

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

MAESTRÍA EN ESTUDIOS SOCIALES

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN EN PROCESOS POLÍTICOS

***COALICIONES PARLAMENTARIAS, COHESIÓN Y DISCIPLINA PARTIDARIAS
EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS FEDERAL DURANTE LAS LEGISLATURAS
LVII Y LVIII***

TÉSIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO PRESENTA

ENRIQUE FLORES ORTIZ

GENERACIÓN 2002-2004

DIRECTOR DE TESIS: DR. GUSTAVO ERNESTO EMMERICH

CIUDAD DE MÉXICO D.F. OTOÑO DE 2004

NDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	I-IV
CAPÍTULO I	
MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO.....	4
1.1 INTRODUCCIÓN.....	4
1.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS GOBIERNOS UNIFICADOS Y LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS.....	6
1.2.1 EL GOBIERNO DIVIDIDO: VENTAJAS Y DESVENTAJAS.....	8
1.3 LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS EN LATINOAMÉRICA.....	11
2. LAS COALICIONES POLÍTICAS.....	17
2.1 CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN EN DUVERGER.....	17
2.2 TIPOS DE COALICIONES EN RENIU I VILAMALA.....	23
2.3 LOS MODELOS COALICIONALES EN LIJPHART.....	27
2.4 COALICIONES EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL.....	33
3. LA DISCIPLINA PARTIDARIA.....	37
3.1. CONCEPTO Y TIPOS DE DISCIPLINA.....	37
3.2 FACTORES QUE INFLUYEN EN LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA.....	40
4. LA COHESIÓN PARTIDARIA.....	43
4.1 CONCEPTO Y MEDICIÓN CUANTITATIVA.....	43
4.2 MEDICIÓN CUALITATIVA DE LA COHESIÓN PARTIDARIA.....	43
5. INSTRUMENTOS PARA LA MEDICIÓN DE LA DISCIPLINA PARTIDARIA Y LA COHESIÓN PARLAMENTARIA.....	47
CAPÍTULO II	
INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. MARCO JURÍDICO.....	54
INTRODUCCIÓN.....	54
2.1 INTEGRACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.....	57
2.2 FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.....	60
2.3 SESIÓN CONSTITUTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.....	63
2.3.1 ACTOS LEGISLATIVOS DE LA SESIÓN CONSTITUTIVA Y ELECCIÓN DEL ÓRGANO MÁXIMO DE DIRECCIÓN CAMARAL.....	65
2.4 PERÍODOS DE SESIONES. APERTURA Y CLAUSURA.....	66
2.4.1 TIPOS DE SESIONES.....	67
2.4.2 INICIO Y DURACIÓN DE LAS SESIONES.....	68
2.4.3 OTROS TIPOS DE SESIONES.....	69
2.5 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.....	70
2.5.1 INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA MESA DIRECTIVA.....	71
2.5.1.1 PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DE LA MESA DIRECTIVA.....	72
2.5.1.2 ATRIBUCIONES DE LA MESA DIRECTIVA.....	73
2.5.1.3 ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.....	74
2.5.2 LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. CONCEPTO Y FUNCIONES.....	76
2.5.2.1 REQUISITOS PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.....	77
2.5.2.2 FUNCIONES DEL COORDINADOR PARLAMENTARIO.....	77
2.5.3 JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA (JCP).....	78
2.5.3.1 INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA JCP.....	78
2.5.3.2 ATRIBUCIONES DE LA JUNTA.....	79
2.5.4 CONFERENCIA PARA LA DIRECCIÓN Y	

PROGRAMACIÓN DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS.....	80
2.5.4.1 INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.....	80
2.5.4.2 ATRIBUCIONES DE LA CONFERENCIA PARA LA DIRECCIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS.....	81
2.5.5 LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS.....	82
2.5.5.1 TIPOS DE COMISIONES.....	82
2.5.6 COMISIÓN PERMANENTE.....	85
2.5.6.1 ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE.....	86
2.5.6.2 FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN PERMANENTE.....	86
2.5.7 INTEGRACIÓN DE LAS COMISIONES ORDINARIAS.....	87
2.5.7.1 ATRIBUCIONES DE LAS COMISIONES ORDINARIAS.....	88
2.6 EL PROCESO LEGISLATIVO.....	89
2.6.1 ETAPAS DEL PROCESO LEGISLATIVO.....	90
2.6.2 CONCEPTO Y ELEMENTOS DEL DICTAMEN.....	99
CAPÍTULO III.	
LVII LEGISLATURA FEDERAL.....	102
INTRODUCCIÓN.....	102
3.1 CONFORMACIÓN INICIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.....	104
3.2 LA REESTRUCTURACIÓN NORMATIVA.....	104
3.3 DICTÁMENES APROBADOS.....	107
3.3.1 DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, CON PROYECTO DE DECRETO CON EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO, DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, DE LA LEY DEL MERCADO DE VALORES Y DE LA LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS.....	109
3.3.2 POSICIONAMIENTO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.....	116
3.3.3 VOTACIÓN Y MEDICIÓN DE LA COHESIÓN PARLAMENTARIA.....	121
3.3.4 DE LAS PAUTAS QUE PROPICIARON LA FORMACIÓN COALICIONAL.....	123
3.4.1 DICTAMEN MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.....	127
3.4.2 APROBACIÓN DEL DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.....	129
3.4.3 VOTACIÓN Y MEDICIÓN DE LA COHESIÓN PARLAMENTARIA.....	133
3.4.4 DE LAS PROPUESTAS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS A LA COALICIÓN.....	135
CAPÍTULO IV	
LVIII LEGISLATURA FEDERAL.....	140
INTRODUCCIÓN.....	140
4.1 CONFORMACIÓN INICIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.....	141
4.2 REESTRUCTURACIÓN NORMATIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.....	142
4.3 DICTÁMENES APROBADOS.....	144
4.3.1 DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO QUE MODIFICA DISTINTOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA.....	145
4.3.2 APROBACIÓN DEL DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO QUE MODIFICA DISTINTOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA.....	147
4.3.3 VOTACIÓN Y MEDICIÓN DE LA COHESIÓN PARLAMENTARIA.....	154
4.3.4 DEL ESCENARIO PARLAMENTARIO MOTIVADO POR EL DICTAMEN.....	155
4.4 DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.....	160
4.4.1 APROBACIÓN DEL DICTAMEN CON PROYECTO DE LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.....	162
4.4.2 VOTACIÓN Y MEDICIÓN DE LA COHESIÓN PARLAMENTARIA.....	163

4.4.3 DE LAS PROPUESTAS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS A LA COALICIÓN.....	165
CONSIDERACIONES FINALES.....	167
CONCLUSIONES.....	176
PERSPECTIVAS.....	179
BIBLIOGRAFÍA.....	181
HEMEROGRAFÍA.....	183
MARCO JURÍDICO VIGENTE.....	183
BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL.....	184
ANEXOS.....	185
• ANEXO 1. APARTADO DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR QUE TRATA “DE LAS DISCUSIONES” DE LAS INICIATIVAS Y DICTÁMENES EN EL PLENO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	
• ANEXO A. INICIATIVAS PARA LA CREACIÓN DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO.	
• ANEXO B. INICIATIVAS DE REFORMA AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL	
• ANEXO C. ANÁLISIS COMPARATIVO. REFORMA EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS.	
• ANEXO D. INICIATIVAS PROMOVIDAS PARA LA CREACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.	

CAPÍTULO I.

MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

1.1. INTRODUCCIÓN

En los países democráticos dominados por regímenes de corte presidencial, donde se observa la presencia del fenómeno conocido como gobiernos divididos, es decir, en los que el titular del ejecutivo no cuenta con la mayoría de su partido representado en el legislativo, en al menos una de las dos cámaras, ha tenido lugar un debate teórico donde se aluden las consecuencias institucionales positivas o negativas a que esta modalidad puede conducir.

Quienes argumentan a favor de los gobiernos divididos destacan la oportunidad que se tiene para la generación de alternativas orientadas al diseño de esquemas donde la pluralidad promueve nuevas formas de conseguir decisiones colectivas a través de la negociación y el consenso.

Por su parte, quienes ostentan posiciones distintas refutan una mayor propensión a la parálisis legislativa y generación de conflictos interinstitucionales derivados de intereses contrapuestos que pueden inducir, en un régimen democrático, a situaciones de inestabilidad política que siembre el camino para su degradación y estimule el surgimiento de decisiones unilateral y extra-constitucionales.

En esta lógica, el análisis que defiende la idea de que el fenómeno de los gobiernos divididos constituye el diseño que impulsa nuevas relaciones en el seno de los órganos legislativos, los escenarios en los que se desenvuelven los grupos parlamentarios se hallan sujetos a un conjunto de factores formales e informales que alientan o inhiben la construcción de decisiones colectivas. Por tanto, la génesis de alianzas o coaliciones dentro del legislativo se convierten en tema habitual donde los

principios ideológicos e intereses gravitan en cada uno de los grupos parlamentarios y en particular en cada legislador en los momentos de emitir su voto.

En este capítulo nos proponemos revisar los elementos teóricos que permitan entender el comportamiento de los legisladores cuando se enfrentan a situaciones dominadas por la ausencia de mayorías legislativas. Elementos que se convierten en el punto de aproximación hacia nuestro objeto de investigación, mismo que se circunscribe al análisis sobre el comportamiento manifestado en los legisladores en la Cámara de Diputados Federal.

En un primer punto, partimos de una referencia somera sobre los gobiernos unificados a fin de lograr distinguir las diferencias entre un gobierno unificado y otro dividido. En la conceptualización, tomamos como punto de apoyo los trabajos de Joseph Colomer. Asimismo, aludimos a los estudios efectuados por especialistas estadounidenses como James A. Thurber, James Pfiffner, Gregory R. Thorson, entre otros, quienes han abundado sobre estos temas concediendo especial atención a sus consecuencias. Posteriormente, y en aras de complementar la exposición, referimos los casos en el terreno latinoamericano donde se han detectado gobiernos divididos, para ello, nos auxiliamos de las investigaciones realizadas por Scott Mainwaring y Matthew Shugart, así como de María Amparo Casar y Alonso Lujambio.

En un segundo punto, nos trasladamos al estudio de las coaliciones políticas, toda vez que uno de los aspectos sustantivos que se apunta en los gobiernos divididos es la proclividad a la generación de negociaciones y pactos en el seno del legislativo. Es decir, la formación de coaliciones parlamentarias alrededor de las cuales fluyen distintos factores e intereses entre los que destacan la disciplina partidaria y la cohesión parlamentaria.

En este tema nos remitimos a la revisión de las aportaciones hechas por Maurice Duverger, Joseph María Reniu i Vilamala, Anthony Downs, William Riker y en

particular a la clasificación que sobre las teorías de la coaliciones ha efectuado Arend Lipjhart. Con ello trataremos de ubicar cada uno de los elementos que influyen en la tipología y formación de coaliciones.

En un tercer punto, abordamos el tema de la disciplina partidista. Analizamos su concepto, los distintos tipos de disciplina que se presentan, los factores que influyen para que ésta se dé, así como los indicadores que permiten medir el grado en el que se presenta en la creación de consensos. En este apartado nos apoyamos en los estudios de Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, María Amparo Casar, Benito Nacif, Luis Carlos Ugalde y Barry Ames.

En el cuarto punto, tratamos el tema de la cohesión partidista. De nueva cuenta será Casar quien nos ubicará en su conceptualización y la forma en la que el tema puede ser estudiado desde un ámbito cuantitativo. De igual forma, y a fin de encontrar un instrumento que permita valorar la cohesión parlamentaria, retomamos las sugerencias de Kirk Hawkins y Scott Morgenstern.

1.2. CARACTERÍSTICAS DE LOS GOBIERNOS UNIFICADOS Y LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS

En la perspectiva teórica, el estudio sobre el fenómeno de los gobiernos divididos obliga a una referencia previa sobre el caso de los gobiernos unificados. En este punto, retomamos los comentarios que Joseph Colomer hace al respecto.

Colomer plantea que “Hay gobierno unificado cuando un solo partido político tiene poderes legislativos y ejecutivos absolutos”¹. Siguiendo al autor, en tal escenario, la presencia de este fenómeno puede ocurrir debido a las reglas electorales. En este caso, la celebración de elecciones concurrentes, es decir, donde tiene lugar la elección para legisladores y ejecutivo en un mismo momento, el voto suele elevar su proporción de manera unificada, produciendo con ello, un gobierno unificado.

¹ Colomer, Joseph M. **Instituciones Políticas**. Ed. Ariel, Barcelona, 2001, p. 164.

Otra característica que acompaña a esta modalidad de gobierno es la disciplina a la cual se ven sometidos los partidos políticos en el interior del poder legislativo, toda vez que si un Presidente cuenta con la mayoría de su partido, su capacidad para impulsar iniciativas o enmiendas constitucionales es mayor. Confiere que un gobierno con estas características puede surgir en esquemas constitucionales distintos. El autor subraya tres clases:

- (i) “Un solo partido reúne una mayoría en la Asamblea y forma un Gabinete de un solo partido, como suele suceder en los regímenes parlamentarios con elecciones con mayoría relativa.
- (ii) El partido del Presidente tiene una mayoría en la Asamblea, en los regímenes presidenciales y semipresidenciales, como tiende a ocurrir en elecciones concurrentes.
- (iii) El partido del Gobierno central controla todos los gobiernos regionales o locales, básicamente mediante el control de los jefes ejecutivos o locales”².

Con base en las experiencias registradas en el sistema político norteamericano, un grupo de estudiosos considera que cuando el ejecutivo y el legislativo se encuentran dominados por un solo partido, el fenómeno es interpretado como “gobierno partidario”. En esta postura se encuentran los trabajos de James Pfiffner³ y James Sundsquist; Randall B. Ripley y Lloyd N. Cutler⁴. Ellos observan que cuando un partido mantiene el control de los tres centros de poder, el funcionamiento del gobierno resulta eficaz pues no se generan conflictos ni se obstaculiza la relación entre el poder legislativo y el ejecutivo.

Sundsquist, convertido en un defensor del gobierno partidario, lo ha resumido de la siguiente manera “para que se adopten y se lleven a cabo políticas coherentes y oportunas, o, dicho de otra manera, para que el gobierno funcione en forma eficaz

² Ídem, p. 164.

³ James P. Pfiffner *El gobierno dividido y el problema del ejercicio del poder* en Thurber, James (Comp.). **La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el congreso**. Ed. Heliasta, pp. 53-76.

⁴ Citados en Mayhew, David R. **Divided we govern. Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990**. Yale University Press, New Haven. London, 1991, p. 2.

(...) el presidente, el senado y la Cámara deben ponerse de acuerdo. Cuando el mismo partido controla los tres centros de poder, el estímulo para alcanzar ese acuerdo es fuerte a pesar de las inevitables rivalidades y celos institucionales. El partido sirve como puente o como trama para emplear las metáforas de la ciencia política”⁵.

El gobierno dividido, que a continuación abordaremos, explica Pfiffner, se ha alimentado por el papel asumido por parte de los votantes, que ha traído como consecuencia que en los Estados Unidos de Norte América, tanto conservadores como republicanos hayan acentuado las líneas ideológicas y partidistas, pues mientras conservadores y republicanos controlan la presidencia, liberales y demócratas hacen lo mismo en el Congreso. “De este modo, divisiones ideológicas y partidistas han reforzado las divisiones institucionales creadas por el sistema de poderes separados”⁶.

1.2.1. EL GOBIERNO DIVIDIDO: VENTAJAS Y DESVENTAJAS

En el sistema presidencial, la existencia de un gobierno dividido ha dado origen a una serie de comentarios y ha contribuido a alimentar el debate sobre sus ventajas y desventajas retomando con ello, el tipo de sistema de gobierno partidario. Ante ello, conviene centrar nuestra atención, a fin de observar en qué consiste el gobierno dividido.

En opinión de Joseph Colomer, se observa un gobierno dividido en el escenario en el cual, “varios partidos políticos tienen poder en instituciones relevantes”. Este panorama, subraya el autor, tiende a ocurrir en momentos en los que la celebración de comicios para los cargos ejecutivo y legislativo no concuerdan en el tiempo. Esto lo puntualiza en los siguientes términos “Las elecciones no-concurrentes para

⁵ James Sundsquist, “Need: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States”, citado por James P. Pfiffner *El gobierno dividido y el problema del ejercicio del poder* en Thurber, James (Comp.). op. cit., p. 53.

⁶ Pfiffner, op. cit., p. 58.

distintos cargos crean incentivos para el voto dividido tanto sincero como estratégico a favor del gobierno dividido. Cuando las elecciones para la Presidencia son no-concurrentes con las de la Asamblea, o las elecciones centrales no concurren con las elecciones regionales o locales, los partidos de la oposición al ejecutivo central tienen más oportunidades de promover temas de campaña diferentes de los promovidos por el Presidente o el Gobierno central en ejercicio en la elección anterior. Las elecciones no-concurrentes permiten que los partidos políticos amplíen la agenda electoral y que los ciudadanos revelen un número relativamente más lato de sus preferencias sinceras en diferentes temas”⁷.

De acuerdo con esta concepción, son diferentes los esquemas constitucionales en los que éste puede aparecer, a saber:

- (i) Ningún partido tiene mayoría en la Asamblea y se forma un Gabinete de coalición multipartidista, como suele suceder en los regímenes parlamentarios basados en la representación proporcional.
- (ii) El partido del Presidente no tiene mayoría en la Asamblea, en los regímenes presidenciales y semipresidenciales, como tiende a ocurrir en elecciones no concurrentes.
- (iii) El partido del Gobierno Central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o locales⁸.

Los especialistas estadounidenses que aceptan la existencia de los gobiernos divididos ponen de relieve -en comparación con los gobiernos dominados por un solo partido político- una serie de ventajas cuya orientación, sobre todo, es más proclive a conceder mayor autonomía al poder legislativo con respecto al ejecutivo. En tal consideración sostienen que existe una mayor propensión a la creación de leyes y políticas más coherentes y efectivas. Consecuentemente, consideran que el consenso y la negociación contribuyen a la construcción de coaliciones. En este

⁷ Colomer, Joseph M. op.cit., 180.

⁸ Colomer, Joseph M. op cit., p. 79.

esquema se encuentran especialistas como David R. Mayhew; y Timothy Conland, Margaret Wrightson, David Beaman⁹ y Gregory R. Thorson.

En la obra de Mayhew, *Government We Divided*, por ejemplo, se destacan elementos que sustentan la eficiencia legislativa en períodos dominados por gobiernos divididos. En su estudio, el autor aborda la legislación norteamericana aprobada en el Congreso durante el período 1946-1990. Mayhew encuentra que, desde una perspectiva cuantitativa, el gobierno dividido no afecta la legislación importante que se promulga en el Congreso.

Asimismo, cuestiona a otros estudiosos como Randall B. Ripley y Lloyd N. Cutler quienes se han opuesto a la existencia de este fenómeno con argumentos que hacen alusión a una menor productividad y eficiencia de parte del legislativo.

Mayhew subraya que “estos autores no sostienen eso siempre que el control de partido unificado genera colecciones grandes de legislación notable. Pero ellos pueden leerse para predecir que debe generar, encima de un período largo de tiempo, cuando se contrastó con el gobierno dividido una legislación considerablemente más alta”¹⁰.

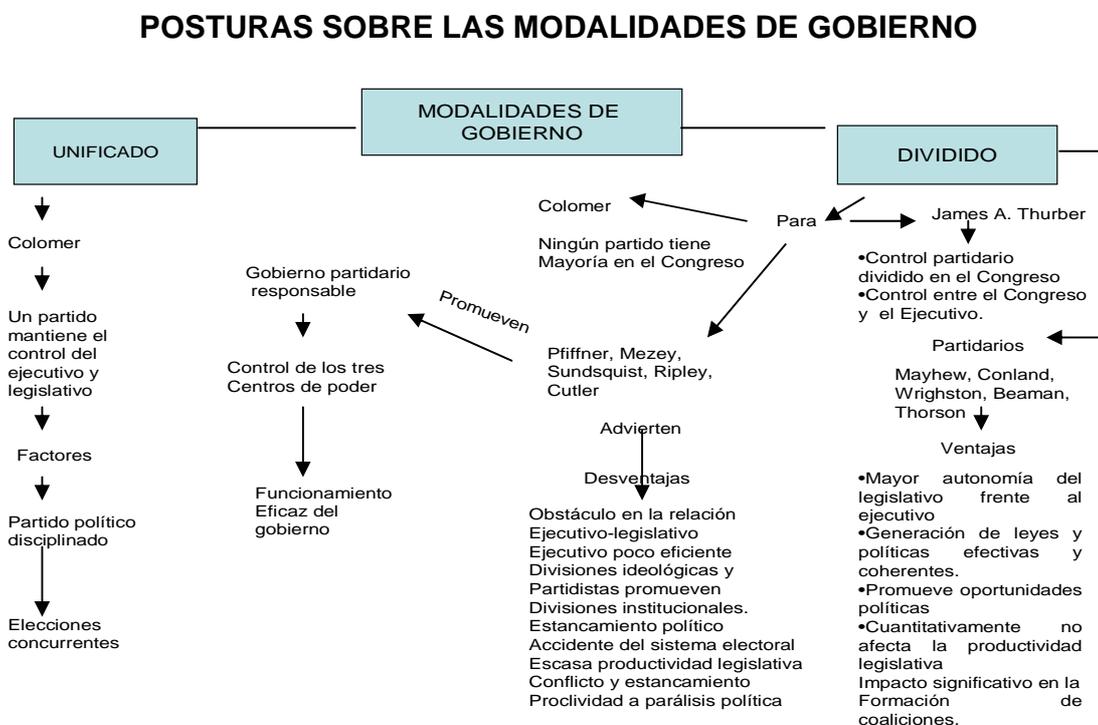
Por su parte, el profesor Gregory R. Thorson retoma las apreciaciones de Sundquist, Ripley, Codifique, Fiorina, entre otros y en especial la investigación de Mayhew. Sostiene, a través de un análisis estadístico que “aunque el gobierno dividido, no puede producir el ‘atascamiento’ en el sentido tradicional, no obstante, tiene un impacto sustancial en la formación de coaliciones”¹¹.

⁹ Citados por Pfiffner., op.cit., p. 61.

¹⁰ Mayhew, David R. **Divided We Govern. Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990.** Yale University Press, New Haven. London, 1991, p.p. 2-3.

¹¹ Thorson, Gregory R. **Divided Government and the Pasaje of Partisan Legislation (1947-1990)**, University of Minnesota Faculty Summer Research Fellowship, ([www.University of Minnesota](http://www.UniversityofMinnesota.edu)), p. 2). El profesor es investigador de la Universidad de Minnesota y el trabajo se encuentra revisado por Barbara Sinclair y el propio David Mayhew.

En el siguiente esquema integramos las distintas posturas a que ha dado lugar la existencia de gobiernos con ambas modalidades: unificados y divididos.



F

uente: Elaboración propia con base en las obras de los autores referidos.

1.3. LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS EN LATINOAMÉRICA

En la región latinoamericana varios de los países que se encuentran gobernados bajo un régimen presidencial han asumido, en las últimas décadas y en períodos en los que se han efectuado comicios de carácter democrático, la modalidad de los gobiernos divididos. Al respecto, María Amparo Casar ha elaborado un cuadro¹² donde se observa la presencia de este fenómeno como puede apreciarse a continuación:

¹² Casar, María Amparo. *Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México* en **Gobernar sin mayoría. México 1867-1997**. Casar, María Amparo e Ignacio Marván (Coords.) CIDE-TAURUS, México, 2002, p. 353-354.

País	Número de elecciones	Ocasiones con mayoría en ambas cámaras	Porcentaje	Ocasiones sin mayoría en ambas cámaras	Porcentaje
Brasil 1945-1950, 1954-1960, 1985	12	3	25	9	75
Costa Rica* 1953-1994	11	6	54.5	9	75
República Dominicana 1962, 1966- 1990	8	5	62.5	3	37.5
Honduras* 1981-1983	4	4	100	0	0
Uruguay 1942-1971, 1984-1994	11	5	45.5	6	54.5
Venezuela 1958-1993	8	3	37.5	5	62.5
Chile 1932-1973, 1989-1993	20	0	0	20	100
Ecuador* 1978-1994	7	0	0	7	100
El Salvador* 1985-1991, 1994	5	2	40	3	60
Perú 1980-1990, 1995	4	2	50	2	50
CONCLUSIÓN					
Argentina 1983-1993	6	0	0	6	100
Bolivia* 1980-1993	4	0	0	4	100
Colombia 1945- 1949, 1974- 1994	11	9	81.8	2	18.2
Total	111	39	35.1	72	64.9

* Legislaturas unicamerales

Fuente: Elaborado por María Amparo Casar con datos tomados de Scott Mainwaring y Mathew S. Shugart, *Presidencialism and the Party System* (en prensa).

No obstante y debido en parte a la propensión de parálisis que se genera entre el poder ejecutivo y el legislativo dentro del sistema presidencial, situación que puede conducir a un escenario hostil entre ambos poderes, algunos teóricos y estudiosos de esta materia asumen una postura distinta con respecto a este fenómeno.

En palabras de Alonso Lujambio, Juan Linz -uno de los teóricos que en sus investigaciones ha mostrado proclividad hacia el parlamentarismo-, en su artículo *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference*, concibe una mayor propensión a la parálisis en los gobiernos divididos en el esquema presidencial bajo la perspectiva de que “los partidos de oposición al presidente no tienen incentivos para cooperar con él en la arena legislativa, porque temen que el partido de éste capitalice la cooperación exitosa, y no ellos; por otro lado, si la cooperación fracasa, el costo será compartido, al tiempo que ganarán capital político los otros partidos de oposición que no cooperaron con el presidente. Finalmente, si bien el presidente necesita de una coalición para gobernar, no sucede lo mismo para sostenerse en el poder: si el presidente incumple los términos de un acuerdo, las consecuencias de recibir un voto de censura y verse obligado a dimitir no son tan graves como en un sistema parlamentario; mientras no sea objeto de juicio político, el presidente es tal hasta el fin del mandato rígido que establece la Constitución. El resultado puede ser entonces una crisis de gobernabilidad, porque se acaba así imponiendo, sólidamente, la lógica de la competencia por el poder, muy por encima de los precarios incentivos a la cooperación-construcción de gobierno”¹³.

Sin menospreciar las aportaciones hechas sobre el tema, Lujambio considera que la atención se ha centrado en buscar la forma de evitar su surgimiento descuidando hasta cierto punto la manera de hacerles frente, es decir, construir mecanismos que contribuyan a la estabilidad y evitar así, situaciones de ingobernabilidad.

En este sentido, apunta que investigaciones desarrolladas por Matthew Soberg Shugart y John M. Carey, por una parte, y Mark P. Jones por otra, se han acercado a responder ¿qué ha posibilitado que no se vuelvan todos -los gobiernos divididos- ingobernables? Así, añade, mientras que Shugart y Carey resaltan variables de índole constitucional, es decir, donde la Constitución impida otorgar amplios poderes al ejecutivo y lo obligue a construir acuerdos. lo que Lujambio observa es que ellos

¹³ Alonso Lujambio. *Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997*, en Casar, María Amparo e Ignacio Marván (Coords.). **Gobernar sin Mayoría, México 1867-1997**. CIDE-TAURUS, México, 2002, p. 320.

“no toman en cuenta la variedad de sistemas de actores (sistemas de partidos) que pueden penetrar en modo distinto esa maquinaria constitucional y producir resultados diferentes”¹⁴.

Por otra parte, en la perspectiva de Jones, para que el gobierno dividido tenga éxito, el sistema de partidos se convierte en la variable principal. Según Lujambio, el autor considera que “si el partido del presidente cuenta con una ‘casi mayoría’ (*near majority*) –entre 45 y 50 por ciento de la Asamblea Legislativa-, estará en posibilidades de construir una coalición con un partido pequeño que tenga entre uno y seis por ciento de los escaños, esto es, con un partido que presumiblemente no tenga ambiciones presidenciales de corto plazo que debiliten sus incentivos a la cooperación. Y si no hay un partido pequeño o los existentes no están dispuestos a la cooperación, puede buscarse la escisión de unos cuantos diputados de una u otra bancada para conformar una mayoría”. Al respecto, Lujambio señala que esta interpretación no considera dos aspectos centrales, por un lado, la identidad política e ideológica de los partidos, la cual ejerce fuerte influencia en la conformación de una coalición legislativa; y, por otro, la escisión de las bancadas legislativas se torna difícil pues conlleva varios problemas, como puede ser el grado de cohesión existente entre ellas, la existencia o no de la reelección legislativa, entre otras¹⁵.

En México, desde hace un par de décadas se comenzó a analizar el fenómeno de los gobiernos divididos. Su llegada ha sido vista con buenos ojos por varios investigadores. Los estudios iniciaron tomando como punto de referencia los escenarios en los que el titular del poder ejecutivo se encontraba representado por una persona que no correspondía al partido con mayor representatividad en el poder legislativo¹⁶.

¹⁴ Lujambio, Alonso. *Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997*, en op.cit., p. 322.

¹⁵ Ídem, p. 322.

¹⁶ Véase por ejemplo el estudio introductorio que hace Alonso Lujambio en *Gobiernos Divididos de la Federación*, en Lujambio, Alonso. *Gobiernos Divididos de la Federación* (Comp.) Congreso Nacional de Ciencias Políticas, México, 1996, pp. 9-31.

En palabras de Benito Nacif, “El fenómeno de los gobiernos divididos supone que la aprobación de cambios legislativos sólo puede ocurrir si se forman mayorías multipartidarias para respaldarlos”¹⁷.

A partir del año de 1997 se ha instalado en México el modelo del gobierno dividido. Las investigaciones sobre el particular han sido continuadas por diversos especialistas quienes en trabajos recientes, dan cuenta de sus características de las cuales se desprenden algunas diferencias con relación a las subrayadas en el sistema político norteamericano.

Estas diferencias las resume Alonso Lujambio al indicar que para los investigadores del tema en Norteamérica un gobierno dividido es aquél en el que la mayoría de la Cámara pertenece a un partido y el presidente o gobernador a otro. Por otro lado, cuando nadie cuenta con mayoría congresional, se habla de ‘gobiernos no unificados’¹⁸. En la perspectiva de Lujambio el gobierno dividido surge en el “marco de un régimen de división de poderes, (donde) el partido que llevó al presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos 50% + 1 de los escaños de la Asamblea Legislativa (o en una de dos cámaras si se trata de un sistema bicameral)”¹⁹.

María Amparo Casar, quien introduce el concepto de *gobierno sin mayoría*, confiere que éstos fenómenos deben ser bienvenidos toda vez que los electores inicialmente son los que deciden otorgar su confianza al partido que deseen los gobierne. Por tanto, los gobiernos sin mayoría y el gobierno dividido “hacen referencia a una situación en la que la rama ejecutiva y la totalidad o parte de la legislativa están en manos de partidos diferentes”²⁰.

¹⁷ Nacif, Benito. *Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo*, en Revista **Política y Gobierno**. CIDE, Vol. XL, Núm. 1, México, primer semestre de 2004., p. 25.

¹⁸ Alonso Lujambio *Estudio introductorio* en **Gobiernos Divididos de la Federación**, (Comp.) Congreso Nacional de Ciencia Política, México, 1996, p.9.

¹⁹ *Idem.*, p. 2.

²⁰ María Amparo Casar. *Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México*, en **Gobernar sin mayoría. México 1867-1997**. Casar, María Amparo e Ignacio Marván (Coords.). CIDE- TAURUS, México, 2002, p. 350.

Tomando como referencia el análisis comparado que efectúa con los 13 países latinoamericanos arriba descritos y basada en la experiencia a nivel local en los que en ocho estados de la República Mexicana se vivió el tema en cuestión desde 1989 a 1997, la autora añade que aunque en teoría prevalece la idea de que en los sistemas de corte presidencial, bajo los gobiernos divididos se produce estancamiento y parálisis por la ausencia de mecanismos institucionalizados que mantengan a las legislaturas y los ejes en consonancia o que resuelvan el conflicto mediante la disolución del parlamento o por el voto de censura... la experiencia parece objetar tal apreciación²¹.

Atendiendo las aportaciones de los investigadores hasta aquí mencionados, debemos subrayar que entre las bondades que traen consigo los gobiernos divididos se encuentran la construcción de consensos y el acercamiento a negociaciones entre las fracciones representadas en el poder legislativo. En este marco, el diseño de coaliciones parlamentarias se convierte en un elemento central dentro de la dinámica legislativa que resulta sustantivo analizar.

²¹ Ídem., pp. 350-351.

2. LAS COALICIONES POLÍTICAS

Existe un conjunto de aportaciones que tienden a definir el concepto “coalición” desde diferentes posturas. En una primera aproximación al concepto diremos que son todos aquellos actos celebrados entre actores (partidos políticos, grupos parlamentarios) circunscritos a la generación de pactos o acuerdos colectivos.

2.1. CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN EN DUVERGER.

Consideramos pertinente remitirnos a los trabajos de Maurice Duverger en una primera aproximación al tema de las coaliciones, quien en su obra *Los partidos políticos*, estableció una primera distinción entre lo que son alianzas y coaliciones. Para este especialista “Las alianzas entre partidos tienen formas y grados muy variables. Algunas son efímeras y desorganizadas: simples coaliciones provisionales, para beneficiarse de ventajas electorales, para echar abajo a un gobierno o para sostenerlo ocasionalmente. Otras son durables y están provistas de una sólida armazón, que las hace parecerse a veces a un superpartido”²².

A raíz de esta distinción, Duverger establece como factores fundamentales para la formación de alianzas el número de partidos, las tradiciones nacionales, las circunstancias históricas y el régimen electoral.

En cuanto al número de partidos, considera que en un sistema bipartidista toman la forma de Unión Nacional, algo que resulta excepcional; mientras que en otro con modalidad multipartidista se puede relegar la formación de alianzas cuando uno de los partidos conquista la mayoría absoluta aunque “en esta hipótesis, el partido mayoritario trata casi siempre de gobernar con otros... para hacerlos participar de las responsabilidades del poder: permanece dominado por la psicología del régimen, que es una psicología de alianzas”²³.

²² Duverger, Maurice. **Los partidos políticos**. FCE., Ed. 1ª, 1957, reimp. 14ª, México, 1994., p. 356.

²³ Ídem., p. 350.

Las tradiciones nacionales tienden a generar este tipo de alianzas, como la unión que surgió en Francia que propició el Bloque del año de 1902, que se continuó con el Cartel de 1924 y en 1936 el Frente Popular e incluso hasta el tripartidismo de 1945. De modo similar, las circunstancias históricas resultan decisivas para la integración de alianzas como la crisis financiera de 1926 que devino en la Unión Nacional Francesa²⁴.

El régimen electoral que establece el escrutinio de mayoría de segunda vuelta como el de representación proporcional es considerado por Duverger como sustantivo. El primero propicia alianzas precisas, el segundo una independencia total. “En cuanto al escrutinio mayoritario de una sola vuelta, sus consecuencias son muy diferentes, según el número de partidos que funcionan en él: en un régimen de bipartidismo, engendra una independencia total; en un régimen multipartidista inclina, por el contrario, a alianzas muy fuertes”²⁵.

Duverger concibe difícil apuntar la influencia que ejercen las propiedades especiales del escrutinio en la formación de las alianzas. Encuentra que “La diferencia entre el escrutinio de lista de dos vueltas y el escrutinio uninominal no es tampoco netamente perceptible al observador. En la medida en que el escrutinio de lista refuerza la centralización y disciplina de los partidos, parece hacer más sólidas las alianzas”²⁶.

Asimismo, Duverger distingue dos líneas en la formación de alianzas o coaliciones, una vertical y otra horizontal. Puntualiza que “En el plano vertical, pueden oponerse en primer lugar las alianzas electorales, las alianzas parlamentarias y las alianzas gubernamentales. Las primeras se sitúan en el nivel de los candidatos; las segundas, en el nivel de los diputados; las terceras, en el nivel de los ministros. Unas y otras pueden coexistir o manifestarse aisladamente. Las alianzas electorales mismas son muy variadas, según la forma de escrutinio y según el grado de unión: presentación de candidatos comunes o de listas comunes en la primera vuelta o en la vuelta única,

²⁴ Ídem., p. 350.

²⁵ Ídem., p. 351.

²⁶ Ídem., p. 352.

desistimientos mutuos en la segunda vuelta, acuerdos para la repartición de los restos o emparentamientos en algunos sistemas proporcionales, etc. Pueden ser tácitas, expresas, locales o nacionales²⁷.

En el plano parlamentario, destaca que los partidos pueden asumir posturas a favor del gobierno o en su contra. Agrega que “Todos los grados y todas las formas de alianzas se encuentran en este terreno, desde la coalición fortuita y excepcional hasta la unión organizada con instituciones comunes...La vida de los parlamentos multipartidistas –afirma- está dominada por las alianzas. También la vida de los gobiernos, que no pueden constituirse sin acuerdos. Toda alianza gubernamental que asocia al poder a ministros de partidos diferentes se completa, evidentemente, con una alianza parlamentaria”. De acuerdo al autor, estas pueden ser alianzas parlamentarias de oposición o de sostén. En las primeras, “un partido minoritario gobierna, apoyándose en sus diputados y en los de grupos vecinos que le dan sus votos, sin aceptar compartir el poder con él. En las segundas, estando menos comprometidos en la acción, son menos responsables a los ojos del público; pueden conservar al mismo tiempo una apariencia de pureza y de desinterés, una actitud mucho más demagógica. Se utiliza a menudo un sostén alternativo, apoyándose en la derecha para hacer votar medidas conservadoras, en la izquierda para hacer triunfar reformas progresistas. La simple abstención, puede bastar igualmente para realizar un apoyo...”²⁸.

En cuanto a la formación de alianzas de corte gubernamental, Duverger observa una mayor dificultad con relación a las de índole electoral. Las primeras enfrentan dificultades para su duración. Entre los factores que el autor señala se encuentran los siguientes: doctrinas y tendencias distintas entre los aliados, los intereses e infraestructura social.

Si bien, existe más facilidad para la formación de alianzas electorales, debido a la propensión a unir fuerzas en la búsqueda de asientos que para el ejercicio del poder,

²⁷ Duverger., op. cit., p. 356.

²⁸ Ídem., p. 358.

éstas admiten sólo un arreglo “negativo” sobre un contendiente; las alianzas gubernamentales tienen su génesis en un pacto “positivo” sobre un programa, lo que requiere una semejanza más a fondo.

En la formulación del programa, las divergencias suelen aparecer con prontitud. Siguiendo al autor, “Si los aliados se han puesto de acuerdo en un programa común, su entendimiento es más fácil. Pero este programa es siempre vago, formado por *slogans* y enunciados, propios para atraer los sufragios más que para definir un plan de acción positivo. Sobre todo, define generalmente fines más que medios: ahora bien, el gobierno es un problema de medios, y el desacuerdo profundo entre los partidos aliados descansa generalmente en los medios”²⁹.

En el plano horizontal, Duverger hace referencia a la clasificación de la “geografía política de las alianzas”, es decir, toma en consideración las distintas posiciones que guardan los partidos en el escenario político. Distingue entre las alianzas de izquierda o derecha; uniones de centro o concentración; conjunción de extremos y las uniones nacionales.

Las primeras aparecieron a principios del siglo XX, formadas por los partidos socialistas. Su presencia ha sido frecuente y encontraron consistencia en países como Suecia, Dinamarca y Noruega. Explica el autor que “la ruptura del bipartidismo inicial provocó el acercamiento de conservadores y liberales en la mayoría de los países, de los liberales y socialistas en otros (pero casi siempre de socialistas y radicales, salidos de una escisión liberal). El panorama, no obstante, se complica cuando se presentan divisiones sociales, religiosas o políticas. Duverger ejemplifica tomando como referencia el caso holandés, donde los partidos liberales y radicales atravesaron por esas circunstancias y el de la Tercera República en Francia, dominada por alianzas entre el gobierno y el ámbito religioso, las tendencias autoritarias y monárquicas condujeron a que el Partido Republicano, asumiendo una

²⁹ Ídem., p. 360.

postura anticlerical, coadyuvara a la formación de dos coaliciones “reaccionarios y clericales en la derecha, republicanos y anticlericales en la izquierda”³⁰.

Por otra parte, cuando dos coaliciones antagónicas –de derecha y de izquierda- se integran sólidamente, un sistema multipartidista tiende a parecerse a uno dualista. Centrado en el caso de Holanda en el período 1868-1925 y comparándolo con el dualismo de los partidos norteamericanos, el autor encuentra que el dualismo de alianzas holandés se encontraba más rígido que el de los partidos norteamericanos. “El dualismo de las alianzas no tiene la misma solidez que el dualismo de los partidos. Dentro de cada bloque, las rivalidades recíprocas pueden desarrollar una demagogia, que el bipartidismo tiende a frenar; la unidad de los puntos de vista gubernamentales es generalmente más débil. Pero todo depende, en definitiva, del grado respectivo de cohesión de las alianzas y de los partidos”³¹.

En lo tocante a la conjunción de los centros, ésta se presenta cuando “Las inversiones de alianzas tienen a veces como resultado sustituir a dos coaliciones rivales por una alianza central”³². Uno de los casos en los que se observa este esquema es el de Francia, donde “la dislocación del Bloque de las Izquierdas se tradujo a menudo en esta busca de la concentración o de la ‘conjunción de los centros’...En 1905, la caída de Combes marca el fin del Bloque de las Izquierdas y la constitución del ministerio Rouvier lo sustituye con una concentración, apoyada por la mayoría de los radicales, los progresistas y una mitad de la derecha, los socialistas y una notable fracción de los radicales forman la oposición”³³.

Con relación a la concentración o coalición de los extremos, la cual se refleja de manera constante en forma de alianza parlamentaria de oposición, no es extraña. Resultan, incluso, más raras en los casos electorales y gubernamentales. En palabras del autor esta coalición donde “el partido que está más a la derecha con el

³⁰ Ídem., p.p. 362-363.

³¹ Ídem., p. 364.

³² Ídem., p. 365.

³³ Ídem. p. 365

partido que está más a la izquierda, cada uno de los cuales representa para el otro el enemigo público número 1, parece contraria a la naturaleza. Pero todo se encuentra en la naturaleza: de hecho esas uniones de la carpa y el conejo no son raras. Ya que los partidos extremistas tienen siempre en común su oposición a los moderados y, a veces, su oposición al régimen”³⁴.

Finalmente, en cuanto a las relaciones entre aliados el autor confiere dos tipos, a saber: las relaciones jurídicas y las relaciones de fuerza. Las primeras son limitadas a ciertas instituciones de carácter común, mismas que se pueden ubicar en el ámbito electoral dirigiendo las acciones de los aliados o en el terreno parlamentario “donde se esfuerzan por establecer una comunidad de actitud y una disciplina de los votos de los grupos adherentes”³⁵. Para el autor, las Instituciones y programas comunes son, en definitiva, medios de establecer cierta relación de fuerza entre los partidos coaligados³⁶.

