

COMUNICACIONES

LA REFORMA INSTITUCIONAL DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

Luisa BÉJAR ALGAZI

SUMARIO: I. *De una historia no tan antigua.* II. *De una historia más reciente.* III. *Aquí y ahora.* IV. *Anexo.*

Consumada la alternancia en el gobierno federal en la jornada del 2 de julio, y luego de la evidencia acumulada tiempo antes en otros espacios del quehacer público, el compromiso de México con la democratización de su vida política ha quedado plenamente comprobado. Todavía está pendiente, sin embargo, la tarea de realizar una modificación integral del marco político-institucional del país a fin de asegurar la consolidación del cambio puesto en marcha. Por una parte, se trata de garantizar que el proceso de toma de decisiones y rendición de cuentas se desarrollará bajo formas democráticas. Por la otra, una vez que el pluralismo y la competencia electoral han confirmado su arraigo en la sociedad mexicana, la incertidumbre y el conflicto con ello generados exigen acelerar el replanteamiento de las reglas para encauzar las estrategias de los actores políticos.¹

En esta empresa, la responsabilidad del Congreso de la Unión, órgano encargado de elaborar el marco jurídico para ordenar la práctica y la convivencia políticas, es mayor. Para cumplir con ella, sus cámaras han de afanarse en impulsar su propia reforma institucional a fin de garantizar la existencia de procedimientos internos que aseguren el derecho de participación libre y equitativa de todos sus miembros en el proceso de integración de la voluntad del Estado, de acuerdo a los principios de una representación democrática.

¹ Przeworski, A., “Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts”, en Elster, J. y Slagstad, R., *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

Ahora bien, el ajuste institucional del Poder Legislativo mexicano empezó a abrirse paso desde 1988, en forma gradual pero persistente. La tradicional estabilidad de la legislación parlamentaria quedó, pues, atrás, si bien este esfuerzo debió sujetarse a los distintos tropiezos derivados de las modalidades y los ritmos de la mudanza del sistema político mexicano. Como quiera que sea, lo cierto es que primero, de manera informal, y luego, con la introducción de modificaciones en la legislación, la extensión del tramo hasta ahora recorrido es ya considerable.

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

I. DE UNA HISTORIA NO TAN ANTIGUA

Antes de 1988, cualquier reforma en el marco normativo del Congreso de la Unión era decidida sobre la base de un sólo criterio: los intereses del régimen priísta, encabezados por el Ejecutivo y representados, en el recinto, por los legisladores de su partido. Aunque la Constitución de 1917 establece las coordenadas para dar cuerpo a una representación política y a una separación de poderes de inspiración democrático-liberal, las restricciones impuestas con el tiempo a la competencia electoral, así como la atribución de determinar el desempeño de los miembros de su partido que la élite posrevolucionaria deposita en quien ejerce la presidencia de la república, anulan, en la práctica, su aplicación. A este desenlace contribuyen varios sucesos.

Primero, la creación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario (PNR) permite la conjunción de los intereses de los liderazgos revolucionarios en una sola organización bajo el acuerdo de ordenar la transmisión del poder y mantener las riendas del Estado.² El regionalismo

2 Lajous, Alejandra, *Los orígenes del partido único en México*, México, UNAM,

político que impera en el país, no obstante, demanda todavía otras medidas antes de quedar cabalmente sometido. Con este propósito, en 1933, los dirigentes penerreanos reforman la Constitución para prohibir la reelección inmediata de los parlamentarios.³ Resuelta la disputa sobre el predominio del Ejecutivo y el grado de autonomía de los legisladores en favor del partido, la medida entrega a su cúpula la responsabilidad de nominar a los candidatos a cargos de representación popular.⁴

Para 1934, el entorno político permite ya la expedición de un Reglamento de Sesiones para una legislatura con perfil monopartidista. No en vano, la formación de grupos parlamentarios de origen diverso al partido del régimen queda omitida en su articulado.⁵ Bajo ese entendido, la Gran Comisión (GC) confirma su condición de máximo órgano de dirección, y queda encargada de despejar el camino a las decisiones de la élite revolucionaria.⁶ En 1938, el partido del régimen experimenta su primera redefinición para formalizar la integración de diversas agrupaciones de corte corporativo en la organización. Su transformación abre la ruta para el afianzamiento del predominio presidencial sobre el partido, y desde luego, sobre la legislatura, si bien ésta continúa funcionando durante un tiempo como caja de resonancia de los grupos disidentes del

1985, pp. 195-203. También se puede consultar, Furtak K., Robert, *El Partido de la Revolución Mexicana y la estabilidad política de México*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1974; Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI, 1982.

