

CAPÍTULO IV.
LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR
Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS
EN EL CASO DE MÉXICO

163

A. Autoritarismo y transición democrática, 1988-2000	163
1. Presidencialismo autoritario y relación partido-gobierno	165
2. Institucionalización de la democracia	167
3. Alternancia en la Presidencia de la República	176
B. La Cámara de Diputados y el sistema presidencial	180
C. Cámara de Diputados: La reelección legislativa consecutiva	185
1. Evolución histórica de la no reelección de legisladores	186
2. La reelección consecutiva de legisladores	187
D. La Comisión de vigilancia y el control y fiscalización de la gestión económica del gobierno	190
E. Balance del caso de México	194

CAPÍTULO IV

LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL CASO DE MÉXICO

A. Autoritarismo y transición democrática, 1988-2000 ¹

En este período se observaron una serie de cambios relevantes en el sistema político mexicano, que implicaron una tendencia hacia la transición democrática y hacia un régimen plural y representativo. Hubo avances políticos como resultado de intensas negociaciones entre los principales grupos de poder y también se registraron cambios y reformas electorales a través de la lucha política y del consenso. Al respecto, Sartori (2001:221) señala: "México está claramente en transición de un esquema de presidencialismo autoritario sostenido por un sistema de partido hegemónico... a un experimento único de democracia presidencial". Sin embargo, cabe puntualizar que la transición no ocurrió exclusivamente en el campo electoral e institucional, sino que también se registraron eventos de carácter político que impulsaron los cambios: el movimiento del 68; la rebelión indígena de Chiapas; y los asesinatos políticos del 94, son algunos de ellos. Así, la transición hacia

¹ Para efectos del presente análisis se considerará como transición el proceso definido por O'Donell (1986: 6) :

"Entendemos por transición el intervalo entre un régimen político y otro... La etapa de consolidación es importante pero, el punto fundamental es cuando se instala el nuevo régimen... Las transiciones están delimitadas por un lado, por el inicio del proceso de disolución de un régimen autoritario y por el otro: por la instalación de alguna forma de democracia; la reinstalación de alguna forma de autoritarismo; o el surgimiento de una alternativa revolucionaria... En una transición es común que no estén definidas las reglas del juego político".

un régimen democrático fue propiciada por diversos factores políticos, económicos y sociales, paralelamente con la creación de instituciones políticas, por lo que no se dio en un "vacío institucional" (Lujambio, 1995:11).

Como antecedente cabe destacar que la legalidad y la legitimidad del gobierno fueron sacudidas primero con el movimiento de 1968 y después con las elecciones de 1988. Así, el proceso de cambio, de transición democrática, se inició con el detonador de la represión estudiantil y a partir de entonces se comenzaron a presentar transformaciones políticas relevantes en México (ver cuadro IV.1).

CUADRO IV.1
Etapas en la transición del sistema
político mexicano: 1968-2000

AÑO	ACONTECIMIENTOS	CAMBIOS POLÍTICOS RELEVANTES
1968	CRISIS POLÍTICA- ESTUDIANTIL	◦ Detonador de la confrontación social contra el sistema político autoritario y represor.
1976	CRISIS DEL PESO	◦ Ruptura del gobierno con los sectores empresariales por la devaluación del peso mexicano.
1982	CRISIS BANCARIA	◦ Crisis de legitimidad de la institución presidencial ante la nacionalización bancaria.
1986	CRISIS POLÍTICO ELECTORAL	◦ El PAN gana las elecciones de la gubernatura en Chihuahua. ◦ Inicio de la Asamblea de Representantes del D.F. ◦ El partido dominante (PRI) se divide y se forma la corriente Democrática.
1987		◦ Coalición de partidos centro-izquierda, denominada Frente Democrático Nacional (*).
1988		◦ El PRI pierde la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. ◦ Cuestionamiento de los resultados electorales para Presidente de la República.

Continúa...

CUADRO IV.1
Etapas en la transición del sistema
político mexicano: 1968-2000
(continuación)

AÑO	ACONTECIMIENTOS	CAMBIOS POLÍTICOS RELEVANTES
1994	CRISIS POLÍTICA	◦ Movimiento armado en Chiapas y asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de la República y del Secretario General del PRI.
1997	PÉRDIDA DE HEGEMONÍA DEL PARTIDO-ESTADO	◦ Renovación de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, con pérdida de la mayoría absoluta del PRI. ◦ Elección del Jefe de Gobierno del D.F., ganando el PRD.
2000	ALTERNANCIA PRESIDENCIAL	◦ La Presidencia de la República la gana por primera vez un partido opositor (PAN).

(*) Esta coalición estaba formada por el PARM, PPS, PFCRN, PST y el PMS, este último partido integrado pero el PSUM, PMT y otras organizaciones políticas.
Fuente: Elaboración propia con datos de Becerra, et al. (2000:197-204); Lujambio (1195:115-125); y Cantú y Palma (2001-139).

1. Presidencialismo autoritario y relación partido-gobierno

En el periodo 1988-2000 se registraron en México múltiples cambios económicos, políticos y sociales que caracterizaron el cambio de un régimen autoritario a una etapa de transición democrática. Las características principales de ese régimen fueron: 1) El ejercicio del poder a través de un partido dominante; y 2) el presidencialismo autoritario. Ambos coexistieron bajo una dependencia real y ampliada; la existencia de uno implicó la existencia del otro. El autoritarismo fue posible por "un partido preponderante, dependiente y auxiliar del propio gobierno" (González Casanova, 1965:45).

La Cámara de Diputados enfrentó una circunstancia similar de dependencia. La estructura de los tres poderes no funcionaba como sistema efectivo de contrapesos y equilibrios entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino más bien de subordinación de éstos dos últimos al primero, por el poder casi ilimitado que ejercía el presidente.

Este poder autoritario y sin contrapesos del presidente se explica en buena medida por los siguientes factores :

- 1) El *histórico*, porque el poder provino de una revolución armada y de un sistema político con predominio militar.
- 2) El *corporativista*, por darse la supeditación real de distintas formas de organización política-social al poder del Estado: sindicatos, organizaciones empresariales, profesionales, campesinas y populares.
- 3) El *discrecional*, caracterizado por un sistema de control y dominación que permitió los excesos de autoridad con impunidad, debido al amplio control sobre los principales actores, grupos y sectores políticos y económicos que se extendía hasta los medios de comunicación.

Así, realmente el Poder Ejecutivo siempre se ubicó en una relación de preponderancia ante los Poderes Legislativo y Judicial, y ante los gobiernos estatales y municipales. Fue una etapa de partido dominante, con un sistema electoral controlado por el Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación.

No obstante lo anterior, el ejercicio del poder en México exigió cumplir con el requisito institucional y legal de la realización de elecciones. Alrededor de esto, se requirió modernizar el sistema electoral para sostener la estructura del poder político y asegurar que continuara el régimen presidencialista. En este marco fue haciéndose una competencia electoral real, pues la existencia del partido dominante con soporte institucional tuvo que competir contra partidos opositores, negociando y compartiendo espacios políticos.

Como se observa en el cuadro IV.1, la transición de México hacia la democracia se ha caracterizado por una serie de crisis y convulsiones políticas y sociales que ejercieron presión para que se realizaran los cambios en el sistema político y propiciaran la formación de una sociedad más crítica, plural y participativa.

Así, después del movimiento estudiantil del 68, el sistema político sufrió una sacudida y una importante ruptura dentro de los grupos de poder. Entró en una fase de crisis que generó condiciones apropiadas para una mayor participación de los partidos de oposición y se efectuaron reformas electorales desde el gobierno, con el fin de conceder más espacios de participación y representación a esos partidos.

Por otra parte, a partir de los ochenta, se aplicó una política neoliberal como modelo de desarrollo que no sólo impulsó la modernización económica sino que transformó gradualmente la estructura política, pues se rompió el soporte del Estado como benefactor social. Con esta política modernizadora dio comienzo la fase final del partido dominante y del viejo régimen presidencialista, tal como se observa en los acontecimientos de los años 1986, 1987 y 1988 señalados en el cuadro IV.1.