En el plano gubernamental, Duverger enfatiza que mientras un partido aliado es mayor, su peso es superior en el interior de la alianza. En este sentido admite la importancia en la preferencia de una coalición puesto que frecuentemente, el partido que se encuentra al frente debe encargarse de la Presidencia del gobierno. Aunque, “Desde luego, el *leadership* (la dirección) del partido más numeroso no ha constituido jamás una regla general y absoluta en las alianzas gubernamentales: esta tendencia de base ha tenido que transigir con otras muchas”. En este renglón, añade que la extensión entre aliados suele desempeñar cierta importancia pues si ésta se encuentra muy reducida, el *leadership* es discutible. De igual forma, resultan importantes tanto la estructura y naturaleza del aliado que presenta más fuerza.

Resalta que “la oposición más importante al *leadership* del aliado más fuerte viene la oposición respectiva de los coligados” En este punto, y desde un esquema general, al presentarse posiciones extremistas y moderadas “podrían trazarse curvas de

³⁴ Ídem., p. 367.

³⁵ Ídem., p. 368.

³⁶ Ídem., p. 369.

desigualdad dentro de las alianzas: en el período que precede y que sigue a la elección, el partido extremista dirige el juego; a medida que se aleja aquélla, pierde influencia a favor del más moderado, a causa de necesidades gubernamentales. Estas curvas de desigualdad corresponderían a los ciclos de las legislaturas en los regímenes de coalición: demagógicos al principio y al fin, más conservadores en el medio³⁷. No obstante, señala el autor, a largo plazo el partido moderado tiende a dominar en el ámbito parlamentario la alianza, en tanto que el papel del extremista se encierra a defender medidas distintas a su postura, sosteniendo una actitud contraria en el terreno electoral.

2.2. TIPOS DE COALICIONES EN RENU I VILAMALA

En la apreciación de Joseph María Reniu i Vilamala “Uno de los principales problemas en el estudio del fenómeno coalicional deriva de la constatación que la falta de homogeneidad en el objeto de estudio, por parte de las diversas teorías sobre las coaliciones políticas, así como el hecho de que tampoco los estudiosos de las coaliciones coinciden en el uso de las diferentes acepciones del concepto de coalición política”. Reniu señala que “Un importante grupo de estudiosos se centra en el análisis de las coaliciones gubernamentales o ejecutivas, mientras que otro lo hace en las coaliciones políticas en general³⁸”.

Siguiendo a Reniu, la definición de coalición política mostrará variaciones de acuerdo a la corriente teórica que se estudie. El autor destaca la existencia de dos corrientes teóricas: las formales y las multidimensionales. Las primeras, “centran su interés en las coaliciones gubernamentales de nivel estatal y, sobre todo, en la negociación sobre el poder político expresado en el reparto de los ministerios o a lo sumo en la distancia ideológica entre los actores como elementos clave en la formación de

³⁷ Ídem., p.p. 370-371.

³⁸ Joseph María Reniu i Vilamala. *Coaliciones políticas*, en Reyes, Román (Dir.) **Diccionario crítico de las ciencias sociales**. Pub. Electrónica, Universidad Complutense, Madrid, 2003. <<http://ucm.es/info/eurotheo/diccionario>>

coaliciones. Desde esta óptica, el hecho de llegar a ser miembro de un gabinete ostentando la titularidad de una cartera ministerial es el único criterio que cuenta para considerar a un partido político como actor de una coalición política y, en definitiva, como objeto de sus postulados teóricos, puesto que desde las teorías formales apoyar al partido del gobierno sin formar parte del mismo no requiere ninguna negociación que afecte esa distribución de los ministerios. Ello supone además, que sólo se tenga en cuenta aquellas coaliciones gubernamentales ganadoras: aquellas que cuentan con el apoyo de la mayoría absoluta, sin contemplar la posibilidad de la existencia de gobiernos minoritarios de coalición o unipartidistas³⁹. En esta perspectiva, según Reniu, se encuentran las aportaciones de Michel Laver, Colin Rallings y Michael Thrasher.

En cuanto a las teorías multidimensionales, en palabras de Reniu, son aquellas que abordan las coaliciones que se generan fuera del ejecutivo y que no dejan de ser coaliciones políticas. Estas no se centran únicamente en las coaliciones de tipo gubernamental sino que estudian otras modalidades como las parlamentarias. El autor señala que en los trabajos de Geoffrey Pridham, dedicados al caso italiano, se da el caso de las coaliciones de carácter informal o parlamentarias, las cuales crean coaliciones integradas con el apoyo de partidos que aunque no son parte del ejecutivo, lo apoyan de varias formas.

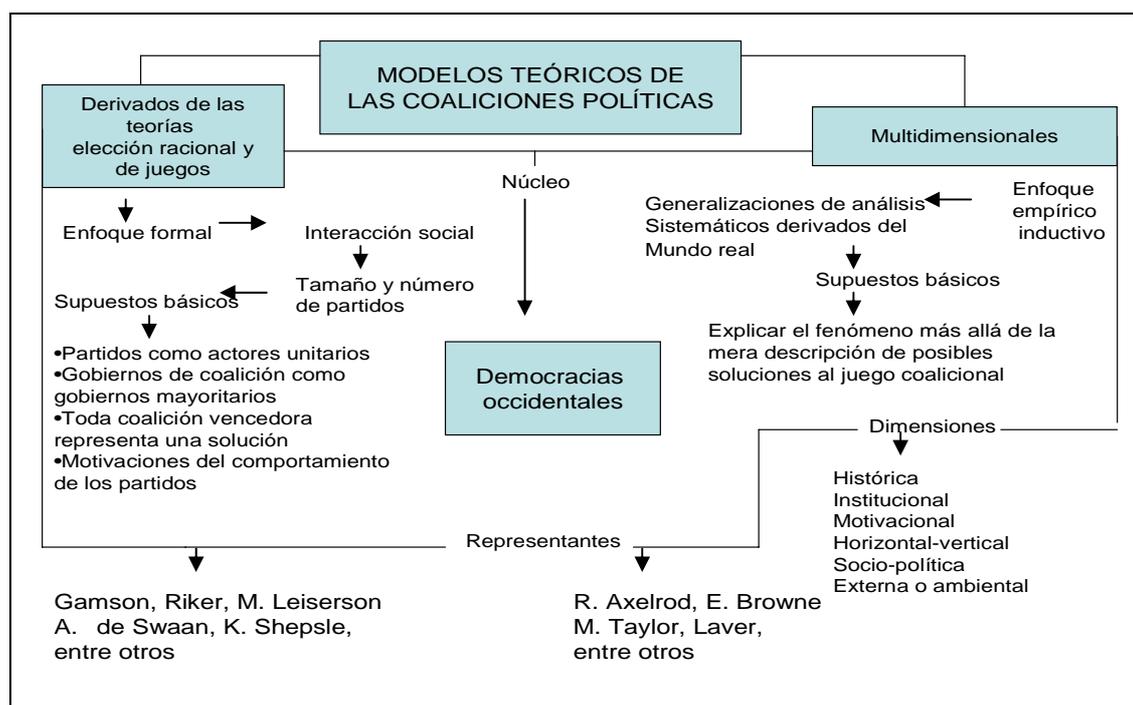
En su investigación reciente *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*⁴⁰, el autor retoma los modelos teóricos antes mencionados y reafirma que en los sistemas de gobierno de corte parlamentario y teniendo como punto de enlace las democracias occidentales, las teorías de las coaliciones han contado desde el inicio de la década de los años 60' con la atención de un conjunto de estudiosos.

³⁹ Ídem., p. 1.

⁴⁰ Reniu Vilamala, Josep Ma. **Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996**. Tesis doctoral presentada el 6 de febrero de 2001 en el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona. La investigación obtuvo la calificación de 'sobresaliente *cum laude* por unanimidad' y estuvo apoyada por el Ministerio de Educación y Ciencia, a través del subprograma de formación de profesorado universitario y de la Fundación Jaume Bofill, para la realización de una beca estancia en la University of Central Florida (Orlando, EEUU). El trabajo se obtuvo a través de la dirección electrónica www.uba.edu.

Tomando como referencia los elementos estudiados por Reniu, creemos conveniente esquematizarlos destacando las distintas corrientes teóricas por él revisadas.

MODELOS TEÓRICOS DE COALICIONES POLÍTICAS



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Reniu Vilamala, Josep Ma. *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996.*

A partir de esta clasificación, iniciaremos una descripción sobre los modelos coalicionales referidos. No obstante, debemos subrayar dos consideraciones de suma relevancia para la formación de coaliciones, en particular las derivadas de la teoría de la elección racional y la teoría de juegos.

En primer lugar, los postulados sustentados en la obra de Anthony Downs *Teoría Económica de la Democracia* según la cual, el comportamiento racional requiere un orden social predecible. Sin este ordenamiento, dicho comportamiento no podrá lograrse. Para que se alcance, la principal tarea del sistema político consiste en

actuar con racionalidad a fin de propiciar estabilidad en el marco de un gobierno democrático⁴¹.

Downs explica la estructura de su teoría con estas palabras “ Nuestro modelo se funda en el supuesto de que todo gobierno trata de maximizar su base de apoyo político. Suponemos además que el gobierno opera en una sociedad democrática en la que las elecciones se celebran periódicamente, que el objetivo primario del gobierno es la reelección y que el objetivo de los partidos fuera del poder es conseguirlo. En cada una de las elecciones el partido que obtiene mayor número de votos (aunque no necesariamente la mayoría) controla totalmente el gobierno hasta las próximas elecciones, sin posibilidad de votaciones intermedias, sean éstas populares, sean parlamentarias. El partido en el poder goza, pues, de libertad ilimitada de acción dentro de los límites marcados por la constitución”⁴².

En segundo lugar, recogemos la elaboración teórica de William Riker, quien en su planteamiento parte del principio del tamaño (The size principle) señala que “*In n-person, zero-sum games, where side-payments are permitted, where players are rational, and where they have perfect information, only minimum winning coalitions occur*”⁴³. Riker añade más adelante que “*In the discussion of limits on coalition-making, Von Newman and Morgenstern devised two main concepts: characteristic function and imputation. A characteristic function, referred to by the symbol, is the statement of the total payment to each coalition possible in the game. The relevance of this notion to limitations on coalition-formation is obvious: If, in specifying the list of payments to coalitions, it is apparent that some coalitions are distinctly more profitable than others, then it can, provisionally, be supposed that, ceteris paribus, the less profitable ones will not be considered by the players. There is more in the players universe of interests, however, than the payoff to coalitions. Each player is, in addition, and more significantly, interested in the payoff to himself. For the discussion*

⁴¹ Downs, Anthony. **Teoría Económica de la Democracia**. (Traducción de Luis Adolfo Martín Merino). Ed. Aguilar. Madrid, 1973, p. 11.

⁴² Ídem., p. 12.

⁴³ Riker, William. *The theory of political coalitions*. Greenwood Press, publishers. New Haven, Yale University Press, 1962., 32.

*of this consideration, there is available the concept of an imputation, which is referred to by the symbol 'a'*⁴⁴.

Una vez conferido lo anterior, nos proponemos explorar las contribuciones que sobre el particular ha formulado Arend Lijphart.

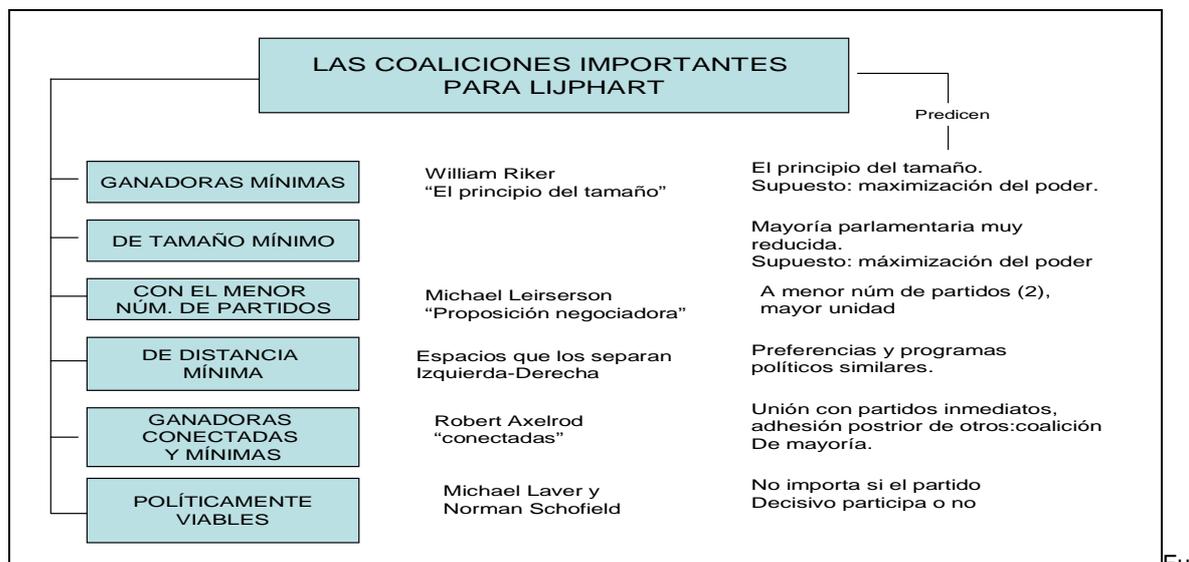
2.3. LOS MODELOS COALICIONALES EN LIJPHART

En una revisión a las teorías de las coaliciones, Arend Lijphart encuentra seis modelos, los cuales predicen los siguientes tipos de coaliciones que se pueden dar en un sistema parlamentario⁴⁵.

⁴⁴ Ídem., p. 36.

⁴⁵ Lijphart, Arend. **Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países.** Ed. Ariel, México, 2000, pp. 95-100.

LOS SEIS TIPOS DE COALICIONES EN LIJPHART



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Lijphart, Arend. **Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países.** Ed. Ariel, México, 2000, pp. 95-100.

Arend Lijphart elabora la siguiente tabla para explicar los distintos escenarios que pueden formarse con los modelos coalicionales.

Coaliciones de gabinete que se formarán según seis teorías de las coaliciones para una distribución hipotética de escaños parlamentarios

Partidos	A (Izquierda)		B		C		D		E (Derecha)
Escaños	8		21		26		12		33
Teorías									
Coalición ganadora mínima			ABC		ADE	BCD	BE	CE	
Tamaño mínimo					ADE				
Proposición negociadora							BE	CE	
Distancia mínima			ABC			BCD		CE	
Ganadora conectada y mínima			ABC			BCD		CDE	
Coalición políticamente viable			ABC			BCD		CE	

Según Lijphart, la teoría propuesta por William Riker pronostica la integración de *coaliciones ganadoras mínimas*, es decir, coaliciones ganadoras (mayoritarias) donde únicamente participen los partidos que sean mínimamente necesarios para que el gabinete cuente con mayoría. El supuesto de éstas consiste en que los

partidos desean maximizar su poder, es decir, en el caso del sistema parlamentario, supone ampliar la participación en el gabinete.

Por su parte, la *teoría de las coaliciones de tamaño mínimo* se basan en el mismo supuesto planteado por Riker sólo que la premisa se estira “hasta su conclusión lógica. Si los partidos políticos quieren excluir a los aliados innecesarios de un gabinete de coalición para maximizar su cuota de poder en el gabinete deberían preferir también que el gabinete estuviera basado en una mayoría parlamentaria lo más estrecha posible”⁴⁶.

Michael Leiserson –según Lijphart- considera en la *teoría de coaliciones con el menor número de partidos* la ‘proposición negociadora’ como un criterio para formar coaliciones ganadoras mínimas donde se resalte el menor número de partidos. En este sentido y citando a Leiserson, agrega que “las negociaciones y los regateos –en la formación de una coalición- son más fáciles de llevar a cabo y, en igualdad de condiciones, una coalición con menos partidos es más fácil de conservar unida”⁴⁷.

En lo tocante a las *coaliciones de distancia mínima*, el autor observa que éstas se apartan de las anteriores toda vez que no consideran el tamaño y número de partidos sino que programas y preferencias políticas constituyen la norma fundamental. En estas se aprecia una mayor facilidad para la formación y permanencia de coaliciones entre partidos cuando las preferencias políticas son similares que cuando se alejan demasiado.

De manera semejante, la *teoría de las coaliciones ganadoras conectadas y mínimas*, propuesta por Robert Axelrod, considera que las coaliciones conectadas se forman cuando los partidos se encuentran colindantes en la escala política y libres de socios superfluos. El supuesto básico –señala Lijphart- consiste en que los partidos, al

⁴⁶ Lijphart, op. cit., p. 98.

⁴⁷ Ídem., p. 99.

intentar formar coaliciones con otros partidos adyacentes, se integran hasta a constituir una coalición mayoritaria.

En cuanto a la *teoría* que predice *coaliciones políticamente viables*, propuesta por Michael Laver y Norman Schofield, se resaltan las siguientes consideraciones: primero, se presenta un partido nuclear situado en el punto medio de una escala unidimensional izquierda-derecha, dicho partido se encuentra en la posibilidad de dictar políticas puesto que ni el partido ubicado a la izquierda ni el de derecha cuentan con las mayorías indispensables para la aprobación de las políticas. Segundo, el partido ubicado en el punto medio puede encontrar un gran incentivo al formar parte del gabinete y contar con un cargo ministerial.

Lijphart subraya que si bien, las teorías que vaticinan la formación de coaliciones de gabinete han sido exitosas, teniendo como base las políticas públicas, no deben ser portadoras de todo el reconocimiento puesto que el lugar que un partido suele ocupar en la línea izquierda-derecha puede ser producto tanto de su programa formal, como de que en algún momento el partido haya sido parte integrante del gobierno.

No obstante, añade que el problema fundamental de todas estas teorías radica en su predicción de coaliciones ganadoras mínimas de uno u otro tipo. El autor puntualiza, en primer lugar, como parte significativa el ámbito temporal de los partidos y señala que "Aún siendo correcto el supuesto que los partidos buscan el poder y que poder significa participación en el gabinete, no es necesariamente cierto que los partidos siempre quieran formar parte de los gabinetes. Pueden considerar que el no ser responsables del gobierno durante un tiempo puede ser una ventaja electoral y, por lo tanto, que un período en la oposición ofrecerá beneficios electorales, así como la posibilidad de obtener una mayor participación en el gabinete en el futuro"⁴⁸.

En segundo lugar, el principio del tamaño también resulta importante. En este sentido señala que las coaliciones de distancia mínima también son ganadoras mínimas y las

⁴⁸ Lijphart, op.cit. p.p. 102-103.

coaliciones ganadoras conectadas y mínimas resultan ser iguales o sólo ligeramente mayores en tamaño que las ganadoras mínimas. Sin embargo, otro aspecto sustancial que influye en el aumento o disminución del tamaño y distancia son las preferencias políticas que los partidos ejercen.

Las consideraciones políticas constituyen el tercer factor y pueden conducir a la formación de coaliciones sobredimensionadas cuando suceden circunstancias como la defensa del país ante una guerra o del régimen democrático, o incluso, las enmiendas constitucionales o simplemente de legislación ordinaria. “Además, varias características institucionales pueden favorecer la formación de gabinetes de minoría y sobredimensionados en detrimento de los gabinetes ganadores mínimos”⁴⁹.

El autor observa en la fuerza de los comités parlamentarios una característica institucional que beneficia a los gabinetes de minoría y repercute en el balance general de poder entre el ejecutivo y el legislativo. En este sentido señala que “Los comités poderosos con gran influencia sobre el dinamismo general, así como los detalles de la legislación propuesta, proporciona a los partidos la capacidad de influir en las políticas desde sus posiciones en el legislativo y disminuir sus incentivos para formar parte del gabinete”⁵⁰.

Con relación a los gabinetes de minoría, Lijphart ubica dos tipos, a saber: 1) el gabinete de minoría genuino que se ve en la necesidad de entablar continuamente negociaciones con uno o más partidos fuera del gabinete a fin de continuar en el cargo y requerir sostén a sus ofertas legislativas. Estos propósitos los conducen a parecer coaliciones sobredimensionadas; 2) los descritos por Strom como “gobiernos de mayoría disfrazados” y que Lijphart define como “gabinetes de minoría que más bien parecen gabinetes de mayoría , puesto que han recibido un compromiso de apoyo firme de uno o más partidos específicos del legislativo, aunque estos han optado por no tener carteras en el gabinete”⁵¹.

⁴⁹ Ídem., p. 104.

⁵⁰ Ídem., p. 105.

⁵¹ Ídem., p. 107.

Una vez desarrollada esta clasificación, Lijphart se pregunta si las teorías de las coaliciones -que se desarrollan teniendo como foco de atención el sistema parlamentario- pueden aplicarse al sistema presidencial. Al respecto subraya un par de distinciones, a saber:

a) En los sistemas parlamentarios el ejecutivo, para permanecer en el cargo y conseguir el apoyo a su agenda legislativa, depende del apoyo de la mayoría legislativa. Mientras que, en los presidenciales, el ejecutivo requiere, para que se aprueben sus propuestas, del apoyo de la mayoría legislativa. “En lo que respecta a la permanencia en el cargo, los presidentes y los gabinetes presidenciales son ganadores mínimos por definición, mientras que en lo referente al apoyo legislativo para la aceptación de propuestas pueden ser ganadores mínimos, sobredimensionados o de minoría, en función de las diferentes afiliaciones políticas de los presidentes y de los miembros de su gabinete, así como de los respectivos tamaños de los partidos que componen el legislativo”⁵².

b) Los ejecutivos en los sistemas parlamentarios asumen la modalidad de gabinetes colegiados, mientras que en los presidenciales, el ejecutivo es unipersonal.

Ahora bien, tomando como marco de referencia lo mencionado hasta aquí, consideramos fundamental extender nuestro objeto de investigación a fin de ubicar las condiciones en las que en los sistemas presidenciales, la formación de coaliciones legislativas tiene lugar.

⁵² Ídem., p. 108.

2.4. COALICIONES EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL

María Amparo Casar en su estudio *Coaliciones parlamentarias: aprendiendo a vivir la democracia* considera que en el tratamiento de las coaliciones “La idea más difundida es que la necesidad de hacer coaliciones no va acompañada por incentivos institucionales para crearlas sino más bien para disuadirlas”⁵³.

Casar añade entonces los argumentos sostenidos por Mainwaring⁵⁴, quien sustenta que los sistemas multipartidistas parlamentarios cuentan con una mayor proclividad para crear y sostener coaliciones que los presidenciales. Los argumentos del autor los sintetiza Casar de la siguiente forma:

- El apoyo que los partidos coaligados dan al gobierno tiende a ser más seguro en los sistemas parlamentarios que en los presidenciales por la manera en que se forman y se disuelven los primeros. En los sistemas parlamentarios, los partidos que forman gobierno seleccionan al primer ministro y al gabinete y los partidos coaligados son corresponsables de la tarea de gobierno. Podría argumentarse que en los sistemas presidenciales se hacen coaliciones para formar el gabinete; sin embargo, éstas son menos comunes y, si se negocian, no tienen la misma fuerza pues el retiro del apoyo de los partidos coaligados no llevan a la caída del gobierno.

⁵³ Casar, María Amparo. **Coaliciones parlamentarias: aprendiendo a vivir la democracia**”CIDE. Documento de trabajo, número 104, México, 1999, p. 4.

⁵⁴ En otro estudio, Scott Mainwaring y Matthew Shugart subrayan esto mismo. Tomando como punto de análisis el sistema de partidos, sostienen que las coaliciones que se forman entre partidos resultan ser más débiles en los sistemas presidenciales que las que se forman en los sistemas parlamentarios. Al respecto apuntan dos razones:1) En los sistemas parlamentarios las coaliciones se forman en un tiempo posterior a la elección y asumen un compromiso entre las partes integrantes. En los presidenciales, las coaliciones se forman antes de la elección y su grado de compromiso entre las partes no trasciende más allá de la elección. 2) En ciertos sistemas presidenciales el grado de compromiso asumido por los legisladores individuales resulta inseguro y las votaciones de acuerdo con la línea del partido presenta variaciones. El que un partido sea parte del gabinete no significa que el presidente cuente con un apoyo partidario disciplinado. Como sí sucede en el sistema parlamentario. Scott Mainwaring y Mathew Soberg Shugart. *Presidencialismo y sistemas de partidos en América Latina* en Mainwaring, Scott y Mathew Soberg Shugart, **Presidencialismo y democracia en América Latina**. Ed. Paidós, Buenos Aires, 2002, p. 258.

- El compromiso de los legisladores individuales para apoyar un pacto negociado por la dirigencia nacional del partido es también menos seguro en el sistema presidencial. En contraste con el sistema parlamentario, los congresistas que retiran su apoyo a la línea del partido están arriesgando la permanencia del mismo en el gobierno y por tanto, su propio asiento parlamentario.
- Los incentivos para romper las coaliciones en los sistemas presidenciales son mayores cuando el tiempo electoral se acerca y los partidos coaligados temen ser identificados con los fracasos del partido del presidente y que no les sean acreditados los triunfos del mismo⁵⁵.

Casar por su parte, agrega que si bien, durante un largo período “se mantuvo la posición de que en los sistemas presidenciales, los gobiernos divididos o los gobiernos sin mayoría estaban impedidos para llevar a cabo sus programas por falta de apoyo en el Congreso”⁵⁶, y que los trabajos de éste resultaban improductivos, la obra de Mayhew (*Divided we govern*) demuestra lo contrario. “El ‘descubrimiento’ de Mayhew cuestiona entonces la tesis de que el presidencialismo lleva a la parálisis y demuestra claramente que la práctica de las coaliciones –si no permanentes sí *ad hoc*- está mucho más desarrollada de lo que suponíamos. Esto es, partiendo del hecho de que las alianzas en el Congreso son necesarias para llevar adelante el trabajo legislativo y la agenda presidencial, demuestra que éstas son perfectamente viables”⁵⁷.

Revisada la importancia que reviste la existencia de coaliciones, procederemos ahora al análisis sobre la forma en la que éstas se construyen en el interior del poder legislativo.

⁵⁵ Scot Mainwaring. *Presidentialism, Multipartyism and Democracy. The difficult combination*, en Casar María Amparo. **Coaliciones parlamentarias: aprendiendo a vivir la democracia**. Cuaderno de trabajo Número 104. CIDE, México, 1999, p. 4.

⁵⁶ Casar, op. cit., p. 4.

⁵⁷ Casar, op. cit., p. 5.

Barry Ames, en su investigación sobre la *Disciplina partidaria en la legislatura brasileña*, apunta que Cox y McCubbins analizan tres formas distintas en que los especialistas norteamericanos abordan el desempeño de los partidos legislativos en la formación de coaliciones, a saber: 1) coaliciones para votar en la asamblea legislativa; 2) coaliciones de procedimiento, y 3) partidos legislativos condicionados⁵⁸.

Coaliciones para votar en la asamblea legislativa. Los partidos manifiestan poca influencia en el comportamiento en comisiones antes de la votación en el pleno. Quienes sostienen esta postura toman en cuenta la disciplina de los legisladores, a través de las votaciones por lista nominal como mecanismo de fuerza de los partidos.

En las *coaliciones de procedimiento*, la Cámara de Diputados se ve sometida a la organización reglamentaria por parte de los partidos, quienes establecen las reglas y dan forma a las comisiones. No obstante, en la aprobación de las políticas raramente asumen la responsabilidad.

En el caso de los *partidos legislativos condicionados*, la influencia fluye de abajo hacia arriba originando con ello una situación de dependencia de los líderes parlamentarios en los legisladores. Cuando esto ocurre, los líderes asumen la responsabilidad en las políticas toda vez que el consenso se da en el conjunto de los representantes populares para la aprobación de alguna política.

Según Ames, los estudios empíricos realizados por Cox y McCubbins en el caso del Congreso norteamericano “apoyan el modelo del gobierno de partido condicional... (donde)... una medida de la fuerza de los partidos debe combinar la magnitud de la agenda del partido con la disciplina del partido en apoyo de su dirigencia en lo referente a dicha agenda. La agenda del partido está formada por todas las votaciones nominales en las que: a) la dirigencia tenga una cierta posición, y b) el otro partido no tenga una posición o esté en oposición. Cuando ambos partidos

⁵⁸ Barry Ames. *Disciplina partidaria en la legislatura brasileña* en **Política y gobierno**. CIDE. Vol. VII, núm. 1, México, primer semestre de 2000., p. 34.

tienen una posición, y éstas son opuestas, la votación por lista nominal es un 'voto de la dirigencia del partido'. La disciplina en esas votaciones es la mejor prueba de la fuerza de un partido"⁵⁹.

Para Casar, en cambio, los factores determinantes que influyen o inhiben la construcción de coaliciones son los siguientes: 1) el número de partidos representados en la cámara; 2) proximidad ideológico-pragmática de los partidos (con respecto a los temas que se traten); 3) cercanía de las elecciones, y 4) la disciplina partidaria⁶⁰.

En este sentido, refiere que "El análisis de la interrelación de estos factores debiera hacerse con base en cada iniciativa pero, en términos generales puede plantearse que a menor distancia ideológica (respecto al tema de la iniciativa), mayor lejanía de las elecciones y mayor disciplina, las probabilidades de obtener el apoyo de la oposición serán mayores"⁶¹.

Otros factores que contempla Casar y que influyen en la formación de coaliciones o en su ausencia, son los referidos a la aprobación del presupuesto de egresos de la federación, que suele ser aprobado en último momento y por lo regular mediante una coalición ganadora y la no reelección legislativa que no fomenta los incentivos necesarios para lograr una mayor cooperación⁶².

Benito Nacif, por su parte, utilizando el Índice de Rice⁶³, ha efectuado una medición sobre el tamaño de las coaliciones que se formaron en la Cámara de Diputados en el período 1998-2000 a partir de dos criterios: 1) el número de partidos ahí representados y el número de iniciativas aprobadas; 2) tomando la diferencia de los diputados que votaron a favor respecto de los que votaron en contra.

⁵⁹ Barry Ames. *Disciplina partidaria en la legislatura brasileña* en **Política y gobierno**. CIDE. Vol. VII, núm. 1, México, primer semestre de 2000., p. 34.

⁶⁰ Casar., op. cit., p. 15.

⁶¹ Casar, *Coaliciones parlamentarias*, op. cit., p. 16.

⁶² Casar, *coaliciones*, op. cit. p.17.

⁶³ Nacif, Benito., op.cit., p.p. 25-26. El autor añade que "El índice de Rice se calculó de la siguiente manera: (votos a favor-votos en contra) / votos totales). Las abstenciones e inasistencias no se tomaron en cuenta".

Una vez revisado lo anterior, y como podrá apreciarse la importancia que refleja para la formación de coaliciones el tema de la disciplina partidaria, en el siguiente apartado dedicaremos nuestra atención a dicho concepto.

3. LA DISCIPLINA PARTIDARIA

3.1. CONCEPTO Y TIPOS DE DISCIPLINA

Ames entiende el concepto de disciplina como “la propensión de los miembros de un partido a votar en el mismo sentido”⁶⁴. Sin embargo, apunta que esto “no demuestra que la influencia entre los líderes del partido y los diputados fluya necesariamente de arriba hacia abajo. Por el contrario, puede denotar que haya tenido lugar un proceso de negociación exitoso en el que casi todos los diputados estén satisfechos con sus trueques individuales”⁶⁵.

Para este autor, la estructura de las reglas electorales constituye un mecanismo fundamental en el control que ejercen los líderes en las votaciones. Asimismo, propone el análisis de otros factores que deben tomarse en consideración para poder interpretar la fuerza de los líderes de los partidos, tales como la ideología, características del electorado, los beneficios clientelares, así como la antigüedad⁶⁶.

De igual manera, estudia y propone para el estudio del comportamiento de los diputados un modelo de cooperación y deserción. Este modelo contempla los siguientes elementos:

- 1) La motivación que puede ser ideológica o lectoral. La primera se puede manifestar en el tratamiento del tema que aborde la iniciativa; la segunda, atiende las demandas que ostenta el elector al cual representa el diputado.

⁶⁴ Ames, op.cit, p. 35.

⁶⁵ Ídem., p. 36.

⁶⁶ Ídem., p.36.

- 2) La autonomía con la que cuenta cada diputado y que depende también de la concentración de los votos conquistados. Esta se adquiere mediante tres factores: el dominio, la antigüedad y el rango⁶⁷.

Para María Amparo Casar “el término disciplina se refiere al acatamiento de los legisladores de la línea dictada por el líder del partido o de la fracción parlamentaria. Se considera que hay indisciplina siempre que algún miembro de la fracción vote en sentido contrario o se abstenga de votar de acuerdo con la línea del partido”⁶⁸.

Scott Mainwaring y Soberg Shugart enfatizan que la presencia o ausencia de la disciplina partidaria influye en el funcionamiento del presidencialismo. Señalan que “Cuando hablamos de disciplina partidaria, tenemos en mente un fenómeno simple: legisladores del mismo partido votando juntos casi todo el tiempo. Incluso en partidos indisciplinados, los legisladores del mismo partido en general votan juntos, pero esto es porque muchos temas legislativos son relativamente consensuales dentro y fuera del partido”⁶⁹.

En su estudio, consideran que la disciplina puede manifestarse como fuerte, débil o rígida y esta caracterización repercute no sólo en el legislativo sino también, en el ejecutivo y los partidos⁷⁰.

Los autores expresan que cuando en el legislativo la disciplina es fuerte, los líderes partidarios pueden brindar su base de apoyo a las propuestas del ejecutivo. En cambio, en la tesitura de que la disciplina sea débil, las relaciones entre el gobierno,

⁶⁷ Ídem., p. 38.

⁶⁸ Casar, María Amparo. *Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999*, en **Política y gobierno**. CIDE, vol. VII, núm. 1, México, primer semestre de 2000, p. 196.

⁶⁹ Scott Mainwaring y Mathew Soberg S. *Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina* en Mainwaring, Scott y Mathew Soberg Shugart (Comps.), **Presidencialismo y democracia en América Latina**. Ed. Paidós, Buenos Aires, 2002, p. 279.

⁷⁰ David M. Olson quien entiende el término “disciplina partidaria” como el momento en el que los partidos requieren a los legisladores para “votar en materias que el partido ha definido como importantes para él”, observa que en el Congreso norteamericano los legisladores asumen una posición de libertad en las votaciones parlamentarias. En este sentido, añade que “los partidos ni se pronuncian ni hacen cumplir la disciplina del partido”. Olson, David M. **Democratic Legislative Institutions. A comparative View**. M. E. Sharpe. Armonk, New York. London, England. 1994, p.p. 49-50.

el legislativo y los partidos, son inestables. Surge entonces, en los líderes parlamentarios, la necesidad de generar pactos y negociaciones con sus correligionarios. Asimismo, las diferencias ideológicas y programáticas entre partidos adquieren otra dimensión, ya que pueden ser más estrechas a grado tal, que se cierre con ello el proceso de *accountability*.

La indisciplina de los partidos también puede producir otros problemas graves como un bloque institucional si las propuestas enviadas por el ejecutivo no encuentran su cause original.

Mainwaring y Soberg observan que en el ámbito del ejecutivo, encontrar una disciplina débil en el seno del legislativo lo obliga a crear bases de apoyo *ad hoc*, lo que propicia el fomento del clientelismo y patronazgo de parte del presidente. A fin de evitar el bloqueo institucional y con el propósito de que su agenda legislativa no se vea estancada y se produzca dicho bloqueo, el presidente también puede pasar sobre la Legislatura y la Constitución.

Esto no ocurre –agregan- cuando el presidente se encuentra con partidos fuertemente disciplinados. La negociación de éste con los líderes parlamentarios es más fluida. El proceso legislativo se simplifica y se reduce el número de actores implicados. Se presenta un aumento en la previsibilidad y transparencia del proceso político. Aumenta la probabilidad de que acuerdos y coaliciones interpartidarias afecten a un conjunto amplio de temas más que a una sola Ley.

En los casos en los que el presidente se enfrenta a gobiernos divididos, es decir, donde un partido o una coalición estable de oposición cuenta con la mayoría de bancadas en ambas cámaras del parlamento, una disciplina rígida dificultará la construcción de acuerdos interpartidarios.

Si los legisladores –señalan- se encuentran ante un liderazgo partidario fuertemente disciplinado y obstruccionista al presidente, éstos suelen adherirse a la línea del

partido. En cambio, si encuentran libertad para su desempeño, tal vez pueden unirse al partido del presidente para la aprobación de algunas propuestas legislativas.

Puntualizan que en el escenario en el que el liderazgo del partido –que exige una disciplina rígida a sus legisladores- muestra serias diferencias con su propio presidente, éste verá difícil su relación con el parlamento aunque su partido cuente con la mayoría.

En cambio, si la disciplina en su partido es menos rígida, la probabilidad de que los legisladores se unan a él en ciertas propuestas es mayor, aún si el liderazgo del partido se le opone⁷¹.

3.2. FACTORES QUE INFLUYEN EN LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA

Para Mainwaring y Shugart, las determinantes institucionales de la disciplina partidaria son cuatro: control de selección de candidatos, control del orden en el que los miembros son elegidos dentro de una lista partidaria, repartición de los votos entre los candidatos de los partidos y las reglas parlamentarias⁷².

Jeffrey Weldon, uno de los especialistas que se ha encargado de estudiar más a fondo el trabajo legislativo mexicano⁷³, identifica tres métodos utilizados por el Partido Revolucionario Institucional durante su larga estancia en el poder, a saber: 1) liderazgo centralizado, 2) sistema de listas cerradas y 3) ausencia de incentivos para que los diputados actúen en beneficio de sus intereses locales⁷⁴.

Benito Nacif apunta en su estudio sobre *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México* varios factores que alientan la disciplina

⁷¹ Mainwaring, Scott y Mathew Soberg Shugart (Comps.), op. cit, pp. 279-281.

⁷² Ídem, p. 282.

⁷³ Sus investigaciones sobre el presidencialismo y el congreso mexicanos, publicados en distintas editoriales tanto mexicanas como extranjeras dan cuenta de ello.

⁷⁴ Jeffrey A. Weldon *Las fuentes políticas del presidencialismo en México*, en Mainwaring, Scott y Mathew Soberg Shugart (Comps.), op. cit, p. 197.

parlamentaria, a saber: 1) la centralización organizacional en la que se encuentra el gobierno interno del Congreso y que otorga a los líderes parlamentarios mecanismos para premiar y sancionar la disciplina; 2) la prohibición de la no reelección legislativa entre cuyos efectos se encuentra el hecho de que los líderes parlamentarios dispongan de toda discreción en el nombramiento de los presidentes de comisiones; 3) el desempeño de los presidentes en Comisiones y sus integrantes –preocupados ambos por sus carreras políticas- carecen de toda autonomía y se encierra en ser agentes de los líderes parlamentarios y de los partidos políticos; 4) existencia de partidos políticos cohesivos y disciplinados⁷⁵.

Por su parte, Luis Carlos Ugalde, en su ensayo titulado *La disciplina partidista en México*, refiere lo siguiente: “La disciplina partidaria en México se explica por el conjunto de ‘reglas del juego’ que regulan la actividad legislativa: las reglas electorales, las reglas internas del Congreso y las reglas internas de los partidos. Recientemente, las reglas ‘informales’ que regulan la relación de los gobernadores con los legisladores de sus estados han aparecido como factores relevantes que afectan la disciplina... Todas estas reglas se encuentran contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en la Ley Orgánica del Congreso y en los Estatutos de los partidos”⁷⁶.

El autor destaca cuatro reglas electorales cuyos efectos han dado fortalecimiento a los partidos políticos y elevado la disciplina parlamentaria en el Congreso:

“a) el monopolio de los partidos políticos como canales únicos para postular candidatos a puestos de elección popular (se prohíben candidaturas independientes); b) el carácter mixto del sistema electoral que concede 200 curules y 32 escaños a candidatos de representación proporcional; c) la no-reelección consecutiva de

⁷⁵ Nacif, Benito. **El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México**. CIDE, Documento de trabajo Núm. 116, México, 2000, p.p. 3-25.

⁷⁶ Ugalde, Luis Carlos. **La disciplina partidista en México**. Ensayo presentado en el Seminario *El gobierno dividido en México: riesgos y oportunidades*, efectuado los días 6 y 7 del mes de mayo de 2002, p. 9.

legisladores; y d) la asignación de recursos para campañas a través de los comités nacionales de los partidos”⁷⁷.

En cuanto a la regulación interna del Congreso, Ugalde argumenta que los métodos de integración y atribuciones concedidas a los órganos de dirección como la Mesa Directiva la Junta de Coordinación Política y el conjunto de Comisiones ordinarias delimitan los dispositivos institucionales para centralizar el ejercicio del gobierno interior y constreñir la disciplina partidaria.⁷⁸

En lo que respecta a las reglas internas de los partidos, Ugalde analiza los estatutos de cada uno de las tres principales fuerzas políticas representadas en el Congreso.”⁷⁹.

Finalmente, en lo que concierne al papel que los gobernadores juegan en el tema de la disciplina subraya el autor los apoyos económicos, de gestión y obra pública y del ofrecimiento para nominaciones futuras⁸⁰.

⁷⁷ Ídem., p. 10.

⁷⁸ Ídem., p. 14-16.

⁷⁹ Ídem., 18.

⁸⁰ Ídem., p. 21.

4. LA COHESIÓN PARTIDARIA

4.1. CONCEPTO Y MEDICIÓN CUANTITATIVA

Para María Amparo Casar, la “cohesión partidaria hace referencia al sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria y al porcentaje de legisladores que se apartan de él”⁸¹. En opinión de la autora, la cohesión en la que se ven inmersas las fracciones parlamentarias puede ser estudiada a nivel general y desde un marco cuantitativo, desde tres ámbitos, a saber:

1. Número de votaciones en el pleno, donde el total de los legisladores miembros de las fracciones no votaron en el mismo sentido;
2. El porcentaje promedio de los diputados que votaron en distinto sentido a la mayoría de su fracción; y
3. El rango de legisladores disidentes en las votaciones donde se presentó la disidencia⁸².

Desde una óptica particular, es decir, atendiendo el tipo de iniciativa del que se trate, estos elementos ayudan a distinguir el grado de cohesión en el que se encuentra una fracción parlamentaria, por una parte, y el grado de cohesión en el que se encuentra una de otra fracción parlamentaria.

4.2. MEDICIÓN CUALITATIVA DE LA COHESIÓN PARTIDARIA

Ahora bien, desde una perspectiva cualitativa, nos resulta interesante tomar en consideración las aportaciones de Kirk Hawkins y Scott Morgenstern para quienes la cohesión partidaria denota “el acuerdo alrededor de ciertas ideas... determina el grado en el cual los diputados estarán dispuestos a delegar a los líderes del partido... puede también determinar el nivel de polarización en un sistema, puesto que los

⁸¹ María Amparo Casar, *Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría* en op. cit., p. 196.