3 En 1933 se revisan los estatutos del PNR a fin de determinar la desaparición de las organizaciones que lo integran originalmente. Véase, Garrido, Luis Javier, *op. cit.*, nota anterior, p. 160; Medín, Tzvi, *El mínimato presidencial: historia política del máximo*, México, Era, 1983.

4 La XXXIV Legislatura (1930-1932) es testigo de la formación de dos bloques en las cámaras del Congreso, uno reacio a aceptar la preeminencia del Ejecutivo sobre su partido, el otro deseoso de terminar con la influencia de Elías Calles sobre la organización. Al final, el triunfo corresponde al primero; véase Meyer, Lorenzo, "Los orígenes de la institucionalización", *Historia de la Revolución mexicana*, México, Colmex, 1980, t. 12, p. 130.

5 Éste es expedido el 20 de marzo de 1934, bajo la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, quien es ratificado dos años antes como el sucesor del presidente Ortiz Rubio, luego de la renuncia de aquél. El suceso marca el inicio del predominio absoluto del partido sobre el Poder Legislativo. Garrido, Luis Javier, *op. cit.*, nota 2, p. 140.

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

régimen.⁷ Para 1946, la organización incorpora una nueva modificación en sus siglas, que lo convierte en Partido Revolucionario Institucional (PRI), y que abre paso al encuadramiento total de sus militantes.⁸ Ese año registra también la introducción de una reforma en el código electoral tendente a cortar de tajo toda divergencia de este tipo entre sus afiliados.⁹ Los dispositivos de ordenación política incorporados por la nueva ley, sin embargo, sirven no menos al propósito de acotar la participación de cualquier oposición externa al priísmo. La medida completa el escenario para que el Poder Ejecutivo pueda designar a los candidatos de su partido a los cargos de diputados y senadores, y determinar el sentido de su actuación una vez en funciones.

Atado a la lógica de un gobierno unificado, el orden normativo del Poder Legislativo se mantiene prácticamente alterado durante cuatro décadas.¹⁰ En efecto, las enmiendas constitucionales de 1963 para crear a los “diputados de partido”, aunque imprimen un giro en el anterior rechazo del régimen a la pluralidad y la disidencia, no dejan huella del discurso democrático que pretende animar el trabajo legislativo en el

7 En protesta por lo que considera un fraude inaceptable por parte del Colegio Electoral que califica la integración de la XXXIX Legislatura, en 1943, Jorge Mexueiro se quita la vida en la tribuna de la Cámara de Diputados. Medina, Luis, “Del cardenismo al ávilacamachismo”, *Historia de la Revolución mexicana, periodo 1940-1952*, México, Colmex, 1978, p. 206. De igual modo, en 1944, el diputado Herminio Ahumada destaca en su respuesta al cuarto informe del presidente Ávila Camacho, la necesidad de hacer efectivo el sufragio, lo que provoca que antes de concluir la sesión la mayoría le retire el cargo de presidente de la Cámara de Diputados. *Historia de la Revolución mexicana...*, *ibidem*, p. 222; Garrido, Luis Javier, *op. cit.*, nota 2, pp. 346 y 347.

8 Stevens, E., “Mexico’s PRI: The Institutionalization of Corporativism”, en Malloy, J., *Authoritarianism and Corporativism in Latin America*, Estados Unidos, University of Pittsburg Press, 1977, pp. 229-234.

9 La reforma electoral de 1943 pospone la fecha de fijación de los distritos electorales para acotar los plazos de campaña y evitar que los candidatos puedan movilizar al electorado. No obstante, mantiene la descentralización del proceso. En 1946 se corrige esta falla y se incorpora el registro nacional obligatorio para contender electoralmente por cualquier cargo de representación popular. En 1951 el número de militantes exigido a cualquier organización partidista para cubrir este trámite se eleva de 30,000 a 75,000 afiliados. García Orozco, A., *Legislación electoral mexicana, 1812-1977*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, pp. 336 y ss.

10 Las modificaciones incorporadas se reducen al vestuario que deben portar los legisladores durante las sesiones camarales (21 de noviembre de 1934) y el derecho de los supervivientes del Constituyente de 1917 de ocupar permanentemente una curul en el Congreso sin voz ni voto (21 de diciembre de 1957).

Reglamento de Sesiones.¹¹ Por diferentes circunstancias, tampoco se logra el restablecimiento de la reelección parlamentaria inmediata aprobada ya en la Cámara de Diputados dos años después, para luego ser rechazada en el Senado.¹² Confirmadas las reglas de antaño, la mayoría priísta mantiene el control de los órganos de dirección interna y comisiones de dictamen.¹³ Al término de las cinco legislaturas en las que permanece esta reforma, las tensiones y conflictos sociales creados por el avance de una economía en apuros, la rigidez del priísmo para admitir cuestionamientos a su dirección, y el desgaste de esta figura, reclaman la realización de un nuevo ajuste electoral.