2. Institucionalización de la democracia

Las nuevas reglas y la creación de instituciones electorales con autonomía para calificar los comicios fueron también elementos que impulsaron el cambio hacia un sistema más democrático. De hecho las reformas electorales fueron desmantelando un sistema con rasgos dictatoriales y autoritarios para construir un sistema electoral imparcial y elecciones más competitivas. Al respecto Cantú y Palma (2001: 128), describen tres grandes etapas de reformas electorales: la primera que inicia en 1946; la segunda de 1963 a 1977 y la tercera de 1987 a 1996.²

Así, el incipiente avance de la legislación electoral y la creación de la Comisión Federal Electoral en 1951, órgano desconcentrado en cada Comité Distrital, constituyó el antecedente más importante en la organización de las elecciones hasta 1963. Después de este año, hasta 1977, el sistema electoral se desarrolló solamente para abrir espacios de participación a partidos minoritarios y a diputados electos por mayoría relativa y de representación proporcional (ver cuadro IV.2).

² Para un análisis amplio de la reforma electoral ver Woldenberg, (1997).

CUADRO IV.2 **Evolución del sistema** **electoral mexicano, 1918-1978**

AÑO	REFORMAS
1918	◦ Promulgación de la primera Ley Electoral.
1946	◦ Creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.
1951	◦ Formación de la Comisión Federal Electoral y Comités Distritales.
1953	◦ Aprobación del voto de la mujer.
1963	◦ Creación de la figura de diputado de partido. ◦ Incremento en la representación de partidos minoritarios.
1977-78	◦ Inicio del sistema mixto de diputados electos por mayoría relativa y de representación proporcional. ◦ Aumento a 400 representantes en la Cámara de Diputados; 300 por mayoría relativa y 100 por representación proporcional. ◦ La figura de partidos políticos se incorporó a la Constitución.

Fuente: Ver cuadro IV.1.

Por otra parte, como se observa en el cuadro IV.3, la reforma de 1986 consistió en eliminar los obstáculos para formar coaliciones partidistas, el menor tiempo entre la emisión del voto y su cómputo, emitir una boleta para la votación de diputados, la reglamentación del financiamiento a los partidos, la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral y la pluralidad partidista en la Ciudad de México, a través del inicio de la Asamblea de Representantes del D.F. En ese mismo año, un partido opositor (PAN) ganó las elecciones a gobernador en el estado de Chihuahua.

CUADRO IV.3
Principales reformas electorales
e institucionales, 1986-1997

AÑO	REFORMAS
1986	◦ Aprobación de la formación de coaliciones partidistas. ◦ Conteo nacional de voto mediante sistema de cómputo. ◦ Creación del Código Federal Electoral. ◦ Emisión de la boleta de votaciones para diputados ◦ Reglamentación del financiamiento a partidos. ◦ Aprobación e inicio de la Asamblea de Representantes del D.F.
1987	◦ Incremento en la representación en la Cámara de Diputados de 300 a 500, quedando 300 electos por mayoría relativa y 200 de representación proporcional. ◦ Formación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL).
1988	◦ Aprobación del Código Federal de Instituciones de Procedimientos Electorales (COFIPE).
1990	◦ Creación del Instituto Federal Electoral (IFE). Sustituyó a la Comisión Federal Electoral y el Órgano Superior se integró por consejeros, consejeros magistrados y representantes de partidos. ◦ Emisión de una nueva credencial para votar con fotografía.
1993	◦ Desaparición del Colegio Electoral para la integración de las Cámaras. Se mantuvo para calificar los comicios presidenciales. ◦ Límite al número de diputados por mayoría relativa y representación proporcional. Ningún partido podrá tener más de 315 diputados.
1994	◦ Aumento de la representación en el Senado a 97 integrantes. ◦ Independencia del IFE en cuanto a los integrantes de su gobierno. ◦ Modificación del Código Penal para contemplar los delitos electorales.
1996	◦ Creación del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) y su incorporación al Poder Judicial. ◦ Incorporación de ciudadanos al IFE. Se le otorgó plena autonomía. ◦ Desaparición del Colegio Electoral para calificar las elecciones presidenciales. ◦ Criterios de equidad para partidos al acceso de medios de comunicación y financiamiento. ◦ Ningún partido puede contar con más de 300 diputados por mayoría relativa y representación proporcional. ◦ Formalización de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre reglas electorales.
1997	◦ Elección de Jefe de Gobierno del D.F.

Fuente: Ver cuadro I.V.1

A partir de 1987 inicia una fase importante de desarrollo del sistema electoral, con una clara tendencia hacia la independencia del Poder Ejecutivo y del partido dominante. En 1987, el tamaño de la representación en la Cámara de Diputados se elevó a 500 integrantes; 300 electos por mayoría relativa y 200 por representación proporcional. Asimismo, se formó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), que posteriormente pasó a ser el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), integrándose al Poder Judicial en 1996 (ver cuadro IV.3).

Asimismo, al interior del PRI surgieron voces reformistas que buscaban democratizar sus estructuras. Sin embargo, no había voluntad de cambio ni en el gobierno ni en la dirigencia de ese partido. En 1986, se dio el primer rompimiento estructural del partido-gobierno, a raíz de lo cual Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, iniciaron la Corriente Democrática separándose del partido dominante. Este grupo político se constituyó en una opción real de cambio estructural en el ámbito político, que impulsó la competencia electoral. De esta manera, se creó el Frente Democrático Nacional (FDN) apoyado por varios partidos y organizaciones políticas (ver cuadro IV.1).

Las reformas electorales de 1987 propiciaron una mayor participación ciudadana en las elecciones de 1988. En éstas se inscribieron inicialmente seis candidatos a la presidencia, pero después declinó el Ingeniero Heberto Castillo para sumarse a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas. El proceso electoral fue altamente cuestionado y una vez concluido, el cardenismo logró reunir a distintas fuerzas partidistas que presionaron al presidente electo Carlos Salinas de Gortari, a comprometerse a mejorar el proceso electoral. Cabe mencionar que de un total de 19.1 millones de votos, el 50.36% fue para el candidato oficial y el partido en el poder (ver cuadro IV.4).

CUADRO IV.4
Votación de la elección presidencial, 1988

CANDIDATO	PARTIDO	PORCENTAJE DE VOTOS
Carlos Salinas de Gortari	PRI	50.36
Cuauhtémoc Cárdenas	PRD	30.8
Manuel J. Clouthier	PAN	17.07
Otros candidatos (1)	VARIOS	1.46
Votación no específica (2)	-	0.31
TOTAL		100.00

(1) Gumersindo Magaña (PDM) y Rosario Ibarra (PRI)

(2) Votos anulados o no atribuidos a ningún candidato.

Fuente: Elaboración con datos del IFE; Becerra, et al. (200:202); Cansino (2000:253); y Lujambio (1995:142-145).

Así, debido a las cuestionadas elecciones de 1988, la movilización popular en la Ciudad de México se radicalizó para impugnar el proceso electoral –principalmente el relativo a la presidencia– lo que suscitó una crisis política. La falta de transparencia en los comicios ocasionó el cuestionamiento popular de la elección del presidente. La caída del sistema en el momento del cómputo de los votos en 1988 fue tan grave que restó toda credibilidad a las elecciones presidenciales. Por eso fue relevante la forma en que se empezaron a reformar los órganos electorales. La movilización de fuerzas políticas e intelectuales, hizo cambiar la composición de los tribunales electorales, la integración de consejeros del IFE y el establecimiento de reglas más flexibles para el lanzamiento de candidaturas comunes.

Por otra parte, el PRI perdió en ese año la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, indispensable para aprobar reformas constitucionales (ver cuadro IV.5.). En esta etapa los partidos políticos que hasta ese momento no tenían ningún poder de decisión e influencia, comenzaron a adquirir mayor peso en las negociaciones políticas. El partido en el gobierno no sólo se vio debilitado por sus divisiones,

sino que en el ámbito legislativo no tenía ya la mayoría para imponerse.