⁸² Ídem., p. 196.

partidos cohesivos extremistas deben ser poco dispuestos a negociar con otros grupos. La cohesión, entonces, puede ayudar a explicar patrones de la fragmentación legislativa de la actividad y del sistema de partido, puesto que los partidos cohesivos son probables a votar como grupo, mientras que los partidos que no son cohesivos son más probables a obstaculizar”⁸³.

Los autores en el estudio comparativo que realizan con trece países latinoamericanos, analizan la cohesión partidaria tomando como referencia los intereses e ideologías, esto lo subrayan “porque alrededor de los intereses e ideologías pensamos que influyen otras variables tales como la votación party-line y la capacidad de partidos para servir como señales ideológicas a los votantes”⁸⁴.

Dado el análisis que estos investigadores efectúan en el terreno comparativo para los países latinoamericanos con sistemas multipartidistas, dos son las teorías a las que hacen referencia, a saber: una *teoría interna* y otra *externa*, ambas tienden a ser complementarias no competitivas. La primera consiste en explicar las diferencias entre partidos de un mismo país basadas en la sincronización de su formación como organización. Al respecto, los factores internos a que hacen referencia son: 1) los estatutos del partido, 2) lazos entre el partido y la sociedad; 3) los poderes informales que los líderes poseen para elegir y controlar a los legisladores; los intereses e historia ideológicos de los diferentes partidos⁸⁵.

Esta teoría interna –apuntan- “nos conduce a proponer cuatro escenarios para la cohesión del partido: el partido comienza incohesivo; el partido comienza cohesivo y sigue siendo cohesivo para la carencia de oportunidades estratégicas; el comienzo del partido es cohesivo pero llega a ser incohesivo debido a la presión de moverse al

⁸³ Hawkins, Kirk and Scott Morgenstern. **Cohesion of legislators in Latin America: Patterns and Explanations**, Duke University. Department of Political Science. p. 2.

⁸⁴ Ídem., p. 2.

⁸⁵ Ídem., p. 18.

centro; el comienzo del partido es cohesivo pero sigue siendo cohesivo debido a las instituciones internas⁸⁶.

Los escenarios quedan descritos en los siguientes términos⁸⁷:

1. *El partido comienza incohesivo*, cuando inicia su integración como fusión de activistas y de líderes ideológicos diversos que forme, sobre todo, alrededor de un líder preponderante, carismático. La única cuestión que pone en situación divisiva, consiste en ver si se otorga el apoyo o no al líder. Estas clases de partidos tienden a ser incohesivos del comienzo y para permanecer hasta que el líder pierde energía o hasta que emerge una cuestión que es capaz de romperse encima del partido o de forzarlo para tomar una cierta posición respecto a la cuestión.

2. *El partido comienza cohesivo y sigue siendo cohesivo debido a la carencia de oportunidades estratégicas*. Cuando los partidos inician su formación en los extremos ideológicos (izquierda-derecha) y tienden a permanecer ahí. Cuando por diversas circunstancias ocupan espacios en el gobierno y mantienen una presencia débil en el gobierno e incluso cuando ganan un lugar en el gobierno, pueden ser socios difíciles en cualquier coalición.

3. *El comienzo del partido es cohesivo pero se convierte en menos cohesivo para ejercer presión para moverse al centro*. Cuando observan ideologías más moderadas y estos partidos cuentan con un número más elevado de votantes. Estos suelen estar más cerca del centro, razón por la cual pueden atraer el voto de otros activistas que en algún momento pudieron haber pertenecido a ellos o bien, se puede adherir el voto de las mujeres, la clase media, entre otros. Consecuentemente, la demanda electoral al ampliarse, estos partidos se convierten en amalgamas de diversas posiciones ideológicas, de sectores y grupos sociales.

⁸⁶ Ídem., p. 19.

⁸⁷ Ídem., p.p.19-20.

4. *El partido permanece cohesivo a pesar de la presión de moverse al centro.* Cuando algunos partidos se han visto en situaciones de presión fuertes para moverse al centro esto sucede cuando las oportunidades aparecen para ampliar la súplica del partido y quizás incluso el control de conquistar la presidencia; sin embargo, el cambio fuertemente resistido de los partidos y la cohesión ideológica considerable mantienen, a veces al punto de disminuir su capacidad de ganar el control del gobierno.

La segunda –*teoría externa*– que complementa a la *interna*, toma en consideración en primer lugar, el sistema electoral bajo el cual se enfrentan los legisladores, en este caso se subraya el sistema de representación proporcional como uno de los factores con mayor proclividad a constituir la cohesión partidaria; posteriormente, se considera el grado de polarización, la edad del partido, el clientelismo y los métodos de selección, variables todas ellas, que tienden a explicar las diferencias existentes en el interior de cualquier país⁸⁸.

Las variables institucionales que los autores consideran son las siguientes: tipo de boleta (abierta o cerrada), magnitud del distrito, número de distritos, competición intra-partido. Al respecto expresan que lo que estas variables pueden predecir es la existencia de una cohesión alta, moderada o baja. En su opinión, los sistemas con listas abiertas incentivan el voto personal con lo que se genera una cohesión baja, las listas cerradas en cambio, con magnitudes distritales grandes inducirán votos personales bajos causando una alta cohesión. Consecuentemente, si la magnitud refleja una disminución, y si se cuenta con listas cerradas, el voto personal puede ascender idénticamente, toda vez que los electores contarán con oportunidad de identificar en la lista la figura de los candidatos.

En su metodología, los autores proponen la instrumentación de una encuesta aplicada a legisladores, los resultados son sometidos posteriormente a un análisis

⁸⁸ Ídem., p. 15.

estadístico donde se utilicen dos indicadores: la desviación estándar y un *modal percent*, como indicador alternativo.

En cuanto a la desviación estándar los valores serán de 0 a 1, donde 0 indica cohesiones perfectas y 1 dispersión total. En lo concerniente al *modal percent*, los autores sugieren que un resultado que ascienda a 50, podrá considerarse una cohesión baja, un porcentaje que llegue a 30 podrá convalidarse como cohesión alta y cualquier porcentaje que se incremente después del 50 indicará una cohesión moderada.

Los elementos teóricos expuestos a lo largo de este capítulo contribuirán al análisis de nuestro objeto de investigación. Debemos destacar, sin embargo, que para acercarnos a este objetivo, resulta necesario introducirnos al esquema jurídico que le da forma y bajo el cual se desenvuelve. En consecuencia, el siguiente capítulo estará dedicado a ello.

5. INSTRUMENTOS PARA LA MEDICIÓN DE LA DISCIPLINA PARTIDARIA Y LA COHESIÓN PARLAMENTARIA

Para realizar la medición de la cohesión partidaria uno de los instrumentos que se suele utilizar es el Índice de Rice. No obstante, mientras algunos estudiosos del tema confieren utilizarlo en la forma originalmente propuesta, otros han determinado su aplicación a partir de una serie de modificaciones pretendiendo con ello obtener una película más cercana del trabajo legislativo.

Así, por ejemplo Casar, al utilizar como instrumento de medición el Índice de Rice, señala que este índice “(*Ir*) se calcula a través de la diferencia del porcentaje mayoritario (*V_{may}*) y el porcentaje minoritario (*V_{min}*) del voto de una fracción parlamentaria: $Ir = V_{may} - V_{min}$. Puede tomar valores de 0 a 100, donde los valores

cercanos a 0 denotan una cohesión partidaria muy baja y los cercanos a 100 un alto grado de cohesión”⁸⁹.

Por su parte, William B. Heller y Jeffrey Weldon aluden que este instrumento sólo mide una votación dicotómica, al considerar tan sólo la diferencia absoluta entre votos a favor y votos en contra. Dicha fórmula la ilustran así:

$$I_i = | \%S_i - \%NO |$$

La interpretación que ellos le dan es la siguiente: “El índice abarca de 0 (cuando un grupo parlamentario se divide 50-50) a 100 (cuando todos los miembros votan del mismo lado)”⁹⁰. Asimismo, en su estudio destacan la importancia que tienen -en las votaciones de iniciativas sometidas al pleno-, las abstenciones. En tal virtud, diseñan el “índice de cohesión” que integra votos en pro, abstenciones y en contra, y que al medir la proporción más elevada en vez de la diferencia entre proporciones, se considera más alto que el de Rice. En suma, proponen “...que para las votaciones tricotómicas, el índice de cohesión (I_3) sea el máximo de los votos en pro, abstenciones y en contra, dividido entre el número total de diputados que votan en el partido”⁹¹. La fórmula se expresa de la siguiente manera:

$$I_3 = \max (\%S_i, \%ABS_i, \%No_i)$$

De acuerdo a los autores “La medida puede variar entre 33.3 a 100. En el primer caso, un partido se divide uniformemente entre miembros a favor, en contra y abstenciones; en el segundo caso, todos los miembros votan en la misma dirección”⁹².

⁸⁹ Ídem., p. 199.

⁹⁰ Heller B. William y Jeffrey A. Weldon. *Reglas de votación y la estabilidad en la Cámara de Diputados en El Congreso mexicano después de la alternancia*. Comps. por Luisa Béjar Algazi y Rosa María Mirón Lince. AMEP – Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado. México, 2003, p.106.

⁹¹ ídem, p. 106.

⁹² Ídem, p. 107.

Cabe resaltar que Heller y Weldon excluyen del análisis a los legisladores que no votan, dado que consideran difícil encontrar las razones por las cuales se registran las ausencias.

Asimismo, para medir los patrones de votación entre fracciones parlamentarias proponen el índice de probabilidad de votación tricotómica (IVL3). Este lo crean a partir de la combinación entre el índice de similitud de votación de Rice (IVL) y el índice de desproporcionalidad propuesto por Loosemore y Hanby.

El IVL va de 0 a 1 (entendiéndose 0 cuando el total de una fracción parlamentaria vota en sentido diferente al de otro grupo parlamentario, y 1 cuando se registra una votación en el mismo sentido entre grupos parlamentarios), su fórmula es la siguiente

$$IVL = 1 - \left| \%S_i - \%S_j \right|,$$

El índice de desproporcionalidad (D), cuya utilidad radica en “medir la proporcionalidad de los sistemas electorales”⁹³, se formula así

$$D = (\sum |V_i - S_i|) / 2$$

La interpretación de esta fórmula es la siguiente: V_i es la proporción de votaciones totales para el partido; S_i es la proporción de curules para ese partido. Si D es cero, entonces el sistema es perfectamente proporcional.

A partir de estos dos índices, los autores diseñan el índice de probabilidad tricotómica expresándolo en los siguientes términos

$$IVL3 = 1 - \left(\left| \%S_i - \%S_j \right| + \left| \%ABS_i - \%abs_j \right| + \left| \%No_i - \%No_j \right| \right) / 2$$

⁹³ Ídem, p. 107.

La interpretación que Heller y Weldon dan a este índice es la siguiente: “El índice IVL3 corre de 0 cuando los dos partidos están totalmente en desacuerdo sobre una votación (independientemente de si el desacuerdo se expresa en votos a favor, en contra o abstenciones), a 1 cuando los dos partidos acuerdan exactamente en el mismo sentido”⁹⁴.

Ora forma de abordar el estudio de la cohesión y disciplina partidista la encontramos en Mark P. Jones⁹⁵ quien ha construido dos índices para calcular la disciplina partidaria en el congreso argentino, a saber: el índice de disciplina relativa y el índice de disciplina absoluta. En el primero se toma en consideración los votos a favor, en relación con los votos totales admitidos (sea a favor o en contra) para la fracción parlamentaria de que se trate. El segundo se calcula tomando como referencia los votos a favor en relación con los de su bancada.

Las fórmulas para calcular ambos índices son las siguientes:

Índice relativo: votos a favor / (votos a favor + votos en contra)

Índice Absoluto: (votos a favor) / (votos a favor + votos en contra + abstenciones + legisladores presentes que no votan).

Dado que en las votaciones se suelen registrar ausencias, Jones agrega una fórmula más:

Índice de Jones considerando ausencias: (votos a favor) / (número de legisladores totales del grupo parlamentario).

⁹⁴ Ídem, p. 108.

⁹⁵ Citado por Ugalde en *La disciplina partidista en México*, op. Cit., pp. 28 y 32.

Luego de analizar estos diversos índices, para el estudio de los casos que abordaremos en los capítulos 3 y 4 -donde analizaremos el comportamiento de la Cámara de Diputados en su conjunto, así como de los grupos parlamentarios, en lo particular-, hemos considerado conveniente retomar el Índice de Rice modificándolo en lo necesario a fin de ubicar -con base en las votaciones registradas en el tablero electrónico-, el grado de cohesión parlamentaria e identificar el índice de disciplina partidista.

En tal virtud, a continuación mostramos las fórmulas bajo las cuales nos acercaremos tanto a la cohesión parlamentaria en lo general, como a los grupos legislativos en lo particular.

ÍNDICE DE COHESIÓN PARLAMENTARIA TOTAL

Índice de Rice y sus derivados	% de cohesión
Votantes efectivos (votos a favor - votos en contra)	Valores del 0 a 100
Total de votantes (incluyendo abstenciones) Weldon-Heller	Valores del 0 al 100
Total de legisladores (incluyendo ausentes) Flores-Emmerich	Valores del 0 al 100

Las fórmulas se describen a continuación:

Votantes efectivos. Es la fórmula original del índice de Rice donde los votos efectivos resultan de la suma votos a favor más votos en contra. Con ello, la fórmula a desarrollar es la siguiente:

$$(\text{votos a favor} / \text{votos efectivos} \times 100) - (\text{votos en contra} / \text{votos efectivos} \times 100)$$

Total de votantes (incluyendo abstenciones). Es el índice utilizado por Weldon y Heller que en nuestra interpretación lo formulamos de la siguiente manera:

$$(\text{votos a favor} / \text{total de votantes incluyendo abstenciones} \times 100) - (\text{votos en contra más abstenciones} / \text{total de votantes} \times 100)$$

Total de legisladores (incluyendo ausentes). Este índice podríamos denominarlo “índice parlamentario” toda vez que considera, en lo general, el total de legisladores miembros de la Cámara; en lo particular, el total de un grupo parlamentario.

Los términos que proponemos para su aplicación son los siguientes:

$$(\text{votos a favor} / \text{total de legisladores} \times 100) - (\text{votos en contra más abstenciones más ausentes} / \text{total de legisladores} \times 100)$$

Una vez expuestas las fórmulas, reiteramos que cuando los valores se acercan a cero la cohesión partidaria es muy baja y con forme aumenta a 100 el grado de cohesión también se eleva.

ÍNDICE DE COHESIÓN POR FRACCIÓN PARLAMENTARIA

En el mismo sentido, la cohesión observada en cada una de las tres principales fuerzas parlamentarias se calculará de la siguiente forma:

Índice de cohesión por fracción parlamentaria

Índice de Rice y sus derivados	PRI	PAN	PRD
Sólo votantes efectivos (votos a favor - votos en contra)	Los valores oscilarán entre el 0 y el 100 permitiendo detectar hasta qué grado los legisladores se integraron al voto de su fracción y en qué medida se distanciaron de ésta.		
Total de votantes (incluyendo abstenciones) Weldon-Heller			
Total de legisladores (incluyendo ausentes) Flores-Emmerich			

CAPÍTULO II.

INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. MARCO JURÍDICO

INTRODUCCIÓN

El estudio normativo que regula y organiza la actividad del Congreso de la Unión en México, y en particular, la Cámara de Diputados, tiene su origen y naturaleza jurídica en la norma constitucional suprema. Es ahí donde se circunscribe un conjunto de atribuciones y obligaciones que el legislador, una vez en su encargo, debe cumplir.

El filósofo del Derecho Hans Kelsen, en su obra *Teoría Pura del Derecho* concibió a la Constitución en un sentido material denotando así “la norma o normas positivas que regulan la producción de las normas jurídicas generales”⁹⁶. De esta conceptualización deriva el hecho de que la normatividad a la que se encuentra sujeto el órgano legislativo obedece a un ordenamiento superior encargado de regular la producción normativa ostentando con ello un esquema de jerarquía donde el concepto de “subordinación” tiene lugar para la producción de leyes emanada de la norma superior.

El autor lo especifica de la siguiente forma “La norma que regula la producción es una norma superior, mientras que la producida conforme a esa determinación es la norma inferior. El orden jurídico no es un sistema de normas de derecho situadas en un mismo plano, ordenadas equivalentemente, sino una construcción escalonada de diversos estratos de normas jurídicas. Su unidad está configurada por la relación resultante de que la validez de una norma, producida conforme a otra, reposa en esa otra norma, cuya producción a su vez, está determinada por otra; un regreso que concluye, a la postre, en la norma fundante básica presupuesta. La norma fundante

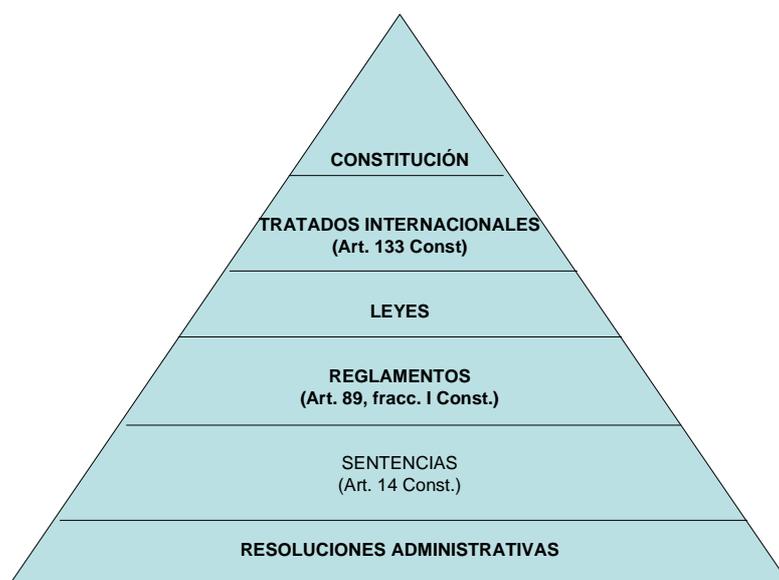
⁹⁶ Kelsen, Hans. **Teoría Pura del derecho**. UNAM, 1ª ed., en español, 1979, 3ª. reimp. México, 1983, p.232.

básica, hipotética en ese sentido, es así el fundamento de la validez supremo que funda la unidad de esta relación de producción”⁹⁷

De acuerdo con estas ideas, la concepción que la teoría jurídica kelseniana ha expresado dibuja una “pirámide normativa”, que se convierte en la estructura donde descansa el orden jurídico del Estado. El constitucionalista mexicano Ignacio Burgoa, atendiendo la propuesta de Kelsen, explica que “esta pirámide se integra con las normas primarias o fundamentales, las normas secundarias o derivadas de carácter general y abstracto (leyes) y las normas establecidas para un caso concreto y particular (decisiones administrativas y sentencias judiciales)”⁹⁸.

En tal virtud, la esquematización de la teoría kelseniana podemos interpretarla de la siguiente manera:

PIRÁMIDE NORMATIVA DE KELSEN



Siguiendo a Burgoa, la Constitución adquiere, entonces, el carácter de Ley Suprema o Fundamental. Él autor explica ambos conceptos en los siguientes términos, “Fundamentabilidad y supremacía, por ende, son dos conceptos inseparables que

⁹⁷ Ídem., p. 232.

⁹⁸ Burgoa, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. Ed. Porrúa, 7ª ed., México, 1989, p. 358.

denotan dos cualidades concurrentes en toda Constitución jurídica-positiva, o sea, que ésta es suprema por ser fundamental y es fundamental por que es suprema”⁹⁹.

En consecuencia, y como el autor lo refiere páginas más adelante, el principio de supremacía constitucional se encuentra enunciado en el Título Séptimo, que trata de la *Prevenciones generales*, artículo 133 la Constitución Política de México, el que a la letra dice:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados”¹⁰⁰.

En estos términos, cabe preguntarnos ¿cómo entender el marco jurídico al que se somete el legislador mexicano? Ignacio Burgoa señala que “la actividad del legislador ordinario, originado por y en la Constitución, debe estar sometida a los imperativos de ella y los fundamentales o efectos objetivos de dicha actividad, o sea, las leyes, tienen, consiguientemente, que supeditárseles también y, en caso de contradicción, debe optarse por la aplicación de la Ley Fundamental, lo cual, no es otra cosa que la expresión del principio de la supremacía constitucional”¹⁰¹.

En el presente capítulo estudiaremos, tomando como referencia lo elementos expuestos por Kelsen y Burgoa, el funcionamiento de la Cámara de Diputados a partir del marco constitucional vigente y del marco legal establecido durante las legislaturas LVII y LVIII Federales. En esta tesitura, nuestra pirámide normativa queda establecida como a continuación se describe:

⁹⁹ Ídem., p. 359.

¹⁰⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en **Marco jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura., México, 2002, p. A- 160.

¹⁰¹ Burgoa, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. Ed. Porrúa, 7ª ed., México, 1989, p. 365.

PIRÁMIDE NORMATIVA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS



FUENTE: Elaboración propia con base en el marco jurídico y legal vigente.

2.1 INTEGRACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El ordenamiento jurídico fundamental confiere el procedimiento y las bases para la integración de este órgano legislativo. En este tenor, los partidos políticos y candidatos están sujetos al cumplimiento de las formas, plazos, tipos de sistemas electorales, así como los requisitos para acceder al cargo de diputado federal mandatados constitucionalmente.

De conformidad con el artículo 51 Constitucional, la Cámara de Diputados se encuentra integrada por representantes (por cada diputado un suplente) de la Nación que durarán en su encargo, tres años, al término de cual, ésta se renovará en su totalidad.

La composición de este órgano legislativo queda expresada en los artículos 52, 53, 54 y 55 de la Carta Magna. Estos enuncian a la letra lo siguiente:

Artículo 52. 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 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales

Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I.- Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

Cabe destacar que los trabajos que se desarrollan dentro del tiempo que dura una legislatura se dividen en años legislativos. Cada año legislativo comprende, para su ejercicio, dos períodos ordinarios de sesiones. Formalmente, el inicio de las actividades de una legislatura tiene como fecha el primero de septiembre del año de la elección (Art. 65) y como fecha de conclusión, el 15 de diciembre (Art. 66). De

conformidad con lo establecido en el artículo 63 del mismo ordenamiento general, éste queda considerado como el primer período de sesiones ordinarias. El segundo período, inicia sus actividades el 15 de marzo concluyendo el 30 de abril.

En ambos períodos los asuntos a tratar quedarán constituidos por el estudio, discusión y votación de las iniciativas de Ley que le sean presentadas, así como de lo que le marque la Ley Orgánica del Congreso de la Unión (Art. 65).

Lo anteriormente expuesto fundamenta la necesidad de revisar el procedimiento inicial que da origen a la conformación de los órganos de dirección y a los trabajos parlamentarios de la nueva legislatura. Procederemos en consecuencia, a explicar la guisa parlamentaria a partir del marco jurídico y legal que la rige.

2.2 FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

De conformidad con el ordenamiento constitucional citado, las facultades concedidas a este órgano legislativo se encuentran expresadas en el artículo 74 Constitucional, el que a la letra dice:

El Artículo 74.

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II.- Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

III.- (Se deroga).

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la

Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;

VI.- (Se deroga);

VII.- (Se deroga);

VIII.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Una vez suscrito lo anterior procederemos a detallar el procedimiento legal que se sigue a fin de dar por integrada la legislatura e iniciar sus actividades parlamentarias.

2.3 SESIÓN CONSTITUTIVA LEGAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

a) Actividades preparatorias

De conformidad con el artículo 14 de la Ley Orgánica, el Secretario General de la Cámara tiene determinadas obligaciones que constituyen las acciones de preparación para la sesión constitutiva de la Cámara, éstas son:

- Realizar un inventario pormenorizado de la documentación en la que conste el carácter de los diputados electos a la nueva legislatura.
- Entregar a los diputados electos credenciales de identificación y acceso, dentro de la semana anterior a la fecha de celebración de la sesión constitutiva.
- Elaborar la lista de la totalidad de diputados electos.
- Integrar la lista de diputados electos con mayor antigüedad en el desempeño de la función, para la conformación de la Mesa de decanos.
- Notificar a los diputados electos y publicar en el Diario Oficial de la federación y en los medios impresos de mayor circulación nacional, la fecha y hora de celebración de la sesión constitutiva de la Cámara (29 de agosto del año de la elección, a las 11:00 hrs.)

De igual manera, para la integración de los grupos parlamentarios, se asienta la obligación para que el secretario general de cada partido político que haya obtenido representación en la Cámara, haga llegar en un plazo que no exceda al 28 de agosto del año de la elección, la siguiente documentación:

- Denominación del grupo parlamentario.
- Lista de los nombres de los diputados electos
- Nombre del legislador que fungirá como coordinador del grupo parlamentario.

Debemos subrayar que, de acuerdo con el artículo 26, numeral 2, del citado ordenamiento legal, “un grupo parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados” y sólo “podrá existir un grupo parlamentario por cada partido político nacional representado en la Cámara”.

b) Integración de la Mesa de Decanos

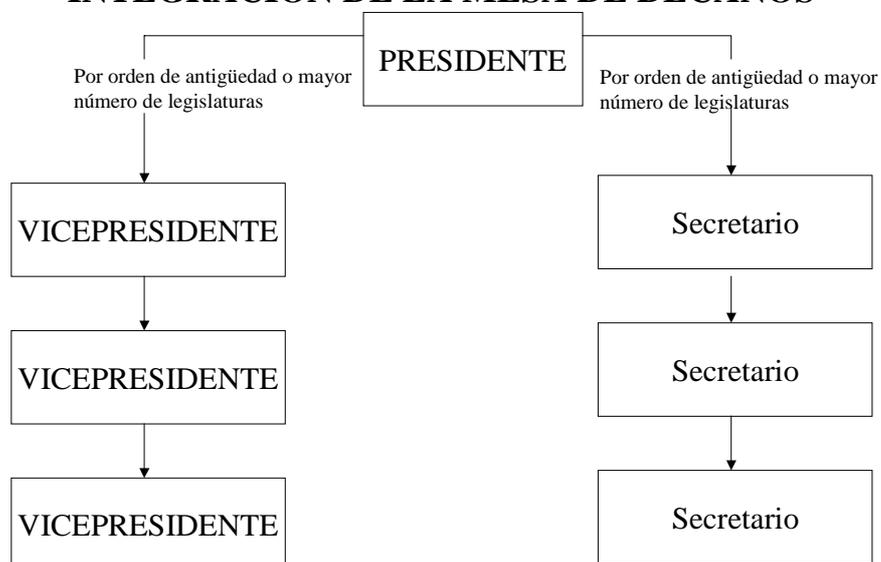
En el numeral 1 del artículo 15 de esta Ley se determina la integración de un órgano encargado de conducir la sesión constitutiva. Este órgano es denominado Mesa de Decanos y se encuentra integrado por un Presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios.

De igual manera, se establece el procedimiento para la integración de esta Mesa y la disposición de quiénes la integran y la forma en la que se determina la antigüedad indispensable, así como los cargos que de conformidad con ésta, deben corresponder (numeral 2.)¹⁰².

El desarrollo de la sesión constitutiva se inicia con la mención que debe hacer el Secretario General de los integrantes de la Mesa de decanos y la petición para que tomen asiento en sus lugares del *presidium* (numeral 3).

¹⁰² El criterio de medición de la antigüedad es la cantidad de años efectivos que se ha fungido como legislador federal. Previéndose la solución para el caso de empate en antigüedades, la cual consistirá en el criterio del mayor número de legislaturas a las que se haya pertenecido y en caso de repetirse el empate, se tomará en cuenta la edad del legislador. Así, el legislador electo que cuente con la mayor antigüedad será el Presidente de la mesa de Decanos, los tres siguientes serán los vicepresidentes y los últimos tres serán secretarios.

INTEGRACIÓN DE LA MESA DE DECANOS



2.3.1 ACTOS LEGISLATIVOS DE LA SESIÓN CONSTITUTIVA Y ELECCIÓN DEL ÓRGANO MÁXIMO DE DIRECCIÓN CAMARAL

Una vez instalada la sesión, de conformidad con los preceptos 15 y 16 de la citada Ley, los actos más relevantes que se presentan son:

- Comprobación y declaración del quórum
- Apertura de la sesión
- Determinación de los puntos del orden del día:
 - Declaración del quórum
 - Protesta constitucional del presidente de la mesa de decanos:
 - Protesta constitucional de los diputados electos presentes;
 - Elección de los integrantes de la mesa directiva;
 - Declaración de la legal constitución de la Cámara;
 - Cita para la sesión de Congreso General, y
 - Designación de comisiones de cortesía.

Los tres últimos puntos corresponden, de conformidad con la Ley citada, a la Mesa Directiva, estableciendo con ello sus primeras tareas legislativas.

2.4 PERÍODOS DE SESIONES. APERTURA Y CLAUSURA

La Constitución (artículos 65 y 66) y la Ley Orgánica (artículos 4 y 6) determinan las fechas de apertura y clausura de los períodos de sesiones ordinarias. No obstante, el Reglamento (artículos 1 y 12) solamente hace referencia a un período, el primero. En razón de la posteridad y mayor jerarquía de las disposiciones constitucionales y legales, la norma reglamentaria respecto del número de períodos de sesiones ordinarias, se encuentra derogada.

Por su parte, la Ley Orgánica establece las horas en que se efectuarán las sesiones de apertura de los dos períodos de sesiones ordinarias de cada año de ejercicio, determinación que en lo que se refiere al primer período es acorde con la norma reglamentaria del artículo 12. Asimismo, el texto correspondiente a la declaratoria de apertura de los períodos de sesiones ordinarias, contenida en el artículo 12, muestra diferencias respecto a la norma legal, aunque cabe señalar que como en el caso del artículo 1, ha sido derogada por efecto de la ley, que es un ordenamiento posterior y de mayor jerarquía.

En el mismo sentido, la Ley Orgánica determina que la actividad básica de ambos períodos de sesiones ordinarias será el estudio, discusión y votación de las iniciativas de Ley y dispone que en cada uno de ellos se ocupará preferentemente de lo asuntos que determine la propia.

La Ley añade que cada uno de los períodos de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para atender los asuntos de su competencia, determinando posteriormente que los períodos pueden terminar antes de las fechas señaladas para su clausura, siempre y cuando las dos Cámaras lo concuerden, resolviendo lo conducente el Presidente de la República, en caso de que no se diera el acuerdo de las Cámaras. Se establece además, que el primer período de sesiones ordinarias se ampliará

hasta el 31 de diciembre, el año en que el Presidente de la República inicie su encargo.

2.4.1 TIPOS DE SESIONES

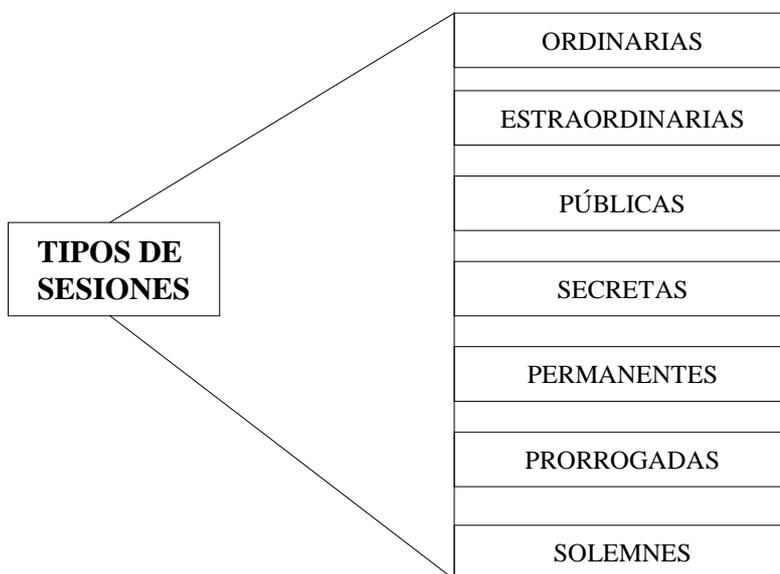
De conformidad con el artículo 27 del Reglamento, las sesiones de las Cámaras son ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes. Atendiendo lo enunciado en la Constitución (artículos 65 y 66) las sesiones ordinarias son las que se llevan a cabo durante de los períodos previamente establecidos.

Por sesiones extraordinarias, debemos entender, según el Reglamento -artículo 28, párrafo segundo- como aquellas que se celebren fuera de los periodos establecidos o en los días feriados, dentro de ellos. El órgano legislativo encargado de citar a sesión extraordinaria será la Comisión Permanente, en los términos establecidos en el artículo 67 constitucional.

Por sesiones permanentes, el mismo artículo 28 del ordenamiento legal citado, en su párrafo tercero, confiere que las sesiones celebradas con este carácter contarán con el acuerdo expreso de los miembros de cada una de las Cámaras y sólo con el objeto de tratar un asunto previamente determinado.

Esta clasificación de sesiones congresionales puede esquematizarse de la siguiente forma:

CLASIFICACIÓN DE SESIONES CONGRESIONALES



FUENTE: Elaboración propia con base en la LOCG

2.4.2 INICIO Y DURACIÓN DE LAS SESIONES.

La disposición reglamentaria referente a la hora de inicio y duración de las sesiones refiere que tendrán una duración de cuatro horas, comenzando a las 12:00 horas. No obstante, en virtud de un Acuerdo parlamentario aprobado el 6 de noviembre de 1997 por la LVII Legislatura Federal (1997-2000) y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre del mismo año, la hora de inicio y duración de las sesiones quedó modificada. Así lo confiere el artículo tercero que a la letra dice:

“Artículo Tercero.

Las sesiones de la Cámara iniciarán a las diez de la mañana y tendrán una duración de cinco horas. El Presidente de la Mesa Directiva podrá prorrogarla a fin de concluir la discusión en curso. En caso de no haberse iniciado la discusión en lo particular, ésta se realizará en la siguiente sesión.

Cuando las circunstancias lo ameriten, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política podrá acordar la celebración de una sesión con mayor duración que la señalada en este artículo”

Cabe destacar que este Acuerdo continuó vigente durante los trabajos de la LVIII Legislatura Federal (2000-2003).

2.4.3 OTROS TIPOS DE SESIONES

- a) *Sesión Pública.* Se denomina así a la reunión de los trabajos de los legisladores donde no existe ninguna limitante para las personas interesadas en asistir. El único requisito que se pide a los asistentes es el acatamiento a las regla de orden y seguridad establecidas en los ordenamientos internos para la estancia en el recinto. Su regulación se encuentra suscrita en los artículos 27 y 205 del Reglamento.
- b) *Sesión secreta.* Esta es entendida como aquella en la que se reúnen los legisladores para tratar asuntos internos del órgano legislativo o los que son calificados previamente como reservados. Los días dispuestos para la celebración de sesiones secreta según lo dispuesto en el Reglamento, artículo 31 serán los días lunes de cada semana. Para tratar asuntos extraordinarios, la disposición de este tipo de reuniones se encuentra en el artículo 32 del mismo ordenamiento.
- c) *Sesión permanente.* Estas sesiones son las que se celebran para abordar un asunto particular que debido a su naturaleza, requieren de una atención y discusión específica. Su regulación se encuentra en los artículos 27, 41, 42, 43 y 44 del Reglamento.
- d) *Sesión prorrogada.* Es aquella en la cual, una vez concluido el tiempo de duración de la sesión normal, se toma la decisión de prorrogarla a fin de

sesionar más tiempo y poder concluir los trabajos legislativos. Su regulación la encontramos en los artículos 28 y 109 del Reglamento y en el acuerdo Parlamentario referido, en su artículo tercero.

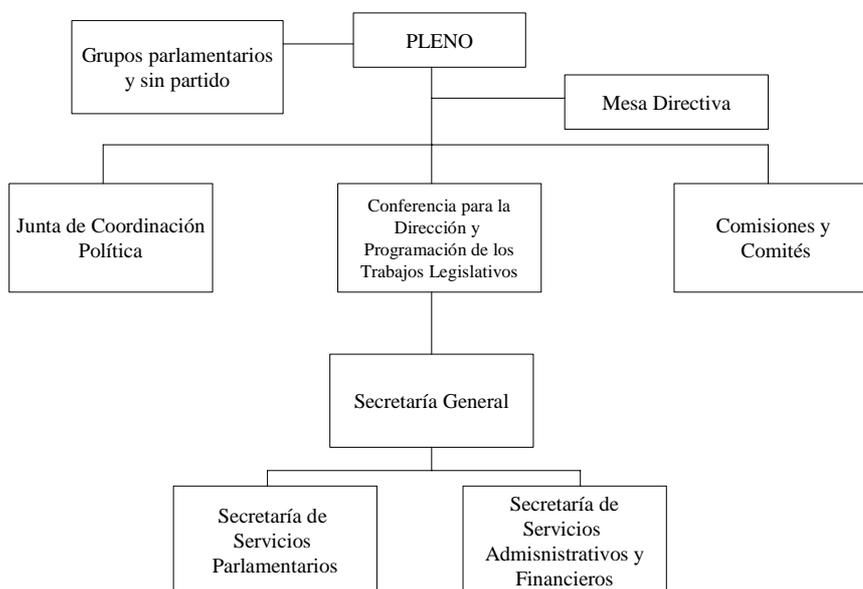
- e) *Sesión solemne*. El artículo 5º de la ley Orgánica determina que el Congreso se podrá reunir en sesión conjunta (Cámara de Diputados y Senadores) para celebrar las sesiones solemnes. El mismo ordenamiento legal señala en su artículo 100, numeral 1, la celebración de sesión solemne en la Cámara de Senadores durante el mes de octubre de cada año en ocasión de la entrega de la Medalla “Belisario Domínguez” que esta colegisladora entrega al ciudadano seleccionado.

2.5 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Para el funcionamiento de los trabajos legislativos, la Cámara se encuentra integrada por los siguientes órganos. Mesa Directiva, Grupos Parlamentarios, Junta de Coordinación Política, Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, Comisiones y Comités, Secretaría de los Servicios Parlamentarios, Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y otros órganos técnicos.

De acuerdo a la Ley Orgánica, el organigrama sobre la conformación de la Cámara de Diputados se describe de la siguiente forma:

ORGANIZACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS



Fuente: Elaboración propia con base en la LOCG

2.5.1 INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA MESA DIRECTIVA

La Ley Orgánica en sus artículos 17, numerales 1 y 5; y 21 hacen referencia a la integración y funcionamiento de este órgano legislativo. En estos preceptos se determina lo siguiente:

- El número y la asignación de los cargos que los funcionarios integrantes de la misma deben cumplir.
- El órgano -dicta la Ley-, se encuentra integrado por un Presidente, 3 Vicepresidentes y 3 Secretarios.
- La duración de su encargo será de un año.
- Se establece asimismo, la prohibición de pertenecer a éste a los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios.
- Reuniones de trabajo, por lo menos una vez a la semana, durante los períodos de sesiones ordinarias; y durante los recesos con la periodicidad previamente acordada por sus integrantes.

- La dirección y coordinación de los trabajos de la Mesa Directiva se encontrará a cargo del Presidente de la misma.
- Las decisiones se toman por consenso o mayoría absoluta, en caso de que el primero no se alcance. En el momento en que la votación de un asunto resulte con empate, se contará con el voto de calidad a cargo del Presidente.
- El Secretario General de la Cámara, fungirá como Secretario Técnico de la Mesa Directiva, y contará con derecho a voz.

2.5.1.1 PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DE LA MESA DIRECTIVA

La Ley Orgánica establece en sus artículos 17, numerales 2, 3, 4 y 7; 18, 19, numerales 3 y 4 el procedimiento legal a que ha lugar la elección de los miembros de la Mesa Directiva. Al respecto señala lo siguiente:

- Los integrantes son electos mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara, mediante listas o planillas, donde se asienten los nombres con sus respectivos cargos, propuestos por los coordinadores de los grupos parlamentarios. La elección puede efectuarse por cédulas o mediante votación electrónica.
- Los candidatos propuestos deberán contar con la experiencia para la conducción de los trabajos legislativos.
- Los candidatos para ocupar los cargos de la Mesa Directiva deberán contar con los siguientes requisitos: trayectoria y comportamiento que deriven en experiencia en la conducción de asambleas, prudencia, tolerancia y respeto
- El artículo 19, de la Ley refiere, en su numeral tercero, que toda elección de integrante de la mesa se realizará mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en el pleno.

- La remoción de sus integrantes la establece el mismo precepto en su numeral cuarto. Esta –se indica- se dará con el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en la Cámara cuando se susciten las siguientes causas: transgresión grave a la Constitución y a la misma Ley; incumplimiento de a los acuerdos tomados por el pleno y cuando se afecten las atribuciones constitucionales y legales de ese órgano legislativo; así como exista una ausencia reiterada, sin justificación, a las sesiones de la Cámara o a las reuniones de la Mesa Directiva.

2.5.1.2 ATRIBUCIONES DE LA MESA DIRECTIVA

La ley Orgánica en sus artículos 20 y 29, numeral 3; así como el reglamento parlamentario relativo a la integración del orden del día, las discusiones y las votaciones aprobado en diciembre de 2001, en sus artículos cuarto, octavo y décimo establecen las siguientes atribuciones para la Mesa Directiva:

- Actuar con imparcialidad y objetividad.
- Interpretar las normas que regulan la actividad parlamentaria.
- Conducir las sesiones de la Cámara asegurando el adecuado desarrollo de los trabajos en el pleno.
- Garantizar la legalidad de los trabajos legislativos.
- Formular y cumplir el orden del día de las sesiones.
- Vigilar que los documentos que conduzca el pleno cumplan con los requisitos legales.
- Designar comisiones de cortesía.
- Elaborar el anteproyecto de las normas estatutarias para la regulación del servicio de carrera de la Cámara.
- Asignar las áreas y curules que correspondan a los grupos parlamentarios dentro del salón de sesiones.

Las facultades que establece el Acuerdo referido, para este órgano legislativo son las siguientes:

- Dispensar la lectura del Acta de la sesión anterior.
- Proponer al pleno la inclusión extraordinaria de algún asunto no contenido en el Orden del Día publicado en la gaceta Parlamentaria.
- Acordar que la discusión en lo particular, se un dictamen, se realice en la sesión inmediata siguiente.
- Ordenar la apertura del sistema electrónico de votación.

2.5.1.3 ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La Ley Orgánica confiere en sus artículos 5º numeral 2, 22, numeral 1, 2 y 4; 23, numerales 1, incisos h), i), k), l), o) y p) y 2; 27, numeral 2; y 37, las siguientes atribuciones al Presidente:

- Presidir las sesiones del Congreso General
- Representar la unidad de la Cámara y fungir como su representante legal.
- Firmar la correspondencia y comunicaciones de ese órgano legislativo.
- Representar protocolariamente a la Cámara.
- Garantizar el fuero constitucional de los legisladores.
- Resguardar el recinto parlamentario y vigilar por su inviolabilidad.
- Conducir las relaciones institucionales de la Cámara con los otros poderes de la Unión.
- Hacer prevalecer el interés general de la Cámara.
- Tomar libremente las decisiones para el ejercicio de sus atribuciones y únicamente responder de ellas ante el pleno cuando se aparte de las disposiciones legales.
- Ordenar el auxilio de la fuerza pública en casos que así se requiera.
- Disponer la elaboración del Bando Solemne para dar a conocer la declaración del Presidente de la República electo.