La incorporación del principio de representación proporcional en la integración de la Cámara de Diputados tiene como meta principal la ampliación del catálogo de ofertas políticas disponibles para la ciudadanía.¹⁴ En consecuencia, con la reforma política de 1977 el número de partidos con presencia parlamentaria se eleva de cuatro a siete en la LI Legislatura (1979-1982), y hasta nueve en la LII Legislatura (1982-1985).¹⁵ Con la multiplicación de las opciones partidistas beneficiadas con esta acción, sin embargo, se evita el fortalecimiento de una competencia que ponga en peligro el dominio del partido del régimen sobre el Congreso y, desde ahí, de la Presidencia de la República sobre el proceso político.

La expedición, en 1979, de la primera Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) no cambia nada en este aspecto, a pesar de que en ella se admite ya la actuación formal de grupos parlamentarios en la cámara

11 La modificación de los artículos 54 y 63 de la Constitución asegura la asignación de cinco curules en la Cámara de Diputados al partido que logre reunir por lo menos 2.5% de la votación nacional, más un escaño extra por cada 0.5%, hasta llegar a un máximo de 20 curules. García Orozco, A., *op. cit.*, nota 9, pp. 369 y ss.

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

13 La reforma electoral de 1963 tiene vigencia durante cinco legislaturas. Para profundizar sobre el periodo, véase Béjar, Luisa, *El papel de la legislatura en el sistema político mexicano (1964-1978)*, México, tesis doctoral, s/p, México, UNAM, 1995.

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

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

baja. Su ingreso asume un esquema de correspondencia obligatoria con los partidos políticos, a los que se atribuye el encuadramiento de los diputados asociados a cada grupo mediante dos recursos: remitir la designación de su coordinador a las normas estatutarias de la organización, y designar al ocupante de este cargo como el conducto para resolver los asuntos relacionados con la mesa directiva y las comisiones de trabajo.¹⁶

La persistencia de la GC en el nuevo marco normativo asegura el mantenimiento de la disciplina priísta. La decisión, no obstante, ahoga la pluralidad apenas inaugurada. Así pues, el reconocimiento del peso de cada corriente en las decisiones públicas queda postergado para mejor ocasión. Acreditado una vez más el monopartidismo en la práctica parlamentaria —en ningún caso se admite la participación de miembros de la oposición en la mesa directiva o en la dirección de las comisiones ordinarias—, las modificaciones incorporadas en la norma para superar su rezago frente al nuevo pluralismo político son contadas. No así las críticas de los partidos de oposición para lograr su actualización. El malestar por la exclusión y la urgencia de dar paso a un nuevo ordenamiento es especialmente notable en el trienio 1985-1988, lo que quizás anuncia ya los cambios que habrían de producirse con la renovación de sus cámaras (véase el cuadro 1 en el anexo de este trabajo).

La integración de la Cámara de Diputados que surge con los comicios del 6 de julio de 1988 sacude los arreglos institucionales que hacen posible el balance anterior. Al desbordarse las barreras a la competencia electoral y reducirse la superioridad numérica del priísmo en este cuerpo, el régimen debe aceptar la modificación de los procedimientos para orientar su actuación. La pérdida de la mayoría calificada de su partido en esta Cámara alienta también la disposición presidencial a considerar las propuestas minoritarias. La democratización del régimen político mexicano se encuentra, pues, en marcha. Su avance exigirá una transformación urgente del entramado institucional del Congreso.

II. DE UNA HISTORIA MÁS RECIENTE

Los retos que México ha tenido que superar para lograr la democratización de su vida política deben ser entendidos como dos facetas de un

16 Artículos 38-43 de la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) aprobada en 1979.

mismo esfuerzo. La primera refiere las acciones para desarmar el viejo entramado autoritario. La segunda resume los intentos para establecer las modalidades del arreglo institucional llamado a sustituirlo. El armado del nuevo rompecabezas supone además la existencia de actores políticos resistentes al cambio, pero también de otros excluidos de su sistema de privilegios y, por lo mismo, empeñados en promover su recomposición.

Desde esta óptica, el análisis de la (re) institucionalización de la legislatura debe considerar el impacto de las tensiones que emergen de este doble afán, y su eventual replanteamiento durante las diversas etapas de su desarrollo. Así pues, a pesar de la transformación puesta en marcha con los comicios federales de 1988, la situación para los seguidores del régimen como para la oposición es diferente a aquella que se produce luego de las elecciones intermedias de 1991. También lo es la generada con la renovación de los poderes federales en 1994 al conceder al priísmo un respiro frente a las presiones generadas por el proceso de democratización en ciernes. En el mismo sentido, con la pérdida de la mayoría priísta en la Cámara de Diputados, el panorama para los impulsores del cambio al inicio de la LVII Legislatura (1997-2000) es distinto a aquél que se abre paso al final del trienio, una vez que el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) requieren del aval priísta para alcanzar la aprobación de una nueva Ley Orgánica en el Congreso. Por último, el entorno político observa una nueva mutación, una vez que el voto ciudadano del 2 de julio de 2000 decide la alternancia en el gobierno federal y la fragmentación de la mayoría absoluta también en el Senado.