CUADRO IV.5
Composición de la Cámara de Diputados
por partidos políticos
de la XLVIII a la LVIII Legislaturas
(Integrantes por partido político)
1970-2000

Legislatura Partido	XLVIII 1970- 1973	XLIX 1973- 1976	L 1976- 1979	LI 1979- 1982	LII 1982- 1985	LIII 1985- 1988	LIV 1988- 1991 (a)	LV 1991- 1994	LVI 1994- 1997	LVII 1997- 2000	LVIII 2000- 2003 (c)
TOTAL	213	231	238	400	400	400	500	500	500	500	500
PRI	178	189	195	296	299	289	263	318	300	238	209
PAN	20	25	20	43	51	41	101	86	118	121	207
PARM	5	7	11	12		11	26	14			
PPS	10	10	12	11	10	11	30	12			
PSUM					17	12					
PCM				18							
PDM				10	12	12					
PST				10	11	12					
PMS											
PRT						6					
PFCRN							20	21			
PRD (b)							48	35	70	125	52
PPI											
INDEP							12	14	2	3	2
PT										7	8
PVEM									10	6	16
PSN											3
PAS											2
CONV											1
PMT						6					

(a) 20 de octubre de 1989

(b) Creación del PRD (26 de mayo de 1989) que agrupa diputados del PMS, PFCRN, PARM, PPS

(c) A diciembre de 2001.

Fuente: Elaboración propia con datos de Zamitz y Hernández (1990:97-108); Campos Vargas, (1996:50); y de la Cámara de Diputados. Directorio de las Legislaturas LVII (2 mar. 2001) y LVIII (oct.2001). (Consulta en el Archivo Gral. del Palacio Legislativo).

Un elemento destacado en este periodo fue la forma en que continuó la transición. Algunos especialistas, como César Cansino (2000) y Alonso Lujambio (1995), coinciden en definirla como una transición pactada o negociada entre los partidos, pues éstos y la Secretaría de Gobernación, participaron en distintas mesas de trabajo sobre reformas políticas, constitucionales y electorales. Al final, entre 1989 y 1990, quedaron dos partidos, el PRI y el PAN, pues el PRD se retiró de las negociaciones.

A pesar de ello, los acuerdos entre partidos llevaron a una mejoría de los mecanismos e instrumentos electorales lo que representó una oportunidad para una mayor participación de los partidos de oposición. En 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) como órgano profesional, sujeto a un órgano superior de composición mixta de consejeros, esto es, de ciudadanos calificadores y representantes de partidos. Las reformas incluyeron mayor competencia y un financiamiento más equitativo para los partidos.

Sin embargo, las elecciones legislativas de 1991 dejaron al descubierto la insuficiencia de las reformas electorales porque no evitaron los conflictos postelectorales en entidades como Guanajuato y San Luis Potosí. Así, en 1993 se avanzó en la reforma: se decidió desaparecer el Colegio Electoral para la integración de las cámaras; se reguló el financiamiento privado a los partidos políticos; se permitió vigilancia electoral a observadores internacionales; se creó una Sala Superior en el Tribunal Federal Electoral y se aprobaron los senadores de minoría.

Por otra parte, el levantamiento indígena en Chiapas en 1994 cambió radicalmente el panorama político; puso en evidencia el autoritarismo presidencial y la poca sensibilidad del aparato gubernamental ante los problemas sociales y de las zonas marginadas.

Esto trastocó todas las estructuras políticas del gobierno y los partidos políticos replantearon sus estrategias de lucha. En ese mismo año se realizó una nueva reforma electoral, la cual contó con el apoyo de todos los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados. Se creó entonces el marco legislativo que concedió mayor autonomía al IFE, se implementó la figura de los consejeros ciudadanos, quienes

fueron elegidos sin la participación del Poder Ejecutivo, se ampliaron las atribuciones del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) y se reguló la participación de los observadores extranjeros. Lo anterior propició un mayor nivel de competencia entre los candidatos a la presidencia.

Las votaciones en la elección presidencial de 1994 favorecieron al PRI con el 50.13% del total de votos. El PRI conservó su porcentaje de votos comparativamente, frente a las elecciones de 1988, pero el PAN aumentó su participación, pues obtuvo el 26.69% de la votación, lo que significó un avance histórico importante (cuadro IV.6).

CUADRO IV. 6
Resultados de la elección presidencial, 1994

CANDIDATO	PARTIDO	PORCENTAJE DE VOTOS
Ernesto Zedillo Ponce de León	PRI	50.13
Diego Fernández de Cevallos	PAN	26.69
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	PRD	17.07
Otros candidatos (1)	VARIOS	5.99
Votación no específica (2)	-	0.12
TOTAL		100.00

(1) Marcela Lombardo (PPS), Rafael Aguilar T. (PFCRN), Álvaro Pérez T. (PARM), Pablo E. Madero (PDM), Cecilia Soto (PT) y Jorge González T. (PVEM).

(2) Votos anulados o no atribuidos a ningún candidato.

Fuente: Ver Cuadro IV. 5

Cabe destacar que una de las reformas electorales que continúa vigente hasta la fecha fue la que se concretó en 1996. En ella se prohibió la asociación colectiva de los partidos políticos; se aprobó emitir el voto fuera del distrito electoral (siempre y cuando se efectuara dentro del territorio nacional); se le otorgó plena autonomía al IFE; se reglamentó claramente el financiamiento público a los partidos políticos; se creó una Comisión de Fiscalización para control de los recursos partidistas; y se establecieron los topes de campaña y los límites del financiamiento privado.

Con esta reforma se impusieron candados para que ningún partido político tuviera más de 300 diputados, se incorporó la figura de senadores de representación proporcional y se atribuyó al Tribunal Federal Electoral la calificación de la elección presidencial y el derecho para resolver las impugnaciones sobre actos de autoridades electorales locales. El 27 de diciembre de 2000, el TRIFE resolvió la impugnación del proceso electoral de Tabasco para que se repitieran las elecciones de gobernador y determinó elegir consejeros electorales en el estado de Yucatán. Otro logro de estas reformas electorales fue la realización en 1997, por primera vez, de la elección del Jefe de Gobierno del D.F., quien anteriormente era designado por el Presidente de la República.

Así, la reforma de 1996 es de particular importancia, porque con ella se superaron las trabas para promover un sistema competitivo de partidos, que es una de las características fundamentales de los sistemas democráticos.

Particularmente esta reforma electoral se caracterizó por:

- Ciudadanización del órgano electoral y su plena autonomía, lo que significó la eliminación del representante del Poder Ejecutivo en el Consejo General.
- Desaparición del Colegio Electoral para la calificación de la elección presidencial.
- Incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial.
- Sistema electoral mixto en la Cámara de Senadores, con la incorporación de la representación proporcional.
- Criterios de equidad para el acceso de los partidos a los medios de comunicación, así como al financiamiento público.
- Determinación para que ningún partido pudiera contar con más de 300 diputados por los principios de representación proporcional y de mayoría relativa.
- Determinación para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociera sobre la no conformidad de las normas vigentes en materia electoral a la Constitución.

Esta reforma electoral provocó que el PRI perdiera muchas de las ventajas que le permitían su preponderancia e influyó en los resultados de 1997, cuando se renovó el Congreso; en esta ocasión, por primera vez en su historia, el PRI no alcanzó la mitad más uno de los asientos en la Cámara de Diputados (ver cuadro IV.5).

La transición democrática fue impulsada en buena medida por las reformas electorales emprendidas en 1986, 1990, 1993 y 1996. Como ya se comentó, estas reformas se caracterizaron por modificaciones en las prácticas electorales, las atribuciones autónomas del IFE y la penalización de los delitos electorales, lo que también implicó la creación del Tribunal Federal Electoral y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre normas electorales.

Así, entre las principales características de la transición política en México destacan las siguientes:

1. Crisis políticas, económicas y sociales que evidenciaron la incapacidad del sistema para evitarlas o resolverlas efectivamente.
2. La división interna del PRI y la integración de una corriente centro - izquierda como una opción política.
3. Mayor pluralidad política y el surgimiento de nuevos partidos.
4. El fortalecimiento constante de una sociedad civil crítica, participativa y exigente de cambios.
5. Reformas electorales que han dado mayor autonomía, competitividad e imparcialidad al sistema electoral.