- Presidir la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, convocar a sus reuniones y supervisar, por conducto del Secretario General, los acuerdos que en ella se tomen.
- Llevar el registro del número de integrantes de cada uno de los grupos parlamentarios.

ATRIBUCIONES COMO PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA

La Ley Orgánica establece en sus artículos 16, 21, numeral 1; 22, numerales 3 y 4; y 23 numeral 1, incisos a) al h), j), m), n), y p); por su parte, el Reglamento en sus artículos 18, 19, 20 y 21, las siguientes atribuciones para el Presidente de la Mesa Directiva:

- Declarar la constitución legal de la Cámara de Diputados
- Presidir las sesiones del Congreso general, de Cámara y de la Comisión Permanente.
- Coordinar y dirigir los trabajos de la Mesa Directiva
- Citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones.
- Responder de sus actos ante el Pleno.
- Conducir los debates de la Cámara mediante actos tales como:
 - Conceder el uso de la palabra
 - Ordenar se proceda a emitir las votaciones
 - Formular las declaratorias procedentes
 - Dar curso y trámite a los asuntos y negocios de conformidad con la normatividad aplicable.
 - Exigir y hacer prevalecer el orden
 - Firmar las leyes y decretos que expida el Congreso general.
- Requerir la asistencia de los diputados faltantes.
- Acordar con el titular de la Coordinación de Comunicación Social de la Cámara

Por otro lado, en casos de ausencia del Presidente de la Mesa Directiva, la Ley dispone dos tipos, a saber:

- Ausencias temporales, de 21 días o menos, durante los periodos de sesiones, así como de 45 días o menos en los recesos.
- Ausencias definitivas, son consideradas así, aquellas que superan los días señalados, disponiéndose para su reestablecimiento, la designación de uno de los Vicepresidentes “en funciones de Presidente”, hasta en tanto se haga la elección correspondiente.

La disposición que el Reglamento establece consiste en que las faltas del Presidente serán cubiertas por uno de los vicepresidentes quien ejercerá todas las funciones del primero (artículo 17).

2.5.2 LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. CONCEPTO Y FUNCIONES

Por “grupo parlamentario”, la Ley Orgánica, atendiendo lo estipulado en el artículo 70, párrafo tercero, define en su artículo 26, numeral 1, que es el conjunto de diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.

El mismo precepto legal establece en su numeral 2, que la integración de un grupo parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara.

En igual sentido, el artículo 28 de la Ley añade la función que los grupos parlamentarios tienen hacia sus integrantes y que consiste en proporcionar información, asesoría y elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario.

2.5.2.1 REQUISITOS PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

De conformidad con el artículo 14, numeral 4, de la Ley en comento, el Secretario General de cada uno de los partidos comunicará a la Cámara la conformación de su grupo parlamentario, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección. Por su parte, el artículo 26, de la misma Ley, establece los requisitos para la conformación de los grupos, como sigue:

- Ser cuando menos cinco diputados.
- Que los integrantes manifiesten la misma afiliación política.
- Entregar a la Secretaría General del órgano legislativo, en la primera sesión ordinaria, los siguientes documentos:
- Acta de constitución del grupo que contenga las normas de funcionamiento interno acordadas por los integrantes del grupo y conforme a las disposiciones estatutarias del partido al que pertenezcan.
- Nombre del diputado asignado como Coordinador del grupo, así como de quienes desempeñen actividades directivas dentro del mismo.

2.5.2.2 FUNCIONES DEL COORDINADOR PARLAMENTARIO

El artículo 27, de la Ley señala que las funciones del Coordinador parlamentario son:

- Expresar la voluntad de su Grupo parlamentario.
- Participar con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y programación de los trabajos Legislativos.
- Comunicar a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su Grupo durante el tiempo que dure la Legislatura.

Por su parte, el artículo 29, numeral 3, confiere como una facultad el formular propuestas a la Mesa Directiva en lo que toca a la ocupación de los espacios y curules en el salón de sesiones.

DIPUTADOS SIN PARTIDO

Son considerados diputados sin partido aquellos que no se inscriban o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario sin integrarse a otro existente. Así lo manifiesta el artículo 30 del mismo ordenamiento legal. Agrega que éstos gozarán de las mismas consideraciones y apoyos de acuerdo a las posibilidades de la Cámara.

2.5.3 JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA (JCP)

CONCEPTO. De conformidad con el artículo 33 de la Ley la Junta de Coordinación Política es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.

2.5.3.1 INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA JCP.

Los artículos 31 y 35 de la Ley señalan lo siguiente:

- Este órgano legislativo se integra con los coordinadores de los grupos parlamentarios.
- Se encuentra presidido por el término de la legislatura por el coordinador del grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta de los legisladores que integran la Cámara. En caso de que ningún grupo parlamentario cuente con dicha mayoría, la propia Ley determina que la presidencia será anual, quedando repartida en orden decreciente entre los Coordinadores cuyos grupos cuenten con el mayor número de diputados. Esto

se traduce de la siguiente forma: primer año legislativo, mayoría relativa; segundo año, primera minoría y tercer año, segunda minoría.

- En caso de ausencias temporales o definitivas del presidente, se suplirá por un designado del grupo parlamentario al que pertenezca. De este hecho, deberá darse aviso al Presidente de la Cámara, así como a la propia Junta.
- De conformidad con las reglas internas de cada grupo parlamentario, puede haber sustitución temporal de los integrantes de la Junta.
- La Junta se instala al inicio de la legislatura, a más tardar en la segunda sesión ordinaria de la Cámara.
- Las reuniones se realizan cuando menos una vez por semana durante los períodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde la propia Junta durante los recesos.
- Las decisiones de este órgano colegiado se adoptan por mayoría absoluta a través del sistema de voto ponderado. Es decir, cada coordinador representa tantos votos como legisladores integren su grupo parlamentario.
- El Secretario General de la Cámara actúa como Secretario Técnico de la Junta. En las reuniones de trabajo, éste cuenta con voz pero sin voto.

2.5.3.2 ATRIBUCIONES DE LA JUNTA

De acuerdo a la Ley, son atribuciones de la Junta las estipuladas en los artículos 34, 43, numeral 2; y 46 numeral 3, estas se refieren a:

- Impulsar la conformación de acuerdos para agilizar el trabajo legislativo.
- Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno de la Cámara proyectos de puntos de acuerdo,, pronunciamientos y declaraciones, que entrañen una posición política de la Cámara.
- Proponer al Pleno:
 - La integración de la Comisiones y Comités.
 - La designación de las delegaciones para la atención de reuniones interparlamentarias.
 - La constitución de grupos de amistad.

- Presentar el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara.
- Someter a la consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el ante proyecto de la parte del Estatuto que norma lo referente al servicio de carrera.
- Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como espacios físicos a los grupos parlamentarios.
- Disponer la subvención mensual para los grupos parlamentarios.

2.5.4 CONFERENCIA PARA LA DIRECCIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS

CONCEPTO. La Ley la define como el órgano encargado de realizar las tareas de preparación y programación de los trabajos que constitucionalmente le corresponden a la Cámara de Diputados.

2.5.4.1 INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El artículo 37, de esta Ley señala que este órgano legislativo estará integrado por el Presidente de la Cámara, quien la presidirá, y con los miembros de la Junta de Coordinación Política, la cual deberá quedar integrada a más tardar al día siguiente de que se haya constituido la JCP.

En caso de que en el tratamiento de algún tema exista empate, el Presidente contará con el voto de calidad.

Las resoluciones en este órgano, serán tomadas por consenso, en caso de que no se obtenga, se tomará en consideración el voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios.

Las reuniones de trabajo tendrán lugar cada quince días, durante los periodos de sesiones y cuando así lo determine en los recesos.

El Secretario de la Cámara funge como Secretario Técnico de la Conferencia.

2.5.4.2 ATRIBUCIONES DE LA CONFERENCIA PARA LA DIRECCIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS

De acuerdo a la Ley refiere sus atribuciones se encuentran en los siguientes artículos: 38, 20, numeral 2, incisos c) y h); 34, inciso e); 36, inciso c); 42; 45, numeral 6, inciso b); 47; 48, numeral 4, inciso f); y 53. Estas son:

- Establecer el programa legislativo y su calendarización para su desahogo, durante los períodos de sesiones.
- Integrar el orden del día en cada sesión.
- Establecer las formas en las que se efectuarán los debates, discusiones y deliberaciones.
- Impulsar el trabajo de las Comisiones.
- Proponer al Pleno los nombramientos del Secretario General y Contralor de la Cámara.
- Efectuar la declaratoria de una comisión especial.
- Dar seguimiento a la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos, así como a los realizados por la Contraloría.
- Proponer ante el Pleno, a los titulares de la Secretaría General de la Cámara, y de la Contraloría Interna, quienes son nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

2.5.5 LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS

CONCEPTO. En atención a lo expresado por Francisco Berlín Valenzuela, las comisiones parlamentarias se constituyen como la “expresión de los privilegios colectivos que corresponden a las asambleas, independientemente de los personales que sus miembros poseen y los cuales se encuentran contenidos en los reglamentos internos por considerarlos básicos para el cumplimiento de sus tareas”¹⁰³.

El autor añade que la integración de comisiones o comités responde al objetivo de “construir un nivel de decisión que medie entre los legisladores individuales, agrupados en cuerpos reducidos y el conjunto de ellos que conforma el pleno, generalmente muy numeroso, y que significan un valioso auxiliar para facilitar el trabajo parlamentario. Su existencia permite que los parlamentarios adquieran conocimientos profundos y detallados de los diferentes asuntos relacionados con las funciones y actividades de las asambleas”¹⁰⁴.

En nuestra normatividad abordada, el artículo 39 numeral 1, de la Ley define el término “comisiones” como órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

2.5.5.1 TIPOS DE COMISIONES

En el ordenamiento legal en comento se establecen distintos tipos de comisiones a saber: ordinarias, especiales, de investigación y permanente.

De conformidad con el artículo 39, numeral 2, son comisiones ordinarias las que se mantienen de legislatura a legislatura. Estas son:

I. Agricultura y Ganadería;

¹⁰³ Berlín Valenzuela, Francisco. **Derecho parlamentario**. FCE, 5ª reimp., México, 2003, p. 234.

¹⁰⁴ Ídem, p. 236.

- II. Asuntos Indígenas;
- III. Atención a Grupos Vulnerables;
- IV. Ciencia y Tecnología;
- V. Comercio y Fomento Industrial;
- VI. Comunicaciones;
- VII. Cultura
- VIII. Defensa Nacional;
- IX. Desarrollo Rural;
- X. Desarrollo Social
- XI. Educación Pública y Servicios Educativos;
- XII. Energía;
- XIII. Equidad y Género;
- XIV. Fomento Cooperativo y Economía Social;
- XV. Fortalecimiento del Federalismo
- XVI. Gobernación, Población y Seguridad Pública;
- XVII. Hacienda y Crédito Público;
- XVIII. Justicia y Derechos Humanos;
- XIX. Juventud y Deporte;
- XX. Marina;
- XXI. Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- XVII. participación Ciudadana;
- XXIII. Pesca;
- XXIV. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios;
- XXV. Presupuesto y Cuenta Pública;

- XXVI. Puntos Constitucionales;
- XXVII. Radio, Televisión y Cinematografía;
- XXVIII. Recursos Hidráulicos;
- XXIX. Reforma Agraria
- XXX. relaciones Exteriores.
- XXXI. Salud;
- XXXII. Seguridad Social.
- XXXIII. Trabajo y Previsión Social;
- XXXIV. Transportes;
- XXXV. Turismo; y
- XXXVI. Vivienda.

Por su parte, el artículo 40 establece un tipo de comisión ordinaria y permanente, esta es denominada Comisión Jurisdiccional.

Las *Comisiones Especiales* se crean de acuerdo al artículo 42, por el Pleno y tienen como tarea hacerse cargo de un asunto específico. Estas también se encuentran reguladas por el Reglamento en sus artículos 71 y 78.

De conformidad con el precepto 42, el acuerdo que la establezca señalará su objeto, el número de integrantes y el plazo para la realización de sus actividades. Una vez cumplido su objeto, éstas se extinguirán. De este hecho el Secretario General de la Cámara informará a la Conferencia misma que se encargará de hacer la declaración de su extinción.

Las *Comisiones de Investigación* tienen su fundamentación en el artículo 93, tercer párrafo, de la Constitución Política y del artículo 41 de la Ley. Estas se constituyen con carácter transitorio por acuerdo del pleno y a solicitud de la cuarta parte de los

miembros de la Cámara, para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados federales o de empresas de participación estatal mayoritaria. Sus resultados se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

2.5.6 COMISIÓN PERMANENTE

La Comisión Permanente tiene su origen en el artículo 73, primer párrafo, de la Constitución; en los artículos 116, 117 y 118 de la Ley; y en el artículo 171 del Reglamento.

La Comisión Permanente se integra con 37 miembros (19 diputados y 18 senadores) nombrados por sus respectivas Cámaras. De conformidad con la Ley, el nombramiento de los integrantes deberá realizarse durante la última sesión de cada período ordinario, mediante voto secreto.

Mientras que la Constitución señala que para cada titular integrante se nombrará un sustituto, la Ley, por su parte, señala que se nombrarán el mismo número de titulares y sustitutos a fin de que estos suplan a los primeros.

La Ley y el Reglamento determinan que el mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias e inmediatamente después de la ceremonia de clausura se procederá a nombrar por mayoría de votos a los integrantes de la Mesa Directiva.

Según los artículos 23, numeral 1, inciso a) y 118 a 120 de la Ley; 172 y 173 del Reglamento, la Mesa Directiva estará integrada por un Presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios: dos diputados y dos senadores.

Realizada la elección de la Mesa Directiva, sus integrantes toman posesión y el Presidente declarará instalada la Comisión.

La Mesa Directiva ejercerá sus funciones durante el receso de las Cámaras para el que fue elegida

El presidente y vicepresidente serán elegidos alternadamente de entre los diputados en un receso y de entre los senadores en el siguiente.

2.5.6.1 ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE

Los términos que confieren las atribuciones de la Comisión Permanente se encuentra en los artículos 29, 37, apartado c) fracciones II, III y IV; 76, fracc. V; 78, segundo párrafo; y 84, 85, 87, 88, 99 y 135 de la Constitución. En los artículos 125 a 128 de la Ley.

Entre las atribuciones que esta Comisión cuenta, mencionamos las siguientes:

- Prestar consentimiento para el uso de la guardia nacional.
- Recibir la protesta del Presidente de la República cuando así se requiera.
- Emitir las convocatorias a sesiones extraordinarias.
- Conceder o negar la ratificación al nombramiento del procurador General de la República, entre otras.

2.5.6.2 FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN PERMANENTE

La Ley y el Reglamento regulan el funcionamiento de esta Comisión. Los preceptos normativos a que se hace referencia son 121 a 124; 127 y 129 de la Ley; 175, 179 y 180 a 183 del Reglamento.

La mecánica a seguir dentro de dicha Comisión es la siguiente:

- Las sesiones se efectúan una vez por semana en los días y horas previamente establecidos por su Presidente.
- Las resoluciones serán adoptadas por mayoría.

- Los asuntos que se presenten en el pleno de la Comisión serán turnados a las comisiones correspondientes de cada Cámara.
- Integrar un inventario para entregarlo a cada una de las Cámaras el último día útil de su ejercicio.

2.5.7 INTEGRACIÓN DE LAS COMISIONES ORDINARIAS

La Ley determina las bases fundamentales que regirán la integración de cada tipo de comisiones, así como el Reglamento (art. 84) la prohibición para que miembros de la Mesa se incorporen a los trabajos de éstas.

El artículo 43, en sus numerales 1 a 6, confiere que las comisiones ordinarias se integrarán durante el primer mes de ejercicio de la legislatura. Estas tendrían hasta 30 miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Los diputados podrán pertenecer a tres comisiones como máximo. No se computará la pertenencia a las comisiones Jurisdiccional y de investigación.

Asimismo agrega que el criterio para su constitución será el de proporcionalidad, entre la integración del pleno y la conformación de las comisiones. Esta tarea estará a cargo de la JCP. Esta postulará a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios.

En caso de que un diputado se separe de su grupo parlamentario, este último podrá solicitar su sustitución en la comisión a la que pertenezca. De igual forma se establece que los miembros de la Mesa Directiva no podrán formar parte de las comisiones.

Una vez instaladas las Comisiones y habiéndose declarado abierto el período de sesiones, el artículo 93 de la Constitución enuncia que los secretarios de Estado y los jefes de los departamentos administrativos darán cuenta ante el Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos. Con este hecho, todas y cada una de las

comisiones inician sus tareas legislativas en el ámbito de atribuciones legalmente establecido.

2.5.7.1 ATRIBUCIONES DE LAS COMISIONES ORDINARIAS

De conformidad con el artículo 45, numeral 6 de la Ley, las atribuciones de las comisiones son las siguientes:

- Elaborar su programa anual de trabajo;
- Rendir un informe semestral de actividades a la Conferencia;
- Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que le sean turnados el cual deberá entregar a la siguiente legislatura;
- Sesionar cuando menos una vez al mes;
- Resolver los asuntos turnados por la Mesa Directiva;
- Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia;
- Realizar las actividades derivadas de la Ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados en el pleno de la Cámara.

En este espacio hemos hecho referencia al ámbito legal y reglamentario –al sistema de comisiones y sus atribuciones-, bajo el cual se desarrollan las tareas de los representantes populares en la Cámara de Diputados. Al inicio del siguiente capítulo retomaremos este punto a fin de dar cuenta de las reformas hechas a la Ley Orgánica, durante las legislaturas 57 y 58. En el mismo renglón se mencionarán los acuerdos parlamentarios suscritos en este período.

Ahora abordaremos otro de los aspectos elementales que para los propósitos de esta investigación no debe ser ajeno, toda vez que va ligado al aspecto organizacional ya descrito. Nos referimos al proceso legislativo.

2.6 EL PROCESO LEGISLATVO

Por proceso legislativo debemos entender el trayecto que sigue la elaboración y aprobación de una Ley, así como al papel que corresponde desempeñar a los órganos constitucionales encargados de ejercer este derecho.

Inicialmente podemos decir que este proceso tiene su punto de partida con la integración de una iniciativa -elaborada y presentada por parte de algunos de los sujetos facultado para ello-, en el orden del día elaborado por la Junta de Coordinación Política, quien se encargará de hacerlo llegar a la mesa directiva. Una vez leída ante el pleno, la presidencia de la mesa directiva proviene a turnarla a la comisión respectiva donde se procederá a su atención, discusión y dictaminación. Asimismo, ordenará su publicación en la Gaceta Parlamentaria. Con este hecho, la Cámara queda establecida como Cámara de Origen.

Cuando en el seno de la comisión correspondiente, el dictamen de una iniciativa resulta negativo, se desecha; en caso contrario, es decir, resulta positivo se envía a la mesa directiva a través de la Junta de Coordinación Política, a fin de incorporarla en el orden del día de la sesión pública siguiente para su discusión y en su caso, aprobación. Si el dictamen es rechazado se regresa a la comisión con las observaciones correspondientes, en caso de ser aprobado, se ordena su publicación en la Gaceta Parlamentaria y se turna a la colegisladora la cual se constituirá como Cámara Revisora.

De lo expuesto hasta aquí, resulta válido proceder a entrar un poco más a detalle aplicando el marco jurídico y legal establecido a fin de entender cada uno de los momentos del procedimiento en comento.

2.6.1 ETAPAS DEL PROCESO LEGISLATIVO

A decir del constitucionalista Eduardo García Maynez son seis las etapas por las que una iniciativa o proyecto de ley atraviesa, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia¹⁰⁵. A continuación explicaremos cada una de estas etapas.

- **Iniciativa.** Siguiendo al autor, la iniciativa “es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley”¹⁰⁶. Al respecto, el artículo 71 constitucional y el 55 del Reglamento Interior, confieren el derecho de iniciar leyes o decretos al Presidente de la República; a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y a las legislaturas de los estados.

El precepto constitucional referido previene en su segundo párrafo que “las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates”.

Por su parte, el artículo 122 del mismo ordenamiento general, en su base primera, fracción V, inciso ñ) confiere esta potestad a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en las materias relativas a su jurisdicción.

En este marco debemos precisar que, aunque el Presidente de la República se encuentra facultado para proponer iniciativas o proyectos de ley, de manera puntual se encuentra obligado a presentar ante la Cámara de Diputados tres tipos de iniciativas anualmente (Art. 74 Constitucional), a saber: de la ley de ingresos, del presupuesto de egresos de la federación y, de la cuenta pública.

¹⁰⁵ García Maynez, Eduardo. **Introducción al Estudio del Derecho**. Ed. Porrúa, México, 1980, p. 53.

¹⁰⁶ Ídem. p. 54.

- **Discusión.** “Es el acto mediante el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas”¹⁰⁷. El artículo 72 de la carta fundamental estipula en su primer párrafo que “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”. Es aquí donde cabe hacer la siguiente distinción. Cuando una iniciativa ingresa a una de las dos cámaras, a la que haya ingresado se le da el nombre de cámara de origen. Ahí será sometida al procedimiento legislativo y una vez aprobada se enviará a la colegisladora, la cual se constituirá en cámara revisora, donde recibirá el mismo tratamiento procedimental.

Debemos puntualizar que en esta fase, el procedimiento legislativo ordena la participación de la comisión encargada de estudiar la iniciativa y, en su caso, elaborar el dictamen correspondiente, el cual, deberá ser presentado dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido, según lo señala el artículo 87 del Reglamento Interior. El mismo ordenamiento reglamentario expresa que “Para que haya dictamen de Comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos disintiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito” (Art. 88).

Una vez iniciada la sesión plenaria y llegado el momento de presentar el dictamen, se entra a la fase de la discusión. Resulta imprescindible puntualizar una precisión con el propósito de ilustrar con mayor detalle la dinámica parlamentaria que se observa al momento de aprobar un dictamen o proyecto de ley.

Durante los trabajos de las legislaturas LVII y LVIII se aprobaron dos acuerdos parlamentarios que modificaron sustancialmente el orden de las discusiones. Explicaremos en seguida en qué consistieron dichas modificaciones.

¹⁰⁷ Ídem. p. 54.

El 6 de noviembre de 1997, la Junta de Coordinación Política con la finalidad de “adoptar lineamientos para dinamizar la actividad legislativa” sometió a la consideración del pleno cameral el “Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados” el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre de ese mismo año.

En este documento legislativo se establecen los días para la celebración de sesiones de la Cámara de Diputados; el inicio y duración de las mismas. Asimismo se subraya el papel de la Junta de Coordinación Política en cuanto a la programación de las sesiones e integración del orden del día y su relación con las comisiones, comités y diputados independientes. En igual sentido, se especifica la forma de efectuar la realización de las votaciones.

En lo que hace a los propósitos de la creación de la Gaceta Parlamentaria, se indica los términos, plazos y documentales sujetos para su publicación

Con relación a la publicación de orden del día se hace notar que ésta deberá realizarse con 24 horas de anticipación a la hora de iniciar la sesión. De igual forma, se establece la obligatoriedad de acompañar al orden del día la documentación de los puntos a tratar.

Se especificó que la publicación de los dictámenes deberían publicarse con cuarenta y ocho horas de anticipación al inicio de la sesión en la cual serían sometidos a discusión y votación del pleno y únicamente por acuerdo de la JCP y extraordinariamente se incluiría un punto no contenido en el orden del día publicado.

En lo relativo a las discusiones, consideramos fundamental integrar de manera textual la forma en la que el punto quedó establecido en este Acuerdo, toda vez que sintetiza y da mayor claridad al contenido del Reglamento del Gobierno Interior.

“Capítulo Cuarto. De las Discusiones

Artículo Décimo Cuarto

Los dictámenes y proposiciones publicados de conformidad con el presente Acuerdo podrán ser objeto de dispensa de lectura, previa consulta al Pleno en votación económica; pero en todo caso la publicación de los dictámenes surtirá los efectos del artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior¹⁰⁸.

Artículo Décimo Quinto.

Todo dictamen estará sujeto a discusión en lo general, y en lo particular sólo sobre los artículos reservados. La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política podrá acordar que la discusión en lo particular de un dictamen se realice en la sesión inmediata siguiente a aquélla en que se discuta en lo general.

Cuando el dictamen conste de un solo artículo se discutirá de una vez en lo general y en lo particular.

Artículo Décimo Sexto.

Las discusiones en lo general de dictámenes de ley o decreto se desarrollarán de la manera siguiente:

- a. Cada grupo parlamentario dispondrá de quince minutos para una intervención, y
- b. Se abrirán hasta dos turnos de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, quienes dispondrán de diez minutos cada uno.

Los diputados y diputadas que no pertenezcan a ningún grupo parlamentario acordarán con uno de los grupos parlamentarios su participación en el debate general señalado en el inciso a y podrán inscribirse directamente en el señalado en el inciso b.

Las intervenciones de los grupos parlamentarios se realizarán en orden creciente en razón al número de diputados y diputadas que los conforman.

Al concluir el primer turno a que se refiere el inciso b, el Presidente podrá consultar a la Cámara si el asunto se considera suficientemente discutido, pero, en todo caso, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política podrá decidir que se efectúe el segundo turno.

Tratándose de dictámenes relativos a reformas constitucionales, el tiempo para las discusiones en lo general que corresponda a cada grupo parlamentario será de veinte minutos; asimismo, para la discusión en contra y en pro, los oradores dispondrán de quince minutos.

Artículo Décimo Séptimo.

Agotada la discusión en lo general y consultado el Pleno sobre artículos reservados para discusión en lo particular, en un sólo acto se votará el dictamen en lo general y los artículos no reservados.

¹⁰⁸ El artículo 108 del Reglamento señala que “Siempre que al principio de la discusión lo pida algún individuo de la Cámara, la Comisión Dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aun leer constancias del expediente, si fuere necesario; acto continuo, seguirá el debate”

Si el dictamen fuere rechazado al término de la discusión en lo general, en la sesión siguiente se pondrá a discusión el voto particular, siempre que éste se hubiera publicado con la anticipación señalada en el artículo décimo segundo del presente Acuerdo. Si hubiese más de un voto particular se discutirá el del grupo parlamentario de mayor número de diputados y si éste se rechazara también, se procederá a discutir, en la siguiente sesión, el del Grupo Parlamentario que siga en importancia numérica, y así en lo sucesivo.

Artículo Décimo Octavo.

La discusión en lo particular de un dictamen se desarrollará de la manera siguiente:

- a. Se discutirá cada artículo reservado. Cuando el proyecto conste de más de treinta artículos se consultará al Pleno si procede su discusión por capítulos.
- b. Se abrirá un turno de hasta cuatro oradores en contra y cuatro en pro por cada artículo o grupo de artículos. Cada orador dispondrá de cinco minutos si se discute por artículo y de diez minutos cuando se discuta por grupo de artículos.

Tratándose de dictámenes relativos a reformas constitucionales, las discusiones en lo particular se harán artículo por artículo y los oradores en contra y en pro dispondrán de quince minutos cada uno.

Artículo Décimo Noveno

No se podrá poner a discusión ninguna proposición de modificación a un artículo o grupo de artículos incluidos en el dictamen, pero los oradores podrán presentarla como parte del argumento en contra.

Si un artículo o grupo de artículos sometidos a discusión en lo particular fueren rechazados por la Cámara, esa misma parte del dictamen regresará a comisión para que ésta la reelabore, tomando en cuenta la discusión, y la presente nuevamente a la Cámara en sesión posterior. Entre tanto, el resto del proyecto de ley o de decreto legislativo aprobado quedará a disposición de la Presidencia de la Mesa Directiva y no podrá turnarse a la legisladora en los términos procedentes del artículo 72 constitucional hasta que no se presente nueva propuesta de la comisión dictaminadora y la Cámara resuelva lo pertinente.

Artículo Vigésimo

Durante la discusión en lo general o en lo particular, los diputados y diputadas que no estén inscritos para hablar podrán pedir la palabra para rectificar hechos, hasta por cinco minutos, o para responder alusiones personales, hasta por cinco minutos, pero sus intervenciones se verificarán después de concluido el turno de oradores previamente inscritos. El orador iniciará su exposición precisando el hecho a rectificar o la alusión a contestar. Después de cinco intervenciones de estas características, en una discusión en lo general y, de tres, en una discusión en lo particular, la Presidencia de la Mesa Directiva podrá preguntar al Pleno si se procede a dar curso al turno siguiente de oradores o a la votación, según lo que corresponda de conformidad con las normas precedentes.

Artículo Vigésimo Primero

Cuando el orador se aparte del tema para el cual solicitó la palabra o se exceda del tiempo establecido, será llamado al orden por el Presidente y si al segundo llamado no rectifica su actitud se le retirará el uso de la palabra.

Artículo Vigésimo Segundo

Cualquier grupo parlamentario o un mínimo de cinco diputados o diputadas, podrá proponer una moción suspensiva para la discusión de un dictamen. La moción deberá solicitarse por escrito antes de que se inicie la discusión en lo general o si ésta se encuentra en curso, sólo si la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política considera fundada la propuesta. Aprobado un dictamen en lo general, no se admitirán a trámite mociones suspensivas al discutirse en lo particular. El desahogo de la moción suspensiva se hará conforme lo establecen los artículos 110 y 111 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰⁹, pero los oradores sólo dispondrán de cinco minutos para su exposición.

Artículo Vigésimo Tercero.

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política podrá acordar la celebración de debates sobre asuntos de interés general, abarcando un máximo de veinte minutos por grupo parlamentario divididos de conformidad con la propia decisión del grupo y en el orden previamente convenido.

En estos debates, la asignación integral de tiempos a cada grupo parlamentario se distribuirá como mejor lo estime el propio grupo, mediante el señalamiento de su respectivo coordinador.

Artículo Vigésimo Cuarto.

Quienes intervengan para presentar proposiciones, lo harán en un lapso no mayor de diez minutos. Toda propuesta presentada a la Cámara que no requiera ser votada de inmediato, será turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva a la comisión correspondiente, sin que proceda deliberación alguna. Sin embargo, la Presidencia podrá conceder la palabra a un máximo de dos diputados o diputadas por el lapso de cinco minutos cada uno, cuando se solicite la palabra para replicar; en este caso, el proponente tendrá derecho a una intervención de hasta cinco minutos para las aclaraciones pertinentes.

Artículo Vigésimo Quinto.

Cuando las comisiones investigadoras a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional¹¹⁰ presenten informe de resultados, la deliberación del mismo se llevará a cabo en el Pleno, en términos del artículo vigésimo tercero de este Acuerdo”.

Ya iniciados los trabajos de la LVIII Legislatura Federal y días antes de que concluyera el primer período de sesiones del primer año legislativo (14 de diciembre de 2001), la Cámara de Diputados aprobó en sesión plenaria el “Acuerdo parlamentario relativo a la integración del orden del día, las discusiones y las votaciones”. La argumentación para ello fue que “el Reglamento para el Gobierno

¹⁰⁹ El artículo 110 de este ordenamiento señala que “En el caso de moción suspensiva, se leerá la proposición y, sin otro requisito que oír a su autor, si la quiere fundar, y algún impugnador, si lo hubiere, se preguntará a la Cámara si se toma en consideración inmediatamente. En caso afirmativo se discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar, al efecto, tres individuos en pro y tres en contra; pero si la resolución de la Cámara fuese negativa, la proposición se tendrá por desechada”. Con relación al artículo 111, se expresa que “No podrá presentarse más de una proposición suspensiva en la discusión de un negocio”.

¹¹⁰ En este párrafo se hace alusión a comisiones encargadas de investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Interior no se ajusta, en algunas de sus disposiciones, a la realidad de la vida parlamentaria”.

El contenido de dicho documento acentuó la participación de la mesa directiva en la formulación e integración del orden del día y los asuntos que éste debería contener. En consecuencia, la participación de la JCP quedó suscrita a atender y hacer llegar proposiciones con punto de acuerdo de carácter inmediato a la mesa directiva para su inclusión en el orden del día. De observarse un asunto no contenido en el orden del día publicado en la Gaceta Parlamentaria, se someterá a la resolución del pleno a propuesta de la mesa directiva.

Añadimos a continuación la parte en la que este acuerdo orienta el tratamiento y la discusión de los dictámenes que son sometidos a la aprobación del pleno camarl.

“Artículo Noveno. Los dictámenes publicados podrán ser objeto de dispensa de primera o segunda lectura, sólo en el supuesto de que hayan sido publicados en la Gaceta Parlamentaria y previa consulta al Pleno en votación económica. En todo caso la publicación de los dictámenes surtirán los efectos del artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior.

Artículo Décimo. Todo dictamen estará sujeto a votación en lo general y en lo particular sólo sobre los artículos reservados. La Mesa Directiva podrá acordar que la discusión en lo particular de un dictamen se realice en la sesión inmediata siguiente a aquellas en que se discuta en lo general.

Artículo Décimo Primero. En la discusión en lo general de un dictamen podrán hacer uso de la palabra para fijar su posición un orador por Grupo Parlamentario en un tiempo no mayor de diez minutos.

En todo lo demás, la discusión del dictamen se ceñirá a lo que señala el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pudiendo la Mesa Directiva, en consenso con los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios acordar los términos del debate en cuanto al número de oradores y tiempo de las intervenciones, de conformidad con el artículo 20, numeral 2, inciso d) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos¹¹¹.”

¹¹¹ Este ordenamiento estipula en dicho inciso el “Determinar durante las sesiones las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios”.

De lo expresado en este último párrafo se desprende lo siguiente: cuando se dice que “En todo lo demás la discusión del dictamen se ceñirá a lo que señala el Reglamento” se alude al procedimiento establecido en los artículos 98 al 134. En ellos se enuncia el orden de intervención de los oradores que se hayan inscrito en contra y en pro. Cabe subrayar que el artículo 98 determina que las intervenciones de los miembros de la Cámara podrán hablar alternativamente en contra y en pro, iniciando por indicación de la presidencia de la mesa el inscrito en contra. En este punto no se precisa el tiempo de duración de las intervenciones (a diferencia del acuerdo de noviembre de 1997).

Los demás artículos proceden a precisar las intervenciones que los miembros de la comisión y el autor de la proposición en discusión podrán hacer en uso de la palabra. Asimismo, se señala la forma en la que el resto de los legisladores podrá intervenir. En este punto hemos considerado conveniente anexar el contenido del apartado relativo a las discusiones, tal y como lo contempla el Reglamento, en la parte final de este trabajo. Véase al respecto, Anexo 1.

- Aprobación. “Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total o parcial”¹¹². Cuando un dictamen o proyecto de ley habiéndose sometido a votación en lo general y en lo particular y su resultado se da en sentido positivo, se concreta la aprobación total. En cambio, cuando el dictamen, se aprueba en lo general pero en lo particular, el dictamen en alguna de sus partes –que pueden ser artículos, incisos o párrafos- la votación resulta en sentido negativo, se establece la aprobación parcial regresando el dictamen a la comisión correspondiente a fin efectuar las modificaciones con las observaciones planteadas en el pleno. Una vez hechas las adecuaciones se envía de nueva cuenta a la mesa directiva para que en la siguiente sesión se someta a la consideración de la asamblea de modo tal que su aprobación adquiera el principio de totalidad.

¹¹² García Maynez, Eduardo. op.cit. p. 55.

La votación en lo general se entiende, de acuerdo al Glosario de Términos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, “cuando el Pleno de la Cámara considera que el proyecto de ley o decreto es, en su mayoría, pertinente para la situación que pretende normar, sin entrar, por el momento, en la discusión de aquellos artículos que, habiéndose reservado, serán discutidos uno por uno en lo particular”¹¹³.

Por su parte, la votación en lo particular se presenta “cuando algún legislador estuvo a favor de un dictamen en lo general, pero reservó algunos artículos del mismo por considerar que eran perfectibles. En este caso, la asamblea discute y vota artículo por artículo de los reservados, hasta agotar todos y cada uno de los numerales reservados”¹¹⁴.

- Sanción. García Maynez lo interpreta como “la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras”¹¹⁵.

Publicación. El mismo autor lo define como “el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla”¹¹⁶. El instrumento que el Ejecutivo utiliza para dar a conocer a los ciudadanos la ley aprobada se denomina Diario Oficial de la Federación considerado como el órgano de difusión del Estado. Al respecto, la fracción I del artículo 89 constitucional establece que es facultad del Ejecutivo “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Estos tres momentos (aprobación, sanción y publicación) se encuentran contenidos en el artículo 72 de la Constitución Política de México.

¹¹³ Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/virtual/dic.htm>, p. 2

¹¹⁴ Ídem. P. 2

¹¹⁵ García Maynez, Eduardo. op.cit., p. 55.

¹¹⁶ Ídem., p. 55.

- Iniciación de la vigencia. La nueva disposición inicia su vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en los términos previamente establecidos.

A lo largo de este capítulo se ha hablado de la organización interna de la Cámara de Diputados, de igual forma se ha hecho mención al proceso legislativo. En ambos hemos aludido a documentos tales como iniciativas y dictámenes. Los aspectos esenciales de las iniciativas ya han quedado descritos, sin embargo, resulta sugerente precisar qué es y cuáles son los elementos que un dictamen debe contener. En tal virtud, como último punto nos dispondremos a hacer una breve referencia.

2.6.2 CONCEPTO Y ELEMENTOS DEL DICTAMEN

De acuerdo al Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, el dictamen es “una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión de un parlamento o Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la asamblea, la cual se encuentra sujeta a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva debiendo contener, para ello, una parte expositiva de las razones en que se funde la resolución”¹¹⁷.

Cabe señalar que cuando un dictamen resulta en sentido aprobatorio, en el seno de la comisión, se turna por conducto de su presidente a la mesa directiva. En caso de que al discutirse y ser sometido a votación el sentido de ésta resulte negativo, el presidente de la comisión procederá a archivarlo y notificar del asunto a la mesa directiva.

El Reglamento, en sus artículos 87 y 88 dispone las partes que un dictamen deberá contener, a saber:

¹¹⁷ Fuente: www.cddhcu.org.mx

1. Una parte expositiva de las razones en que se funde,
2. Conclusiones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.
3. Deberá estar firmado por la mayoría de sus integrantes; y
4. Incluir, en caso de que se presentase, el voto particular por escrito de aquel miembro que disintiese de la mayoría.

Aunque estos elementos se observan en todos los dictámenes en virtud de su obligatoriedad, conviene señalar la estructura que en la práctica parlamentaria se suele presentar.

1. Escudo Nacional de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Legislativo. Cámara de Diputados.
2. Nombre de la Comisión
3. Proemio. Consiste en indicar el nombre de la comisión al que le fue turnado para su estudio y dictamen la (s) iniciativa (s) respectiva (s). Se mencionan por orden cronológico.
4. Antecedentes. Se hace referencia, en primer lugar, al objetivo del dictamen; en segundo lugar, se ilustra a la asamblea sobre los propósitos de la (s) iniciativa (s) que le fueron turnadas, señalando el nombre del proponente y la fecha en la que le fueron presentadas; en tercer lugar, se describe la dinámica de trabajo desarrollada por la comisión. Finalmente, añade -en caso de existir más de dos iniciativas para un mismo asunto-, las coincidencias y divergencias.
5. Consideraciones. Estas se elaboran y exponen con base en los antecedentes. En este punto la comisión expresa y puntualiza los razonamientos jurídicos que permitirán someter a la consideración del pleno el dictamen, que a estas alturas se traduce en proyecto de decreto
6. Decreto. En él se enuncia el precepto constitucional que se reforma o la ley que se crea.
7. Artículo transitorios. En ellos se señala primeramente la entrada en vigor de la reforma o ley constitucional aprobada. Luego se añaden otras precisiones.

8. Mayoría de Firmas. Las firmas que se integran constituyen el voto aprobatorio. Cuando existe el voto particular, éste deberá integrarse en el cuerpo del dictamen observando la misma estructura.

Hasta aquí, creemos que se han integrado los elementos parlamentarios que habrán de servirnos para explicar el objeto de la presente investigación.

CAPÍTULO III.

LVII LEGISLATURA FEDERAL

INTRODUCCIÓN

En este capítulo describiremos primeramente la conformación plural adquirida por este órgano del Estado. En esta medida, creemos que es importante identificar la presencia de los grupos parlamentarios a fin de entender la importancia que estos puedan tener en el juego legislativo.

A partir de ahí, nuestra pretensión en este punto se centra en estudiar el comportamiento de los diputados en la discusión y aprobación –efectuada en el pleno camaral-, de dos dictámenes legislativos, a saber: la Ley de Protección al Ahorro Bancario y la reforma al artículo 115 Constitucional.

La forma en la que abordaremos el estudio se explica de la siguiente a continuación. Primero, resaltaremos parte del contenido de cada uno de los dictámenes. En este sentido, centraremos nuestra atención en ver el trabajo y aportaciones de los legisladores y grupos parlamentarios, a los temas en cuestión. Segundo, resaltaremos las posiciones asumidas por cada uno de los grupos parlamentarios y, en particular, por el PRI, PAN y PRD.

Tercero, analizaremos los resultados de la votación de los dictámenes, arrojados por el tablero electrónico. Acto seguido, procederemos a medir el grado de cohesión parlamentaria general que la votación arrojó. En este punto, tomaremos en cuenta el total de los legisladores. De igual forma, veremos enseguida la cohesión alcanzada por las tres principales fuerzas parlamentarias ahí representadas. En ambos casos, utilizaremos como instrumento de medición el Índice de Rice y sus derivados. De igual forma, haremos uso del índice de probabilidad de votación tricotómica. Todos ellos explicados en la parte final del primer capítulo.

Posteriormente y a partir de los resultados expresados por estos instrumentos de medición trataremos de explicar las razones que motivaron el voto de los representantes populares. Para ello, nos remitiremos a la revisión del Diario de los Debates y de la Gaceta Parlamentaria, documentos éstos producidos por la Cámara de Diputados.

Finalmente, trataremos de explicar el juego legislativo a fin de entender los aspectos que originaron la cohesión y coaliciones parlamentarias.

3.1. CONFORMACIÓN INICIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Los trabajos legislativos en la Cámara de diputados durante la LVII Legislatura Federal iniciaron de acuerdo a la siguiente conformación:

Estructura de la Cámara de Diputados LVII Legislatura

Partido	Diputados de mayoría	Diputados de Representación Proporcional	Total	Porcentaje (%)
PRI	165	74	239	47.8
PRD	70	55	125	25.0
PAN	64	57	121	24.2
PVEM		8	8	1.6
PT	1	6	7	1.4
Total	300	200	500	100

Fuente: Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, D.F.