De una o de otra manera, aunque el dominio del régimen autoritario comienza a diluirse a partir de 1988, las barreras para el surgimiento de un orden institucional democrático en el Poder Legislativo no ceden de inmediato. Por el contrario, el proceso dibuja un paréntesis en el que su transformación parece ambigua, si bien el retorno al pasado se vislumbra cancelado. En estas circunstancias, la proverbial continuidad del entramado institucional del Congreso queda interrumpida por la nueva realidad. El reconocimiento de la transformación iniciada con el despegue de la LIV Legislatura sucede, sin embargo, en forma paulatina. Al desconcierto de la opinión pública por el atropellado funcionamiento del Colegio Electoral que aún califica la elección de sus miembros, siguen en la Cámara de Diputados los acuerdos informales entre la GC y los partidos minoritarios para lograr el reconocimiento de sus grupos parla-

mentarios, y participar en el reparto de los recursos materiales y físicos del órgano.¹⁷ Con el mismo procedimiento se decide también la integración de las comisiones ordinarias, lo que pone a prueba la capacidad de negociación de cada coordinador. Una breve revisión de los resultados en este renglón permite concluir la superioridad de liderazgo priísta (véase cuadro 2), apuntalada con la facultad que la LOCG asigna a la GC de proponer a sus integrantes, con el único requisito de *procurar* la representación de los diferentes grupos parlamentarios.¹⁸

Dispuesta la composición de los órganos internos de la Cámara de Diputados sin ningún tipo de proporcionalidad, el paso para el establecimiento de compromisos revestidos de mayor formalidad ocurre sólo después del persistente obstruccionismo técnico y físico de los partidos de oposición.¹⁹ A pesar de la fusión que parece reinar en el recinto, la LOCG y el Reglamento de Sesiones permanecen sin modificación alguna durante los siguientes cinco años. Los esfuerzos para actualizar su contenido son permanentes, pero poco exitosos.²⁰ De esta suerte, la dificultad de diseñar un nuevo orden interno que recoja la nueva pluralidad política es cubierta con la expedición de acuerdos parlamentarios de carácter verbal. En este entorno, se crea la llamada Junta de Coordinadores (JC) —después Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP)—, integrada por diputados de todos los grupos, para ordenar el desarrollo de las tareas parlamentarias y construir los consensos legislativos ahora necesarios entre la otrora invencible mayoría priísta y la oposición.²¹ De esta manera, se consuma el primer recorte al fuerte poderío de la GC.

17 El PRD se constituye hasta el 12 de mayo de 1989 y su grupo parlamentario se forma con miembros de las diversas organizaciones que en 1988 conforman el Frente Democrático Nacional.

18 Artículo 55 de la LOCG aprobada en 1979.

19 Rivas Duarte, Rodolfo, “Significado del Poder Legislativo en la reforma del Estado mexicano”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, LIV Legislatura, enero-abril de 1991, p. 6.

20 Véase, por ejemplo, la iniciativa presentada en diciembre de 1989 por los diputados priístas Lanz Cárdenas y R. Armendariz. Para mayor información se puede consultar, Béjar, Luisa, “La modernización del Congreso de la Unión”, *Estudios políticos*, tercera época, núm. 4, octubre-diciembre de 1990.

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

La formalización del nuevo marco político ocurrirá sólo después de un esfuerzo que se prolonga hasta el final de la LV Legislatura. Esto significa que la Cámara de Diputados deberá regir su actuación durante casi dos trienios con este tipo de convenios, sujetos a transacciones que contaminan el desarrollo del quehacer legislativo. Se inicia así un movimiento que combina la tendencia hacia la institucionalización y la no-institucionalización de las reglas y procedimientos internos del Congreso de la Unión, y que dan cuenta de la dificultad de encontrar fórmulas capaces de perdurar por largo tiempo (véase tabla 3).