3. Alternancia en la Presidencia de la República

El año 2000 marcó el comienzo de una nueva etapa en la transición del régimen político. La transición democrática no se agotó con el proceso electoral del 2 de julio ni con el cambio del partido en el poder. Ésta debe continuar con la reforma del Estado, con el fortalecimiento de los Poderes Legislativo y Judicial, con un nuevo federalismo, con una amplia cultura de rendición de cuentas y con una efectiva fiscalización de los recursos públicos.

Durante 1999 y 2000, Vicente Fox como candidato del PAN, abanderó el descontento popular con una elaborada estrategia

de *marketing* político y de comunicación social. Entre las principales circunstancias que lo llevaron al triunfo destacan: el deseo de la sociedad de terminar con el poder autoritario y la demanda popular para acabar con la corrupción, la impunidad, la violencia y la pobreza.

Es importante mencionar que después de la elección del 2 de julio ningún partido político obtuvo la mayoría absoluta en el Congreso. Según datos del IFE (ver cuadro IV.5), en la Cámara baja, el PAN ganó 207 curules, el PRI 209 y el PRD 52, mientras que los otros cinco partidos obtuvieron las 32 curules restantes. En el Senado se dio una correlación de fuerzas similar, el PRI obtuvo 60 senadores, el PAN 48, el PRD 15 y el Partido Verde Ecologista, 5.

Esto significa que la sociedad depositó en el Congreso la responsabilidad de acotar el poder presidencial y generar realmente el equilibrio de poderes. Esta correlación de fuerzas indica también que para aprobar las iniciativas del Ejecutivo tienen que llegar consensuadas al Congreso, circunstancia que hasta el momento no ha ocurrido. El Ejecutivo ha intentado mostrarse autosuficiente e independiente del Congreso, sin tomar en cuenta las nuevas circunstancias políticas y la correlación de fuerzas dentro del Legislativo.

Desde otro punto de vista, la pluralidad del Congreso ha impuesto nuevas reglas para la gobernabilidad. Por ejemplo, el 27 de septiembre de 2001 los senadores y diputados de oposición demandaron ante la Suprema Corte al Presidente de la República y a dos de sus secretarios de Estado, por considerar que el Ejecutivo violó la Constitución al realizar reformas ilegales y asumir funciones legislativas que sólo le corresponden al Poder Legislativo. Así, por primera vez en la historia de México, los tres poderes de la Federación se vieron involucrados en una controversia. Hay otros ejemplos de estos desacuerdos y conflictos, como lo relacionado con la Ley General del Servicio Público de Energía Eléctrica, la Ley de Derechos y Cultura Indígena y la propuesta de aplicar el IVA a alimentos y medicinas, entre otros.

Así, el Presidente Fox ha enfrentado problemas de gobernabilidad debido a: la composición partidista en la Cámara de Diputados y en el Senado; la Jefatura del D.F. ocupada por el PRD; las divisiones políticas al interior del

PAN (por ejemplo, las diferencias con Diego Fernández de Ceballos); y la falta de experiencia política en el gabinete. Lo anterior implica que se ha pasado de un sistema político basado en un fuerte presidencialismo, a uno caracterizado por un presidencialismo débil; prácticamente sin fuerza para llevar a cabo las reformas requeridas a fin de consolidar la transición democrática.

El sistema político se caracteriza ahora por el multipartidismo, centrado básicamente en los tres partidos de mayor representación en el Poder Legislativo: PRI, PAN y PRD, lo que obliga a una negociación permanente entre estos grupos de poder. Por otra parte, la continuidad del régimen democrático y su consolidación presenta signos de vulnerabilidad ante la pérdida de gobernabilidad. En este sentido es cada vez más clara la necesidad de suscribir un pacto político entre los partidos, que contribuya a una gobernabilidad concertada y a concretar la reforma del Estado.

B. La Cámara de Diputados y el sistema presidencial

El 29 de diciembre de 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que dio origen a partir del primero de enero de 2001 a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), dotándola de nuevas atribuciones que no tenía la Contaduría Mayor de Hacienda. Con esta reforma se creó un órgano de apoyo del Poder Legislativo en sustitución del antiguo órgano técnico, dotado jurídicamente de atribuciones para verificar e informar a la ciudadanía, respecto de la confiabilidad de la rendición de las cuentas públicas y la medida en que los programas y acciones gubernamentales cumplen con su cometido social así como de las irregularidades y la falta de probidad o transparencia en la gestión pública.

Como se observó en la primera parte de este capítulo, una de las demandas más importantes de la sociedad mexicana ha sido la lucha contra la corrupción; la rendición de cuentas; y una efectiva fiscalización del uso de los recursos públicos. En este sentido, la voluntad política de la Cámara de Diputados fue cambiando a medida que se fortalecía la pluralidad política.

De ser un órgano absolutamente supeditado al Ejecutivo, la Cámara ha tenido un periodo de transición, avanzando en su determinación por impulsar la rendición de cuentas y la fiscalización en los tres poderes.

Partiendo de la histórica supeditación del PRI para con el Presidente de la República, podemos apreciar la dependencia de la Cámara hacia el Ejecutivo. Como lo señala Alberto Aziz Nassif (1997: 132): "Una de las diferencias más importantes entre la democracia, de la que han hablado los miembros de la clase política oficial, desde 1929 hasta antes del 6 de julio de 1997, y un sistema realmente democrático, es que la estructura de poder ha tenido al Congreso como una pieza dependiente y subordinada del Poder Ejecutivo y, de manera más específica, del Presidente".

Así, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en esos 68 años fue de hegemonía-supeditación por lo que numerosos analistas políticos coinciden en que antes de las elecciones del 6 de julio de 1997, la alta disciplina partidista de los diputados del PRI (explicada más adelante) daba como resultado que el poder se concentrara en el Presidente de la República, anulando prácticamente la división de poderes y por tanto, al Congreso.

Al respecto, González Casanova (1985:30) señala: "En la Convención de Aguascalientes y en el Congreso Constituyente las distintas facciones revolucionarias tienen sus representantes. Los debates revelan una gran libertad y diversidad de intereses. Desde entonces las medidas del Ejecutivo para controlar al Legislativo se convierten en una de las características esenciales e institucionales de la política mexicana. En resumen, se advierte que el sistema de "equilibrio de poderes" no funciona. Hay un desequilibrio marcado que favorece al Ejecutivo. Es entonces cuando uno se pregunta cuál es la función del Poder Legislativo. Aparentemente el Legislativo tiene una función simbólica. Sanciona actos del Ejecutivo. Les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico, en que los actos del Ejecutivo adquieren la categoría de leyes, o se respaldan y apoyan en el orden de las leyes, obedeciendo a un mecanismo simbólico muy antiguo, aunque de tipo laico".

Esta relación se iniciaba desde la selección de los candidatos a diputados, pues siendo el PRI un apéndice del gobierno, postulaba a candidatos previamente "palomeados" por el Ejecutivo. Por tanto, desde la propia candidatura, los elegidos se encontraban en deuda por haber obtenido la oportunidad de llegar a ocupar una curul. Así, en una estructura política centralizada en la Presidencia, la carrera política de un legislador se realizaba básicamente bajo la voluntad presidencial y dentro de una red de poder en la cual no obedecer significaba romper y, por tanto, poner en alto riesgo la carrera política. Esta dependencia del Ejecutivo aumentaba por el hecho de que al no existir la reelección continua para un legislador, éste se veía obligado a complacer más los intereses de donde emanaban las decisiones políticas, que a atender los intereses de sus representados.

Como se observó en el cuadro IV.5, hasta antes de 1994 el PRI tenía una abrumadora mayoría en la Cámara, lo que reflejaba que, cuando menos hasta ese año, ser candidato del PRI para una diputación federal significaba prácticamente el triunfo. La columna vertebral del sistema político mexicano era el control que tenía el presidente sobre el PRI, y la fuerza que el PRI le daba a la presidencia. De ahí se derivaba el control sobre el Congreso, mediante el dominio sobre la mayoría priísta. Mendoza Berrueto comenta (1997: 6): "Con el correr de los años, el presidencialismo llegó a socavar las bases del federalismo y del equilibrio entre los poderes. Surgido del sistema presidencial que la Constitución establece, razones de orden histórico, político y económico auspiciaron la concentración del poder en el Ejecutivo Federal hasta hacer del presidente una figura preeminente, a veces autoritaria, que le permitió invadir funciones correspondientes a otros poderes y al gobierno y soberanía de las entidades federativas".