3.2 LA REESTRUCTURACIÓN NORMATIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Ante la pluralidad de la nueva legislatura y en razón de que la Ley Orgánica para el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos vigente hasta el año de 1999 y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General mostraban un vacío legal en la regulación para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno interno, la Cámara de Diputados suscribió y aprobó un conjunto de acuerdos parlamentarios con el ánimo de propiciar la viabilidad normativa y regular la integración y funcionamiento en los trabajos legislativos.

En tal virtud, el 4 de septiembre de 1997, la Cámara aprobó el *Acuerdo parlamentario para la integración de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP)*¹¹⁸. La integración de este órgano merece algunas precisiones. En primer lugar, con este acuerdo, se eliminó la figura de la Gran Comisión que se integraba atendiendo la existencia de una mayoría absoluta. En segundo lugar, el acuerdo definió las funciones y organización de la CRICP. En tercer lugar, se integró con los coordinadores parlamentarios de los cinco partidos representados en la Cámara (PRI, PAN, PRD, PT y PVEM), y en cuarto lugar, ésta se constituyó como el máximo órgano de gobierno hasta el 6 de septiembre de 1999.

Debemos hacer mención que en atención al Acuerdo señalado, refirió la existencia de un orden rotativo para la ocupación de la Presidencia de la CRICP, es decir, se estableció que cada uno de los cinco coordinadores parlamentarios asumiría las funciones de Presidente por períodos de seis meses.

En igual sentido, el 30 de septiembre de 1997, la Cámara aprobó el *Acuerdo para la integración de las comisiones ordinarias y especiales, y comités de la Cámara de Diputados*. Este nuevo ordenamiento previó los lineamientos para integración y distribución de las Comisiones. En el caso de las presidencias de la Comisiones en el órgano legislativo en comento quedaron distribuidas inicialmente como se muestra a continuación:

¹¹⁸ Cabe destacar que en el año de 1991, en los trabajos de la LV Legislatura los coordinadores de los grupos parlamentarios suscribieron un punto de acuerdo mediante el cual, se creó este órgano que posteriormente se integró a la Ley Orgánica en la reforma que ésta sufrió en el año de 1994.

**DISTRIBUCIÓN DE PRESIDENCIAS DE COMISIONES POR GRUPO
PARLAMENTARIO**

Grupo parlamentario	Comisiones Ordinarias	Comisiones Especiales	Comisiones De investigación	Comités	Total
PRI	18	7		2	27
PRD	10	2		2	14
PAN	10	2		2	14
PT	1	1		0	2
PVEM	1	1		0	2
Presidencia de Cámara, rotativa	2	1	7	0	10
	42	14	7	6	69

Fuente: Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, D.F.

Con el propósito de regular el funcionamiento de las comisiones y comités, la CRICP suscribió el *Acuerdo parlamentario relativo a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados*, aprobado en el Pleno el 2 de noviembre de 1997 y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de diciembre de ese mismo año.

Posteriormente, el 6 de noviembre del año de referencia, la misma Comisión sometió a la aprobación del Pleno el *Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados*. El cual ya ha sido abordado en el capítulo anterior.

Con la aprobación de los acuerdos señalados, quedaron regulados el funcionamiento de las comisiones y comités, por un lado, y por otro, el ámbito de atribuciones de la

CRICP y los trabajos de la Cámara en su conjunto, durante los períodos de sesiones ordinarias.

No obstante, resulta oportuno apuntar que el martes 31 de agosto de 1999, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Dictamen con Proyecto de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos registrando una votación de 337 votos en pro, 23 en contra y 6 abstenciones.

Con la aprobación de este dictamen, quedó abrogado el ordenamiento legal del mismo nombre publicado el 25 de mayo de 1979 en el DOF y vigente hasta el 6 de septiembre de 1999. Debemos señalar también que a lo largo de ese periodo, la normatividad referida fue motivo de “sendos decretos modificatorios publicados en el órgano oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos del 28 de diciembre de 1981 y del 20 de julio de 1994”¹¹⁹.

Asimismo, se ajusta indicar que con el nuevo ordenamiento la vida interna de la Cámara de Diputados sufrió un cambio estructural toda vez que no sólo se estipularon procedimientos legales para su funcionamiento sino que se estableció una nueva estructura organizacional en los ámbitos técnico y administrativo, así como en los órganos legislativos iniciando desde la integración de la Mesa Directiva hasta la formulación de procedimientos para la integración y organización de las comisiones y comités.

3.3 DICTÁMENES APROBADOS

Los trabajos legislativos durante el período 1997-2000 constituyeron un paso importante en la interacción de las estructuras políticas del país. Por una parte, se continuó con la tarea de suplantar el marco legal que impedía la funcionalidad de la vida plural y democrática que los tiempos demandaban. Por otra, se sentaron las

¹¹⁹ Tomado del dictamen que la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias sometió al Pleno cameral registrado en el DIARIO de los DEBATES. Año 1 No.18. SEGUNDO PERIODO DE SESIONES EXTRAORDINARIAS, AGOSTO 31, 1999.

bases estructurales para la convergencia de las distintas fuerzas políticas ahí representadas.

No obstante, consideramos pertinente indicar que los trabajos a lo largo de esa legislatura fueron arduos y desde una óptica pedagógica contribuyeron a delinear el trayecto para la construcción de puentes de negociación y consenso. En esa tesitura, se observa que en la revisión o aprobación de iniciativas, dictámenes o puntos de acuerdo, las fuerzas parlamentarias expresan una relación dinámica dependiendo del tema que se aborde.

En el período referido hemos seleccionado dos temas que consideramos resultan significativos para los fines de la presente investigación toda vez, que ambos han tenido repercusiones de carácter político, social y económico que en su momento, los grupos parlamentarios aludieron.

En tal virtud, nos proponemos revisar la forma en la que se abordaron la Ley de Protección al Ahorro Bancario y la reforma al Artículo 115 Constitucional relativo a la organización política y administrativa de los municipios.

3.3.1. DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, CON PROYECTO DE DECRETO CON EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO, DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, DE LA LEY DEL MERCADO DE VALORES Y DE LA LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS.

El sábado 12 de diciembre de 1998 al dar continuidad a los trabajos legislativos correspondientes al Primer Período de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, el Pleno de la Cámara de Diputados se dispuso a desahogar los puntos del orden del día. Uno de ellos refería la aprobación del dictamen mediante el cual se expedía la Ley de Protección al Ahorro Bancario y la reforma a diversas disposiciones legales.

En vista de que el dictamen se encontraba publicado en la Gaceta Parlamentaria de ese día, la Secretaría por indicaciones de la Presidencia de la Mesa Directiva lo sometió a la consulta de la Asamblea a fin de determinar la dispensa de los trámites y/o su inmediata discusión y, en su caso, aprobación. El tablero electrónico arrojó una votación de 317 votos en pro y 123 en contra. Con este resultado y en presencia de 440 diputados, se dio inicio a la discusión del dictamen.

Antes de conocer el sentido de la discusión y el resultado posterior de su aprobación, procederemos a conocer las partes que propusieron, en la Comisión dictaminadora, elementos para la formulación del dictamen en comento. Veamos en consecuencia parte de su origen:

Según se desprende del apartado correspondiente a los Antecedentes, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara dos iniciativas: la primera con fecha de 26 de marzo de 1998 que pretendía adicionar la Ley del Banco de México; se expide la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y se reforman las leyes para Regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, General de Organizaciones y

Actividades Auxiliares. La segunda, fechada el 31 de marzo de ese mismo año, mediante la cual, se expedía la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos y la Ley de Recuperación de Bienes reformando y adicionando diversas disposiciones de la Ley del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores, para Regular las Agrupaciones Financieras y General de Deuda Pública.

La tercera iniciativa, fue presentada por el grupo parlamentario del PAN con fecha 19 de noviembre de 1998. Esta pretendía crear la Ley de Protección al Ahorro.

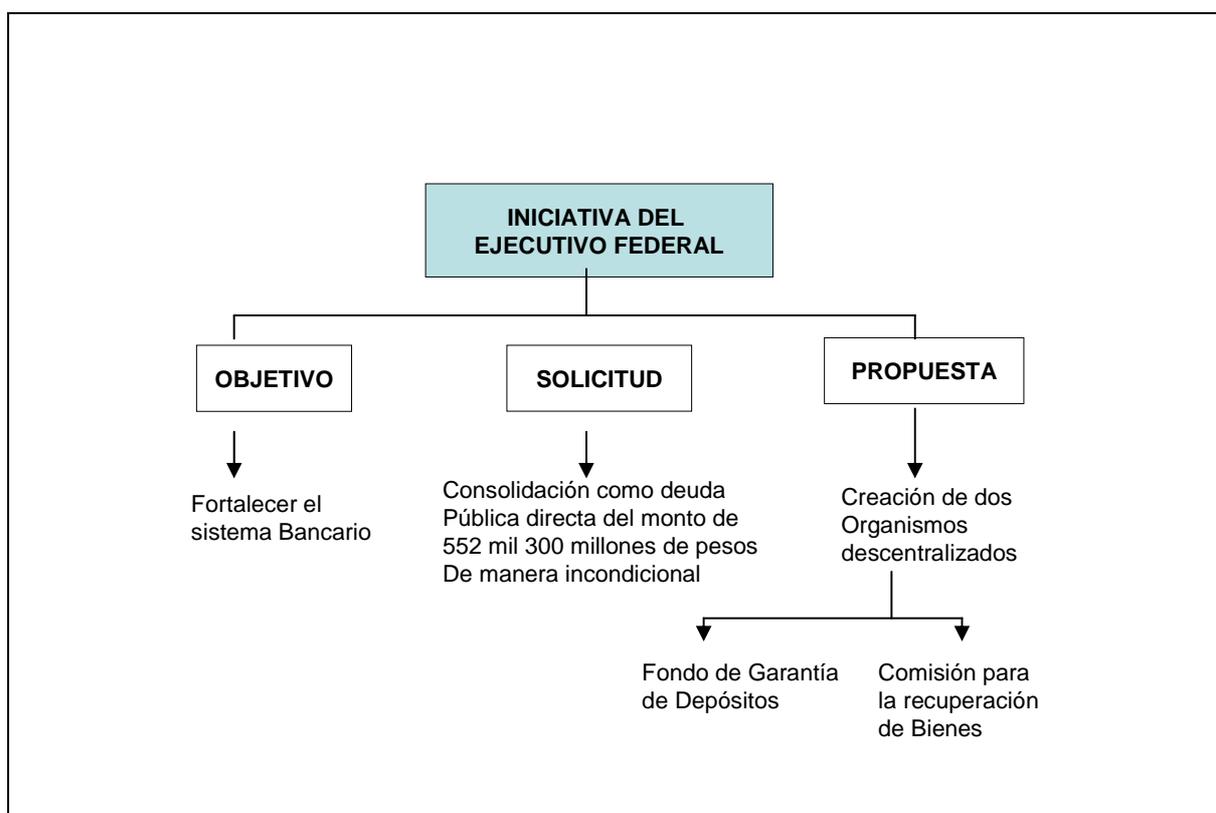
La Comisión dictaminadora consideró centrar su atención en la primer iniciativa enviada por el Ejecutivo y en la presentada por el PAN. En esta tesitura y a fin de conocer y poder apreciar parte del contenido de cada una de las propuestas a efectuamos en el apartado B una esquematización que nos permitirá detectar la dinámica legislativa a la que se dio origen.

De las dos iniciativas enviadas por el Ejecutivo Federal, la Comisión dictaminadora determinó incluir para el análisis la que pretendía adicionar la Ley del Banco de México y expedir la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares, enviada a la Cámara el 26 de marzo de 1998.

El objetivo sustancial de esta iniciativa consistía en dar “prioridad de contar con un marco legal que reduzca las posibilidades de que el país enfrente una nueva crisis bancaria, mediante el fortalecimiento de la supervisión financiera, mecanismos de mercado que impongan mayor disciplina a la administración de los bancos, un régimen legal que facilite su capitalización, así como una mayor participación del Congreso de la Unión en los procesos de apoyo y liquidación de bancos, así como en el seguimiento de la recuperación de los activos, ahora en poder del Fondo Bancario de Protección al Ahorro”.

Para alcanzar tal objetivo, la propuesta se centraba en la creación de dos organismos descentralizados, uno denominado Fondo de Garantía de Depósitos y otro llamado Comisión para la Recuperación de Bienes, que se encarguen de los activos y las funciones que hoy día tiene el Fondo Bancario de Protección al Ahorro”. Véase el cuadro siguiente.

INICIATIVA PRESIDENCIAL



Fuente: Elaboración propia con información tomada del dictamen

Por su parte, la iniciativa propuesta por el grupo parlamentario de Acción Nacional formuló un serio cuestionamiento al desempeño del Ejecutivo Federal en torno a la forma en la que se enfrentó la crisis bancaria. Sus cuestionamientos contemplaban aspectos constitucionales, legales, técnicos y el amplio margen de discrecionalidad del que se hizo uso.

El cuerpo de la iniciativa hacía referencia a los factores internos y externos que influyeron en la crisis financiera. En cuanto a los primeros señalaba los siguientes:

- El ejercicio de una política económica errada en materia monetaria y cambiaria.
- El financiamiento del déficit público del gobierno federal a través de la banca nacionalizada.
- Ineficiencia en la administración de la banca.
- La forma en la que se efectuó la nacionalización de la banca
- El surgimiento de nuevos banqueros sin solvencia moral y técnica.
- La desregulación excesiva del sistema.
- Acciones de corrupción y fraude en el propio sistema bancario o cometidas a través de él.
- La crisis bancaria adquirió un carácter sistémico: el sistema de pagos en peligro de colapso en efecto cascada.
- El rechazo a la propuesta del Ejecutivo sobre la convertibilidad en deuda pública de 552 mil 300 millones de pesos, por contravenir al orden constitucional y por considerarla una “carga extraordinaria para el pueblo mexicano”.

En lo tocante a los factores externos la iniciativa del PAN expresaba su preocupación por el proceso económico global que coloca a las instituciones bancarias en situación interdependiente, lo que acentúa el riesgo sistémico de las crisis bancarias y su contagio.

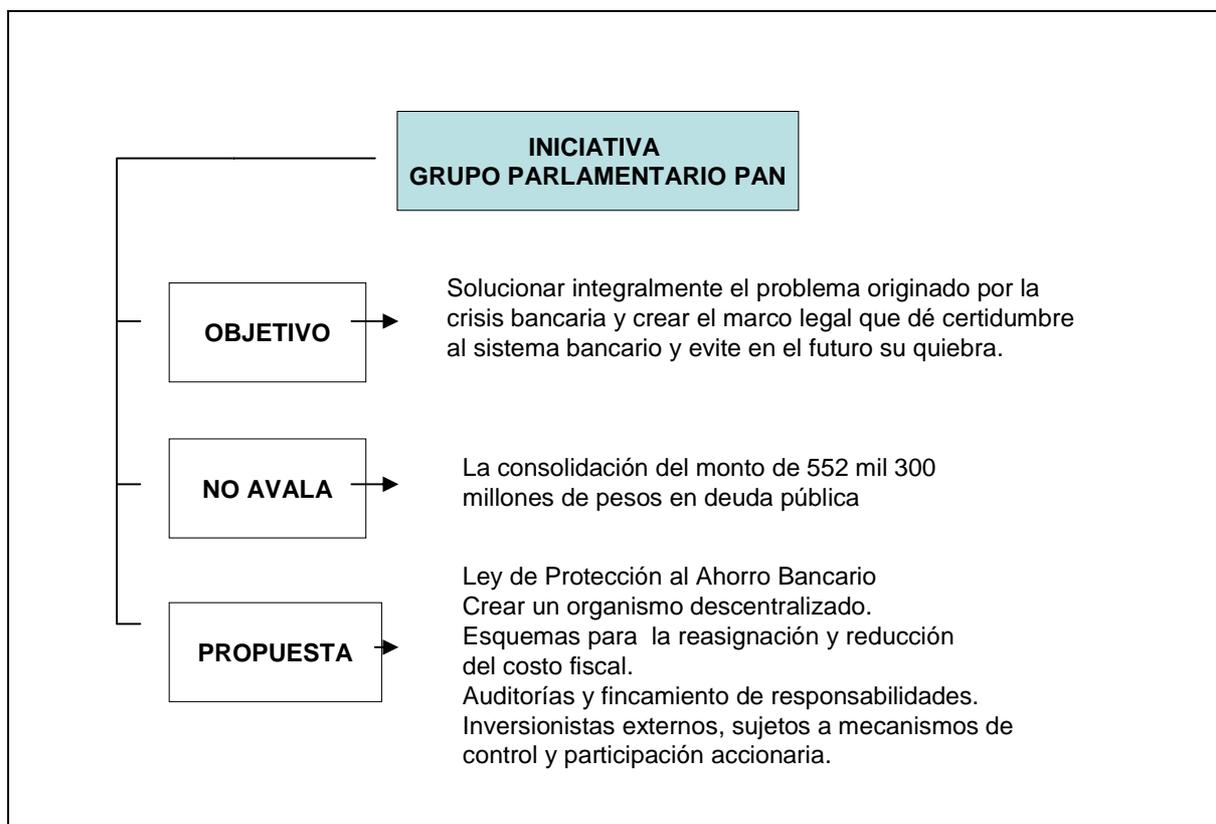
En suma, la propuesta de Acción Nacional contemplaba lo siguientes:

- Creación de una Ley de Protección al Ahorro Bancario.
- La creación de un ente público
- Su rechazo a la consolidación del monto de 552 mil 300 millones de pesos como deuda pública.

- Un esquema de reasignación del costo fiscal y un esquema de reducción importante del mismo.
- El ejercicio de auditorías integrales a los programas de rescate financiero, así como el fincamiento de responsabilidades a quienes hubieran contravenido los actos de la Ley.
- Un esquema de auditoría integral a las operaciones del rescate bancario para transferencia al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.
- Mecanismos de control y límites de participación accionario para los inversionistas externos.

De lo antes expuesto, la Comisión determinó, por acuerdo mayoritario, someter a la consideración del pleno la Ley de Protección al Ahorro Bancario y con ello, la creación del Instituto de Protección al Ahorro Bancario como organismo público descentralizado, “responsable de garantizar los ahorros del público en las instituciones bancarias”. Con ello se apartó de la propuesta del Ejecutivo y se dio paso al contenido de la propuesta panista. En el siguiente esquema se muestra parte del contenido de esta iniciativa.

INICIATIVA PROPUESTA POR LA FRACCIÓN DEL PAN



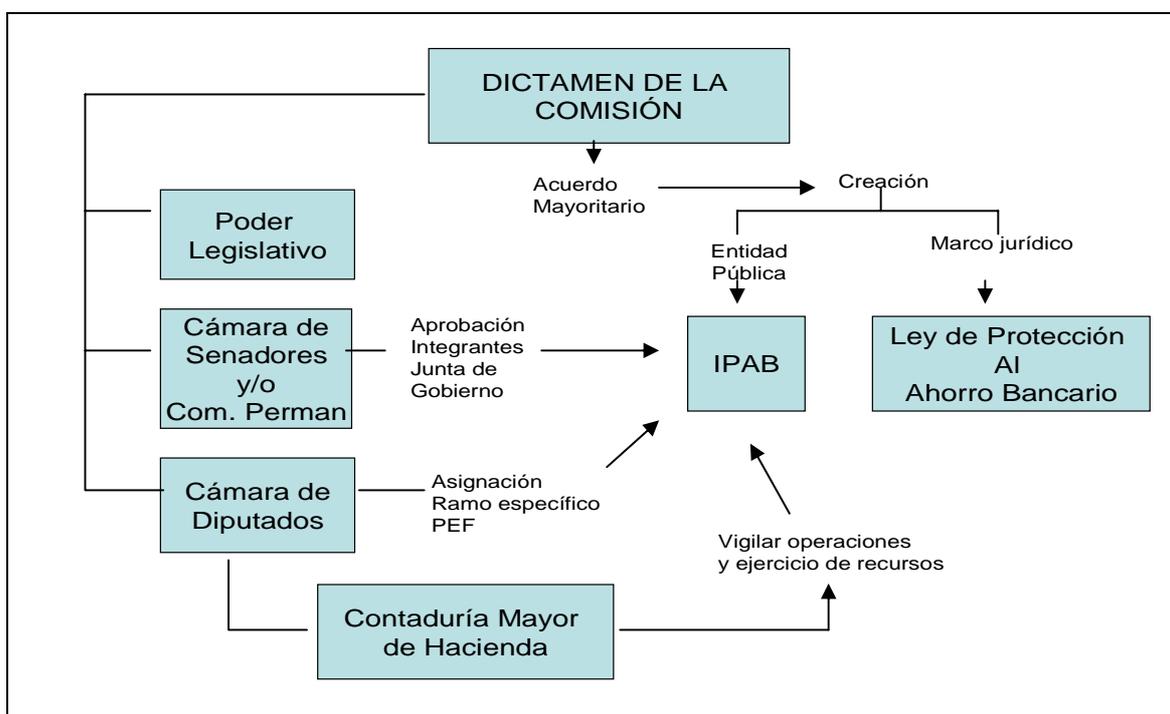
Fuente: Elaboración propia con base en el dictamen

La Comisión subrayó la tarea que en adelante realizaría el IPAB. En este renglón acordó un conjunto de metas a alcanzar entre ellas: administrar las auditorías sugeridas por la Cámara de Diputados, y concluir “los programas de saneamiento financiero que el gobierno federal desarrolló en beneficio de los ahorradores, deudores y usuarios de las instituciones de banca múltiple”.

En igual sentido, se acentuó la participación activa para la Cámara de Diputados desde la obligación de asignar anualmente un ramo específico dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación a propuesta del Ejecutivo Federal para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el IPAB hasta la vigilancia –a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda de este órgano del Estado- de todas las operaciones que éste ejerza.

Tanto a la Cámara de Senadores como a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión se les dotó de atribuciones para aprobar el nombramiento de los integrantes de la Junta de Gobierno, órgano superior de dirección del IPAB, a propuesta del Ejecutivo. De igual forma, a cada una de las cámaras se concedió facultades para citar a comparecer al secretario ejecutivo cuando su presencia sea requerida. El cuadro siguiente ilustra el contenido formal del dictamen.

CONTENIDO DEL DICTAMEN APROBADO POR LA COMISIÓN



Fuente: Elaboración propia con base en el dictamen

La discusión entorno al dictamen en comento procedió una vez que la Asamblea aprobó, a consulta expresa del Secretario de la Mesa Directiva, la dispensa de los trámites. La votación para su discusión – 317 votos a favor y 123 en contra- anunciaba no sólo su resultado sino también el inicio de un arduo debate.

3.3.2 POSICIONAMIENTO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

En representación del Partido Verde Ecologista de México, la diputada Verónica Velasco Rodríguez denunció en tribuna la exclusión de una propuesta presentada por su fracción a las autoridades hacendarias durante el mes de agosto. De igual forma, manifestó el voto de su fracción en contra. Entre las razones que lo motivaron señaló las siguientes: la violación al artículo 74 constitucional al haberse contratado deuda pública sin la aprobación de la Cámara. El consentimiento de garantías a la deuda amparadas en el PEF. Queda sin resolverse la operación del fobaproa al mismo tiempo que no se generan incentivos para la recuperación efectiva de los créditos por parte de los bancos.

La posición del grupo parlamentario del PT la expresó en tribuna el legislador Ricardo Cantú Garza quien, en el mismo tono manifestó su rechazo “tajante” al dictamen. Los argumentos señalados por él corrieron en el mismo tenor que los del Partido Verde: violación a la Constitución en su artículo 74 y noveno de la Ley General de Deuda Pública. Rechazo a la conversión de deuda pública por el monto de 552 mil 300 millones de pesos propuesta por el Ejecutivo sin tomar en cuenta la precaria situación económica de los mexicanos. También recordó la exclusión de una propuesta planteada por su grupo para que “los costos del rescate bancario lo cubrieran los banqueros con porcentajes de sus utilidades, presentes y futuras, como sucedió en Chile, pero desgraciadamente esta propuesta –añadió- no encontró eco ni en el Gobierno ni en las bancadas de la Cámara de Diputados”.

El legislador petista criticó y cuestionó a la fracción del PAN por solapar la pretensión del Ejecutivo y más aún, por “no tener ningún empacho en sumarse esencialmente a la propuesta del PRI. A fin de cuentas –sentenció-, el saldo de esta negociación nos arroja como resultado el que ambos privilegien los intereses de la alta burguesía a costa de los recursos del pueblo de México”.

En el mismo sentido, señaló las fallas de las que, en su apreciación, adolecía el dictamen. Entre éstas destacó las siguientes: hacer que la Cámara apruebe el reconocimiento de los pasivos del fobaproa ocultando su esencia en erigir “al Instituto como garante de las obligaciones del fobaproa”, obligaciones que finalmente el pueblo pagará. La solución a los problemas de la cartera vencida quedarían sin resolver.

Frente a la irresponsabilidad de las instituciones bancarias, la solución propuesta por el PT consistía en la nacionalización de los bancos toda vez que se convertiría en la “base de un nuevo brazo financiero del Estado mexicano”. Para evitar una nueva crisis bancaria, la propuesta petista la creación de un nuevo seguro de depósito encargado de proteger a los depositantes antes que a los banqueros quienes deberían asumir sus propios errores, esto sólo se lograría con la culminación del fobaproa.

El diputado Santiago Creel Miranda expresó en tribuna la posición de su fracción. Enumeró las bondades de la propuesta planteada por su grupo señalando una doble finalidad, a saber: “primero, proteger a futuro los depósitos de los usuarios bancarios y, por consecuencia, fortalecer el sistema financiero y propiciar el desarrollo económico del país”. Segundo, sentar “las bases para resolver con legalidad y cumplimiento, los preceptos constitucionales, con equidad social, además con transparencia pública, con rendición de cuentas y como consecuente deslinde de responsabilidades jurídicas y económicas, la crisis bancaria...”.

En este contexto, precisó el ámbito de atribuciones tanto del Instituto y su sujeción al marco legal como la participación del Congreso en este nuevo esquema. Una vez expuesto lo anterior, el sentido de la votación de su bancada se hizo manifiesta en los siguientes términos: “En su voto favorable al proyecto de decreto –exclamó dirigiéndose a la Asamblea- está la respuesta del bienestar del país”.

La posición de la fracción parlamentaria del PRD la fijó el diputado Pablo Gómez Álvarez quien, en un duro discurso, calificó de irresponsable al Presidente de la

República por encabezar las operaciones efectuadas en el Fobaproa. De igual forma, descalificó el papel jugado por el PAN, al ser “comparsa” en la línea propuesta por el Ejecutivo.

En su intervención, señaló dos factores que se combinaron en el quebranto bancario: “una política económica completamente equivocada y la corrupción que llegó al sistema bancario del país”. En este contexto, añadió que las estructuras bancarias se han visto contaminadas por la corrupción del Estado mexicano a grado tal que ahora se tiene una banca “dirigida y conducida por delincuentes asociados al poder y al partido oficial”.

El legislador perredista saludó el papel desempeñado por los partidos de la oposición, la sociedad y los medios de comunicación al hacer público su rechazo la intención de convertir la deuda del Fobaproa en deuda pública.

Para él y su bancada, el contenido del dictamen trasladaba únicamente la deuda del Fobaproa al nuevo Instituto y por mandato de la naciente Ley, la Cámara estaría comprometida a saldar los quebrantos del Fobaproa. Esta situación iniciaría su saneamiento con la aprobación del PEF para el año fiscal de 1999, donde el ramo asignado comprendería 18 mil millones de pesos, monto que estaría destinado a los bancos Bilbao Vizcaya, Santander y City Banc.

En esta situación, expresó su desconfianza a la apertura de negociación y diálogo de un gobierno dogmático e incapaz de rectificar y entender “que hay otro tipo de caminos, como los que se llevan a cabo en otros países.

El diputado Gómez Álvarez terminó su intervención haciendo referencia al PAN cuyo trabajo no se encontró a la “altura de las exigencias” que la nación demandaba.

El turno correspondió al grupo legislativo del PRI. La posición la fijó el legislador Alfredo Phillips Olmedo. De inicio expresó su respaldo al dictamen en los siguientes términos: “Venimos a esta tribuna a nombre de los diputados de mi partido, a

expresar nuestro apoyo al dictamen". De ahí, en adelante, los 15 minutos restantes los dedicó a para justificar la política y estrategias seguidas por el titular del Ejecutivo federal después de los efectos provocados por la crisis económica de diciembre de 1994.

El diputado priísta consideró que el dictamen recogía la suma de las aportaciones hechas por los distintos grupos parlamentarios, de funcionarios, grupos empresariales y la intervención de diferentes sectores de la sociedad quienes participaron en su elaboración.

Acto seguido, expresó el porqué su fracción respaldaba el contenido del dictamen. Al respecto, señaló que con la Ley de Protección al Ahorro Bancario se fortalecía el marco jurídico y se daba certidumbre a las operaciones de las instituciones bancarias y a los ahorros depositados ahí por los mexicanos. Desde esta perspectiva, el fortalecimiento del sistema financiero se traduciría en un puente de promoción al crecimiento económico del país.

Una vez fijada la posición de cada uno de los grupos parlamentarios, se agotaba la discusión del dictamen. Posterior a este acto, se daba inicio a un debate que se desarrollaría con la intervención de los legisladores a través de dos turnos. En el primero, se registraron 4 oradores para manifestar su posición en contra: dos legisladores del PRD, María de los Dolores Padierna y Alfonso Ramírez Cuellar; uno del PT, Gustavo Pedro Cortés; y, uno más, independiente, Marcelo Ebrard Casaubón.

Los diputados anotados para hablar en pro fueron Fauzi Hamdan Amad y Fernando González Corona, del PAN; Aquiles Herrera Murguía y Francisco Javier M. Zorrilla Rabelo, del PRI.

Para la discusión en el segundo turno fueron registrados ocho oradores; en contra, Maximiano Barbosa Llamas, Carlos Heredia Zubieta, Bernardo Bátiz y Álvaro Arceo

Corona, todos ellos del PRD. En pro, Gerardo Buganza Salmerón, Mónica García Velásquez y Juan José Rodríguez Prats, del PAN; del PRI, por el PRI habló Carlos M. Jiménez Macías.

La discusión sobre el tema giró en torno a la postura original planteada por los grupos parlamentarios. Mientras que los legisladores del PAN respaldaban con argumentos técnicos y jurídicos su iniciativa, los integrantes del PRD asumieron una postura de rechazo unánime hacia la misma. Debemos hacer notar también que el sentido de tal postura estaba dirigido particularmente al PAN por haber otorgado viabilidad a una política que, desde su óptica, atentaba contra los intereses de los mexicanos.

Una vez concluidas las dos rondas y no habiéndose reservado ningún artículo para su discusión en lo particular, se procedió a la votación en lo general y en lo particular. El resultado arrojado en el sistema electrónico fue el siguiente:

3.3.3 VOTACIÓN Y MEDICIÓN DE LA COHESIÓN PARLAMENTARIA

Una vez sometido a la votación, el Decreto por el que se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario, observó en el tablero electrónico los resultados siguientes:

VOTACIÓN DEL DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE LA LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO

Votos	Total	PRI	PRD	PAN	PT	PVEM	INDP
A favor	326	226	0	99	0	0	1
En contra	158	7	124	11	6	5	5
Abstención	1	0	0	1	0	0	0
Ausente	14	5	1	7	1	0	0
Presente No votó	1	0	0	1	0	0	0
Total	500	238	125	119	7	5	6

Fuente: Gaceta Parlamentaria, LVII Legislatura, Cámara de Diputados, México, D.F.

Aplicando el Índice de Rice y sus derivados para esta votación, el porcentaje que arrojan es el siguiente:

Índice de cohesión parlamentaria en torno a la aprobación de la Ley de Protección al Ahorro Bancario

Índice de Rice y sus derivados	% de cohesión
Votantes efectivos (votos a favor - votos en contra)	67.35
Total de votantes (incluyendo abstenciones)	67.21
Total de legisladores (incluyendo ausentes)	65.20

La cohesión observada en las tres principales fuerzas parlamentarias refleja los siguientes datos:

Índice de Rice y sus derivados	PRI	PRD	PAN
Sólo votantes efectivos (votos a favor - votos en contra)	94.00	100	80.0
Total de votantes (incluyendo abstenciones)	94.00	100	78.38
Total de legisladores (incluyendo ausentes)	90.00	99.9	66.38

Índice de probabilidad de votación tricotómica*

Aplicando el índice de probabilidad de votación tricotómica a un marco comparativo entre el PRI y PAN, el resultado nos expresa que (los votos a favor, en contra y las abstenciones) entre ambos grupos la cohesión no sufrió un desliz significativo al mostrar un porcentaje de 92.20. Asimismo, permite ver hasta qué grado la coalición entre ambos alcanzó fuerza y aceptación en sus integrantes al contenido de la ley.

* Ver fórmula en la página 47.

3.3.4 DE LAS PAUTAS QUE PROPICIARON LA FORMACIÓN COALICIONAL

De los datos que en porcentaje se perciben exponemos las siguientes consideraciones:

Primero, los resultados indican el alcance logrado entre los votos de dos grupos legislativos: PRI y PAN. Mediante el procedimiento del índice de Rice que integra los votos a favor menos los votos en contra se da fe de la integración de una cohesión ubicada arriba de la media (67.35%). La interpretación que se puede formar a partir de este resultado consiste en que si bien, ambos grupos sufrieron el rechazo por parte de algunos de sus correligionarios (aunque en términos generales fue menor), el distanciamiento del grupo perredista a la política propuesta evidenció la fórmula de una coalición parlamentaria mínima ganadora.

La siguiente fórmula que toma en cuenta el total de votantes, incluyendo abstenciones, refleja el mismo resultado porcentual. Esta situación, sin embargo, cuando el índice parlamentario que se compone con la votación del total de legisladores más las ausencias, muestra una disminución de dos puntos porcentuales al llegar a 65.20% en el nivel de cohesión legislativo. Con ello se incrementa la distancia guardada por los legisladores respecto al dictamen y, a la vez, fortalece la contundencia de dicha coalición.

Segundo, ubicando el grado de cohesión mantenido por cada grupo parlamentario, el índice de Rice permite identificar una cohesión alta por parte del PRI cuando en el procedimiento se alude a los votantes efectivos. Por su parte, el PAN con esta misma fórmula registró un nivel de cohesión no muy elevado toda vez que sufrió una baja del 20%, porcentaje que se desvía de la disciplina del grupo y que en cierta medida, resulta significativo al ser, el dictamen, un producto diseñado y propuesto por el PAN.

En lo tocante a la fórmula donde la votación incluye abstenciones, el PRI se mantiene con el 94.0%, mientras que el PAN disminuye aún más al ubicarse con el 78.38% en el índice de cohesión. Ahora bien, a esta fracción, entre los votos en contra, las abstenciones y ausencias, la situación lo condujo a alcanzar un 65.20% en el tercer procedimiento. En este contexto, se refuerza la presencia de un conjunto de diputados marcadamente indisciplinado.

Observando el comportamiento del PRD, las tres fórmulas nos hablan de una fuerte disciplina al llamado a votar en contra del dictamen. Simultáneamente, este escenario desvela aún más la integración coalicional de PRI y PAN.

Una vez expuesto lo anterior, nos proponemos analizar el porqué de estos resultados. Como se ha venido observando, la discusión desarrollada en el pleno de la asamblea da fe de una iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal la cual, una vez revisada por la Comisión dictaminadora, se le consideró como desechada ante la existencia de otra propuesta planteada por la fracción del PAN misma que se apartaba de las propuestas del Ejecutivo y se acercaba más al interés general. La viabilidad de esta última se concretó en vista de que ningún otro grupo parlamentario presentó íntegramente otra alternativa en el seno de la Comisión.

De conformidad con lo suscrito en el dictamen, la iniciativa panista se convirtió en el punto de análisis y de unión entre el PAN y PRI. La apuesta del PRD, en cambio, se tradujo en un distanciamiento total al retirarse de los trabajos de la Comisión. Esto agravó más su situación y abonó a la idea de ser considerado como un grupo sin aportaciones claras y viables.

Al respecto, debemos recordar el discurso pronunciado en tribuna por el Coordinador de la fracción perredista, el Diputado Pablo Gómez, quien a lo largo de su intervención, no hizo alusión en ningún momento a la existencia de un acercamiento hacia las fracciones durante el período de negociación. Por el contrario, sus palabras denotaron el rechazo unánime hacia el contenido del dictamen. A los cuestionamientos planteados a la creación de la Ley multicitada, así como a la

aprobación del IPAB, por lo legisladores perredistas, los panistas los atendieron con respuestas contundentes e incluso lamentaron la falta de compromiso institucional en la postura asumida por el PRD.

El diputado Fauzi Hamdan dirigiéndose al diputado Pablo Gómez y al resto de su bancada, le reprochó los cuestionamientos y las descalificaciones vertidas cuando, en su momento, se desentendieron de participar y formular propuestas viables. En cambio se presentan –señaló- “sin argumentos serios y sólidos, pretendiendo siempre destruir. Nosotros construimos. Nosotros generamos solución”, puntualizó.

Con relación al debate, el legislador panista se quejó por encontrarlo en su parte esencial como negativo al no hallar algo positivo en la postura del PRD. En la conclusión de su intervención y ante los fuertes reclamos de la oposición, agregó lo siguiente “¡Lamento que tenga que decirlo de esta manera clara, directa y contundente, pero desafortunadamente ninguna otra alternativa me queda. El instituto, la estructura, desde el punto de vista legal, financiero y económico, constituye la gran alternativa que ninguno de ustedes tuvo la imaginación ni siquiera de contemplar o prever!”.

Esta posición encontró el respaldo del diputado Fernando González Corona quien brevemente resumió los tiempos que marcaron el inicio del debate -tanto interno como externo- y donde hubo espacio para que cada bancada discutiera, analizara y formulara alternativas viables que defendieran el interés general. De igual manera, exigió seriedad y compromiso al PRD. En esta tesitura expresó “Esta Cámara, compañeros, recibió desde finales de febrero este llamado paquete financiero del Ejecutivo. A lo largo de este año los diferentes grupos parlamentarios han dicho diversas cosas: el PRD publicó listas de beneficiarios; el PRI incluso criticó la instrumentación de este asunto del Fobaproa; el PAN, fijamos (sic) –como decía hace un momento-, desde agosto no a la deuda, no al Fobaproa, castigo a los culpables e instrumentar un mecanismo completamente diferente al del Ejecutivo, que tuviera un menos costo social, un menos costo fiscal. Pero a lo largo de este año

mis amigos, muchas cosas se han dicho y pocas se han hecho. Siendo este un asunto de la más alta importancia por su carácter económico, a casi un año de discutirlo, el PRD la semana pasada nos presenta la Comisión de la Verdad; 10 artículos que van a dar solución a este asunto, una propuesta para despartidizar o un consejo que dictamine estas partidas supuestamente irregulares o esta partida que está en la panza del Fobaproa.

“Mis amigos, más seriedad por favor; no es con la iniciativa de la Comisión de la Verdad como le vamos a dar solución integral a este asunto”. El legislador enfatizó el interés guardado por los perredistas e identificó el origen de su negativa a contribuir a la solución de este tema. Lamentó que su apuesta la hayan considerado viendo hacia las elecciones del año 2000 para que los ciudadanos supieran “...por quien no votar. Y nos llevamos al país entre las patas... con esa postura. Esa gran tentación quiero decirles, quedó clara, quedó plasmada con la prohibición que hizo el jefe del partido del PRD a todos los diputados del PRD, al prohibirles dialogar sobre el tema del Fobaproa con los diputados del PAN”¹²⁰.

Con base en todo lo descrito podemos concluir que el PRD se convirtió en la fuerza legislativa que, ante la ausencia de propuestas materializadas en iniciativas y sujetas al debate y la negociación en el seno de la Comisión, motivó la formación de esta coalición.

¹²⁰ Días antes el líder del CEN del PRD, Andrés Manuel López Obrador, expresó la línea que había dado a los legisladores de su partido representados en la Cámara, para que se opusieran a la aprobación del paquete fiscal para el año de 1999. Véase la nota de Georgina Saldierna, publicada en el diario La Jornada, de 28 de noviembre de 1998.

3.4.1. DICTAMEN MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Durante los trabajos de la LVII Legislatura, fueron turnadas a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y para su opinión a la Comisión de Fortalecimiento Municipal un conjunto de iniciativas cuyo propósito era fortalecer el ámbito de atribuciones de los municipios en México.

De conformidad con el dictamen, presentado en primera lectura, por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales al Pleno de la Cámara de Diputados, en la sesión extraordinaria celebrada el martes 15 de junio de 1999 y publicado en la Gaceta Parlamentaria, año II, número 286, martes 15 de junio de 1999, las iniciativas de reforma al precepto constitucional referido, fueron propuestas por el PAN (2), el PRI (2), el PRD (4) y el PT (3)¹²¹.

Siguiendo lo establecido en el dictamen referido, en su apartado denominado *Antecedentes*, la Comisión expresa el objetivo primordial de tales iniciativas que consiste en “reformular y adicionar diversos artículos constitucionales, para ampliar las facultades que actualmente tienen los municipios en México, y lograr el fortalecimiento municipal”.

De igual manera destaca la integración de grupos de trabajo formados con miembros de las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento Municipal quienes se encargaron de estudiar y formular propuestas que fortalecieran el contenido del dictamen. Asimismo, hace referencia a la pretensión de cada una de las iniciativas turnadas para su estudio y, en su caso, dictaminación.

Una vez expuestas las propuestas planteadas por los legisladores de las fracciones parlamentarias enunciadas, la Comisión dictaminadora procedió en el apartado relativo a Considerandos, a expresar sus razonamientos donde coincidió con las

¹²¹ En el Anexo B se muestra los nombres y fecha en que los legisladores proponentes, presentaron la iniciativa ante el Pleno de la Cámara, así como el sentido de las modificaciones al precepto legal referido.

iniciativas referidas y propuso una serie de modificaciones a distintos apartados del precepto constitucional motivo del presente análisis. No obstante, para nuestros fines, destacamos los siguientes:

1. El Municipio es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa en nuestro país.
2. Diversas circunstancias de orden político y económico, han propiciado que el Municipio presente carencias de tipo financiero, político y jurídico en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre.
3. La Comisión concuerda con los legisladores proponentes en la necesidad de reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para propiciar el fortalecimiento del Municipio en México, así como con el titular del ejecutivo federal “quien ha sostenido que ‘el compromiso con la renovación del federalismo, también implica la promoción del municipio como espacio de gobierno, vinculado a las necesidades cotidianas de la población; y que la integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad y autonomía serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mayores gobiernos’. De ahí que esta Comisión dictaminadora procure las siguientes características en el presente dictamen: reconocimiento y protección del ámbito exclusivo municipal, precisión jurídica y reenvío de la normatividad secundaria a las legislaturas de los Estados y a los Ayuntamientos según sea el caso, conforme a los lineamientos de la reforma que se dictamina...”