Al inicio de 1992, la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados adquiere la tarea de actualizar la LOCG. Su labor contempla la incorporación de los acuerdos suscritos previamente, así como los puntos de convergencia establecidos entre los grupos. Las modificaciones aprobadas comprenden el reconocimiento de la CRICP como máximo órgano de gobierno en la Cámara de Diputados.²² En contraste, la GC queda emplazada a actuar sólo como órgano de dirección de la fracción mayoritaria. Mientras el trámite se encuentra en el Senado, la Constitución es objeto de una nueva alteración, lo que alarga su labor por más de dieciocho meses. El 6 de julio de 1994, la cámara baja recibe las modificaciones introducidas por los senadores en la LOCG. Éstas comprenden la eliminación del título relativo al Colegio Electoral, la nueva integración de la cámara alta y el ajuste de las fechas de apertura y terminación de los periodos de sesiones. En virtud del abundante número de legisladores que habrán de integrar la mesa directiva, se crea un cuerpo técnico de apoyo. Para dar mayor fluidez a los quehaceres parlamentarios, se propone la revisión de las iniciativas no desahogadas en la legislatura correspondiente, y la valoración de los dictámenes particulares por los coordinadores de cada grupo para su exposición ante el pleno. El claro debilitamiento de la disciplina priísta frente a las políticas gubernamentales permite suponer el deseo de restringir la manifestación pública del desacuerdo de sus legisladores.²³ La medida, no obstante, refuerza también el control sobre los representantes de los otros grupos parlamentarios.

22 *Diario de los Debates*, 1 de diciembre de 1992.

23 Desde su tribuna se hacen públicas las controversias generadas por el proceso de desincorporación de un gran número de empresas paraestatales. Igual sucede más adelante con las reformas incorporadas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional. *El Financiero*, 25, 27 y 30 de abril de 1995.

La LV (1991-1994) y la LVI Legislaturas (1994-1997) dan cuenta de la recuperación electoral del partido del régimen en la Cámara de Diputados. Durante ambas experiencias, sin embargo, las modificaciones procedimentales del trienio anterior no sufren menoscabo, quizá por el deterioro del presidencialismo o el ahondamiento de la crisis económica en el país.²⁴ Ahora bien, aunque el manejo de las sesiones y de los órganos de gobierno tiende a hacerse más equitativo, la subrepresentación de los partidos de oposición en las principales comisiones de dictamen y en sus cargos directivos persiste (véase cuadro 4). El desequilibrio prevaleciente en la Cámara de Diputados se hace más notorio si se toma en cuenta que la LOCG no indica la obligatoriedad de ponderar la importancia política de cada comisión. Bajo esta lógica, el grupo del PRI conserva para sí la presidencia de las comisiones de mayor relevancia estratégica.

El descontento opositor con el marco institucional que rige la vida interna del Congreso se hace así patente una y otra vez. Con este referente, se entiende que el problema reaparezca en 1995 como uno de los temas de la reforma del Estado, y que meses después —aprobada ya la reforma electoral de 1996— su solución sea asumida por una comisión creada *ex profeso* en la Cámara de Diputados.²⁵ El desfase habrá de resolverse en forma un tanto inesperada al comienzo del siguiente trienio con la pérdida de la mayoría absoluta en este cuerpo, determinada por los comicios del 6 de julio de 1997. En efecto, la LVII Legislatura (1997-2000) no podrá poner en práctica el mismo arreglo anterior, toda vez que el grupo priísta no obtiene la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. En adición, aunque su posición en el Senado es menos comprometida, su partido pierde también la posibilidad de aprobar, sin el apoyo de otras fuerzas, cualquier reforma constitucional en ese recinto (véase cuadro 5).

24 La presidencia de la Comisión de Vigilancia, incluso, queda a cargo de un diputado de la minoría panista. Por otra parte, al levantamiento zapatista de enero de 1994, sigue el asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de la República, y del secretario general de la organización. El triunfo de Ernesto Zedillo es apenas una señal de corta duración sobre el reestablecimiento del régimen, concluida por los llamados “errores de diciembre”, y la abrupta devaluación de la moneda.

25 *D. D.*, 14 de diciembre de 1995, 25 y 26 de enero de 1996, 30 de septiembre y 3 de octubre de 1996. También puede consultarse la iniciativa de nueva ley orgánica del Congreso general y reglamento de sesiones presentado por el PAN, en el *D. D.* de 28 de marzo de 1996.

Seguidamente, si antes la negociación, la cooperación o la eventual formación de coaliciones legislativas representaban un recurso básicamente orientado a incrementar la legitimidad de las propuestas gubernamentales, ahora la aplicación de tales métodos deberá constituirse en una práctica obligada también en el ámbito procedimental para evitar la parálisis parlamentaria. Vista así la cuestión, la pérdida de posiciones del PRI en el Poder Legislativo crea finalmente las condiciones para la incorporación de modificaciones de fondo en su entramado institucional. Ahora bien, la expedición de una nueva ley orgánica tendrá que ser propuesta en varias ocasiones debido a la dificultad de acceder a un nuevo consenso mayoritario.