Como se explicó en el capítulo III, algunos de los aspectos históricos que sentaron las bases del presidencialismo son los que se encuentran en la Constitución de 1917. Es en ésta donde se construye un Ejecutivo poderoso, a diferencia de las constituciones de 1824 y 1857. Además, a medida que la presidencia posrevolucionaria acrecentaba su poder, soportada en un partido supeditado y corporativo -a partir del cardenismo- el Congreso pasó a ser una pieza más de la maquinaria estatal girando en torno a la presidencia.

El poder del presidencialismo se ha alimentado históricamente de varias fuentes:

1. Las facultades legales que están en la Constitución, entre las que destacan las de los artículos: 3, 26, 27, 28, 29 33, 66, 71, 72, 73, 74, 89, 102, 108, y 115 por mencionar algunos de los más importantes (ver Moreno y Sánchez, 2001).
2. Las facultades no constitucionales conocidas como "meta-constitucionales", de ser el "primer prísta" del país y, por tanto, jefe nato del partido, como por ejemplo: designar a los candidatos y sobre todo a su mismo sucesor y; tener una mayoría legislativa disciplinada en las dos cámaras que integran el Congreso de la Unión.
3. La red de gobernadores y de alcaldes del PRI.
4. Disponer, discrecionalmente, de una cantidad de recursos llamados partidas secretas.
5. Otorgar concesiones, obras y tratos preferenciales a particulares en negocios con el Gobierno Federal.

Por tanto, una serie de reglas políticas, algunas escritas y otras prácticas, determinaban la supeditación de la Cámara de Diputados al Ejecutivo. Al respecto Hernández Chávez (1994:68) señala: "Como se ha afirmado anteriormente, el llamado presidencialismo mexicano está constituido por tres conjuntos de componentes: a) los elementos intrínsecos del régimen presidencialista, que lo diferencian del parlamentario; b) un conjunto de numerosas facultades constitucionales, que lo colocan en una posición hegemónica respecto de los poderes Legislativo y Judicial; c) un conjunto de relaciones y prácticas políticas, que sin ser necesariamente deducibles de los dos anteriores componentes, no están tampoco en contradicción con ellos, y que derivan tanto de antecedentes histórico-culturales como de las específicas circunstancias socioeconómicas y políticas del país en las que cobró forma el Estado posrevolucionario. En este sentido, la presidencia fuerte y central no sólo es fruto de prácticas políticas (el *sistema político*), sino de facultades constitucionales (el *régimen político*). No sólo es, pues, consecuencia de la política, sino también de la Constitución".

Asimismo, Uvalle (2000: 244) señala: "Por costumbres, valores, conductas y arreglos entre los diversos grupos de poder, se identificó que la fuerza del Ejecutivo es, en sí, la fuerza del Estado. La falta de partidos competitivos, del pluralismo cívico y el predominio espacial y temporal del partido en el gobierno, son factores que han influido para que en el régimen político, las facultades constitucionales del Ejecutivo fuesen ampliadas por atribuciones discrecionales que en los hechos de la vida política se denominan "facultades metaconstitucionales".

Así, el liderazgo presidencial sobre el PRI, también explicado por la férrea disciplina partidaria, se manifestó en un control total de la mayoría en el Congreso por parte del presidente. Al respecto, Aziz señala (1997:135): "En la historia de las últimas décadas se observa con claridad que el gran legislador del país es el Poder Ejecutivo; los niveles con los que se aprueban las iniciativas son considerables, van desde un 100 por ciento en la época de Cárdenas y de Ávila Camacho, hasta el 82 por ciento en tiempo de López Mateos. Recientemente los datos confirman la misma tesis, de 1994 a 1997: en la LVI Legislatura el presidente Zedillo fue el gran y único legislador: de 141 iniciativas de reforma y de nuevas leyes, 135 fueron del Ejecutivo; en la contraparte, 130 iniciativas de los diputados quedaron "congeladas" en diversas comisiones". Así la presidencia mexicana fue muy poderosa, en parte por sus facultades metaconstitucionales, pero también en buena medida porque los límites constitucionales no operaban como tales, debido principalmente, a la supeditación de la Cámara de Diputados.

Los antecedentes y el estudio del presidencialismo mexicano han sido ampliamente analizados por diversos autores como González Casanova (1985), Weldon (1997), Enrique Krauze (1986) y Gabriel Zaid (1987), entre otros, por lo que en el presente trabajo no se hará un análisis extenso sobre este tema.³ Conviene aquí destacar el comentario de

³ Jorge Carpizo (1985), realiza una revisión jurídica del presidencialismo mexicano, en *El Presidencialismo Mexicano*. Una revisión histórica, también con enfoque jurídico, es la de J. Jesús Orozco Henríquez (1988). "El Sistema Presidencial en el Constituyente de Querétaro y su Evolución Posterior". Por su parte, Federico Reyes Heróles (1997), en su artículo, "Porqué del Presidencialismo", analiza diversas hipótesis respecto del presidencialismo y los desequilibrios relacionados con éste.

Hernández Chávez (1994:40): “Para explicar y aun justificar la configuración del presidencialismo mexicano se han ofrecido diversas razones: culturales, históricas, socioeconómicas, constitucionales, políticas. Todas ellas, más allá de sus diferencias, convergen en afirmar que la presidencia es la piedra angular del sistema político mexicano, en tanto confiere a su titular la triple esencial autoridad de jefe del Estado, jefe del gobierno y jefe del partido político hegemónico (el liderazgo de las instituciones, la política y las políticas)”.

En 1997 se inició la alternancia y el pluralismo político en el plano nacional. En la Cámara de Diputados, las curules se repartieron, incluyendo las plurinominales, principalmente entre el PRI (238), el PRD (125) y el PAN (121). El Partido del Trabajo (PT) quedó en cuarto lugar (siete curules) y el Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM) quedó como quinta fuerza (seis curules). Como se puede observar (cuadro IV. 5), ningún partido alcanzó por sí mismo la mayoría absoluta. El PRI, como la primera mayoría relativa, quedó en mejor situación que los otros partidos, pues con sólo doce votos más podía llegar a los 251, o sea la mayoría absoluta; por ejemplo aliándose con el PT y con el PVEM. En este sentido, estos partidos jugaron un papel muy importante, pues sus votos inclinaban la balanza para uno u otro lado. Contar con esta mayoría permitía sacar adelante las iniciativas de ley y decidir respecto de la gobernabilidad interna de la Cámara.

Sin embargo la situación fue diferente para aquellas cuestiones que para ser aprobadas requerían de una mayoría calificada de dos tercios (333 votos). La composición de la Cámara obligaba a formar una alianza entre el PRI y el PAN o entre el PRI y el PRD. Lo anterior implicó un intenso ejercicio democrático, al margen de aspectos ideológicos y de revanchas políticas, aunque otras veces influido por ellos, para poder sacar adelante iniciativas de ley. En este sentido los líderes de las fracciones parlamentarias, Arturo Núñez (PRI), Carlos Medina Plascencia (PAN), Porfirio Muñoz Ledo, Pablo Gómez Álvarez (PRD), Ricardo Cantú (PT) y Jorge Emilio González Torres (PVEM), realizaron un destacado trabajo político.

Al inicio de la LVII Legislatura en 1997, se creó el llamado Grupo de los Cuatro (G4), integrado por las fracciones del

PAN, PRD, PT y PVEM, quienes conformaron este bloque para enfrentar la maquinaria del PRI. Así, el dictamen sobre la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), sufrió modificaciones al disminuirse el gravamen del 15 al 12% (aunque luego esta decisión fue revertida por el Senado), porque el G4 votó en contra (ver el boletín No. 309 de la Coordinación General de Comunicación Social de la Cámara de Diputados, 4 de diciembre de 1997). Sin embargo, después se observaron otras alianzas y estrategias políticas. En 1998 se dio una alianza entre el PRI y el PAN para aprobar la Ley de Protección al Ahorro Bancario, mediante la cual se creó el IPAB en sustitución del FOBAPROA. En esa ocasión la votación fue de 325 (PRI-PAN) votos a favor, 159 (PRD-PVEM-PT) en contra y una abstención (ver *Ibíd.*, No. 1145 del 12 de diciembre de 1998).