3.4.2 APROBACIÓN DEL DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

El jueves 17 del mismo mes y año, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, presentó el dictamen con proyecto de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. en segunda lectura.

Una vez dispensada la lectura del dictamen por los asistentes a la Asamblea y en virtud de haberse publicado en la Gaceta Parlamentaria del día 15 de junio dicha iniciativa, la Secretaría por indicaciones de la Presidencia procedió a abrir el debate. Cabe destacar que la Diputada Antonia Mónica García Velásquez de la fracción parlamentaria del PRI, en uso de la palabra, planteó al Pleno una propuesta de adiciones al dictamen. Esta propuesta inició un debate, no obstante, la proposición fue aceptada de urgente resolución, es decir, modificaba de manera directa al dictamen en discusión.

En el mismo sentido, tres legisladores del PRD, una del PRI y otro del PT propusieron adiciones al dictamen las cuales, una vez sometidas a la votación del Pleno, se desecharon.

Posteriormente, se procedió por indicación del Presidente de la Mesa Directiva, a fijar el posicionamiento de cada uno de los grupos parlamentarios. En su turno, la Diputada Aurora Bazán del PVEM externó la preocupación de su grupo parlamentario por el desaire mostrado hacia los pueblos indígenas. Asimismo, afirmó que no se debe pasar por alto la presencia de los ayuntamientos indígenas, que hasta ese momento, encabezaban la tercera parte de los municipios en México.

Por su parte, el Partido del Trabajo, en voz del Diputado Ricardo Cantú Garza, destacó las bondades de la reforma al precepto constitucional referido. No obstante, sentenció que no se quiso ir más allá en el fortalecimiento de la vida municipal

estableciendo únicamente la prioridad en el pago de impuesto predial para las oficinas administrativas de las entidades paraestatales y no respecto a todos sus bienes. Finalmente, expresó a nombre de su fracción que el sentido de su votación sería a favor en lo general.

El grupo parlamentario del PAN fijó su posición en voz del Diputado Juan Marcos Gutiérrez González quien enumeró cada uno de los aspectos relevantes contenidos en el dictamen sumándose a favor de su aprobación. Al respecto, cuatro aspectos centrales de la reforma, a saber:

“Primero. Reconocimiento del municipio como un ámbito de gobierno.

Segundo. El robustecimiento de sus capacidades reglamentarias.

Tercero. Competencias exclusivas a favor del municipio, transferibles siempre y cuando medie la voluntad del ayuntamiento.

Cuarto. Fortalecimiento de la capacidad recaudatoria municipal y seguridad jurídica de cobro de impuesto predial en lo que respecta a bienes del dominio público en casos de excepción; policía preventiva municipal para todo el país y auténtica libertad de hacienda.

Por todo lo anterior, los diputados del Partido Acción Nacional, votaremos a favor de la presente reforma, porque nace de lo más profundo de nuestro desiderato”.

Correspondió el turno al grupo parlamentario del PRD quien en uso de la palabra, el Diputado José del Carmen Enríquez Rosado descalificó el contenido del dictamen. De manera textual señaló “Las características del dictamen que aquí se presenta, no pueden ser consideradas ni con mucho, una verdadera reforma del Estado, como se ha pretendido exaltar en los medios de comunicación como ampliación de la autonomía municipal; por el contrario, incluso partiendo de las formas, en esta

Cámara se han recrudecido las nocivas prácticas, de la subordinación y la decisión inconsulta y por ello elevamos nuestra más enérgica protesta por el desaseado proceso seguido en la elaboración del dictamen que hoy discutimos. Se rompieron todas las formas y prácticas parlamentarias. La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales no tuvo su sesión respectiva para aprobarlo.

Tampoco, como se dice en el proyecto de dictamen, la Comisión de Fortalecimiento Municipal se reunió para opinar. Falso, nunca se reunió. Sólo un grupo reducido del PRI y el PAN en Gobernación se reunieron, al grado de que el dictamen circuló para su firma el día en que el pleno la debatiría”.

El Diputado agregaba en su postura que “No es posible referirse a la reforma del Estado si ésta no llega a los municipios. No es posible hablar de ejercicio democrático si no se respetan y reconocen los derechos y la diversidad de todos y cada uno de los 2 mil 421 municipios. No se puede hablar de desarrollo económico si muchos municipios viven en la miseria. No es posible hablar de federalismo si no se fortalece, democratiza y se desarrollan los municipios mexicanos”.

Finalmente, fijó la posición de la fracción en los siguientes términos: “Por todas estas razones, nuestro partido estima conveniente, y así lo acordó, aprobar en un primer momento, acordar en lo general el dictamen que hoy se presenta, porque considera que hay avances positivos, sin desconocer la mezquindad con la que se ha actuado frente al municipio y que en este sentido nosotros daremos nuestro voto a favor, independientemente de que los hechos que se suscitaron el mismo día de hoy, harán pensar también a nuestros propios compañeros a votar según su conciencia”.

La Diputada Martha Sofía Tamayo Morales del grupo parlamentario del PRI fijó a nombre de éste su posición. En su intervención hizo referencia al Plan Nacional de Desarrollo donde a decir de ella, se integraron cinco líneas de acción en aras de fortalecer al municipio dentro del impulso al federalismo promovido por el ejecutivo federal.

Las líneas de acción que enumeró fueron las siguientes:

1. Revisar y en su caso actualizar el marco jurídico del municipio para definir con claridad sus atribuciones, límites y responsabilidades;
2. Fortalecer institucionalmente a los ayuntamientos y su representación política;
3. Vigorizar su hacienda;
4. Ampliar tal participación de los ayuntamientos en la planeación del desarrollo regional, y
5. Promover nuevos espacios y mecanismos legales a favor de la participación cívica y social.

La postura de su partido quedó fijada en los términos siguientes:

Por una parte instó a los legisladores presentes en el recinto legislativo “Señoras diputadas, señores diputados: desde esta alta tribuna y en nombre del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, solicito su voto a favor del proyecto de decreto que se somete a la consideración de la Asamblea, toda vez que su articulado contribuye a la realización de los propósitos contenidos en el plan nacional y programas mencionados.

Por otra parte, al finalizar su intervención, externó “Señoras y señores diputados: ciertos estamos que éstos no son los primeros, no son los únicos, ni serán los últimos pasos que los priístas demos en la búsqueda del engrandecimiento de nuestro sistema constitucional. A partir de esta reforma dejará de ser una expresión coloquial el referirse a los tres niveles de gobierno, puesto que de contar con su voto aprobatorio, ésta habrá de ser una de las más trascendentes reformas del Constituyente Permanente”.

3.4.3 VOTACIÓN Y MEDICIÓN DE LA COHESIÓN PARLAMENTARIA

Una vez sometido a votación, el tablero electrónico arrojó los siguientes resultados:

VOTACIÓN DEL DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Votos	Total	PRI	PRD	PAN	PT	PVEM	INDEP.
Favor	387	204	77	95	7	3	1
Contra	17	6	9	2			
Abstención	24		23	1			
Ausente	72	28	16	19	4	2	3
Total	500	238	125	117	11	5	4

Fuente: Gaceta Parlamentaria, LVII Legislatura, Cámara de Diputados, México D.F.

Tomando en consideración el Índice de Rice que sugiere observar el grado de cohesión partidaria de acuerdo a la siguiente fórmula: tomar en cuenta la diferencia del porcentaje mayoritario menos el porcentaje minoritario ($I_r = V_{may} - V_{min}$) donde los valores que se acerquen a cero indican una baja cohesión, mientras que aquellos que se acerquen a 100 expresarán un alto grado de cohesión.

En virtud de lo anterior, el Índice de Rice y sus derivados nos ofrecen los siguientes porcentajes de cohesión parlamentaria, a saber:

Índice de cohesión parlamentaria total en torno a la modificación constitucional del Artículo 115

Índice de Rice y sus derivados	% de cohesión
Votantes efectivos (votos a favor - votos en contra)	91.59
Total de votantes (incluyendo abstenciones)	80.84
Total de legisladores (incluyendo ausentes)	54.80

La cohesión observada en las tres principales fuerzas parlamentarias refleja los siguientes datos:

Índice de cohesión por fracción parlamentaria

Índice de Rice y sus derivados	PRI	PRD	PAN
Sólo votantes efectivos (votos a favor - votos en contra)	94.28	79.06	95.88
Total de votantes (incluyendo abstenciones)	94.28	41.28	93.88
Total de legisladores (incluyendo ausentes)	71.42	23.20	62.40

Índice de probabilidad de votación tricotómica*

Considerando el índice de probabilidad de votación tricotómica para el caso comparativo entre las fracciones del PRI y PAN; los votos a favor, en contra y las abstenciones en cada uno de estos grupos nos infieren un acercamiento de los legisladores favorable al dictamen, reflejado en un índice de cohesión muy elevado de 98.98.

3.4.4 DE LAS PROPUESTAS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS A LA COALICIÓN

Observando los resultados que arroja el primer cuadro donde el sentido de la votación que registró el dictamen mediante el cual se modifica y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de México podemos formular las siguientes consideraciones:

Primero, el índice de Rice nos muestra un alto grado de cohesión en torno a la aprobación del dictamen de parte de todas las fracciones parlamentarias. Esto se alcanza cuando tomamos en consideración los votos efectivos, es decir, de aquellos legisladores que acudieron a la sesión y votaron en pro o en contra.

A su vez, si consideramos sus variantes, en cuanto al total de los legisladores que votaron e incluimos a quienes se abstuvieron, el índice aunque disminuye a 80.84%, vemos que se mantiene un grado de cohesión parlamentaria favorable. En cambio, cuando incluimos a los diputados ausentes, el índice parlamentario nos revela un grado de cohesión medio (54.80%).

Segundo, concentrando nuestra atención en cada uno de los grupos parlamentarios y de conformidad con el índice de Rice, observamos que tanto el PRI como el PAN, registran un nivel de cohesión elevado. Por un lado, podemos decir que ello se debe

* Ver fórmula página 50.

a que ambos grupos incrementaron su interés, a través de las propuestas planteadas, en la reforma. Por otro lado, en el caso del PRI, la explicación se puede encontrar en virtud del compromiso asumido por esta fracción hacia la propuesta del Ejecutivo Federal suscrita en el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa “para un nuevo federalismo” donde las líneas determinantes se estructuraron a partir de tres subprogramas, a saber: federalismo y descentralización; federalismo hacendario y renovación municipal; tal como lo subrayó en su intervención la Diputada Martha Sofía Tamayo Morales a nombre de su fracción parlamentaria.

El sello de este compromiso quedó expresado cuando la legisladora referida subrayó “Nadie puede negar que el fortalecimiento del municipio libre está en las prioridades del Ejecutivo Federal y de mi grupo parlamentario”

Por su parte, el grado de cohesión partidaria mostrada por el PAN se observa elevado (95.88), con excepción del resultado de la fórmula que incluye a los legisladores ausentes. En este caso, la cohesión disminuye considerablemente hasta un 62.40%.

No obstante, el resultado en general revela una alta cohesión de este grupo. La explicación a ello puede encontrarse en virtud de dos puntos, a saber: 1) el acercamiento y acuerdo entre el PRI y PAN para lograr el impulso de la reforma¹²² y 2) la integración de gran parte de las propuestas planteadas por el PAN. Estas razones motivaron que en nombre de su fracción el Diputado Juan Marcos Gutiérrez González, quien enumeró las bondades del dictamen, enunciara el sentido favorable del voto de su bancada.

En lo tocante al PRD, debemos destacar que en general su grado de cohesión no resulta elevado. De hecho, únicamente el resultado de la primer fórmula incrementa

¹²² El periódico La Jornada en una nota del día 18 de junio de 1999, señaló que “Horas antes de que el dictamen fuera presentado, panistas y priístas acordaron introducir una modificación al texto, con lo que resolvieron parte de las diferencias que generaron una nueva rebelión al interior de ambas bancadas, y los obligó a posponer el pasado martes la discusión y votación).

el grado de cohesión a 79.06%. El resultado de las otras dos fórmulas lo muestra como un partido poco cohesionado.

En el caso donde mayormente cohesionado se observa, una primera interpretación pudiera encontrarse en el hecho de que el grupo parlamentario haya formulado propuestas de reforma que fueron consideradas en la integración del dictamen. En este sentido, quienes decidieron distanciarse del sentido favorable de la votación lo hicieron en virtud de dos objeciones: 1) no fueron consideradas otras propuestas hechas en el Pleno de la Asamblea y 2) por dejar al margen de la negociación a los gobiernos municipales quienes, a decir de esta bancada, son los que enfrentan las condiciones institucionales adversas para su desempeño, tal como lo subrayó el legislador José del Carmen Enríquez Rosado al momento de fijar la posición a nombre de su fracción.

Es aquí donde surge una segunda interpretación. En el cuestionamiento al dictamen, el legislador adujo otras razones como la elaboración del documento entre el PAN y PRI dejando al margen a su grupo y con ello, quebrantando “todas las formas y prácticas parlamentarias”. Es decir, se devela la creación de una coalición. Aunque, se agregan otros dos factores que a decir de su fracción limitan la reforma referida, estos son: la reelección de las autoridades municipales y la ampliación de su gestión en un período de tres a cuatro años; así como la omisión que se hizo a la formulación de mecanismos de participación ciudadana como la revocación de mandato y el plebiscito.

Con base en ello, la postura de su fracción se orientó en dos sentidos: una la aprobación en lo general por considerar que se dan “avances positivos” y otra, otorgar el voto de conciencia para sus legisladores.

Debemos precisar que la postura del PRD convino en que la coordinación de la bancada promovió el voto de los legisladores conociendo el rumbo que tendría el dictamen. A estas alturas, era muy claro que no sólo PAN y PRI votarían a favor sino

también, el PT y PVEM que aunque no incrementaban en parte la votación (por su reducida presencia), sí se enviaban un mensaje a la ciudadanía y éste, podría ir en sentido negativo, siempre y cuando, el PRD no incorporara con el sentido de su voto el número suficiente de para su aprobación.

En este contexto, el PRD se veía por un lado, con la necesidad de aislarse de la votación pero por otro, su ausencia dejaría una mala imagen en la opinión pública. Por ello es que se cuestionó el dictamen fuertemente pero se terminó por reconocer el avance que la reforma representaba para los municipios en el país.

En lo concerniente a los grupos parlamentarios del PVEM y PT, ambos fijaron su postura en tribuna a favor del dictamen sin dejar de señalar algunas limitantes del dictamen y también, sin hacer alusión a las negociaciones entre PAN y PRI.

En consecuencia, podemos señalar que debido al porcentaje de la votación total que registrara un alto índice de cohesión sobre el dictamen, y aunque se dieran pronunciamientos sobre una negociación entre el PAN y el PRI nos impide hablar de una coalición únicamente entre estos dos grupos, toda vez que para ello tendría que haberse observado un alto índice de abstencionismo de parte del PRD. Esto en virtud de que para efectuar una reforma constitucional, la votación tiene que alcanzar las dos terceras partes del total de los integrantes de la Cámara de Diputados, lo cual no sucedió.

La asistencia de legisladores del PRI fue de 210 de un total de 238, mientras que la del PAN fue de 98 de un total de 117, hemos de señalar, desde una perspectiva cuantitativa, que tal coalición (PRI-PAN) no se registró ya que para ello tendrían que haber acudido todos los legisladores de estas fracciones, a fin de que sumados lograran la cifra de 355 que, aunados a los 11 legisladores que votaron a favor (PT 7; PVEM 3 y 1 Independiente), la cifra alcanzara exactamente las dos terceras partes que exige la Constitución para una reforma de esa naturaleza, cosa que no ocurrió.

Convenimos, en cambio, en apuntar que la votación de 77 legisladores del PRD contribuye a interpretar esto como la formación de una coalición amplia, en la que de manera gradual incrementó la participación de los legisladores en lo particular y de los demás grupos en lo general. Asimismo, sustancia el grado de cohesión parlamentaria en torno al dictamen en comento.

Procedamos ahora a analizar, bajo el mismo esquema metodológico, el comportamiento de los diputados que tuvo lugar durante la siguiente legislatura.

CAPÍTULO IV.

LVIII LEGISLATURA FEDERAL

INTRODUCCIÓN

Al igual que el capítulo precedente, en éste utilizaremos la misma estructura metodológica. En tal virtud, referiremos primeramente la conformación adquirida por este órgano del Estado.

Los dictámenes que hemos seleccionado de la LVIII Legislatura son: el proyecto de decreto que modifica distintas preceptos constitucionales en materia de derechos y cultura indígena y el proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal.

4. 1 CONFORMACIÓN INICIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Los trabajos legislativos en la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura Federal iniciaron de acuerdo a la siguiente conformación:

Estructura en la Cámara de Diputados LVIII Legislatura

Partido	Diputados de mayoría	Diputados de Representación Proporcional	Total	Porcentaje
PRI	132	79	211	42.2
PAN	136	70	206	41.2
PRD	23	27	50	10.0
PVEM	6	11	17	3.4
PT	2	6	8	1.6
CDPPN	1	2	3	0.6
PSN	0	3	3	0.6
PAS	0	2	2	0.4
Total	300	200	500	100

Fuente: Cámara de Diputados LVIII Legislatura, México, D.F.

4.2. REESTRUCTURACIÓN NORMATIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La voluntad popular expresada en las elecciones constitucionales celebradas el 2 de julio del año 2000 marcó de nueva cuenta un escenario plural en la Cámara de Diputados. En esta ocasión, el número de grupos parlamentarios se incrementó con relación a la legislatura anterior al pasar de cinco a siete.

Al mismo tiempo, el inicio de los trabajos legislativos se desarrolló al tenor de una nueva dinámica. Con la reforma a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión efectuada en el mes de agosto de 1999, desapareció la Comisión Instaladora, órgano interno encargado de desarrollar los trabajos preparatorios y de declarar el sistema de autocalificación de los miembros de ese cuerpo legislativo. En su lugar, se creó la figura de la Mesa de Decanos, integrada por legisladores recién electos. En su conformación, se atendió –de acuerdo al ordenamiento legal- la trayectoria y antigüedad de sus miembros. Es decir, se consideró el número de veces en los que los legisladores se hubieren desempeñado en el cargo.

Asimismo, debe hacerse notar que aunque las bases para el desarrollo de las actividades parlamentarias quedaron sentadas en el período 1997-2000, durante los trabajos de la nueva legislatura se sometió a la consideración del pleno un conjunto de acuerdos tendientes a propiciar un mejor funcionamiento de los órganos internos. En esta dinámica, mencionaremos enseguida algunos de los acuerdos más relevantes:

- Acuerdo por el que se determina que las directivas de las comisiones informen a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos sobre la comparecencia de los miembros del gabinete legal y ampliado del Gobierno de la República; suscrito por este mismo órgano el 27 de febrero de 2001.

- Acuerdo presentado por la Junta de Coordinación Política mediante el cual, se establecen los lineamientos que se observarán para acreditar las asistencias de los diputados a las sesiones plenarias, así como para la debida justificación de los retardos e inasistencias a las mismas. Aprobado el 9 de abril de 2001.
- Acuerdo presentado por la Junta de Coordinación Política mediante el cual, se establecen las bases para el desarrollo de las comparecencias de funcionarios del Ejecutivo federal, ante la Cámara de Diputados, para el análisis del I Informe de Gobierno del Presidente de la República, Administración 2000-2006. Aprobado el 10 de septiembre del año 2001.
- Acuerdo presentado por la Junta de Coordinación Política relativo a la integración del Orden del Día, las Discusiones y las Votaciones. Aprobado el 26 de noviembre de 2001.

En lo relativo a la integración de las comisiones parlamentarias, debemos destacar que esta legislatura dio continuidad al acuerdo parlamentario referente a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados aprobado el 2 de noviembre de 1997. En tal virtud, a continuación describimos la distribución de la conformación inicial de esta Cámara en cuanto a las presidencias que ocuparon los distintos grupos en comisiones y comités, a lo largo de la legislatura:

**DISTRIBUCIÓN DE PRESIDENCIAS DE COMISIONES POR GRUPO
PARLAMENTARIO**

Grupo Parlamentario	Comisiones Ordinarias	Comisiones Especiales	Comisiones de Investigación	Comités	Total
PRI	17	2	0	2	21
PAN	16	2	1	1	20
PRD	4	1	0	0	5
PVEM	2	0	0	0	2
PT	1	0	0	0	1
Presidencia rotativa	0	3	0	1	4
Total	40	8	1	4	53

Fuente: Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, D.F.

4.3 DICTÁMENES APROBADOS

Los trabajos efectuados en la Cámara de Diputados fueron arduos si consideramos que a partir del año 2000 se iniciaba una nueva fase en el régimen político mexicano. La asunción a la Presidencia de la República de un partido distinto al que gobernó durante más de 70 años marcó el inicio de la alternancia en el marco de un gobierno democrático federal. En este contexto, surgió un escenario de oportunidades, muchas de las cuales correspondió al Congreso de la Unión brindar atención inmediata.

En virtud a lo anterior, nos proponemos centrar nuestra atención en el tratamiento que la Cámara de Diputados dio a dos temas sustantivos: la reforma en materia derechos y cultura indígena y la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

4.3.1 DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO QUE MODIFICA DISTINTOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA.

El 28 de abril de 2001, pocos días antes de que concluyera el segundo período ordinario de sesiones del primer año de ejercicio en la Cámara de Diputados, el Pleno de la Asamblea, establecida en calidad de Cámara revisora, decretó reformas a los preceptos constitucionales 1º, 2º, 4º, 18 y 115 contenidos en la minuta con proyecto de decreto, turnada por el senado de la República, con fecha 25 de abril de 2001.

Resulta conveniente apuntar que el dictamen aprobado por el Senado respondía de manera particular a la iniciativa que el titular del ejecutivo federal le enviara con fecha 5 de diciembre del año 2000. Esta iniciativa, que recogían las propuestas planteadas por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), fue discutida y modificada¹²³ por las comisiones de Puntos Constitucionales, Asuntos Indígenas y Estudios Legislativos, quienes por indicación de la mesa directiva, se encargaron de dictaminarla.

En su discusión, algunos legisladores integrantes de estos órganos legislativos plantearon la necesidad de modificar diversos aspectos contenidos en la propuesta presidencial. Estos planteamientos encontraron el eco suficiente de modo tal que, al someterse el dictamen al consenso del pleno senatorial, la aprobación se alcanzó por unanimidad.

Al día siguiente –26 de abril-, la mesa directiva de la Cámara de Diputados recibió y turnó, a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas, la minuta en comento para su estudio y elaboración del dictamen respectivo. Ese mismo día, estos órganos legislativos integrados de manera colegiada en

¹²³ Véase el contenido de la iniciativa y sus respectivas modificaciones que se integran en el Anexo C.

subcomisión, aprobaron por mayoría las reformas constitucionales en materia de asuntos indígenas contenidas en el documento referido.

En el apartado del dictamen referente a la “Valoración de la minuta”, hecha por las comisiones de la cámara de diputados, se confiere que el documento aprobado por el Senado “es resultado de un profundo, responsable y tenaz trabajo legislativo en el que intervinieron todos los partidos políticos con un propósito común y bien definido”. En igual medida se señala que el propósito de las reformas sustantivamente se ubica en la necesidad de “proteger la identidad y tomar las medidas necesarias para la mejora permanente de la situación económica, social y política de los indígenas del país”.

Se reconoce el interés mostrado por el ejecutivo federal en su esfuerzo por contribuir al proceso de paz en el estado de Chiapas. Sin embargo, se califica el papel de la colegisladora como crítico y responsable ante la nación al no aprobar de manera textual la iniciativa del ejecutivo. De manera textual señala “...el resultado inmediato no puede quedar limitado si se ignora que el problema indígena no se reduce a un Estado de la Federación ni a un momento preciso, limitado a un tiempo, sino a una marginación que se da en distintos matices en toda la República; la resolución de un problema tan grave no puede quedarse en simples declaraciones de principios ni aún con el establecimiento de derechos, sino exige acciones concretas e inmediatas”.

Cuidadosamente las comisiones avalan el dictamen senatorial matizando su esfuerzo por integrar las apreciaciones vertidas no sólo por los grupos parlamentarios sino también por distintos actores inmersos en el proceso como lo fueron el Secretario de Gobernación, los grupos indígenas, constitucionalistas de primer orden, así como las aportaciones del EZLN y el Consejo Nacional Indígena.

4.3.2 APROBACIÓN DEL DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DISTINTOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE ASUNTOS INDÍGENAS

El sábado 28 de abril de 2001, el pleno de la asamblea se dispuso a votar el dictamen de referencia. Cabe destacar que a dicho documento legislativo se adhiere un “voto particular” firmado por el diputado Héctor Sánchez López, presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas. En el texto el legislador asienta el proceso legislativo recorrido por la iniciativa presidencial. A continuación, nos permitimos mencionar algunos de los considerandos el diputado denuncia, a saber:

- La violación, por parte de la Comisión de Puntos Constitucionales, al acuerdo parlamentario relativo a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados al haber citado a reunión de la comisiones unidas sin tomar en consideración a la Comisión por él presidida.
- Los integrantes de ambas comisiones dejan a la cámara de diputados como un “simple apéndice” ante la colegisladora al aprobar, sin someter al análisis responsable, el “proyecto de dictamen”.
- La modificación “radical” a la iniciativa presidencial elaborada originalmente por la Cocopa y en la que se recogía parte de lo suscrito en los Acuerdos de San Andrés.
- El retroceso en el que cae el dictamen senatorial al apartarse de los compromisos adquiridos por el Estado mexicano en el contexto internacional, particularmente con relación al Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Senado en el año de 1991.
- El suprimir los acuerdos de crear el marco jurídico que ponderara “una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado, con base en el reconocimiento de su derecho a la libre determinación... en un marco de autonomía”, contraídos entre el gobierno federal y el EZLN.

- El suplantar el papel del Congreso al marco jurídico de las entidades federativas en vías de conceder el reconocimiento a la autonomía de los pueblos indígenas.
- Anular el reconocimiento a las comunidades indígenas en calidad de “entidad de derecho público” considerándolas tan sólo como “entidades de interés público”, con lo cual, el Estado continuará en la lógica de asumir el papel paternalista sin conceder el mayor reconocimiento a los pueblos indígenas en el ámbito de una nación pluricultural.

Iniciada la sesión, una vez fundamentada y expuesta la posición de la Comisión de Puntos Constitucionales en voz del diputado Justino Hernández Hilaria, entorno del dictamen puesto a consideración, el grupo parlamentario del PT solicitó por conducto del legislador José Narro Céspedes una “moción suspensiva” del dictamen. Entre las razones que motivaron tal solicitud se encuentran las siguientes: tergiversar la iniciativa de la Cocopa al suprimir aspectos como la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas y dejarlos a la consideración de los congresos locales. La propuesta planteaba la necesidad de someter el dictamen a un espacio de consulta entre el EZLN, el Ejecutivo Federal y el Congreso Nacional Indígena.

Fue el diputado Augusto Gómez Villanueva, de la fracción del PRI quien impugnó tal propuesta. Los argumentos por él esgrimidos giraron en torno al marco legal que regula el trabajo congresional. Detalló cada uno de los pasos legislativos recorridos por el dictamen a fin de fundamentar el cumplimiento legal, en cuanto a los requisitos que una iniciativa o dictamen deben cumplir, de tal modo que, desde esta perspectiva, la solicitud propuesta por el PT se dejaba sin sustento. No obstante, se sometió a consulta de la asamblea la propuesta de moción suspensiva donde fue desechada por la mayoría de los presentes.

Los trabajos de la sesión arrojaron en un primer momento una lista de 22 oradores. Aparte de los legisladores antes referidos, quienes hicieron uso de la tribuna para fijar la posición de su grupo parlamentario fueron los siguientes:

El diputado José Manuel del Río Virgen, de Convergencia quien se pronunció en pro del dictamen al considerar, que aún y con sus limitaciones, constituye una llave de acceso a “una prometedora esperanza de paz social y convivencia armónica”. En igual sentido, por Alianza Social, se pronunció el legislador José Antonio Calderón Cardoso para quien con la aprobación de la minuta enviada por el senado se da un paso firme en la construcción de una nueva relación entre el Estado y las comunidades indígenas. Gustavo Riojas Santana por el PSN también se pronunció a favor del dictamen argumentando su acuerdo en que se garanticen y reconozcan constitucionalmente los derechos de los pueblos indígenas.

El primer pronunciamiento en contra del dictamen corrió a cargo del representante del PT quien cuestionó la falta de compromiso por parte de los grupos del PRI, PAN y PVEM hacia el EZLN y el Congreso Indígena. A nombre de su fracción, expresó su preocupación y se manifestó por una revisión acuciosa del contenido del dictamen. Con ello, solicitó el veto presidencial a la reforma constitucional “por no contribuir a la paz, por separarse de los Acuerdos de San Andrés y por no corresponder a las necesidades de desarrollo, reconocimiento constitucional de los pueblos y comunidades indígenas”.

Por su parte, el PVEM, a cargo de la legisladora Nicasia García Domínguez brindó su voto a favor del dictamen y “el respaldo total a esta ley” (sic). El PRD formuló el sentido de su voto en contra, en voz del legislador Uuc-Kib Espadas Ancona. El diputado expresó a nombre de su bancada el rechazo al dictamen argumentando que con el dictamen se diluía la oportunidad para que el Estado mexicano reconociera el derecho de la autodeterminación y autonomía de los pueblos indígenas. Textualmente, expresó lo siguiente “Los esfuerzos de nuestros compañeros en el

Senado por incluir grandes demandas en esta reforma, se toparon con la obstinación conservadora y racista de quienes controlan ese órgano del Poder Legislativo”.

Asimismo, el diputado Espadas enfatizó que su bancada ha “mantenido hasta el último momento un espíritu abierto, un espíritu receptivo para ampliar los marcos de esta reforma y avanzar hacia los espacios que le fueron vedados inicialmente. No encontramos disposición en los actores políticos para seguir avanzando. La puerta que se ha escogido es una puerta falsa; no sólo la aprobación de este decreto puede significar en lo inmediato el agravamiento de las condiciones políticas y sociales de este país. Lo más grave es que, a partir de este decreto, se pretende hacer permanente en los próximos años... estas condiciones de opresión. No podemos permitirlo”, concluyó.

El sentido del voto de la fracción del PAN estuvo a cargo del diputado Winstano Orozco Garza. El legislador refirió los trabajos que en relación al tema desarrollaron los legisladores de su partido en el Senado. En tal virtud, expresó que en la colegisladora la fracción del PAN había presentado con anterioridad una iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena abordando en ella, tanto los Acuerdos de San Andrés Larráinzar como convenios internacionales firmados por México en 1991.

En sus argumentos, reconoció las limitantes del nuevo marco jurídico ya que éste no implica la solución de toda la problemática existente a su alrededor sin embargo, lo concibió como “un paso obligado, pues se requiere de un marco de referencia”. De esta manera, abundó que durante un período de cinco meses –tiempo en el cual la iniciativa presidencial llegó al Senado- los legisladores de su grupo representado en ambas cámaras trabajaron en conjunto a fin de unificar criterios e impulsar de manera consensual “la ley a favor de más de 10 millones de mexicanos”. Por estas razones formuló el voto de su fracción a favor del dictamen.

Tocó el turno al legislador Nicolás Álvarez Martínez quien pronunciándose en nombre del grupo legislativo del PRI convino en la obligación de formular un voto razonado al dictamen enviado por el Senado. El sentido del voto de su fracción lo expresó a favor. Aunque reconoció la problemática existente por la que atraviesan los pueblos indígenas recalcó que las reformas planteadas se convierten en el inicio de un largo proceso de reivindicación social, política, económica y cultural con esos pueblos. El legislador calificó estas reformas, como el primer pago a la deuda histórica que se tiene, son un primer avance “porque reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, a la autonomía para expresar sus formas de organización política, social, cultural y económica para elegir a sus autoridades con sus procedimientos tradicionales, el definir sus propias formas de gobierno interno”.

Aludió al estudio y análisis efectuado por el Senado a la iniciativa de la Cocopa, a la aprobación consensual alcanzado por todas las fracciones parlamentarias ahí representadas. En referencia a las veces opuestas al dictamen el diputado señaló que “El consenso alcanzado en el progreso también marca el inicio de una forma de hacer política, donde la fatal disyuntiva de todo o nada es sustituida por la madurez y el reconocimiento objetivo de los avances y los progresos”.

Concluida la primera fase de la discusión en lo general, se registraron siete oradores más para hablar en pro y en contra. Asimismo, se inscribieron cinco legisladores para rectificación de hechos.

Entre los legisladores que se pronunciaron en contra destacan Héctor Sánchez López quien recriminó la actuación del PAN, PRI y PVEM y la consideró como “un serio obstáculo para la paz con justicia y dignidad” al obstaculizar el diálogo creado entre el Gobierno Federal y el EZLN. El diputado del PT Jaime Cervantes Rivera quien se quejó del contenido del dictamen y de las bondades en él expresadas por apartarse del “espíritu y contenido esencial de San Andrés Larráinzar” y por delegar el derecho a la libre autodeterminación y autonomía a las constituciones y leyes de

los estados sin otorgar el pleno reconocimiento en la Constitución Política de México, acotando con ello, la participación política de los pueblos indígenas en las instituciones de representación federal del poder legislativo. En el mismo tenor, acudió a la tribuna el coordinador parlamentario del PRD Martí Batres Guadarrama. En su intervención, calificó de “pequeña la reforma”; cuestionó la ausencia en el dictamen del contenido de los Acuerdos de San Andrés y de la iniciativa de la Cocopa; exigió una discusión en torno a los candados que en el fondo el dictamen encubre y que evita el libre ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

Por su parte, quienes se expresaron en pro destacan Arturo Escobar y Vega del PVEM quien interpretó como positivas las reformas y razonó sus argumentos convocó a los legisladores a abandonar las banderas partidistas en aras de consolidar el primer paso hacia el nuevo ordenamiento legal en beneficio de los derechos constitucionales de los pueblos indígenas. Juan Manuel Carrera López, legislador del PRI enunció que el contenido del dictamen encara las obligaciones a las que se encuentra sujeto el Estado mexicano para que pueda hacerlas cumplir en sus tres niveles, federal, estatal y municipal. De esta manera -añadió- la educación indígena, la salud, vivienda, la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo social y productivo encuentran su razón de ser. La extensión de la red de comunicación, el apoyo a sus actividades productivas y participar en la planeación del desarrollo en todos sus niveles, complementan la respuesta a las grandes preocupaciones.

En igual sentido el diputado del PAN Cesar Nava Vázquez abundó sobre las bondades del dictamen en comento. Enfrentó los descalificativos lanzados por los legisladores del PRD a quienes hizo referencia en los siguientes términos: “Es el mismo partido que se ha opuesto sistemáticamente a cualquier iniciativa, es el mismo partido que no fue capaz de presentar una definición propia y apoyarla e impulsarla y ponerla sobre la mesa y es el mismo partido que a la hora de la verdad, a la hora definitiva presenta dos caras: una en el Senado de la República y otra en la Cámara de Diputados”.

Desde su perspectiva, el legislador panista explicó con elementos jurídicos el porqué el dictamen es considerado, superior tanto a los Acuerdos de San Andrés como a la iniciativa de la Cocopa y la forma en la que se puede crear la ley reglamentaria sugerida por los legisladores del PRD. Descalificó también los señalamientos que aludían a “una pequeña reforma” argumentando el papel que en adelante tendrán los congresos locales quienes se encargarán de legislar, en uso de su soberanía, sobre la materia en atención a sus propias realidades y circunstancias. Finalmente, externó la invitación para que el Congreso haciendo uso de sus facultades expida la ley reglamentaria.

Debemos destacar que en el turno referente a la rectificación de hechos el legislador priísta Juan Ramón Díaz Pimentel formuló, a nombre de ocho diputados más representantes del Estado de Oaxaca, el sentido de su “voto de conciencia”, en contra. Entre las razones que lo motivaron se encuentran las siguientes: la premura con la que se aprobó el dictamen, lo cual no concedió el tiempo suficiente para un profundo estudio del caso, la escasa o nula participación política que se concede a los municipios con fuerte presencia de grupos indígenas y, la entidad continúa siendo la menos atendida en cuestión de asignación de recursos federales.

Una vez agotada la lista de oradores, se aprobó por mayoría de los presentes, como suficientemente discutido el dictamen en lo general. Con ello se dio paso a que la asamblea lo votara en lo general. Aunque posteriormente se procedió a reservar algunos artículos para su discusión en lo particular, el dictamen quedó en los mismos términos en los que había llegado. Cabe destacar también, que durante este espacio, los legisladores de la bancada perredista decidieron abandonar el recinto legislativo. Los resultados de la votación se muestran en la tabla siguiente:

4.3.3 VOTACIÓN Y MEDICIÓN DE LA COHESIÓN PARLAMENTARIA

APROBACIÓN DEL DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DISTINTOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE ASUNTOS INDÍGENAS

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PSN	CONV	PAS	IND
Favor	385	176	190		13		3	1	2	1
Contra	60	5		49		5				
Abstención	2	2								
Ausente	53	27	17	3	3	3				
Total	500	210	207	52	16	8	3	1	2	1

Fuente: Gaceta Parlamentaria, LVIII Legislatura, Cámara de Diputados, México, D.F.

Tomando en cuenta los resultados de la votación, calcularemos la cohesión parlamentaria utilizando el Índice de Rice y sus derivados:

Índice de cohesión parlamentaria en torno a la Ley en Materia de Asuntos Indígenas

Índice de Rice y sus derivados	% de Cohesión
Votantes efectivos (Votos a favor – votos en contra)	73.0%
Total de votantes (Incluyendo abstenciones)	72.25
Total de legisladores (Incluyendo ausentes)	54.0%

La cohesión parlamentaria observada en las tres principales fuerzas parlamentarias refleja los siguientes datos:

Índice de cohesión por grupo parlamentario

Índice de Rice	PRI	PAN	PRD
Sólo votantes efectivos (votos a favor – votos en contra)	94.48%	100%	100%
Total de votantes (Incluyendo abstenciones)	92.34%	100%	100%
Total de legisladores (Incluyendo ausentes)	67.62%	83.58%	88.46%

Índice de probabilidad de votación tricotómica

Una vez expuesto el índice de Rice y sus variantes para cada una de las tres fracciones parlamentarias y aplicando el índice de probabilidad de votación tricotómica entre el PRI y PAN, se confirma que la conexión entre ambos fue suficiente como para aprobar una reforma constitucional, al menos su porcentaje así lo refiere: 96.18 por ciento.

4.3.4 DEL ESCENARIO PARLAMENTARIO MOTIVADO POR EL DICTAMEN

Observando los resultados que arrojan los patrones de medición, nos permitimos formular las siguientes consideraciones:

Primero, aunque el índice de Rice nos permite detectar un porcentaje cohesivo arriba de la media, se observa que el comportamiento parlamentario no alcanzó un nivel altamente satisfactorio, como lo sugería el dictamen aprobado en el Senado de la República donde todas las fuerzas legislativas se mostraron a favor. El hecho de que se haya alcanzado un 73% en la fórmula que contempla sólo los votantes efectivos (votos a favor-votos en contra), responde en cierta medida a que uno de los principales grupos decidió votar en contra (PRD). Su distanciamiento debilitó la cohesión congresional. Sin embargo, ello confirmó las versiones sobre la formación de una coalición integrada por el PRI, PAN y PVEM toda vez que en conjunto, rebasaron el límite porcentual exigido para la aprobación de la reforma constitucional.

El resultado señalado encuentra similitud con el 72.25% de la siguiente fórmula que incluye abstenciones. Por una parte, ello se explica debido a que estas fueron mínimas (sólo 2). Pero el primero cobra relevancia ante el registro de un número elevado de ausencias. En este sentido, el índice parlamentario reafirma la importancia que suscitó la coalición antes referida al arrojar un 54%. La cohesión entonces se reduce a su nivel medio. Esto nos permite señalar que la reforma constitucional adoleció del apoyo congresional suficiente como para ampliar el grado de legitimidad política que el tema estaba exigiendo.

Segundo, particularizando la participación por grupo legislativo el índice de Rice nos muestra en su fórmula de votantes efectivos, un alto grado de cohesión en el PAN. El PRI, por su parte, disminuyó al 94.48%. La explicación del 5% restante se ubica en el “voto de conciencia” emitido por los legisladores representantes del estado de Oaxaca. En cuanto al grupo perredista, debemos destacar que su comportamiento cohesivo fue notorio al rechazar unánimemente el contenido del dictamen. En este caso, recordemos que aún y cuando se habían reservado varios artículos para la discusión en lo particular, decidieron –todos y cada uno- abandonar el pleno de la cámara sin abundar en mayores detalles.

En la segunda fórmula que hace referencia al total de votantes incluyendo abstenciones, el resultado se mantiene igual tanto para el PAN como para el PRD al no registrar ni una abstención. El PRI en cambio, reduce su porcentaje a 92.34%.

En cuanto al índice parlamentario, se nota el peso de las ausencias en los tres grupos legislativos. Aún así, el PAN y PRD que sufrieron la ausencia de 17 y 3 legisladores respectivamente, conservan un alto grado de cohesión. No así el PRI, que con 27 ausencias reduce su porcentaje al 67.62%. Con este resultado, esta fracción se ve como la menos cohesiva, para el caso que se estudia.

Una vez expuesto lo anterior estimamos pertinente formular algunas acotaciones tendientes a explicar el porqué del comportamiento de cada uno de estos tres grupos parlamentarios.

La actuación del PRD respondió a varias razones. Antes de iniciar la sesión, los integrantes de la bancada acordaron por mayoría votar en contra del dictamen. La decisión fue tomada al margen de las pretensiones de su dirigencia partidista quien había intentado promover, en el interior del grupo, la idea de votar en sentido positivo. El acuerdo respondía también a su fracaso por no lograr cambiar parte del contenido del dictamen.

Sus argumentos entonces se concretaron en aludir a la integración de una ley reglamentaria, tal como lo expresaron durante sus intervenciones en tribuna. Esta actitud encontró su origen en el acercamiento que -momentos antes de abordar el punto comprendido en el orden del día, de esa sesión-, tuvieron entre ellos y los coordinadores del PT y PRI. La propuesta era promovida por la diputada Beatriz Paredes Rangel, quien pretendía incorporar en el artículo segundo, fracción A del dictamen una ley general reglamentaria.

Dicha proposición traería sus consecuencias: por un lado, motivaría que una vez aprobado el dictamen se regresara al Senado. Por otro lado, las reformas

constitucionales saldrían cocinadas en un ambiente consensual parlamentario suficiente como para hacer frente a la opinión pública. El resultado hubiera sido altamente significativo al recoger el apoyo de todas las fracciones parlamentarias, por ello, el interés mostrado por la coordinadora del PRI.