III. AQUÍ Y AHORA

Según Adam Przeworski, el tránsito a la democracia tiene siempre lugar en dos frentes. El primero, contra el orden político autoritario que se busca eliminar. El segundo, contra los propios aliados en esa lucha por la ocupación de mejores posiciones políticas bajo el nuevo arreglo institucional.²⁶ Por consiguiente, los actores políticos comprometidos con este proceso no pueden dejar de resolver un dilema común en estas circunstancias: para favorecer la construcción de instituciones democráticas, las fuerzas antiautoritarias han de unirse en contra del régimen en el poder, pero para lograr el avance de su organización bajo las nuevas reglas del juego deben a la vez competir contra sus aliados. Esta disyuntiva cobrará especial relevancia en el país, luego de que los resultados electorales de 1997 brinden a los partidos de oposición la oportunidad de integrar una coalición mayoritaria en la Cámara de Diputados determinada a modificar las reglas del juego parlamentario.²⁷ El factor tiempo actuará en favor de su unidad al otorgar una tregua temporal a la confrontación, por la regular lejanía de los próximos comicios federales.

Asumido el desafío, la experiencia se inicia con la instalación de la LVII Legislatura en la Cámara de Diputados por una coalición opositora

26 Véase Przeworski, Adam, "The Games of Transition", en Mainwaring, Scott *et al.*, *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 1992, p. 116.

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

conformada por el PAN, el PRD, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT). Su acción es apoyada por la imposibilidad de cumplir el mandato del artículo 45 de la LOCG para la conformación de la CRICP, por la inexistencia de un grupo parlamentario con la mayoría absoluta de las curules. La determinación del bloque opositor de cimentar un nuevo orden institucional en el órgano se confirma con la distribución de las presidencias y secretarías de las comisiones ordinarias bajo un triple criterio: la búsqueda de equidad, la atención al peso cuantitativo de los grupos parlamentarios y la importancia política atribuible a cada una.

Lo que se observa durante la aprobación de los primeros proyectos legislativos del trienio anuncia el rápido desgaste del esfuerzo de colaboración de este núcleo, eficaz en la definición de un nuevo entramado para encauzar el quehacer parlamentario, pero con alcances restringidos en la aprobación de legislación sustantiva por la existencia de claras diferencias programáticas entre ellos.²⁸ A pesar de sus limitaciones, la mudanza impulsada desde las primeras sesiones de la LVII Legislatura deja honda huella en los procedimientos para la construcción de una representación democrática. Este esfuerzo se resume en los seis acuerdos parlamentarios, suscritos en el trienio, para reestructurar el funcionamiento de la Cámara de Diputados y resolver los conflictos creados por el nuevo equilibrio político.²⁹

A pesar del avance alcanzado, el proceso de (re) institucionalización del Poder Legislativo enfrenta, sin embargo, hondas dificultades. En primer lugar, aunque la suscripción de acuerdos parlamentarios logra establecer la preponderancia de la CRICP en la Cámara de Diputados, ello no resuelve la ausencia de una normatividad capaz de manejar, sin ambigüedad, la relación entre los diversos grupos, en un contexto en que ninguno cuenta ya con mayoría. Tampoco elimina las sospechas de sesgo político en el ejercicio de las facultades administrativas entregadas a este órgano, carente de contrapesos por la debilidad institucional de la mesa directiva para regular la conducción del trabajo parlamentario. En

28 El ahondamiento de sus diferencias se hace claro en la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, último punto de la agenda parlamentaria de 1997. La prensa en general da cuenta de este hecho.

29 Al respecto, se pueden consultar los acuerdos aprobados el 4 y 30 de septiembre de 1997; 6 de noviembre, y 2 de diciembre de ese mismo año, así como los del 30 de abril y 3 de noviembre de 1998.

suma, los problemas generados por la inexistencia de un entramado para solucionar de manera aceptable y permanente los problemas del proceso político apenas se resuelven.

Al igual que en el pasado, el desajuste reedita la necesidad de formalizar la transformación del Congreso bajo un marco normativo diverso. Con la intención de incorporar las iniciativas presentadas durante la legislatura y de conciliar posiciones, el asunto se encarga a una subcomisión que inútilmente intentará conseguir la anuencia de los legisladores del PRI para avalar el dictamen presentado por ésta, y mucho menos conseguir su aprobación en el pleno por insuficiencia de votos. El propósito de reformar la LOCG con el apoyo exclusivo de los miembros del bloque opositor se ve así frustrado, lo que obliga a admitir la reapertura de las negociaciones.³⁰

Luego de la presentación de dos nuevas iniciativas de reforma, finalmente se logra la aprobación del dictamen respectivo en la Cámara de Diputados. El asunto pasa al Senado, en donde se suman las propuestas del PRI y del PAN para modificar los títulos primero, tercero y cuarto de la ley, y para añadir un título quinto sobre la difusión e información de las actividades del Congreso. El dictamen vuelve, por último, a la cámara baja para ser votado por el pleno el 31 de agosto, y publicado el 3 de septiembre. La LVII Legislatura apenas tiene tiempo de poner en práctica las disposiciones de la ley. No obstante, el esfuerzo supone la formulación de una respuesta de largo alcance a los retos de la nueva pluralidad del país, marcada por la inexistencia de una fuerza política capaz de conjuntar por sí sola la mayoría absoluta en la asamblea.