Por su parte, en diciembre de 1998 el PRI, el PRD, el PVEM y el PT votaron por el mismo candidato para ocupar la Contaduría Mayor de Hacienda (Gregorio Guerrero Pozas), quien finalmente fue designado por mayoría calificada con el voto del PAN en contra. Al margen de las razones para las alianzas y la composición de las mismas, éste fue un avance en el ejercicio de la democracia parlamentaria.

Cabe destacar también que en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000 se presentaron características peculiares pues el dictamen inicial fue aprobado en la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública por las bancadas del PAN, PRD, PT y PVEM. Este dictamen fue rechazado el 22 de diciembre de 1999 por 248 votos (PRI), por haber sido elaborado por estos partidos y porque no cumplía con las expectativas del Ejecutivo. Posteriormente, el 28 de diciembre, después de intensas negociaciones y modificaciones al dictamen y a la propuesta del Ejecutivo, se logró la aprobación por 475 votos. Dentro de las posiciones de los diputados destacaron la de Dolores Padierna Luna (PRD) y la de Fidel Herrera Beltrán (PRI). Padierna Luna destacó que "por primera vez en la historia de la Cámara de Diputados, se aprobó un dictamen de oposición diferente al enviado por el Ejecutivo al cual se sumó el PRI y constituye un triunfo en la historia parlamentaria de México". Por su parte Herrera Beltrán comentó que "se aprobó un presupuesto consensuado, producto del acuerdo y el diálogo

pensando en los intereses de la Nación" (ver *Ibíd.*, Nos. 1820 y 1828 del 22 y 28 de diciembre de 1999).

Como se comentó anteriormente, no es objeto de este estudio realizar un análisis detallado de la relación del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Lo que se busca es destacar que:

1. La supeditación histórica de la Cámara de Diputados al Ejecutivo, trajo como consecuencia una ineficiente labor de fiscalización ; y
2. La composición política de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados fue un factor determinante para impulsar los cambios constitucionales a fin de fortalecer el órgano fiscalizador de la Cámara.⁴

C. Cámara de Diputados: La reelección legislativa consecutiva

Éste es uno de los temas más controvertidos debido a la tradición histórica de México. El artículo 59 constitucional señala que: "Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato". Sin embargo, en los últimos años se ha fortalecido una corriente de opinión que considera pertinente la reelección consecutiva para el Poder Legislativo.⁵ Como se comentó anteriormente, la no reelección consecutiva propició determinadas condiciones para disciplinar a los diputados del

⁴ El estudio de la relación Legislativo-Ejecutivo es un excelente tema de análisis principalmente a raíz de las elecciones de 1997. Como lo señalan González y Lomelí (2000: 674): "Otro tema que apenas comienza a explorarse es el de la historia del Congreso de la Unión y sus relaciones con el Ejecutivo. Durante décadas, el predominio priísta en el Poder Legislativo sirvió de excusa para no emprender un estudio más sistemático del peso factual y jurídico del Congreso, de las negociaciones, los debates, la composición de las legislaturas y los cambios en la ley orgánica y los reglamentos del Congreso. En más de un sentido, la historia legislativa de México sigue siendo un campo que está por explorarse a pesar de que en los últimos años se han llevado a cabo importantes avances en la materia".

⁵ Únicamente del Legislativo y no del Ejecutivo. Con relación a éste, la no-reelección ha sido el factor que ha ejercido un límite real al poder presidencial al impedirle perpetuarse por más de seis años. En la actualidad, con un sistema electoral que ha logrado claros avances en la democracia electoral, se motiva la discusión con relación al Legislativo.

PRI y someterlos a la iniciativa presidencial e incluso le dio fuerza a los candidatos presidenciales para intervenir en la composición del Congreso.

1. Evolución histórica de la no reelección de legisladores

El principio de no reelección se ha ratificado en las diversas ocasiones en que se han llevado a cabo reformas constitucionales. Desde la Constitución de Apatzingán en 1814 el Congreso de Chilpancingo determinó que los diputados no serían reelegidos para un periodo inmediato, al menos que transcurriera el tiempo de un periodo Legislativo. Cabe señalar que dicho Congreso era unicameral, integrado únicamente por diputados.

Fue la Constitución Federal de 1824, que consideró a los diputados con posibilidad de elegirse en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de sus estados, mientras que los senadores electos lo serían por mayoría absoluta de votos en sus legislaturas. Su renovación solamente implicó a la mitad de los senadores cada dos años, pero esta Constitución no se pronunció abiertamente sobre la reelección de legisladores.

Para la elección de presidente, la Constitución de 1824 ya contemplaba la no reelección para el periodo inmediato, al menos que hubieran transcurrido cuatro años de haber terminado su periodo presidencial. Después, con el Acta de Reformas de 1847, se alcanzó el acuerdo de formular una ley que planteara las elecciones directas de diputados, senadores y ministros de la Suprema Corte. Pero realmente fue con la Ley de 1911, bajo el régimen del Presidente don Francisco I. Madero, que se incorpora el llevar a cabo elecciones directas en los casos de legisladores y ministros. Posteriormente, la Constitución de 1917 también consideró las elecciones directas en los casos de presidente, eliminando la posibilidad de su reelección.

Por su parte, la reforma constitucional de 1933 - vigente hasta la fecha - reitera el principio de no reelección absoluta de los presidentes y, en su artículo 59, lo extiende a senadores

y diputados, quienes no podrán ser reelectos en periodos subsecuentes o inmediatos.

A partir de estos cambios constitucionales siempre prevaleció el principio de la no reelección de presidentes y legisladores, como una forma de legitimidad del régimen político y su permanente renovación de periodo en periodo. No obstante, la no reelección deja de ser un principio válido en un sistema democrático, pues impide a una representación legislativa más funcional que sea un verdadero contrapeso frente al Ejecutivo. La reelección del Legislativo traería como consecuencia que se generaran las condiciones necesarias para el fortalecimiento del Congreso y de su autonomía.

2. La reelección consecutiva de legisladores

El objetivo de este trabajo no es realizar un análisis profundo de los pros y los contras de modificar la Constitución ni de las negociaciones políticas requeridas para lograrlo. Sin embargo, desde el punto de vista de la fiscalización superior y de la rendición de cuentas, la experiencia de los diputados y su "conexión electoral" con los ciudadanos, son de una gran importancia para desarrollar plenamente esta función; experiencia que en gran medida se logra con el trabajo legislativo de carrera.

Así, por una parte, se considera que en la medida en que los diputados requieran del voto ciudadano para continuar en el puesto, mayor será su interés por representar los intereses de la comunidad y promover el buen uso de los recursos públicos. Por otra parte, el tema sobre fiscalización y rendición de cuentas requiere de un amplio conocimiento de la Cuenta Pública, de la Ley de Fiscalización Superior, del proceso de planeación y presupuestación, de los análisis financieros y de técnicas de interpretación de auditorías, para lo cual la experiencia parlamentaria es de gran utilidad.⁶

⁶ Al respecto, Meyer (2001), señala: "Así, los Congresos federal y local no sirvieron para hacer una carrera parlamentaria real, sino como meras estaciones de espera para otros puestos. Según cálculos de Arturo Alvarado en un trabajo en prensa que abarca de 1964 al 2000, el 75 por ciento de los legisladores pasaron por el Congreso sólo una vez. El puñado de los que lograron la reelección son precisamente los que tienen el control de su partido, son la partidocracia".

Por lo anterior, se considera que la posibilidad de permitir la reelección consecutiva a los diputados es un factor trascendental que debe incluirse en la estrategia para reforzar la fiscalización en México. A continuación se presenta el punto de vista de diversos autores y analistas políticos sobre este tema.