Sin embargo, el PAN no lo entendió así y decidió cerrar las puertas de la negociación. La propuesta no fue aceptada por la Secretaría de Gobernación, la dirigencia panista y sus senadores. La respuesta del PT y PRD fue el rechazo unánime al dictamen¹²⁴.

Todavía, el diputado del PAN Cesar Nava Vázquez ofreció, en una de sus intervenciones en tribuna, impulsar de manera conjunta la exigencia perredista. Nada más que puntualizó un requerimiento: la necesidad de que “haya artículos que puedan ser reglamentados, es decir, una vez que sean votados el día de hoy”. La decisión ya estaba tomada. Su oferta no encontró eco en el grupo coordinado por el legislador Martí Batres Guadarrama. Existe otra razón sencilla de explicar: no contaban con una propuesta elaborada –por escrito- de lo que estaban solicitando. Tal vez, con base en ello podamos entender su decisión de abandonar el salón de plenos cuando ellos mismos habían reservado varios artículos para discutirlos en lo particular.

El PRI por su parte, decidió dar continuidad en los términos originalmente dictaminados. Sus legisladores en el Senado habían trabajado en ese sentido en la subcomisión dictaminadora, presidida por el senador Manuel Bartlett. Los esfuerzos habían sido respaldados por la pluralidad de los grupos parlamentarios quienes habían recogido los comentarios de los principales actores y de especialistas en la materia. En consecuencia, no había nada que modificar.

La fracción del PAN no sólo reflejó una condición semejante a la del PRI sino que fue más allá: elogió el dictamen por conducto de sus oradores y asumió una actitud

¹²⁴ Véase la nota de Ciro Pérez Silva publicada por La Jornada el domingo 29 de abril de 2001.

defensiva en la tribuna ante los embates lanzados, particularmente a ese grupo parlamentario, por los legisladores del PT y PRD. En suma, las posturas de estos tres grupos entorno al tema fueron irreconciliables, por las razones antes expuestas.

4.4. DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

Durante los trabajos legislativos del segundo período ordinario de sesiones correspondientes al segundo año de ejercicio, la Cámara de Diputados aprobó varios dictámenes con proyecto de ley¹²⁵. De estos, hemos considerado retomar el referente a la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Este dictamen se presentó para su segunda lectura el día 24 de abril de 2002. En el apartado relativo a los Antecedentes se estipula que existencia de tres iniciativas cuyo estudio fue abordado por la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la LVIII Legislatura¹²⁶.

La primera iniciativa se presentó el 11 de julio de 2001. Su promovente fue el diputado Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, integrante del grupo parlamentario del PRD. La segunda de estas iniciativas se recibió de parte del Ejecutivo Federal en fecha 30 de noviembre de 2001.

Finalmente, el 6 de diciembre de 2001, fue presentada la tercera iniciativa. Sus iniciadores: algunos legisladores integrantes de los grupos parlamentarios del PRI, PRD, PT y Convergencia por la Democracia. En el siguiente cuadro se presentan las iniciativas promovidas por los legisladores.

¹²⁵ Los dictámenes aprobados fueron los siguientes: de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública con proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (24-abr-02); de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales con proyecto de Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (25-abr-02); de la Comisión de Ciencia y Tecnología con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Ciencia y Tecnología y la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (25-abr-02); de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables con proyecto de decreto por el que se crea la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (30-abr-02).

¹²⁶ Véase el Anexo D donde se detalla el contenido de cada una de estas iniciativas.



FUENTE: Elaboración propia con base en el dictamen.

La comisión dictaminadora estableció en cuatro considerandos, el papel que el Congreso debe desempeñar como generador de un marco jurídico en materia de acceso a la información pública. Las tareas que el Estado y la ciudadanía deben desempeñar en este tema. Se establecen las coincidencias y divergencias que en su conjunto mantienen las tres iniciativas. Asimismo, se destacan tres ejes fundamentales contenidos en la ley. El primero destaca la obligación que los órganos del Estado, como sujetos obligados de poner a disposición de la ciudadanía la información sobre los recursos que se asignan para su funcionamiento, acciones, resultados y estructura.

El segundo eje establece el derecho que tienen los particulares de solicitar información a los sujetos obligados. Finalmente, el tercer eje destaca la creación del organismo responsable de desempeñar tal tarea. En este caso, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

4.4.1 APROBACIÓN DEL DICTAMEN CON PROYECTO DE LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

En la sesión ordinaria del 24 de abril de 2002, la Comisión dictaminadora sometió ante el pleno de la asamblea el dictamen referido. Para fundamentar su contenido se designaron tres legisladores. Cada uno de ellos no sólo representaba en la tribuna a la Comisión sino también llevaba con ello, la expresión de su grupo parlamentario.

De esta forma, el diputado Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta miembro del PRD destacaba en su intervención que “Con la presente Ley ... se institucionaliza el derecho de acceso a la información en poder de los entes de gobierno como uno de los fundamentos de nuestra democracia representativa y un instrumento básico para provocar apertura, transparentar la actividad estatal y corregir la lógica de ocultamiento con la que se han desarrollado los fenómenos de desviación del poder”.

El diputado Víctor Manuel Gandarilla, integrante de la fracción parlamentaria del PRI fijó la posición de la Comisión. Explicó la dinámica de trabajo que se desarrolló en la elaboración de la Ley. El tercer legislador designado por la Comisión fue Armando Salinas Torre, miembro de la fracción del PAN. El diputado abundó sobre la importancia que reviste para el pueblo de México el marco jurídico diseñado interpretándolo como “uno de los instrumentos de mayor trascendencia que puede legar la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, la cantidad de información disponibles en una sociedad –añadió- está directamente relacionada con su desarrollo y calidad de vida”. En igual sentido sintetizó los tres ejes en los cuales se divide la nueva norma haciendo notar también que ésta se encuentra en el esquema de “los estándares internacionales aceptados de manera común (conteniendo) ciertas reservas y confidencialidades en el acceso a la información que se justifican en el equilibrio entre el derecho a la información y la protección del interés público y la privacidad de las personas”.

Cabe destacar que cada uno de estos tres legisladores externó su reconocimiento a un conjunto de investigadores, académicos e investigadores miembros del denominado “grupo Oaxaca” por las propuestas planteadas y su labor integradora del contenido de las iniciativas analizadas.

Luego de estas intervenciones se procedió a abrir la discusión en lo general sobre el dictamen. Los grupos parlamentarios que intervinieron fueron Convergencia por la Democracia, Alianza Social, PT y PVEM. Todos ellos manifestaron en voz de sus oradores designados el sentido favorable al dictamen. Superada esta fase, no hubo registro de oradores ni en pro ni en contra. En tales circunstancias, el dictamen fue sometido a votación en lo general. Sus resultados se pueden apreciar en la siguiente tabla:

4.4.2 VOTACIÓN Y MEDICIÓN DE LA COHESIÓN PARLAMENTARIA

VOTACIÓN DEL DICTAMEN MEDIANTE EL CUAL SE CREA LA LEY FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PSN	CONV	PAS	IND
Favor	409	160	182	42	11	6	3	1	2	2
Contra										
Abstención	1	1								
Ausente	90	47	25	11	5	2				
Total	500	208	207	53	16	8	3	1	2	2

Fuente: Gaceta Parlamentaria, LVIII Legislatura, Cámara de Diputados, México, D.F.

Tomando los resultados de la votación, calcularemos ahora la cohesión parlamentaria aplicando el índice de Rice y sus variantes originalmente consideradas.

Índice de cohesión parlamentaria en torno a la aprobación del dictamen por el cual se crea la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Índice de Rice	% de Cohesión
Votantes efectivos (Votos a favor – votos en contra)	100%
Total de votantes (Incluyendo abstenciones)	99.7%
Total de legisladores (Incluyendo ausentes)	63.60%

La cohesión observada en las tres principales fuerzas parlamentarias refleja los siguientes resultados:

Índice de cohesión por grupo parlamentario

Índice de Rice	PRI	PAN	PRD
Sólo votantes efectivos (votos a favor – votos en contra)	100%	100%	100%
Total de votantes (Incluyendo abstenciones)	98.76%	100%	100%
Total de legisladores (Incluyendo ausentes)	54.58%	75.84%	58.50%

Índice de probabilidad de votación tricotómica

Como en los otros dictámenes, la aprobación de la ley referida contó con la fuerza de los legisladores del PRI y PAN quienes confirmaron que mediante esta cohesión la producción legislativa se encuentra -hasta cierto punto- garantizada. Así lo demuestra el índice de probabilidad de votación tricotómica al registrar una cohesión de 99.38 por ciento.

4.4.3. DE LAS PROPUESTAS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS A LA COALICIÓN

Los resultados que arroja la primera tabla nos indica un alta grado de cohesión parlamentaria. A la sesión acudieron 409 diputados. Se registró una votación a favor de 409, ninguno en contra del dictamen en cuestión, lo que permite que la primera fórmula –que considera sólo votantes efectivos- alcance el 100% propiciando un alto grado de cohesión.

Considerando el registro de una abstención, el porcentaje registra un leve descenso a tan sólo 99.7% con ello se mantiene la cohesión en su nivel alto. Sin embargo, la ausencia de 90 legisladores motivó que el índice parlamentario se desvaneciera hasta el 63.60% acercando la cohesión a su nivel medio.

Ahora bien, si nos ubicamos en el comportamiento observado en cada una de las tres principales fracciones parlamentarias, nos daremos cuenta que las tres se mantienen en alta cohesión en las dos primeras fórmulas. En una de ellas, el grupo del PRI registró una abstención esto propició un leve descenso en su porcentaje (98.76%), sin embargo, no influyó significativamente con relación al PAN y PRD.

En el caso de la tercera fórmula, las ausencias pesaron en estas tres bancadas toda vez que propiciaron un declive que ubicó tanto al PRI como al PRD en el nivel medio del índice parlamentario. En el primero se ausentaron 47 diputados lo que motivó un

54.48% de cohesión; en el caso del segundo, fueron 25 los legisladores ausentes, con lo que su porcentaje bajó hasta el 58.50%.

Ahora bien, en la interpretación que podemos formular sobre la cohesión mostrada por cada uno de estos grupos parlamentarios encontraremos que fueron ellos los principales impulsores del tema en cuestión. En este caso, el papel desempeñado por el grupo Oaxaca influyó decididamente al unificar criterios en el seno de la comisión dictaminadora. Este trabajo motivó que después de fijar los posicionamientos en la tribuna, la discusión en lo general no encontrara ningún legislador registrado para argumentar ni en pro ni en contra. De modo tal que con lo expuesto por los diputados designados por la Comisión, quienes externaron las razones, bondades, estructura y fines de la nueva Ley, el dictamen se sometiera a la votación en lo general.

Resulta conveniente destacar que los otros grupos parlamentarios convinieron en la necesidad de apoyar consensualmente el dictamen referido. Asimismo, debemos apuntar que tanto el grupo parlamentario del PT como un miembro de Convergencia por la Democracia (CDPPN) habían participado en la elaboración de la iniciativa propuesta de manera conjunta por legisladores del PRI y PRD.

En consecuencia, el tema coadyuvó a la formación de una coalición parlamentaria amplia. La presentación de las tres iniciativas descritas en el dictamen tenían el mismo propósito: crear el marco jurídico que otorgara la ciudadanía los mecanismos para conocer la forma en la que los órganos del Estado hacen uso de los recursos públicos y propiciar una mejor rendición de cuentas.

Hemos estudiado hasta aquí, el comportamiento de los diputados en la aprobación de cuatro dictámenes, dos por cada legislatura. Corresponde ahora abundar en los elementos teóricos contemplados en el primer capítulo a fin de arribar en el escenario propuesto en la hipótesis central de la presente investigación. En consecuencia, el siguiente apartado estará dedicado a ese propósito.

CONSIDERACIONES FINALES

El escenario congresional observado en el presente estudio se cimienta en situaciones dominadas por la ausencia de mayorías legislativas al amparo de un sistema de gobierno dividido. En este punto, las aportaciones de distintos especialistas en la materia convergen en la idea que sustenta la existencia de parálisis legislativa, es decir, donde tanto el legislativo como el ejecutivo detienen el contenido de su agenda al no encontrar ambos el espíritu de colaboración.

Son varios los factores que influyen y motivan tal escenario. Sin embargo, existen aspectos de carácter relevante que promueven una dinámica activa en el interior del legislativo. Los temas que hemos reservado para el desarrollo de esta investigación invitan a conocer el nuevo papel que desempeña el congreso mexicano y de manera particular el comportamiento de los miembros que integran los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados.

En las líneas subsecuentes efectuaremos una valoración de su desempeño partiendo del orden propuesto inicialmente a fin de ubicar en su contexto el grado de disciplina que guardan los diputados hacia sus coordinadores y/o líderes partidistas. De igual modo referiremos las circunstancias por las que se transita en la formación de coaliciones y el escenario cohesivo al que conducen.

Iniciaremos señalando en primer lugar, que a partir del año de 1997 las legislaturas LVII y LVIII reflejan la existencia de un gobierno dividido. En ese año tuvieron lugar elecciones constitucionales no concurrentes lo que motivó, en los términos que refiere Colomer, la aparición de este fenómeno. Sin embargo, en las elecciones concurrentes realizadas en el año 2000 el voto ciudadano no se orientó de manera unificada, lo que motivó de nueva cuenta la ausencia de mayorías legislativas. Es decir, el partido del Presidente no alcanzó una mayoría en la Cámara de Diputados lo que determinó que el modelo de los gobiernos divididos continuara en la misma orientación.

Ante este panorama, observado en ambas legislaturas, cabe preguntarnos ¿qué ocurrió en el seno de este órgano del Estado? La pregunta cobra relevancia puesto que nos orienta a observar el comportamiento de los legisladores durante el período en cuestión.

Hemos reservado para tal pretensión el análisis de dos dictámenes para cada legislatura. Veamos ahora lo que dicen los resultados, algunos de los cuales fueron abordados en los capítulos anteriores.

1. La votación registrada para el caso de la reforma al artículo 115 Constitucional nos mostró, en lo general, una alta cohesión legislativa total (91.59%). Sin embargo, este porcentaje disminuyó al 54.80% cuando se consideró la ausencia de legisladores en la votación. En lo particular, de los tres grupos parlamentarios con mayor presencia (PRI, PRD y PAN), el que resultó más afectado fue el PRD. Sus votos efectivos le llevaron a alcanzar un 79.06% en el índice de cohesión ubicándolo en una posición no muy elevada. Este porcentaje disminuyó significativamente al considerarse sus abstenciones y ausencias al registrar 49.28% y 23.20% en el grado de cohesión, respectivamente.

A estos resultados debemos añadir que en la dictaminación del documento aprobado se tomaron en cuenta las propuestas planteadas por las diferentes fracciones, entre ellas la del PRD. Debemos recalcar asimismo, que las posiciones fijadas por los diputados infundieron la línea hacia la que se votaría el dictamen. En tal virtud, tanto en el PAN como en el PRI se anunció el voto en sentido favorable mientras que en el PRD se fijaron dos tendencias: a favor en lo general y, el voto de conciencia, en lo particular.

Ubicados en materia de disciplina partidaria podemos encontrar algunas de las razones que determinaron tal comportamiento. En cuanto al PRI se aludió al compromiso que se tenía de fortalecer la propuesta del Presidente suscrita en el Plan Nacional de Desarrollo donde se abordaba el subprograma de renovación municipal.

Se deduce por ello que la línea estaba trazada desde la Presidencia de la República. En lo tocante al PAN se ha señalado el acercamiento que éste tuvo con el PRI y la forma en la que, mediante un acuerdo, sus propuestas fueron incorporadas en el dictamen. Este acuerdo produjo una coalición que en los hechos fortalecía la reforma, en la perspectiva de ambos, pero que dejó fuera algunas propuestas planteadas por el PRD que exigía una reforma más a fondo.

En estas circunstancias, se dejó al PRD en una disyuntiva: apoyar o no el dictamen en los términos fijados. Para estas alturas, varias propuestas de este grupo se habían integrado en los términos propuestos. De igual forma, los otros grupos parlamentarios, PVEM y PT, se adherían en lo general habiendo subrayado previamente algunas inconsistencias.

Ahora planteemos la siguiente interrogante ¿cuáles fueron las razones por las que en el PRD más de la mitad de sus miembros se integraran a la coalición si conocían de antemano que sin sus votos la reforma no se concretaría? Precisamente ahí encontramos parte de la respuesta. Si el objetivo no se alcanzaba, quienes quedarían mal plantados ante la ciudadanía serían ellos por obstaculizar una medida cuyo propósito consistía en fortalecer el régimen municipal. De modo que no tenían otra alternativa más que cuestionar el proceso legislativo del dictamen, por un lado, y sumarse a su aprobación, por el otro. De esta forma convalidaban su aprobación pero a la vez quedaba espacio para deslegitimar la coalición PRI-PAN. En este juego vemos pues, que se presentó lo que Duverger denominó “alianzas de sostén” en las que a la vista del público, los partidos son menos responsables y pueden asumir una postura de pureza y más demagógica. Esta fue la cara mostrada por el PRD.

En el mismo planteamiento de Duverger, el papel del PRI para impulsar esta reforma utilizó como sostén alternativo a una fuerza de derecha como lo es el PAN en quien encontró un gran respaldo. La respuesta de los diputados panistas fue consistente si tomamos en cuenta que 95 de los 117 integrantes del grupo respondió en sentido aprobatorio a la posición de su coordinación. Pero ese resultado nos habla de un

deslizamiento leve en el aspecto disciplinario. No todos se alinearon. De igual modo interpretamos el papel del PRI donde sólo atendieron la línea del Presidente 204 de los 238 integrantes de la bancada.

Se ha afirmado que la disciplina de los grupos parlamentarios es muy rígida. Consideramos que en la aprobación de esta reforma ninguno de los grupos parlamentarios así lo observó. Las abstenciones y ausencia de los legisladores empiezan a invertir esta apreciación. En las primeras tanto al PRD como al PAN afectaron su grado de cohesión. Las segundas, por su parte, provocaron que las tres fuerzas cayeran significativamente. En el caso del PRD ya vimos las razones que motivaron la caída en el índice disciplinario.

Bajo estos razonamientos ubicamos al PRD en el terreno de la disciplina partidista como una fuerza poco rígida en su interior -en los términos propuestos por Scott Mainwaring y Mathew Shugart-, cuidadosa de mostrar una imagen pública apegada a sus principios ideológicos y reacia a asumir costos políticos y un papel parlamentario más propositivo.

En el tema de las coaliciones, el punto que nos ocupa infiere la creación de una *coalición amplia o sobredimensionada* en los términos planteados por Lijphart, a la que todos los grupos parlamentarios se adhirieron debido, en gran parte, a la preferencia común que inspiró la reforma constitucional. Existían consideraciones políticas, por ello la promoción de iniciativas hecha por legisladores miembros de las distintas bancadas¹²⁷. En esta lógica, parte del grupo perredista no pudo retroceder por las consideraciones antes expuestas, sabían de antemano que sus proposiciones habían sido incorporadas y que votar en contra resultaría peligroso a los ojos de la opinión pública.

2. En la aprobación del dictamen mediante el cual se expidió la Ley de Protección al Ahorro Bancario la cohesión parlamentaria total se dispó significativamente. En las

¹²⁷ Véase el Anexo A donde se describen las iniciativas promovidas por los legisladores de PRI, PAN, PRD, PT y PVEM.

tres pautas estudiadas, derivadas del Índice de Rice, observamos un nivel relativo, por encima de la media. No obstante, las dos fuerzas parlamentarias que reflejaron un alto grado de cohesión fueron el PRI y PRD. La primera conservó la cohesión entre el 90 y 94 por ciento, asumiendo una postura favorable y la segunda en sentido contrario se mantuvo en el 100 por ciento. En tanto el PAN se desvaneció gradualmente del 80 al 66.38 por ciento en las tres pautas del Índice de Rice.

En el aspecto disciplinario, el índice nos habla de un relajamiento leve en el PRI. De los 238 legisladores integrantes de su bancada, 226 votaron a favor, 7 en contra y 5 se ausentaron. La línea marcada desde la Presidencia de la República encontró, entonces, el acatamiento suficiente para sacar aprobar la medida. Los miembros del PAN que votaron en sentido favorable (99 de 119) otorgaron los votos necesarios para su aprobación. De los 20 panistas que se distanciaron, 11 votaron en contra, 2 se abstuvieron y 7 se ausentaron, lo que hace suponer un grado revelador de indisciplina en el interior de este grupo si consideramos que fue ahí donde se diseñó el contenido y viabilidad del dictamen.

En lo que concierne al PRD, la línea estuvo marcada desde la presidencia del partido, en esa tesitura se acató la indicación, como ya se expuso en su momento. Ante ello, la disciplina que motivó el tema fue sólida. De los 125 legisladores perredistas, 124 votaron en contra, uno se ausentó.

El PRD, PT, y PVEM votaron en contra del dictamen. En estas condiciones surge entonces la coalición PRI-PAN. En el esquema de Riker, tenemos pues, una *coalición mínima ganadora* donde sólo se toman en cuenta los partidos mínimamente necesarios para alcanzar la mayoría. ¿Porqué el PRD no se sumó a ella? Existen otras razones, además de la línea partidaria o bandera ideológica de este partido, que pueden explicar esta postura.

En la primera de ellas nos encontramos que ninguno de sus legisladores propuso una solución alternativa. Es decir, no presentaron iniciativa alguna. Aquí podemos subrayar que una de las tareas primordiales, que el legislador tiene, radica en la

generación y mejoramiento del marco jurídico vigente. Hemos observado que en el caso de la reforma al artículo 115 de la Constitución, fueron varias propuestas las que se plantearon; ello dio pie a la discusión, análisis y negociación entre los grupos parlamentarios. En el caso que nos ocupa, se aprecia un distanciamiento radical de parte del PRD. ¿A qué se debió este desplante? La respuesta a esta interrogante la externó en su momento la diputada Dolores Padierna. La medida tenía costos políticos. Se acercaba la elección presidencial del año 2000. La apuesta fue político-electoral, se le apostó a ello.

En suma, hubo una actitud, en términos de lo que Mainwaring concibe como el aumento de incentivos que trae consigo la llegada de tiempos electorales, suficiente para no tener motivos ni dar espacio para la coalición. En estas circunstancias, rechazaron ser identificados con la medida aprobada si ésta fracasaba ante la opinión pública. Por ello se mantuvieron al margen y tampoco se arriesgaron a diseñar una propuesta alternativa.

Cabe subrayar que la aprobación del dictamen motivaba el rechazo en la opinión pública y en varios sectores y organizaciones sociales. Aún así, tanto el PRI como el PAN decidieron asumir los costos políticos que la medida acarrearía en el futuro inmediato.

3. La aprobación del dictamen mediante el cual se modificaron distintos preceptos constitucionales en materia de derechos y cultura indígena turnado por el Senado de la República encontró un escenario plural en la Cámara de Diputados. Las tres fuerzas parlamentarias más importantes fueron el PRI, PAN y PRD. La votación emitida reflejó un grado de cohesión total, medida con el Índice de Rice, arriba de la media: el 73 por ciento contando los votos efectivos (votos a favor menos los votos en contra que se cargaron principalmente del lado del PRD). Por su parte, las abstenciones y ausencias influyeron para que el índice total cayera hasta el 72.25 y 54 por ciento, respectivamente.

El índice de cohesión alcanzado por cada grupo parlamentario sostuvo tanto al PAN como al PRD en una proyección fuertemente cohesionada en sus votos efectivos. El PRI, aunque en este esquema conservó una cohesión alta (94.48%), los votos en contra (5), abstenciones (2) y ausencias de sus legisladores (27) lo hicieron ver como un partido medianamente cohesionado. Cabe resaltar que las ausencias en los tres grupos influyeron en la caída de su porcentaje cohesivo (PRI, 67.62%; PAN, 83.58%, y PRD, 88.46%).

Veamos ahora el tema de la disciplina. El dictamen había sido aprobado en la legisladora de manera unánime, donde se modificó parte de su contenido. Esta modificación alteraría, en la Cámara de Diputados, el comportamiento de los legisladores en el seno de cada grupo parlamentario, particularmente en el PRD.

Como se expuso en su momento, la bancada perredista desatendió las sugerencias de la dirigencia del partido que alentó el voto en sentido positivo. La fracción acordó por mayoría votar en contra. Las razones fueron: una, la desatención en el contenido del dictamen a los Acuerdos de San Andrés y dos, la ausencia de una ley reglamentaria que acompañara la reforma constitucional. La solución la ofreció la coordinadora de la fracción priísta. No encontró el respaldo de la Secretaría de Gobernación, la dirigencia del PAN y su grupo parlamentario. En el pleno se les solicitó una propuesta por escrito, no la presentaron. La decisión estaba tomada, una vez que votaron en contra, se ausentaron del salón de sesiones.

La ausencia de la bancada perredista dio margen para que el PRI, PAN, PVEM, PSN, CDPPN y PAS aprobaran el dictamen. Con ello podemos hablar de la creación de una *coalición ganadora conectada y mínima*, en la teoría propuesta por Robert Axelrod, puesto que el PAN al intentar la conexión con el PRI logró adherir el consentimiento de las otras fuerzas y configurar el marco coalicional satisfactorio para su aprobación.

Desde los postulados de Duverger podemos hablar de una alianza de “sostén” promovida por el PAN y respaldada por varios grupos de oposición, que en cuanto a la disciplina marcada por sus líderes partidarios y coordinadores parlamentarios reflejó un carácter moderado en PRI y PAN ya que de 210 miembros del Revolucionario Institucional, 176 votaron a favor, mientras que de los 207 panistas, 190 otorgaron su respaldo.

Consideramos que el tratamiento de este tema nos conduce a señalar que en la Cámara de Diputados se observa, en este período, un relajamiento disciplinario de los legisladores hacia las dirigencias partidistas y coordinadores parlamentarios. Así, por ejemplo, en el caso del PRD no fue su coordinador quien determinó la posición de este grupo. La decisión obedeció a un acuerdo colectivo donde se estudiaron dos caminos: acatar la línea del partido y votar a favor o bien, rechazarla unánimemente. Se decidió lo segundo. Las justificaciones ya se mencionaron.

En ambas posturas –tanto en la decisión de rechazarla en su totalidad como en la formulación de sus justificaciones- se observó poca seriedad y contundencia. Incluso, momentos después de la votación en lo general, cuando varios legisladores perredistas ya habían reservado artículos de la reforma para la discusión en lo particular, decidieron retirarse del salón de plenos. Este hecho resultaba relevante si consideramos que ahí era donde se acentuaría la necesidad de la ley reglamentaria por ellos sugerida. No fue así. Podemos entender entonces que el acuerdo asumido por el grupo se hizo en circunstancias apresuradas, al vapor y sus justificaciones no se vieron sustentadas con la fuerza que ellos hubieran deseado por el simple hecho de que no contaban con una propuesta diseñada y planteada por escrito.

El resultado de su indisciplina sólo provocó tres cosas: una, hizo ver mal a la dirigencia de su partido, frente a la opinión pública; dos, que deriva de la primera, manifestó la débil cohesión interna que existe en ese partido, al aprobar el tema en una Cámara y desaprobarlo en otra; y tres, proyectó la imagen de un partido poco eficiente en su tarea legislativa.

4. En el caso de la aprobación a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el escenario fue distinto. Se presentaron tres iniciativas. Una promovida por un legislador perredista, otra por el Ejecutivo Federal y la tercera por varios grupos parlamentarios (PRI, PRD, PT y CDPPN). Los resultados de la votación efectiva motivaron en lo general un índice alto de cohesión parlamentaria (100%). Las ausencias provocaron un desliz altísimo en el índice al contraerse hasta el 63.60 por ciento.

En lo particular, la misma situación se observó en los tres grupos más importantes. Fueron PRI, PAN y PRD quienes alcanzaron, con una votación efectiva, el nivel más alto del índice de cohesión. Mientras que en la fórmula que atiende las ausencias, los tres resultaron significativamente perjudicados al descender hasta el nivel medio tanto el PRI como el PRD (54.58% y 58.50%), respectivamente. En el caso del PAN, su descenso lo ubicó relativamente arriba de la media con el 75.84% en el índice.

Los resultados anteriores no influyeron en la cohesión parlamentaria de la votación efectiva debido a que no hubo un solo voto en contra. Los ocho grupos parlamentarios votaron a favor. Ello provocó la presencia de lo que Lijphart denomina una *coalición de distancia mínima*, en la cual, se dan acercamientos entre las fracciones parlamentarias motivadas por lo similar que resultan sus programas y preferencias políticas. En este caso, la medida encontró el concurso de todas las fuerzas parlamentarias por la idea común de impulsar una ley de esa naturaleza.

En el aspecto disciplinario consideramos que si bien, los legisladores que acudieron a la sesión respondieron a la postura fijada por sus coordinadores, persiste un relajamiento moderado motivado, en este caso, por la ausencia de los legisladores. Faltaban seis días para que concluyera el período ordinario de sesiones, es decir, no había razones para que los diputados se ausentaran de sus responsabilidades institucionales. La medida resultaba fundamental para el conjunto de los mexicanos ya que con ella se iniciaba una etapa en la que finalmente los ciudadanos y la opinión pública serían testigos del manejo que hacen las autoridades federales de los

recursos públicos. La razón no fue suficiente y sólo acudieron 409 de los 500 legisladores que componen ese órgano del Estado. En el PRI se observó la ausencia de 47 diputados, en el PAN de 25 y en el PRD de 11.

CONCLUSIONES

Es un hecho que la vida interna del congreso federal mexicano se encuentra experimentando una nueva dinámica. En el período que nos ocupa hemos atendido cuatro casos. Los temas que comprenden son el político, económico, social y administrativo. En ellos nos hemos percatado de esta situación. Se ha resaltado el fenómeno político bajo el cual gravita la relación de los poderes federales: el gobierno dividido. Desde esta perspectiva consideramos esencial formular las siguientes conclusiones:

PRIMERA. El fenómeno de los gobiernos divididos no sólo se genera en elecciones no-concurrentes. La elección federal del año 2000 demuestra que también en elecciones concurrentes tiene viabilidad.

SEGUNDA. Diferimos de los defensores del gobierno partidario o unificado en el sentido de que los gobiernos divididos producen estancamiento y parálisis legislativa. El tratamiento de los temas no se detuvo; como se vio, las negociaciones y pactos entre los grupos parlamentarios promovieron la creación de coaliciones que permitieron dar viabilidad a las medidas propuestas.

En cambio, coincidimos en quienes postulan la idea de que bajo este modelo, el legislativo adquiere mayor autonomía frente al ejecutivo; se promueven y generan políticas más efectivas e impacta significativamente en el comportamiento de los legisladores.

TERCERA. Las tres fuerzas parlamentarias más importantes del país, se encuentran en el inicio de una etapa de relajamiento disciplinario, aunque en un nivel moderado sólo alterándose ante la presencia de temas de carácter económico y político.

CUARTA. La dirigencia partidista que más trata de influir en las decisiones de su grupo parlamentario es la del PRD. En 1997 el PRI inició un relajamiento disciplinario hacia el Presidente de la República y se encuentra apegándose más hacia sus líderes de sector y coordinadores parlamentarios. En el PAN, por su parte, la línea la marcan tanto la dirigencia partidista como el Presidente de la República y se encarga de hacerla cumplir el coordinador parlamentario.

QUINTA. Las ausencias de los legisladores en la votaciones repercuten en varios aspectos: 1) Se convierten en un factor que oculta el grado de indisciplina partidaria, 2) Influyen negativamente en el índice de cohesión parlamentaria, y 3) Deslegitima ante la opinión pública la creación de alguna ley o política pública.

Cabe preguntarse entonces, si estas ausencias son efectivamente una forma de distanciamiento de los legisladores hacia sus dirigencias o simplemente expresan desinterés por el quehacer parlamentario.

Por los aspectos aquí analizados y con base en los estudios cuantitativos de María Amparo Casar y Jeffrey Weldon, que para el efecto hemos recogido durante el período en cuestión, podemos expresar las tres conclusiones siguientes:

SEXTA. En cuanto a la eficiencia legislativa por grupo parlamentario, quienes mayor productividad mantienen en temas político-sociales son el PRI y PAN, en menor medida el PRD. El que menos iniciativas propone en temas económicos es el PRD.

SÉPTIMA. En igual sentido, hemos visto que los grupos parlamentarios más proclives a formar coaliciones en materia económica son PRI y PAN. En cuestiones

políticas PRI, PAN y en menor medida PRD. En el aspecto social PRI y PAN. En el aspecto administrativo PRI, PAN y PRD.

OCTAVA. Las fracciones que se muestran más dispuestas a asumir costos políticos y sociales son PRI y PAN. El que se mantiene al margen es el PRD, este último se ha convertido en una fuerza parlamentaria cuya apuesta se encuentra en el beneficio electoral que pueda recoger ante resultados negativos provenientes de políticas impopulares impulsadas por el PAN y PRI.

NOVENA. Hemos sostenido en nuestra hipótesis central que “Durante las legislaturas federales LVII y LVIII, que comprenden el período 1997-2003, los temas económicos, políticos, sociales y administrativos tuvieron una influencia decisiva en los diputados, toda vez que motivaron un distanciamiento gradual hacia sus coordinadores parlamentarios con lo cual, la disciplina partidista inició un proceso de debilitamiento que favoreció la formación de coaliciones puntuales”. Los resultados que arroja el estudio y análisis de los casos que hemos seleccionado comprueban dicha hipótesis.

PERSPECTIVAS

La presente investigación tiene el propósito de dar continuidad a los estudios desarrollados en materia legislativa. Nuestra incursión en este campo nos ha permitido conocer parte de las relaciones y comportamiento de los legisladores al momento de impulsar un conjunto de iniciativas encaminadas a fortalecer el marco normativo que regula las instituciones políticas en México.

La materia parlamentaria exige en estos tiempos reflexionar sobre los distintos factores que giran en torno al quehacer legislativo. Aspectos tales como la disciplina partidaria y la cohesión parlamentaria requieren de análisis serios que partan del estudio de las estructuras y órganos internos existentes en el Congreso Federal, así como de los elementos de carácter externo que influyen en la toma de decisiones de los representantes populares.

Conocer el cómo votan nuestros representantes y las razones que motivan tales decisiones, en tiempos en que la ausencia de mayorías legislativas ha dado paso a la modalidad de los gobiernos divididos, invita a incursionar en este ámbito a fin de detectar las variables inmersas en el proceso parlamentario que determinan su ejercicio con la visión de generar herramientas cognoscitivas que promuevan y fortalezcan el Poder Legislativo.

En atención a los resultados mostrados en este trabajo quedan varias interrogantes que hacen posible tal exhorto. ¿El debilitamiento de la disciplina partidista contribuye realmente a la construcción de mejores políticas públicas? ¿El papel de los legisladores se encuentra a la altura de las circunstancias actuales? Para el fortalecimiento del Congreso de la Unión ¿Resulta viable la profesionalización de los legisladores a través de la propuesta de la reelección legislativa que en círculos académicos y políticos se promueve o simplemente, resulta más conveniente exigir a los legisladores un compromiso serio, ético y profesional ante sus representados? ¿La agenda de los grupos parlamentarios realmente responde a las expectativas de

sus representados? ¿Cuáles son los mecanismos y estrategias que cada uno de esos grupos impulsa para crear acuerdos y consensos que permitan sacar adelante sus propuestas? Son algunas de las cuestiones que conviene plantear con el propósito de orientar nuevas líneas de investigación que hagan posible la producción de nuevos elementos orientados a fortalecer la tarea de los legisladores, así como la imagen del Congreso Federal.

BIBLIOGRAFÍA

- Berlín Valenzuela, Francisco. **Derecho parlamentario**. FCE, 5ª reimp., México, 2003.
- Burgoa, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. Ed. Porrúa, 7ª ed., México, 1989.
- Casar, María Amparo e Ignacio Marván (Coords.). **Gobernar sin mayoría. México 1867-1997**. CIDE-TAURUS, México, 2002.
- Casar, María Amparo. **Coaliciones parlamentarias: aprendiendo a vivir la democracia**”CIDE. Documento de trabajo, número 104, México, 1999.
- Colomer, Joseph M. **Instituciones Políticas**. Ed. Ariel, Barcelona, 2001.
- **Diccionario crítico de las ciencias sociales**. Pub. Electrónica, Universidad Complutense, Madrid, 2003. <<http://ucm.es/info/eurotheo/diccionario>>
- Downs, Anthony. **Teoría Económica de la Democracia**. (Traducción de Luis Adolfo Martín Merino). Ed. Aguilar. Madrid, 1973.
- Duverger, Maurice. **Los partidos políticos**. FCE., Ed. 1ª, 1957, reimp. 14ª, México, 1994.
- García Maynez, Eduardo. **Introducción al Estudio del Derecho**. Ed. Porrúa, México, 1980.
- Hawkins, Kirk and Scott Morgenstern. **Cohesion of legislators in Latin America: Patterns and Explanations**, Duke University. Departament of Political Science.
- Béjar Algazi, Luisa y Rosa María Mirón Lince (Comps.) **El Congreso mexicano después de la alternancia**. AMEP – Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado. México, 2003.
- Kelsen, Hans. **Teoría Pura del derecho**. UNAM, 1ª ed., en español, 1979, 3ª. reimp. México, 1983.
- Lijphart, Arend. **Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países**. Ed. Ariel, México, 2000.
- Lujambio, Alonso. **Gobiernos Divididos de la Federación** (Comp.) Congreso Nacional de Ciencias Políticas, México, 1996.

- Mainwaring, Scott y Mathew Soberg Shugart, **Presidencialismo y democracia en América Latina**. Ed. Paidós, Buenos Aires, 2002.
- Mayhew, David R. **Divided we govern. Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990**. Yale University Press, New Haven. London, 1991.
- Nacif, Benito. **El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México**. CIDE, Documento de trabajo Núm. 116, México, 2000.
- Olson, David M. **Democratic Legislative Institutions. A comparative View**. M. E. Sharpe. Armonk, New York. London, England. 1994.
- Reniu Vilamala, Josep Ma. **Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996**. Tesis doctoral. Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona. febrero de 2001. Dirección electrónica www.uba.edu.
- Riker, William. *The theory of political coalitions*. Greenwood Press, publishers. New Haven, Yale University Press, 1962.
- Thorson, Gregory R. **Divided Government and the Pasaje of Partisan Legislation (1947-1990)**, University of Minnesota Faculty Summer Research Fellowship.
- Thurber, James (Comp.). **La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el congreso**. Ed. Heliasta.
- Ugalde, Luis Carlos. **La disciplina partidista en México**. Ensayo presentado en el Seminario *El gobierno dividido en México: riesgos y oportunidades*, efectuado los días 6 y 7 del mes de mayo de 2002.

HEMEROGRAFÍA

- DIARIO DE LOS DEBATES. Año II. Primer período de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio. No. 44 Vol. I y II. México, D.F. 12 de diciembre de 1998. Ley del IPAB.
- DIARIO de los DEBATES. Año II No.5. SEGUNDO PERIODO DE SESIONES EXTRAORDINARIAS JUNIO 17,1999. Artículo 115 Constitucional.
- DIARIO DE LOS DEBATES. VOL. I y II. Año II. Segundo período de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio. México, abril 24 de 2002.
- Diario Oficial de la Federación.
- Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. : www.cddhcu.org.mx.
- **Gaceta Parlamentaria, año II, número 286, martes 15 de junio de 1999.**
- Glosario de Términos Parlamentarios de la Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/virtual/dic.htm>.
- La Jornada el domingo 29 de abril de 2001.
- La Jornada en una nota del día 18 de junio de 1999.
- La Jornada, de 28 de noviembre de 1998.
- **Política y Gobierno.** CIDE, Vol. XL, Núm. 1, México, primer semestre de 2004.
- **Política y gobierno.** CIDE. Vol. VII, núm. 1, México, primer semestre de 2000.

MARCO JURÍDICO VIGENTE

- *Constitución Política de México*
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de las Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados

BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL

- Almond, Gabriel A. **Una disciplina segmentada**. (Tr. Héléne Levesque Dior). FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A:C:, México, 1999.
- Arnold, R. Douglas. **The logic congressional action**. New Haven and London, Yale University Press, 1990.
- Becerra, Ricardo, et. al. **La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas**. Ed. Cal y Arena, México, 2000.
- Cansino, César. **La transición mexicana 1977-2000**. Ed. Centro de Estudios de Política Comparada. Col. Estudios Comparados 5. México, 2000.
- Cárdenas Gracia, Jaime. **Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional**. UNAM, México, 2000.
- Dworak, Fernando F (Coord.). **El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México**. FCE-Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. Col. Política y Derecho, México, 2003.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (Comps.) **La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas**. Alianza Universidad, Madrid, 1997.
- Lujambio, Alonso y Horacio Vives Segl. **El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana**. Ed. Océano, México, 2000.
- Mayhew, David R. **Congress. The electoral connection**. New Haven and London, Yale University Press, 1974.
- Wilson, Woodrow. **El gobierno congresional. Régimen político de los Estados Unidos**. Estudio introductorio de Alonso Lujambio. UNAM, México, 2002.

ANEXOS

**ANEXO 1. APARTADO DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR
QUE TRATA “DE LAS DISCUSIONES” DE LAS INICIATIVAS Y DICTÁMENES EN
EL PLENO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

De las discusiones

Artículo 95

Llegada la hora de la discusión, se leerá la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado, y después, el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió, y el voto particular, si lo hubiere.

Artículo 96

El Presidente formará luego una lista de los individuos que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, las cuales leerá íntegras antes de comenzar la discusión.

Artículo 97

Todo Proyecto de Ley se discutirá primero en lo general, o sea en conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos. Cuando conste de un solo artículo, será discutido una sola vez.

Artículo 98

Los miembros de la Cámara hablarán alternativamente en contra o en pro, llamándolos el Presidente por el orden de las listas, comenzando por el inscripto en contra.

Artículo 99

Siempre que algún individuo de los que hayan pedido la palabra no estuviere presente en el salón cuando le toque hablar, se le colocará a lo último de su respectiva lista.

Artículo 100

Los individuos de la Comisión y el autor de la proposición que se discuta, podrán hablar más de dos veces. Los otros miembros de la Cámara sólo podrán hablar dos veces sobre un asunto.

Artículo 101

La misma facultad que los individuos de Comisiones y autores de proposiciones, tendrán los diputados que sean únicos por su Territorio, en los asuntos en que éstos estén especialmente interesados.

Artículo 102

Los individuos de la Cámara, aun cuando no estén inscriptos en la lista de los oradores, podrán pedir la palabra, para rectificar hechos o contestar alusiones personales, cuando haya concluido el orador y sin que puedan hacer uso de la palabra más de cinco minutos.

Artículo 103

Los discursos de los individuos de las Cámaras sobre cualquier negocio, no podrán durar más de media hora, sin permiso de la Cámara.

Artículo 104

Ningún diputado podrá ser interrumpido mientras tenga la palabra, a menos de que se trate de moción de orden en el caso señalado en el artículo 105, o de alguna explicación pertinente, pero en este caso sólo será permitida la interrupción con permiso del Presidente y del orador. Quedan absolutamente prohibidas las discusiones en forma de diálogo.