Bajo esta premisa, se establecen los métodos y procedimientos para evitar antiguas experiencias, pero también futuras situaciones de conflicto. Su primera creación, con este objetivo, será la conformación de una mesa de decanos para asegurar condiciones de imparcialidad y eficiencia en el proceso de instalación de ambas cámaras del Congreso, con la recuperación de la memoria institucional de los legisladores con mayor experiencia.³¹ Con el ánimo de despolitizar e institucionalizar la actuación de la mesa directiva se determina también la reducción del número

30 En diciembre de 1998, la ausencia de un considerable número de diputados de oposición impide la aprobación de las disposiciones para actualizar la LOCG. Jáuregui, César, "Las nuevas relaciones entre poderes", *Diálogo y debate de cultura política*, año 2, núms. 9-10, julio-diciembre de 1999, p. 81.

31 Artículos 15 y 60 de la LOCG.

de sus integrantes, la extensión de su encargo a un año, la aceptación de su reelección y la exclusión de los coordinadores parlamentarios.³² Su designación y destitución con el voto calificado del pleno, por otro lado, supone la construcción de consensos amplios como garantía de neutralidad y cumplimiento de sus mandatos. De igual manera, la ampliación de sus atribuciones busca restablecer el equilibrio perdido durante el funcionamiento de la GC, y recuperar el control de la agenda legislativa, por muchos años, en manos del Ejecutivo.

Los criterios de la nueva LOCG para la formación y funcionamiento de los grupos parlamentarios alientan un patrón de autonomía en sus decisiones, pero también de fuerte disciplina entre sus miembros.³³ La inclinación a concebirlos más como órganos de partido que como instancias pertenecientes a la legislatura, sin embargo, apenas se modifica con respecto a experiencias previas. Esto se comprueba con la obligada correspondencia de cada grupo con un partido, y la designación de su coordinador de acuerdo con los estatutos fijados por la organización. En el mismo sentido, la Junta de Coordinación Política sustituye en sus facultades a la CRICP, si bien, aquéllas de carácter legislativo o administrativo son transferidas a la mesa directiva.³⁴ Se asume así la condición de pluralidad política exhibida en ambas cámaras del Congreso, por lo que su labor se orienta a facilitar la construcción de entendimientos para destrabar conflictos y evitar el estancamiento legislativo. En este rubro, su trabajo cuenta en la Cámara de Diputados con el apoyo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, tanto en el establecimiento del programa legislativo, el calendario para su desahogo, la integración de la orden del día y las formas del debate.

La pluralidad y la eficacia parlamentaria quedan plasmadas en la fórmula para la composición de las comisiones y comités, sujeta los criterios de igual proporcionalidad respecto del pleno, y evaluación del perfil profesional y la experiencia de sus miembros.³⁵ Ambos propósitos se confirman en la fijación de límites al número de sus integrantes y pertenencia a estos cuerpos. La especialización es apoyada tanto con la duración trianual del encargo como con el perfil particular de los

32 Artículos 17-23, 62 y 65-68.

33 Artículos 26-29 y 71-77.

34 Artículos 31-36 y 80-84.

35 Artículos 39-46 y 85-105.

asuntos bajo su jurisdicción. Además, por primera vez se atiende la preocupación de ordenar con mayor detalle su desempeño, para lo cual se reglamentan sus actividades. Ahora bien, aunque los avances alcanzados en este rubro son innegables, llama la atención que en la nueva legislación los grupos parlamentarios no sólo propongan a los miembros de cada comisión, sino que los diputados que rompan su asociación con éstos, puedan ser retirados del encargo a solicitud de su coordinador. Si bien la medida refuerza la disciplina de partido, también inhibe la libertad de expresión de los legisladores en el desempeño de su compromiso representativo. En el mismo sentido, la restricción de limitar la solicitud de información al presidente de cada comisión crea también un desequilibrio contrario a la lógica democrática.

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

Ahora bien, aunque los mecanismos básicos para facilitar el manejo del conflicto y alentar la colaboración entre distintas fuerzas políticas han encontrado buena acogida en el marco normativo interno del Congreso, sus disposiciones apenas comienzan a arraigarse en el comportamiento de los legisladores. Esto significa que su conducta bien puede intentar otros caminos o, dicho en otras palabras, que su desempeño carece de certidumbre institucional. En este contexto, en el horizonte surgen varias incógnitas que sólo podrán ser despejadas en el futuro. Habrá que comprobar, por ejemplo, si el marco normativo apenas aprobado logra superar viejas inercias, o su lugar es nuevamente ocupado por acuerdos parlamentarios temporales en decisiones básicas para el trabajo legislativo. De igual manera, no está claro si éste podrá asumir los retos

de la alternancia de partido en el Ejecutivo decidida en los comicios del pasado 2 de julio. Así las cosas, antes de evaluar positivamente su efecto en la consolidación de la democracia mexicana todavía hay que esperar.