Para Aziz Nassif (1997:146), la coyuntura política de 1997 fue importante para impulsar el debate. Al respecto señala: "La LVII Legislatura también puede generar el prestigio político de un Poder Legislativo que incida en los problemas reales y sentidos de la población; quizá, a partir de esta legitimación, sería conveniente introducir el tema de la reelección de diputados y senadores, como una forma de acercar al legislador con sus votantes y como la vía más indicada para preparar una profesionalización del trabajo parlamentario". Nassif destaca precisamente la importancia de la experiencia (profesionalización) del trabajo parlamentario, de gran importancia para la tarea de fiscalización, así como del acercamiento necesario entre legisladores y ciudadanos, para garantizar la representación de los intereses de éstos.

En ese sentido, Lorenzo Meyer (2001), también señala: "En teoría, diputados y senadores deberían ya poder reelegirse de inmediato y varias veces, pues sólo así tendrían los incentivos necesarios para ligar su carrera política a los intereses de la mayoría que los eligió, lo que hoy no es el caso ... , pues el diputado o senador sabe que su destino al final de su periodo nada tiene que ver con el tipo de relación que hubiera establecido con los ciudadanos de su distrito".

La visión de Nassif (1997:157) hace hincapié en la separación de los diputados y los ciudadanos: "La no reelección consecutiva, por otra parte, redefinió los objetivos de carrera de los miembros de la Cámara de Diputados. Transformó esta institución en un trampolín hacia otras oportunidades políticas en los gobiernos federal y estatales. La rotación forzosa de cargos destruyó el vínculo que ataba las ambiciones de los políticos a sus distritos electorales y a sus puestos en la Cámara de Diputados. Sustituyó la "conexión electoral" por los contactos en el partido y en la administración, como estrategia para el avance de sus carreras políticas".

Federico Reyes Heróles (1997: 24-44) comenta también los beneficios de impulsar la reelección “acotada”: “Un asunto que merece particular atención es la posibilidad de introducir el mecanismo de reelección en el Poder Legislativo... La reelección, acotada si se quiere, restringida a periodos preestablecidos como ocurre en otros países, de presidentes municipales, de diputados locales, de diputados federales y de senadores, que pudieran mirar más allá del trienio, más allá del sexenio, es decir, más allá de los intereses de los gobernadores y del propio Presidente de la República, sería el natural contrapeso a la deformación presidencialista. La reelección obliga a atender y regresar al único juez válido de una gestión, el votante”. Concluye su argumentación con una idea que sintetiza la visión de los aspectos positivos para la democracia: “Terminaremos comprendiendo que sufragio efectivo es reelección o no a gusto del votante”.

A este respecto, es importante considerar que el desempeño responsable de los gobernantes y legisladores se logra en gran medida por la posibilidad de su reelección. En la mayoría de los sistemas democráticos es común que quienes ocupan un cargo de elección popular puedan reelegirse de manera inmediata, sin problemas legales. El objetivo es establecer un estímulo adicional para el representante a fin de que desempeñe su cargo lo mejor posible, y además evite caer en abusos, irregularidades y actos ilícitos.

El punto de vista de la reelección consecutiva legislativa ha sido también apoyado recientemente por representantes de varios partidos políticos de México, como el PAN, el PRI y el PRD. En ese sentido, existe coincidencia en que la demanda de un sistema más democrático y de una mejor rendición de cuentas está estrechamente ligada a la necesidad de un auténtico Poder Legislativo que sea un contrapeso efectivo del poder del Presidente de la República. Como se ha señalado, la aplicación manipulada de la no reelección legislativa ha fortalecido el presidencialismo.

La conformación política de las LVII y LVIII Legislaturas (en 1997 y 2000, respectivamente), representó un cambio en el orden tradicional de pesos y contrapesos del sistema político mexicano en favor del Legislativo. Sin embargo, en la búsqueda de factores permanentes que fortalezcan la Cámara de Diputados, se propone impulsar una iniciativa de cambio constitucional para permitir la reelección de

diputados federales y locales, bajo condiciones y restricciones que garanticen el fortalecimiento de ese poder y de la democracia. Concretamente, la reelección consecutiva para los legisladores permitiría:

- a) Impulsar la profesionalización del trabajo parlamentario.
- b) Promover la "conexión electoral" entre diputados y ciudadanos.
- c) Fortalecer el papel de la Cámara como contrapeso del presidencialismo.
- d) Proporcionar un estímulo adicional para el mejor desempeño de los legisladores.

En suma, se trata de que todos los legisladores puedan reelegirse de manera inmediata, al menos por dos o tres periodos consecutivos. Lo antes mencionado vincularía la carrera política de los diputados con los intereses de los ciudadanos, fortalecería la división de poderes y sería un efectivo contrapeso del Ejecutivo. Por otra parte, la experiencia Legislativa promovería el mejor desempeño de la fiscalización de la Cuenta Pública, al tener mayor conocimiento de los aspectos técnicos relacionados con esta tarea.⁷

D. La comisión de vigilancia y el control y fiscalización de la gestión económica del gobierno

Hasta 1999, la Comisión de Vigilancia era la única comisión de la Cámara de Diputados cuya existencia estaba reconocida por la Constitución (artículo 74, fracción II). Con la legislación que da origen a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), esa Comisión perdió su rango constitucional, pero su autoridad y recursos aumentaron, y su existencia quedó garantizada en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (Título Sexto. Artículo 66) que a la letra dice "la Cámara contará con

⁷ Los aspectos jurídicos, técnicos y políticos específicos sobre tal propuesta no son objeto de este trabajo. El objetivo es destacar que una modificación en el sentido señalado, tendría efectos positivos en la democracia y el uso honesto de los recursos públicos.

una Comisión que tendrá por objeto, coordinar las relaciones entre ésta y la Auditoría Superior de la Federación, evaluar el desempeño de esta última y constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos”.

Por lo que hace a la Comisión de Vigilancia, su Ley Orgánica vigente hasta la revisión de la Cuenta Pública del año 2000, establecía en su artículo 10 las siguientes atribuciones principales:

- Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la Cuenta Pública del Gobierno Federal;
- Turnar la Cuenta Pública a la ASF para su revisión;
- Ordenar a la ASF, cuando lo estime conveniente, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las entidades comprendidas en la Cuenta Pública;
- Presentar a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días del mes de noviembre siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, el Informe Previo que le remita la ASF;
- Presentar a la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días del mes de septiembre de cada año, el informe que le rinda la ASF sobre el resultado de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública;
- Someter a la consideración de la Cámara de Diputados el presupuesto anual de la ASF. La Comisión cuidará que el monto del presupuesto que se propone sea suficiente para que la ASF cumpla con las funciones que esta ley le asigna;
- Estudiar y aprobar, en su caso, el ejercicio del presupuesto mensual y revisar las cuentas anual y mensual de la ASF;
- Proponer a la Cámara de Diputados la terna para el nombramiento del Auditor Superior de la Federación.

Por otra parte, en el análisis del periodo 1970-2000, se observa que la presidencia de la Comisión de Vigilancia, recayó sobre un miembro del PRI hasta 1994 (ver cuadro IV.7). Posteriormente, fue ocupada, en las LVI y LVII legislaturas, por un miembro del PAN. Cabe destacar que no obstante que en la LVI legislatura el PAN alcanzó la presidencia de la mencionada Comisión, ésta fue integrada por una mayoría priísta, tal como puede observarse en el cuadro IV.8. De hecho el PRI mantuvo la mayoría en la Comisión hasta la LVII legislatura, cuando en 1997, ese partido perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y en la propia Comisión. Al respecto Pablo Gómez (2001:227), señala "(...) en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, como consecuencia de la elección del 6 de julio de 1997, fue cuando por primera vez en la historia del Congreso - desde el año de 1919 ó 1920-, el Presidente de la República perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, y dio inicio la transición democrática del país y la disolución del partido de Estado como sistema funcional en México".