Artículo 105

No se podrá reclamar el orden sino por medio del Presidente, en los siguientes casos: para ilustrar la discusión con la lectura de un documento; cuando se infrinjan artículos de este Reglamento, en cuyo caso deberá ser citado el artículo respectivo; cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, o cuando el orador se aparte del asunto a discusión.

Artículo 106

Si durante el curso de una sesión alguno de los miembros de la Cámara reclamare el quórum y la falta de éste fuere verdaderamente notoria, bastará una simple declaración del Presidente de la Cámara sobre el particular para levantar la sesión; en todo caso, y cuando dicha falta de quórum sea dudosa, deberá procederse a pasar lista, y comprobada aquélla, se levantará la sesión.

Artículo 107

No podrá llamarse al orden al orador que critique o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones; pero en caso de injurias o calumnias, el interesado podrá reclamarlas en la misma sesión, cuando el orador haya terminado su discurso, o en otra que se celebre el día inmediato. El Presidente instará al ofensor a que las retire o satisfaga al ofendido. Si aquél no lo hiciere así, el Presidente mandará que las expresiones que hayan causado la ofensa, se autoricen por la Secretaría insertándolas ésta en acta especial, para proceder a lo que hubiere lugar.

Artículo 108

Siempre que al principio de la discusión lo pida algún individuo de la Cámara, la Comisión dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aún leer constancias del expediente, si fuere necesario; acto continuo, se seguirá el debate.

Artículo 109

Ninguna discusión se podrá suspender, sino por estas causas:

Primera, por ser la hora en que el Reglamento fija para hacerlo, a no ser que se prorrogue por acuerdo de la Cámara; Segunda, porque la Cámara acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad; Tercera, por graves desórdenes en la misma Cámara; Cuarta, por falta de quórum, la cual si es dudosa se comprobará pasando lista y si es verdaderamente notoria, bastará la simple declaración del Presidente; Quinta, por proposición suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros de la Cámara y que ésta apruebe.

Artículo 110

En el caso de moción suspensiva, se leerá la proposición, y sin otro requisito que oír a su autor, si la quiere fundar y a algún impugnador, si lo hubiere, se preguntará a la Cámara si se toma en consideración inmediatamente. En caso afirmativo se discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar, al efecto, tres individuos en pro y tres en contra; pero si la resolución de la Cámara fuese negativa, la proposición se tendrá por desechada.

Artículo 111

No podrá presentarse más de una proposición suspensiva en la discusión de un negocio.

Artículo 112

La falta de quórum se establece, cuando es verdaderamente notoria, por una simple declaración del Presidente de la Cámara, cuando es dudosa, por la lista que pasará la Secretaría por acuerdo de la Presidencia, o a petición de un miembro de la asamblea.

Artículo 113

Cuando algún individuo de la Cámara quisiera que se lea algún documento en relación con el debate para ilustrar la discusión, pedirá la palabra para el solo efecto

de hacer la moción correspondiente y aceptada que sea por la Cámara, la lectura del documento deberá hacerse por uno de los Secretarios, continuando después en el uso de la palabra el orador.

Artículo 114

Antes de cerrarse en lo general la discusión de los proyectos de ley, y en lo particular cada uno de sus artículos, podrán hablar seis individuos en pro y otros tantos en contra, además de los miembros de la Comisión dictaminadora y de los funcionarios a que alude el artículo 53 de este Reglamento. En los demás asuntos que sean económicos de cada Cámara, bastará que hablen tres en cada sentido, a no ser que ésta acuerde ampliar el debate.

Artículo 115

Cuando hubieren hablado todos los individuos que puedan hacer uso de la palabra, el Presidente mandará preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se procederá inmediatamente a la votación; en el segundo, continuará la discusión; pero bastará que hable uno en pro y otro en contra, para que se pueda repetir la pregunta.

Artículo 116

Antes de que se declare si el punto está suficientemente discutido, el Presidente leerá en voz alta las listas de los individuos que hubieren hecho uso de la palabra y de los demás que aún la tuvieren pedida.

Artículo 117

Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votar en tal sentido, y si es aprobado, se discutirán en seguida los artículos en particular. En caso contrario, se preguntará, en votación económica, si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá, en efecto, para que lo reforme, más si fuere negativa, se tendrá por desechada.

Artículo 118

Asimismo, cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, se preguntará si ha lugar o no a votar; en el primer caso se procederá a la votación, y en el segundo volverá el artículo a la Comisión.

Artículo 119

Si desechado un proyecto en su totalidad, o en alguno de sus artículos hubiere voto particular, se pondrá éste a discusión, con tal de que se haya presentado a lo menos un día antes de que hubiese comenzado la discusión del dictamen de la mayoría de la Comisión.

Artículo 120

Si algún artículo constare de varias proposiciones, se pondrá a discusión separadamente una después de otra, señalándolas previamente su autor o la Comisión que las presente.

Artículo 121

Cuando nadie pida la palabra en contra de algún dictamen, uno de los individuos de la Comisión informará sobre los motivos que ésta tuvo para dictaminar en el sentido que lo haya hecho y se procederá a la votación.

Artículo 122

Cuando sólo se pidiere la palabra en pro, podrán hablar hasta dos miembros de la Cámara.

Artículo 123

Cuando sólo se pidiere la palabra en contra, hablarán todos los que la pidieren, pero después de haber hablado tres, se preguntará si el punto está suficientemente discutido.

Artículo 124

En la sesión en que definitivamente se vote una proposición o proyecto de ley, podrán presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados.

Artículo 125

Leída por primera vez una adición, y oídos los fundamentos que quiera exponer su autor, se preguntará inmediatamente si se admite o no a discusión. Admitida, se pasará a la Comisión respectiva; en caso contrario, se tendrá por desechada.

Artículo 126

Cuando los Secretarios de Despacho y demás funcionarios que menciona el artículo 53 reglamentario fueren llamados por la Cámara o enviados por el Ejecutivo para asistir a alguna discusión, podrán pedir el expediente para instruirse, sin que por esto deje de verificarse la discusión en el día señalado.

Artículo 127

Para los efectos del artículo anterior, pasará oportunamente por las Secretarías de ambas Cámaras a la Secretaría o Dependencia correspondiente, noticia de los asuntos que vayan a discutirse y que tenga relación con ella, especificando los días señalados para la discusión.

Artículo 128

Antes de comenzar la discusión podrán los funcionarios señalados en el artículo 53 de este Reglamento informar a la Cámara lo que estimen conveniente y exponer cuantos fundamentos quieran en apoyo de la opinión que pretendan sostener.

Artículo 129

Cuando un Secretario de Estado u otro funcionario de los que comprende el artículo 53 Reglamentario se presente a alguna de las Cámaras, por acuerdo de la misma, se concederá la palabra a quien hizo la moción respectiva, en seguida al Secretario de Estado o funcionario compareciente para que conteste o informe sobre el asunto a

debate y posteriormente a los que la solicitaren en el orden establecido en los artículos precedentes.

Artículo 130

Cuando alguno de los funcionarios a que hace referencia el artículo 53 de este Reglamento concurra a las Cámaras para informar sobre algún proyecto de ley a discusión o sobre cualquier asunto a debate, ya sea invitado por el Ejecutivo o a iniciativa propia, se concederá primero la palabra al funcionamiento compareciente para que informe a la Cámara lo que estime conveniente y exponga cuantos fundamentos quiera en apoyo de la opinión que pretenda sostener; después se concederá la palabra a los miembros de la Asamblea inscritos en la Presidencia en el orden establecido en este Reglamento. Si durante la discusión el funcionario o funcionarios comparecientes fueren interrogados, podrán contestar entre los debates las interrogaciones de que fueren objeto. Si alguno de los diputados o senadores inscritos en pro quisiese ceder su turno al compareciente, se concederá a éste la palabra, sin perjuicio de que al venir la discusión se le permita hablar sobre los puntos versados durante el debate.

Artículo 131

Los Secretarios de Despacho y demás funcionarios que menciona el artículo 53 Reglamentario, no podrán hacer proposiciones ni adición alguna en las sesiones. Todas las iniciativas o indicaciones del Ejecutivo deberán dirigirse a la Cámara por medio de oficio.

Artículo 132

Todos los Proyectos de Ley que consten de más de treinta artículos podrán ser discutidos y aprobados por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en que los dividieren sus autores o las Comisiones encargadas de su despacho, siempre que así lo acuerde la Cámara respectiva, a moción de uno o más de sus miembros; pero se votará separadamente cada uno de los artículos o fracciones del artículo o

de la sección que esté a debate, si lo pide algún miembro de la Cámara y ésta aprueba la petición.

Artículo 133

En la discusión en lo particular, se pondrán aparte los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la Asamblea quieran impugnar; y lo demás del proyecto que no amerite discusión, se podrá reservar para votarlo después en un solo acto.

Artículo 134

También podrán votarse en un solo acto, un proyecto de ley o decreto, en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos, en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados.

ANEXO A. INICIATIVAS PARA LA CREACIÓN DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO

Iniciativa del Ejecutivo	Iniciativa del PAN
<p>Adicionar la Ley del Banco de México; se expide la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y se reforman las leyes para Regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares.</p>	<p>Creación de la Ley de Protección al Ahorro</p>
<p>Argumentos</p>	
<p>Las consecuencias de la crisis económica de 1994 provocó:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recesión económica • Aumento de tasas de interés • Incumplimiento ciudadano y de las empresas de las obligaciones frente a las instituciones bancarias • Se puso en peligro la banca comercial y los recursos de los ahorradores. • Las acciones del Ejecutivo consistieron en: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Asumir los costos económicos y políticos mediante: ➤ Apoyo inmediato al sistema financiero a fin de reactivar, mediante la inversión, la capacidad productiva de la economía y evitar 	<p>La crisis del sector bancario respondió a factores de carácter interno y externo.</p> <p>Factores externos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proceso de integración de los mercados de capitales • Crecimiento en el volumen de transacciones internacionales dentro del marco de la globalización económica. • Instituciones financieras contextualizadas en un entorno más interdependiente. • Vulnerabilidad en el sistema financiero <p>Factores internos</p>

un “colapso” mayor reflejado en la quiebra sistemática de empresas, mayor índice de desempleo y una mayor recesión.

Prioridades:

- Incrementar el ahorro interno
- Fortalecer el sector bancario
- Transformar el ahorro en inversión
- Promover el crecimiento y mejores niveles de vida
- Fortalecer el marco legal
- Fortalecer la supervisión financiera
- Crear mecanismos de mercado a fin de disciplinar administrativamente a los bancos
- Mayor participación al Congreso de la Unión en los procesos de apoyo y liquidación de los bancos y en el seguimiento de recuperación de los activos en poder del Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

Propuestas

Creación de dos organismos descentralizados:

Fondo de Garantía de Depósitos
Comisión para la Recuperación de Bienes.

ANEXO B. INICIATIVAS DE REFORMA AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

INICIATIVA PRESENTADA POR GRUPO PARLAMENTARIO	OBJETIVO
PT (23 OCTUBRE 1997)	Establecer que todas las dependencias del Gobierno Federal y estatal, de dominio público o privado, de la Administración Pública Centralizada o Paraestatal, paguen el impuesto predial;
PAN (13 NOVIEMBRE DE 1997)	Suprimir la facultad que tienen el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, consistente en tener el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residen habitual o transitoriamente.
PT (11 DICIEMBRE 1997)	Otorgar a los Municipios la facultad de tener a su cargo el servicio público de protección civil.
PAN (31 MARZO 1998)	<p>Incluir que las contribuciones se determinen en la Constitución y en normas de observancia general.</p> <p>Incluir la palabra "autónomo", referida al régimen interior de los Estados.</p> <p>Incluir que los municipios gocen de autonomía para regir su vida y ámbito de competencia.</p> <p>Que se amplíen y precisen las facultades en materia de organismos administrativos, distribución de competencias entre los órganos internos, nombramiento de titulares, así como las que sean necesarias para regular procedimientos y servicios públicos.</p> <p>Establecer la facultad de expedir bases normativas en materia de procedimiento administrativo, en donde se respeten las garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa, legalidad de acuerdo con las leyes que para tal efecto expidan las legislaturas de los Estados.</p> <p>Acotar el alcance de las bases normativas municipales, para impedir que se designen servidores públicos municipales que no pertenezcan a los Ayuntamientos, y se prohíba que haya órganos en la administración interna municipal por encima de los Ayuntamientos.</p> <p>Que las bases normativas municipales establezcan el tipo de resoluciones administrativas, que requieran de mayoría calificada por parte de los Ayuntamientos, tales como las que afecten el patrimonio inmobiliario municipal, la desincorporación de Bienes de Dominio Público Municipal para su venta u otro destino, relaciones contractuales que se extiendan por un tiempo mayor al</p>

	<p>periodo de su gestión; así como, para impedir que las legislaturas de los Estados, se constituyan en instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa municipal.</p> <p>Eliminar el concurso de los Estados en la prestación de los servicios públicos municipales.</p> <p>Incluir lo relacionado con la infraestructura urbana y rural.</p> <p>Eliminar lo relacionado con el servicio público de tránsito.</p> <p>Incluir el servicio público de tránsito y transporte público.</p> <p>Incluir el servicio público de catastro.</p> <p>Facultar a los municipios para celebrar convenios con el Estado, para que se haga cargo en forma subsidiaria de alguna de sus funciones, cuando aquellos se encuentren impedidos.</p> <p>Facultar a los municipios a ejercer de manera directa y exclusiva los recursos de la hacienda municipal, pudiendo determinar a través de su órgano representativo la coadyuvancia ciudadana.</p> <p>Incluir las Leyes de Hacienda Municipales.</p> <p>Incluir como parte de la hacienda municipal las aportaciones adicionales, que por cualquier concepto destinen los presupuestos de egresos federales o estatales, para el cumplimiento de sus funciones o la prestación de servicios públicos.</p> <p>Establecer que no podrán ser excluidos del pago de contribuciones municipales en materia inmobiliaria, los Bienes del Dominio Público Federal y Estatal, que hayan sido destinados al patrimonio de entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propio, ni aquellos que se encuentren bajo explotación o uso de particulares, bajo cualquier concepto.</p> <p>Establecer: que las Leyes de Hacienda Municipal, determinen las hipótesis normativas para el pago de contribuciones y los distintos conceptos de ingresos municipales; la facultad para que los Ayuntamientos aprueben en cada ejercicio fiscal anual, sus tablas de tasas, cuotas tarifas y valores catastrales de acuerdo con las Leyes de Hacienda Municipal y que los Ayuntamientos aprueben sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles y; para que las legislaturas locales revisen las cuentas públicas municipales.</p> <p>Coordinarse con el estado y la federación en materia de protección civil, y autorizar la utilización del suelo;</p> <p>Establecer que la policía preventiva será municipal, la cual estará bajo el mando del órgano ejecutivo del Ayuntamiento; y excepcionalmente, acatarán las órdenes del Ejecutivo Federal o</p>
--	--

	<p>Estatal, cuando en el municipio en donde residan habitual o transitoriamente dichos funcionarios, se susciten hechos que pongan en peligro la estabilidad social o su seguridad personal, lo cual harán del conocimiento de la autoridad ejecutiva municipal. En tales casos, la policía municipal siempre deberá respetar la ley y las garantías individuales.</p> <p>Establecer: que las legislaturas de los Estados garanticen la forma y condiciones en que los gobiernos estatales deban asumir las funciones o la prestación de servicios públicos municipales, lo cual será mediante acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento y por el tiempo que dichas legislaturas determinen; así como, la obligación para los Estados de realizar las acciones necesarias para el servicio o las función transferida, vuelva al ámbito municipal.</p> <p>Establecer en el artículo transitorio, un termino de ciento veinte días naturales, para que las legislaturas de los Estados y federales realicen las adecuaciones a las reformas y adiciones propuestas.</p>
<p>PRD Dip. Fed. María de la Luz Núñez Ramos (2 ABRIL 1998)</p>	<p>Establecer que la República y el poder federal existe en los órganos nacional, estatal y municipal.</p> <p>Establecer que el Ayuntamiento sea un órgano de gobierno municipal con facultades plenas dentro de su jurisdicción, en donde ejerza el poder federal en desarrollo económico, político, social y de preservación del medio ambiente; así como, para que el Municipio sea depositario de la propiedad de la Nación de los recursos naturales no considerados estratégicos por la Constitución.</p> <p>Establecer la separación entre el órgano ejecutivo del Ayuntamiento, que sería el Presidente Municipal, y el órgano de legislación y control, que sería el Cabildo; así como, la existencia de organismos auxiliares y consejos locales de planeación, integrados con la participación social.</p> <p>Establecer que la elección de Presidente Municipal y Cabildo se hará simultáneamente, pero en boleta separada, cuando lo determinen las legislaturas de los Estados.</p> <p>Establecer que las legislaturas de los Estados, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, reciban las solicitudes de suspensión de Ayuntamientos, y organizarán los procedimientos para declarar que han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siempre mediante referéndum, para determinar si procede elegir a los sustitutos.</p> <p>Incluir la obligación de las legislaturas de los Estados para designar entre los vecinos del municipio, a los Consejos Municipales.</p>

	<p>Establecer que las bases normativas municipales serán elaboradas con la participación de los ayuntamientos, los cuales formularán junto con la sociedad el Plan Municipal de Desarrollo y el Programa Operativo Anual. Además, propone que en cada municipio funcione un consejo de desarrollo municipal.</p> <p>Establecer que cada municipio determinará el valor de la propiedad inmobiliaria, de acuerdo a las condiciones socioeconómicas.</p> <p>Establecer que serán parte de la hacienda municipal las participaciones y aportaciones federales, las cuales se entregarán directamente a los municipios en mensualidades adelantadas, calendarizadas de acuerdo a las particularidades de cada región; los montos y calendarios deberán darse conocer a principio del año fiscal; además que del total de las participaciones federales, se entreguen a los municipios, por lo menos el 50 por ciento.</p> <p>Establecer: que los Ayuntamientos aprobarán las leyes de ingresos municipales, las cuales serán conocidas y vigiladas por las legislaturas de los estados; que los Municipios deberán rendir informes trimestrales de sus movimientos económicos y sus resultados y; que en cada Municipio deberá existir una contraloría social, con la participación de ciudadanos de derecho idóneo.</p> <p>Facultar a los municipios a que administren recursos naturales propiedad de la Nación.</p> <p>Incluir que en todos los casos, los municipios dispondrán de una fuerza pública municipal y participarán en el consejo coordinador de mando.</p> <p>Facultar a los municipios a que funden y concesionen medios masivos de comunicación adecuados, de acuerdo con la disponibilidad de frecuencias.</p> <p>Que los Ayuntamientos tengan derecho de iniciativa de ley en los asuntos que la Constitución les otorga.</p>
PRD (23 ABRIL 1998)	<p>Establecer que los Municipios tengan facultades para elaborar programas de ordenamiento ecológico local.</p> <p>Establecer que los Municipios protejan la biodiversidad.</p>
PRI (11 DICIEMBRE 1998)	<p>Facultar a los municipios a intervenir directamente en el desarrollo integral de los núcleos agrarios.</p>
PRD (30 ABRIL 1999)	<p>Plantea propuestas coincidentes con las presentadas el 31 de marzo de 1998 por los integrantes de la fracción parlamentaria del PAN, así como las elaboradas por los grupos de trabajo que al efecto se constituyeron.</p> <p>Asimismo, propone considerar al Municipio como base del poder político soberano, que se regirá por un estatuto orgánico municipal</p>

	dotado de personalidad jurídica plena.
PRI (26 MAYO 1999)	Propone la participación de la sociedad civil y la concertación como instrumentos para lograr el desarrollo integral de los municipios para lo cual, prevé la creación de un Consejo Municipal de Concertación en cada Municipio.

Fuente: Elaboración propia con base en el Dictamen que modifica y adiciona el artículo 115 constitucional.

Las coincidencias y divergencias de las iniciativas

Diputados promoventes	Grupo Parlamentario	Coincidencias	Divergencias
<p>Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Treviño Landois.</p> <p>María de la Luz Núñez Ramos; Carmelo Enríquez Rosado, Pedro Magaña Guerrero, Isael Petronio Cantú Nájera, José Luis Sánchez Campos, Mario del Carmen Escobedo Pérez, Gilberto Parra Rodríguez, Plutarco García Jiménez, Gerardo Ramírez Vidal, Jesús Flores G., Anastacio Solís Lezo y Laurentino Sánchez Luna.</p>	<p>PAN</p> <p>PRD</p>	<p>Artículo 115</p> <p>Modificar el texto de la fracción VII que refiere a la facultad con que cuenta el Ejecutivo Federal o los Gobernadores de los Estados del mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente.</p>	<p>PAN</p> <p>Derogación</p> <p>Reformar el texto actual de dicha fracción para establecer que la policía municipal acate las órdenes del Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, sólo en caso de que se susciten hechos que pongan en peligro la estabilidad social del municipio o su seguridad personal, respetando siempre las garantías individuales.</p> <p>PRD</p> <p>Reformar la fracción, manteniendo la facultad que tienen el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados de tener el mando de la fuerza pública en lo municipios donde residan habitual o transitoriamente; pero con una adición en su parte final, consistente que en todos los casos, los municipios dispondrán de una fuerza pública municipal y participarán en el consejo coordinador de mando.</p>

		Incluir dentro de los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV , lo relacionado con las aportaciones federales	<p>PAN</p> <p>Adicionar un inciso d) a dicha fracción, en donde se considere cualquier aportación adicional, sea de la federación o de los estados.</p> <p>PRD</p> <p>Reformar el inciso b) para establecer que dichas aportaciones federales, que serán por lo menos de un cincuenta por ciento, las cuales se conocerán al principio del año fiscal y previo calendario, y además le deberán entregar directamente a los municipios en mensualidades adelantadas.</p>
<p>Iniciativa del 23 de octubre de 1997.</p> <p>Iniciativa 31 de marzo de 1998.</p>	<p>PT</p> <p>PAN</p>	<p>Impuesto Predial</p> <p>Proponen que las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada o Paraestatal, así como los gobiernos de los Estados, estén obligados a pagar el impuesto predial de todos sus bienes inmuebles, tanto de dominio público como de dominio privado.</p>	
<p>Iniciativas PAN y María de la Luz Núñez Ramos</p>		<p>Valor catastral</p> <p>Proponen que sea determinado por los ayuntamientos.</p>	

Fuente: Elaboración propia con base en el Dictamen que modifica y adiciona el artículo 115 Constitucional

ANEXO C. ANÁLISIS COMPARATIVO. REFORMA EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS APROBADA POR EL SENADO Y LA PROPUESTA DE LA COCOPA PRESENTADA POR EL PRESIDENTE VICENTE FOX

El Senado de la República aprobó el 25 de abril, por unanimidad, una reforma constitucional para legislar los derechos de los pueblos indígenas basada en la propuesta de la COCOPA y en el espíritu de los Acuerdos de San Andrés. En general, la reforma aprobada y la iniciativa que envió el Presidente Fox difieren en la forma. La primera aprobó adicionar un segundo y tercer párrafos al artículo 1º; reformó íntegramente el artículo 2º y derogó el párrafo primero del artículo 4º; adicionó un sexto párrafo al artículo 18º, un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115º y agregó cuatro artículos transitorios. La segunda preveía reformas y adiciones a los artículos 4º, 18, 26, 53, 73, 115 y 116.

El 30 de abril el EZLN dio a conocer su rechazo total a la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas aprobada por el Congreso de la Unión. En su comunicado, argumentaron que la reforma “no responde a las demandas de los pueblos indios de México”, “traiciona los acuerdos de San Andrés” en cuatro puntos sustanciales: autonomía y libre determinación, los pueblos indios como sujetos de derecho público, tierras y territorios, uso y disfrute de los recursos naturales, elección de autoridades municipales y derecho de asociación regional. De acuerdo con el EZLN, la reforma impide el ejercicio de los derechos indígenas.

El siguiente cuadro presenta una comparación de la reforma aprobada y la iniciativa enviada por el Presidente Fox.

DICTAMEN APROBADO POR EL SENADO DE LA REPUBLICA EL 25 DE ABRIL DE 2001. <u>Subrayado: redacción del Senado o que modifica la iniciativa de la COCOPA.</u>	INICIATIVA DE REFORMA DE LA COCOPA, ENVIADA POR EL EJECUTIVO EN DICIEMBRE DE 2000. Negritas: modificado u omitido en el dictamen del Senado.	OBSERVACIONES.
<p>Artículo único.- Se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º; se reforma en su integridad el artículo 2º y se deroga el párrafo primero del artículo 4º; se adicionan: un sexto párrafo al artículo 18º, un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115º, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como cuatro transitorios, para quedar como sigue:</p>	<p>Artículo único.- Se reforma el artículo 4º, primer párrafo, y se adicionan los párrafos segundo a octavo del artículo 4º, recorriéndose en su orden los actuales segundo a noveno párrafos para pasar a ser noveno a decimosexto; un último párrafo al artículo 18; un cuarto párrafo al artículo 26, recorriéndose en su orden el actual cuarto párrafo para pasar a ser el quinto; un segundo párrafo al artículo 53, recorriéndose el actual segundo párrafo para pasar a ser tercero; la fracción XXVIII al artículo 73; un segundo párrafo a la fracción V del artículo 115, recorriéndose en su orden el actual segundo párrafo para pasar a ser tercero; las fracciones IX y X al artículo 115; y un cuarto párrafo a la fracción II del artículo 116; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:</p>	<p>La reforma aprobada dejó sin cambios los artículos 26, 53, 73 y 116, que sí modificaba la iniciativa de la COCOPA. La reforma al artículo 2 concentró la mayoría de los cambios constitucionales y retomó la mayoría de los cambios propuestos por la COCOPA para el artículo 4. El artículo 115 perdió casi todos los cambios que proponía la COCOPA.</p>
<p>Artículo 1º En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías</p>	<p>Artículo 1º Sin cambios en la iniciativa de la COCOPA.</p>	<p>Se agregaron un segundo y tercer párrafos. El segundo párrafo, la</p>

<p>que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.</p> <p>Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.</p>		<p>prohibición de la esclavitud, corresponde al artículo 2 de la Constitución.</p>
<p><u>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</u></p>		<p>Este tercer párrafo fue agregado por el dictamen del Senado. Aunque en la iniciativa de la COCOPA no se preveía ninguna garantía individual contra la discriminación, ésta se encontraba ya en la jurisprudencia. Asimismo, México es parte de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación racial desde 1975, y de la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer desde 1981.</p>
<p>Artículo 2° <u>La nación mexicana es única e indivisible.</u></p>	<p>Artículo 4° (La mayoría de los cambios propuestos por la COCOPA pasaron al artículo 2° en la reforma aprobada. En el artículo 4° de la reforma se deroga el primer párrafo, que pasó a formar parte del art. 2°).</p>	
<p>La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el <u>territorio actual</u> del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p>	<p>La nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p>	<p>Para definir a los pueblos indígenas la iniciativa de la COCOPA retomaba en forma literal el artículo 1° del Convenio 169 de la OIT. El dictamen del Senado deja fuera de la definición dos condiciones del citado convenio, con lo que el problema indígena queda limitado a los pueblos que habitan el territorio mexicano en la actualidad y se evita así legislar extraterritorialmente.</p>
<p><u>La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.</u></p>		<p>La “autoadscripción” como criterio de definición de los pueblos indígenas procede del artículo 1° del Convenio 169 de la OIT.</p>
<p><u>Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de</u></p>		<p>La iniciativa de la COCOPA reconocía en el artículo 115 la pertenencia de las comunidades a los pueblos indígenas. En la reforma del</p>

<u>acuerdo con sus usos y costumbres.</u>		Senado las comunidades son las unidades integrantes de los pueblos, en las que se conservan los usos y costumbres. La definición de las comunidades como el ámbito de aplicación de los derechos que otorga la reforma toma en cuenta que los “pueblos indígenas” se caracterizan por la dispersión y la convivencia pluriétnica.
<u>El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.</u>		Se reconoce el derecho a la libre determinación y la autonomía en un marco de respeto a la unidad nacional. El reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas se deja como una atribución de los estados.
Inciso A: <u>Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:</u>	Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado Mexicano para:	
I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.	I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural;	
II. Aplicar sus <u>propios</u> sistemas normativos en <u>la</u> regulación y solución de <u>sus</u> conflictos internos, <u>sujetándose a los principios generales de esta Constitución</u> , respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, <u>de manera relevante</u> , la dignidad e integridad de las mujeres. <u>La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.</u>	II. Aplicar sus sistemas normativos en regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.	La reforma no impone a las autoridades jurisdiccionales la obligación de convalidar las resoluciones emitidas por los pueblos indígenas. Al dejarse la definición de los casos a una ley posterior se pierde claridad en el derecho constitucional. La legislación adjetiva mexicana regula actualmente la homologación de las resoluciones arbitrales en materia civil y mercantil, en éstas el juez sólo tiene competencia para considerar la forma de los asuntos, no el fondo. Sin embargo, la redacción de esta reforma parece indicar que las resoluciones de los pueblos indígenas podrán abarcar la solución de contiendas civiles, penales o laborales.
III. Elegir <u>de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales</u> , a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus	III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus normas en los ámbitos de su autonomía,	De acuerdo con el dictamen, la elección de autoridades de acuerdo a sus normas y procedimientos es el ejercicio

formas <u>propias</u> de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad <u>frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.</u>	garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;	del gobierno interno, y no, como lo definía la COCOPA, sólo un ámbito de la autonomía.
IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que <u>constituyan</u> su cultura e identidad.	VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad, y	El inciso IV del dictamen corresponde al inciso VI de la COCOPA.
	IV. Fortalecer su participación y representación políticas de acuerdo con sus especificidades culturales;	Este inciso de la propuesta de la COCOPA quedó fuera del dictamen. No estaban claros ni el significado ni la posible aplicación de esta norma.
<u>V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.</u>		Se establece como obligación a las comunidades y pueblos indígenas el deber de conservar y preservar el hábitat.
VI. Acceder, <u>con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad</u> , al uso y disfrute <u>preferente</u> de los recursos naturales de <u>los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.</u>	V. Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación;	La omisión del “derecho a acceder de manera colectiva al uso y disfrute de sus tierras y territorios” es un punto central de la crítica del EZLN y el CNI. De acuerdo con este último, se “restringe este derecho exclusivo que tenemos y lo convierte en simple derecho de preferencia, previamente limitado por las formas y modalidades de propiedad ya establecidas”. Sin embargo, esta redacción contó con el consenso de todos los partidos en el Senado. El PRD defendió esta modificación alegando que la redacción de la COCOPA alentaba nuevos conflictos agrarios y porque no definía claramente el alcance de las “tierras y territorios” de los pueblos indígenas.
VII. Elegir, <u>en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.</u>		Se reconoce el derecho a elegir “representantes ante los ayuntamientos”, pero en la reforma no queda claro si también se reconoce el derecho a elegir a sus autoridades municipales.
VIII. <u>Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se</u>	Párrafo 11: ...Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todo los juicios y procedimientos que	La COCOPA reconocía “prácticas jurídicas” de los pueblos indígenas, el dictamen del Senado las menciona sólo como

<p><u>deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.</u></p> <p><u>Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.</u></p>	<p>involucren individual o colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán, en todo tiempo el derecho de ser asistidos por intérpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.</p>	<p>“costumbres”, aunque la costumbre es fuente del derecho.</p> <p>No se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público sino como entidades de interés público. Los partidos políticos son sujetos de derecho privado y, como entidades de interés público, tienen obligaciones ante el Estado. Para los pueblos indígenas, el no tener personalidad jurídica como sujetos de derecho público les impide, por ejemplo, interponer controversias constitucionales o cobrar impuestos, por lo que de haberse aprobado la ley indígena en los términos de la COCOPA, hubiera significado la creación de un cuarto nivel de gobierno.</p>
<p>Inciso B:</p> <p><u>La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.</u></p> <p><u>Para abatir las carencias y rezagos que afectan a pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:</u></p>	<p>Párrafos 12 y 13:</p> <p>El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral; las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos.</p> <p>Las Constituciones y las leyes de los estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.</p>	<p>Tanto en la iniciativa de la COCOPA como en el dictamen del Senado se establece a las legislaturas, constituciones y leyes de los estados como el ámbito donde se hará efectivo el reconocimiento a los pueblos indígenas.</p>
<p><u>I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.</u></p>		<p>Obligación de los tres niveles de gobierno de incluir a las comunidades indígenas en los planes de desarrollo.</p> <p>Las comunidades podrán administrar asignaciones presupuestales “para fines específicos”, pero no queda claro si las autoridades municipales serán también autoridades indígenas.</p>
<p><u>II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un</u></p>	<p>Párrafos 8 y 9:</p> <p>La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la</p>	<p>Se establece la garantía de promover la educación de los pueblos indígenas.</p> <p>En lo general, el apartado B es un programa de asistencia social. La mayoría de las propuestas de este inciso</p>

<p><u>sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.</u></p>	<p>educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación y combatir toda forma de discriminación. Las autoridades educativas federales, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural.</p>	<p>fueron hechas en el dictamen preparado por los Senadores del PRI.</p>
<p><u>III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.</u></p>		<p>Programas de asistencia para la nutrición infantil. No queda claro cómo se aprovechará a la medicina tradicional.</p>
<p><u>IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.</u></p>		<p>Programas de asistencia para financiar viviendas dignas y servicios básicos.</p>
<p><u>V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.</u></p>		<p>Reconocimiento de los derechos de la mujer indígena: no queda claro si se establecerán programas de acción afirmativa a favor de las mujeres o cuál será su aplicación.</p>
<p><u>VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.</u></p>	<p>VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación</p>	<p>Dado que nada prohíbe a los pueblos indígenas operar medios de comunicación propios por el sólo hecho de ser indígenas, el dictamen del Senado apunta al problema de la marginación de los pueblos indígenas y su incomunicación.</p>
<p><u>VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su</u></p>		<p>El Estado se convierte en promotor del desarrollo de las comunidades indígenas.</p>

<p><u>propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.</u></p>		
<p><u>VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.</u></p>	<p>Párrafo 10: El Estado impulsará también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.</p>	<p>Establece la obligación del Estado de proporcionar protección especial a los migrantes indígenas.</p>
<p><u>IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales, y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.</u> <u>Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.</u> <u>Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.</u></p>	<p>Artículo 26 La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales. El Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.</p> <p>Artículo 115 (último párrafo del inciso V): En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicadas dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social.</p>	<p>Se retoma, con cambios en la redacción, la obligación del Estado de consultar a las comunidades indígenas los planes de desarrollo. El acceso equitativo a la distribución de la riqueza fue sustituido por la obligación del Legislativo de tomar en cuenta a los indígenas en las partidas presupuestales. Las comunidades indígenas podrán participar en el ejercicio, control y vigilancia de los recursos. Se agrega un principio de no discriminación a otras comunidades no indígenas que estén en la misma situación de marginación o pobreza, lo que implica que el problema de las comunidades indígenas no es su identidad sino sus condiciones económicas y sociales.</p>
<p>Artículo 18 (último párrafo) <u>... Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.</u></p>	<p>Artículo 18 (último párrafo) <u>...Los indígenas podrán compurgar sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.</u></p>	<p>Con la nueva redacción, este derecho no queda limitado a los indígenas, sino que es un principio general para todos los sentenciados. Una ley secundaria definirá los casos y condiciones para hacer efectivo este derecho.</p>

<p>Artículo 73 Sin cambios.</p>	<p>Artículo 73 ...XXVIII. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, con el objeto de cumplir los fines previstos en los artículos 4° y 115 de esta Constitución;</p>	<p>Este cambio, dadas las previsiones en el artículo 2° para que el Legislativo reconozca los derechos de los pueblos indígenas, habría sido redundante.</p>
<p>Artículo 115 Fracción III Último párrafo Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.</p>	<p>Artículo 115 (Sin cambios de I a IV, adición a V) En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicadas dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social; IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. ...Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las Legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles, y X. en los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo</p>	<p>La reforma a este artículo era central en la iniciativa de la COCOPA. El dictamen del Senado retoma la participación de las comunidades para planear, ejercer, evaluar y controlar recursos y presupuesto, en el artículo 2, apartado B. El resto de las previsiones de la iniciativa de la COCOPA queda para que los estados las incorporen en sus constituciones locales. Los principales temas pendientes son: el ejercicio de la libre determinación; el reconocer a las comunidades indígenas como entidades de derecho público; el derecho a elegir representantes y autoridades de acuerdo con sus “usos y costumbres”, así como la remunicipalización. Se reconoce la facultad de asociarse a las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal, pero no como integrantes de un “pueblo indígena” como establecía la COCOPA. Esta precisión se introdujo a sugerencia de los Senadores del PAN.</p>

	<p>indígena, se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional. La legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio pleno de ese derecho. Las Legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas.</p>	
<p>Artículo 116 Sin cambios.</p>	<p>Artículo 116 VII. Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa, los distritos electorales deberán ajustarse conforme a la distribución geográfica de dichos pueblos.</p>	<p>Queda fuera de la reforma la previsión de que las cámaras de los estados diseñen las circunscripciones electorales respetando la distribución de los pueblos indígenas.</p>
<p>Artículos transitorios Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>	<p>Transitorio Único.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>. Dado en la residencia del Poder Ejecutivo federal a los cinco días del mes de diciembre de dos mil.</p>	
<p><u>Artículo segundo.</u> <u>Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.</u></p>		
<p>Artículo tercero. Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse en <u>consideración, cuando sea factible</u>, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de <u>propiciar</u> su participación política.</p>	<p>Artículo 53 (Segundo párrafo) Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional.</p>	<p>Retoma el tema de la representación política presente en los artículos 53 y 116 de la iniciativa de la COCOPA. Se eliminó la referencia a las circunscripciones plurinominales. Tampoco se menciona la representación política en el ámbito nacional.</p>

<p><u>Artículo cuarto. El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y del cuerpo normativo del presente decreto, se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades.</u></p> <p>Dado en la sede del Senado el día 25 de abril del año 2001. Ciudad de México, Distrito Federal.</p>		
---	--	--

Fuente: Elaborada por el Senado de la República

**ANEXO D. INICIATIVAS PROMOVIDAS PARA LA CREACIÓN DE LA LEY
FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
GUBERNAMENTAL**

PROMOVENTE(S)		
Dip. Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta (PRD) (11 de julio de 2001)	Ejecutivo Federal (30 de noviembre de 2001)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>PRI</i>: Salvador Cosío Gaona, María Elena Chapa Hernández, Víctor Manuel Gandarilla Carrasco, Ney Sánchez González, José Antonio Hernández Fraguas, Beatriz Paredes Rangel, César Augusto Santiago Ramírez, Felipe Solís Acero. • <i>PRD</i>: Martí Batres Guadarrama, Lorena Beaurregard de los Santos. • <i>PT</i>: José Narro Céspedes. • <i>CDPPN</i>: José Manuel del Río Virgen (6 de diciembre de 2001)
PROPUESTA		
Ley de Acceso a la Información Relacionada con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información	Ley Federal de Acceso a la Información Pública
OBJETIVO(S)		
Reglamentar el libre acceso a las fuentes de información de los actos de Gobierno.	Asegurar que toda persona pueda tener acceso a la información; Transparentar la gestión	Considerarla como ley reglamentaria del artículo 6º constitucional en materia de derecho a la

Promover el principio de publicidad de los actos de Gobierno.	pública; Garantizar la protección de datos personales en poder de la autoridad; y Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos. Favorecer el principio de publicidad.	información; Priorizar el principio de publicidad de las actividades de los sujetos obligados:
SUJETOS OBLIGADOS		
Poder Ejecutivo Federal (Administración Pública Centralizada y Descentralizada)	Podere Ejecutivo, Legislativo y Judicial; Tribunales administrativos; Organismos constitucionales autónomos	Los tres poderes federales, organismos constitucionales autónomos y personas que actúen en auxilio de los anteriores.
RAZONES Y PLAZO PARA RESERVAR INFORMACIÓN		
Información relacionada con secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos; la que pueda poner en riesgo el funcionamiento del sistema financiero o bancario o pueda comprometer los derechos o intereses legítimos de un tercero.	La información que pueda comprometer la seguridad nacional, seguridad pública, la defensa nacional, las relaciones internacionales y la que pueda dañar la estabilidad económica del país; secretos comercial, industrial y bancario; averiguaciones precias y expedientes judiciales.	Los poderes federales pueden reservar información cuando: se pueda poner en riesgo la seguridad del Estado, la vida de las personas, la relacionada con la dfensa nacional, política exterior e información científica que involucre cuestiones de seguridad nacional.
Plazo de reserva: 10 años	Plazo de reserva: 20 años	Plazo de reserva: 10 años
ÓRGANO ENCARGADO DE VIGILAR SU CUMPLIMIENTO		
Comisión Nacional de Derechos Humanos.	Creación de la Comisión de Garantías de la Información. Contaría con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, inscrita en el ámbito del Poder Ejecutivo. Se integraría por tres comisionados con duración en el cargo de 4	Creación de un Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública. Gozaría de autonomía constituyéndose como la autoridad en materia de derecho a la información. Se integraría por cinco comisionados nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta del

<p><i>Atribuciones:</i></p> <p>Recibir quejas; Investigar las presuntas violaciones; y Formular las recomendaciones correspondientes. Promover el estudio, enseñanza y divulgación de este derecho.</p>	<p>años, con posibilidad de ser reelectos en una ocasión.</p> <p><i>Atribuciones:</i></p> <p>Solicitar información a las dependencias y entidades de la administración pública; y Presentar recursos de revisión ante la Comisión de Garantías.</p>	<p>Ejecutivo Federal.</p> <p><i>Atribuciones:</i></p> <p>Resolver las quejas que se interpongan contra la negativa de los órganos a entregar información; Ordenar a los sujetos obligados a entregar información; Aplicar las sanciones correspondientes; Socializar el contenido de la ley y el ejercicio del derecho de acceso a la información.</p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en el dictamen con proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

MAESTRÍA EN ESTUDIOS SOCIALES

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN EN PROCESOS POLÍTICOS

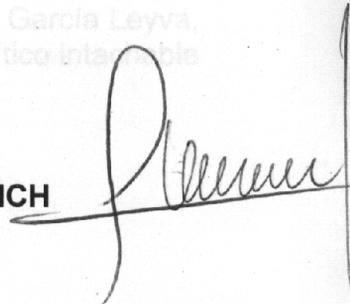
***COALICIONES PARLAMENTARIAS, COHESIÓN Y DISCIPLINA PARTIDARIAS
EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS FEDERAL DURANTE LAS LEGISLATURAS
LVII Y LVIII***

TÉSIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO PRESENTA

ENRIQUE FLORES ORTIZ

GENERACIÓN 2002-2004

DIRECTOR DE TESIS: DR. GUSTAVO ERNESTO EMMERICH



CIUDAD DE MÉXICO D.F. OTOÑO DE 2004