IV. ANEXO

Cuadro 1. INICIATIVAS PARA MODIFICAR LA LOCG
ENTRE 1979 Y 1987

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

<i>Fecha</i>	<i>Partido</i>	<i>Propuestas</i>
12 de diciembre de 1986	PAN	Creación del comité de presupuestos para la elaboración y presentación ante el pleno del presupuesto de la cámara.
29 de diciembre de 1986	PAN PSUM PDM PRT PMT	Modificación de la composición de la Comisión Permanente del Congreso para asegurar que en ella estén representados todos los grupos parlamentarios en proporción al número de sus integrantes.
2 de octubre de 1987	PMS	Proyecto de ley orgánica para el Congreso general.
17 de diciembre de 1987	PRI	Creación de un capítulo en la LOCG relativo al funcionamiento de su biblioteca.
23 de diciembre de 1987	PRI	Proyecto de ley orgánica para el Congreso general.

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

Cuadro 2. DISTRIBUCIÓN DE COMISIONES EN LA LIV LEGISLATURA

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

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

+ Incluye comités.

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

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

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

Cuadro 3. SITUACIÓN DEL MARCO JURÍDICO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (1988-2000)

<i>Etapa</i>	<i>Contexto político</i>	<i>Acciones procedimentales</i>	<i>Tipo de ordenamiento</i>
<i>Septiembre de 1998-julio de 1994</i>	La etapa se inicia con un balance poco favorable al PRI, privado ya, entre otras cosas, de mayoría calificada en la Cámara de Diputados (CD). Su grupo, no obstante, logra retomar las riendas del órgano en la siguiente legislatura.	Formulación de acuerdos de carácter verbal para la creación de la JC-CRICP y la modificación de los criterios de integración de la Mesa Directiva de la CD. Aprobación de reformas a la LOCG en la CD, pero interrupción del proceso de revisión en el Senado.	No institucionalizado
<i>Julio de 1994-septiembre de 1997</i>	A pesar de mantener el control sobre la mayoría absoluta en la CD, el grupo parlamentario del PRI se ve obligado a aceptar el cambio operado en la escena política. En estas circunstancias su afán se concentra en ajustar las condiciones para asegurar la permanencia del presidencialismo.	Aprobación de reformas a la LOCG para formalizar el ingreso de la pluralidad en la estructura interna de la CD y para establecer condiciones mínimas para un desarrollo ordenado del informe anual del Poder Ejecutivo ante el Congreso de la Unión.	Institucionalizado
<i>Septiembre de 1997-septiembre de 1999</i>	La integración de una coalición mayoritaria opositora desplaza al PRI en la dirección de los órganos de gobierno de la CD. Su grupo, sin embargo, mantiene su condición en el Senado.	Expedición de seis acuerdos parlamentarios con cambios de fondo en la composición y el funcionamiento de los órganos para el gobierno interior de la CD.	No institucionalizado
<i>Septiembre de 1999-septiembre de 2000</i>	Agotados los incentivos que dan pie a su formación, la coalición opositora muestra los límites de su actuación en forma coordinada. El PAN y el PRD negocian con el PRI la expedición de una nueva LOCG a fin de lograr su aprobación en el Senado.	Aprobación de una nueva LOCG en la que se elimina la figura de la GC. Se crea la Junta de Coordinación Política en sustitución de la CRICP. La Mesa Directiva adquiere nuevas facultades para coordinar el trabajo del pleno en ambas cámaras.	Institucionalizado

<i>Etapa</i>	<i>Contexto político</i>	<i>Acciones procedimentales</i>	<i>Tipo de ordenamiento</i>
<i>Septiembre de 2000...</i>	Luego de la alternancia en el Ejecutivo y la formación de un gobierno sin mayoría en la CD y en el Senado, el nuevo balance favorece la negociación entre los grupos y obliga a afianzar su disciplina interna.	Expedición de un nuevo acuerdo parlamentario para elevar el número de comisiones ordinarias en la CD.	No institucionalizado

Cuadro 4. DISTRIBUCIÓN DE COMISIONES Y COMITÉS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

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

Fuente: la autora con datos de Alonso Lujambio y del IFE.

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

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

Cuadro 5. INTEGRACIÓN DE LA LVII LEGISLATURA

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

Fuente: la autora con datos del IFE.