CUADRO IV. 7
Presidentes de la Comisión de Vigilancia
de la Cámara de Diputados

LEGISLATURA	PRESIDENTE	PARTIDO
XLVIII 1970-1973	Humberto Hiriart Urdanivia	PRI
XLIX 1973-1976	Julio Camelo Martín	PRI
L 1976-1979	Luis Pliego Irtiz	PRI
LI 1979-1982	Gonzalo Castellot Madrazo	PRI
LII 1982-1985	Rogelio Carballo Millán	PRI
LIII 1985-1988	Fernando Ortiz Arana	PRI
LIV 1988-1991	José Trinidad Lanz Cárdenas	PRI
LV 1991-1994	Laura Alicia Garza Galindo	PRI
LVI 1994-1997	Juan Antonio García Villa	PAN
LVII 1997-2000	Fauzi Hamdan Amad	PAN
LVIII 2000-2003	Manuel Galán Jiménez	PRI

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados. Directorio de las Legislaturas: XLVIII (14 oct. 1971); XLIX (ene.-ago. 1975); L (oct. 1976); LI (sep. 1979); LII (oct. 1982); LIII (oct. 1985); LIV (21 sep. 1988); LV (oct. 1991); LVI (abr. 1995); LVII (2 mar. 2001); y LVIII (oct. 2001). (Consulta en el archivo General del Palacio Legislativo).

Como sucede en el caso de la Contaduría, el desempeño de la Comisión de Vigilancia fue limitado hasta 1994. A partir de ese año, la Comisión se empezó a fortalecer, en gran medida como resultado de contar con un mayor número de diputados de oposición. Ugalde (2000:74) describe esta situación "...fue sorprendente descubrir que al inicio de la LVI Legislatura no había archivos de las reuniones y actividades realizadas durante años anteriores. Dos miembros del personal que laboraba para la Comisión dijeron que, cuando ellos llegaron en diciembre de 1994, la oficina sólo tenía sillas y mesas, pero ni un solo archivo de actividades pasadas".

CUADRO IV. 8
Composición de la Comisión de Vigilancia
de la Cámara de Diputados
XLVIII A LA LVIII Legislaturas, 1970-2000
(Integrantes por partido político)

Legislatura Partido	XLVIII 1970- 1973	XLIX 1973- 1976	L 1976- 1979	LI 1979- 1982	LII 1982- 1985	LIII 1985- 1988	LIV 1988- 1991	LV 1991- 1994	LVI 1994- 1997	LVII 1997- 2000	LVIII 2000- 2003
TOTAL	7	11	8	14	14	32	17	43	30	30	30
PRI	7	11	5	10	9	21	11	33	18	14	13
PAN			1		1	3	3	3	7	7	12
PPS			1	1	1	1	1	3			
PARM			1	1		2		1			
PSUM				1	1	2					
PST				1		1					
PDM					1						
PST					1						
PMT						1					
PRT						1					
PFCNR							2	1			
INDEP									1		
PRD								2	4	7	3
PVEM										1	1
PT										1	1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados. *Ídem*, cuadro IV.7.

En 1994 las cosas empezaron a cambiar. Se eligió como presidente de la Comisión al panista Juan A. García Villa, no obstante que la Comisión siguió contando con mayoría priísta (18 de 30 miembros, ver cuadro IV.8). La Comisión empezó a reunirse de manera periódica y la prensa comenzó a dar seguimiento a sus actividades. Los informes emitidos por la Contaduría tuvieron más cobertura en los medios y el Presidente de la Comisión fortaleció su presencia pública y política debido a sus denuncias de anomalías encontradas en algunas auditorías.

Como se puede observar en los cuadros IV.7 y IV.8, en 1997 se inició una etapa de alternancia y cambio de la composición política de la Cámara y de la Comisión de Vigilancia. Estos fueron signos claros de democracia y de transparencia electoral, con un Congreso dividido en tres fuerzas partidistas, con lo cual se terminó la hegemonía con la que gobernó el PRI y también finalizó el sistema de partido mayoritario.

De esta manera se empezaba a romper con la supeditación histórica de la Cámara de Diputados al Ejecutivo e iniciaba una etapa de mayor control para éste, quizás atendiendo la observación del constitucionalista Vanossi (1994:15) quien señala: "En los sistemas constitucionales hay una regla de oro subyacente, no necesariamente escrita pero que se infiere de la propia estructura de equilibrio que suponen los sistemas de democracia constitucional, según la cual a todo acrecentamiento del poder debe corresponder un reforzamiento de los controles, un mejoramiento de las garantías y un acentuamiento de las responsabilidades. Dicho con otras palabras: a más poder, más control, mejores garantías y superiores responsabilidades".

En este sentido, a efecto de ejercer un mayor control sobre el Ejecutivo, se incrementaron los alcances y las facultades del órgano de fiscalización del Congreso para dar paso a la Auditoría Superior de la Federación.

E. Balance del caso de México

Los diputados disponen, en el ejercicio de sus atribuciones, de diversos instrumentos y mecanismos de control que les

permiten llevar a cabo la supervisión de la planeación y de la gestión económica y administrativa del Estado. Entre estos destacan el análisis, discusión, y en su caso aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); la Cuenta Pública; el Informe Presidencial y las comparecencias de los secretarios de Estado.

La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados forma parte de los instrumentos de control político que el Poder Legislativo puede ejercer sobre el Poder Ejecutivo. Además de esta Comisión, la Cámara se apoya en las comisiones de investigación y especiales, mismas que se encuentran contempladas en los artículos 41 y 42 de la Ley Orgánica del H. Congreso. Este tipo de comisiones pueden constituirse como resultado de las conclusiones que se obtienen de las comparecencias derivadas de la revisión del Informe Presidencial, de la Cuenta Pública; por investigación individual o de los grupos parlamentarios; o por información hecha pública en los medios de comunicación.

En lo que se refiere al ámbito de las tareas de vigilancia y fiscalización al Poder Ejecutivo Federal, es de señalar que el Legislativo dispone de diversos instrumentos y mecanismos de control, entre los que se cuentan las referidas comparecencias de funcionarios públicos, las comisiones legislativas regulares y las de investigación y especiales, la Unidad de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación.

En el capítulo III se estableció que no obstante la evolución histórica de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), persistieron deficiencias jurídicas y técnicas que no permitieron un adecuado desempeño de la Contaduría. Sin embargo en 1999 se dio un gran avance con la determinación de crear la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

Asimismo, otro elemento que impidió el adecuado cumplimiento de las obligaciones del órgano fiscalizador de la Cámara, fue el político. Particularmente el sistema presidencialista mexicano caracterizado por un autoritarismo antidemocrático y una inoperante división de poderes, influyó de forma significativa para que la CMH no cumpliera satisfactoriamente con su función fiscalizadora, debido

principalmente a las causas siguientes: a) La marcada influencia del poder plenipotenciario del Presidente de la República; b) el inejercicio del Legislativo de sus facultades constitucionales; y c) la ausencia de mecanismos efectivos de pesos y contrapesos entre los poderes.

Un aspecto fundamental dentro del avance de la democracia en México lo constituye la reforma electoral de 1996 porque con ella se impulsó un sistema competitivo de partidos y la ciudadanización de las votaciones, que son características fundamentales de los sistemas democráticos. Asimismo, esta reforma incluyó: la Incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial; criterios de equidad para el acceso de los partidos a los medios de comunicación así como al financiamiento público; y la determinación para que ningún partido pudiera contar con más de 300 diputados por los principios de representación proporcional y de mayoría relativa.

La pluralidad en la Cámara de diputados, a partir de 1997, fue un elemento político de gran relevancia para impulsar los avances en materia de fiscalización. Esto refuerza la hipótesis de que los avances democráticos influyen positivamente en la rendición de cuentas y en la fiscalización de los recursos públicos, lo que a su vez, como quedará establecido en los siguientes capítulos, genera un círculo virtuoso al coadyuvar a la realización de elecciones imparciales y competitivas y por tanto, al fortalecimiento del sistema democrático.

Entre los aspectos que deben promoverse destaca la reelección consecutiva de los diputados para establecer un compromiso directo con la ciudadanía y que ésta pueda exigirles una estricta rendición de cuentas, tanto en su desempeño como legisladores, como en su función fiscalizadora sobre el uso de los recursos públicos. Esto promovería la rendición vertical y la horizontal de cuentas.