



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
DIVISION DE EDUCACION CONTINUA Y VINCULACION  
CENTRO DE EDUCACION CONTINUA

"HACIA EL FORTALECIMIENTO DEL CONGRESO MEXICANO  
DENTRO DE LA REFORMA DEL ESTADO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A :  
EDUARDO RODRIGUEZ VERA

ASESOR: MAESTRO JOSE LINO CARMONA HERRERA



MARZO 2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

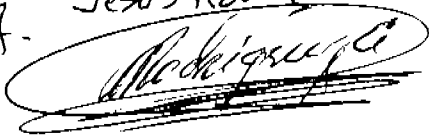
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Jesús Rodríguez Aberca.

18 de marzo del 2004

Jesús Rodríguez Aberca

P.A.



ESTE LIBRO NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

## AGRADECIMIENTOS

Porque así fue la voluntad de Dios, el amor se atravesó en mi camino, una tarde fría en Culiacán Sinaloa, cuando el 2001 comenzaba sus días. Mi corazón miró a Norma Alicia Barraza Zazueta, y desde entonces se convirtió en propietaria de toda mi ternura. Producto del amor, Paulina Rodríguez Barraza se reunirá con nosotros en Culiacán a mediados de mayo del 2004. Paulina nacerá y el título profesional de su padre podrá ser exhibido en su habitación hasta el final de los tiempos.

Entre vivir la historia e interpretarla hay diferencias, por eso la historia es simbólica. En medio de la dificultad de interpretar la realidad pensada y nuestra sentida, también hay diferencias. Por eso, en la presente investigación, para aproximarse al Congreso Mexicano dentro de la compleja realidad actual, debo agradecer profundamente a mi asesor: Maestro José Lino Carmona Herrera, por su paciencia, dirección y disposición para la elaboración de la presente Tesina.

A mi madre Aída por espíritu de lucha y altruismo, no siempre reconocidos. Quien muchas veces ha tenido que cumplir diferentes funciones al mismo tiempo. Y porque desde luego, la titulación de cualquiera de sus tres hijos aumenta su felicidad, ya de por sí alta, luego de la noticia de que también cargará entre sus brazos a su primera nieta dentro de 2 meses.

A mi padre Jesús por la educación y valores que nos inculcó. Lo elegí como padre porque primero Dios lo eligió como hijo predilecto. Por el tiempo que tenemos que recuperar, y por su esfuerzo y tiempo que dedicó para mejorar, acelerar y tramitar, en ausencia mía, la presente investigación.

Alrededor de todo ello mis hermanos Jesús y Armando me recordaron en todo momento que si lo podemos imaginar, lo podemos crear. Por tener el privilegio de haber compartido el mismo vientre en momentos diferentes, tendremos lazos indestructibles para siempre.

A mis seres queridos que desde el cielo vigilan mi bienestar; especialmente a mi abuelo materno Armando; el más querido. A mi abuelo paterno Eduardo; no coincidimos en el tiempo, pero compartimos el nombre. A mi abuelita paterna Esperanza, por su valiosa contribución cultural al Estado de Guerrero. Y aquí en la tierra a mi abuelita Carmen; orgullosa portadora de la alegría Veracruzana.

## RECONOCIMIENTOS

Un reconocimiento especial para mi jurado compuesto por brillantes académicos universitarios:

María de Jesús Alejandro Quiroz;  
Rina Aguilera Hintelholher;  
Javier Oliva Posadas y;  
Carlos Hernández Alcantara,

quienes gracias a sus valiosos comentarios, sugerencias y aportaciones, enriquecieron la presente investigación académica.

A mi País por su eterna tolerancia; a los estados que son mi origen y el capricho de mi corazón: Veracruz y Guerrero; y desde luego a mi querida Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

A todos mis profesores y compañeros de cada una de las diferentes etapas de mi formación académica. Especialmente a Elizabeth Velasco Elizalde por su importante apoyo logístico.

Y a todos mis amigos, compadres y familiares por haber tenido la fortuna de encontrarlos en el camino de la vida.

# INDICE

## CAPITULO 1

ESTADO GLOBALIZACION, SISTEMA POLITICO Y DEMOCRACIA.....	1
---	---

## CAPITULO 2

LA CONSTITUCION MEXICANA EN EL CONTEXTO ACTUAL DEL CAMBIO DEMOCRATICO.....	18
---	----

## CAPITULO 3

EL GOBIERNO EN MEXICO.....	27
3.1 EL PODER EJECUTIVO.....	29
3.2 EL PODER LEGISLATIVO.....	32
3.2.1 CAMARA DE DIPUTADOS.....	33
3.2.2 CAMARA DE SENADORES.....	36
3.3 EL PODER JUDICIAL.....	37

## CAPITULO 4

### EL CONGRESO DE LA UNION

4.1 REPRESENTACION Y OPOSICION PARLAMENTARIA.....	40
4.2 ANTECEDENTES HISTORICOS.....	43
4.2.1 EPOCA PREHISPANICA.....	45
4.2.2 EPOCA COLONIAL.....	48
4.2.3 EPOCA INDEPENDIENTE.....	51
4.2.4 EPOCA POSTREVOLUCIONARIA.....	55
4.3 ORGANIZACIÓN Y ATRIBUCIONES.....	57
4.3.1 LEGISLATIVAS.....	59
4.3.2 POLITICAS.....	61
4.3.3 CONTROL.....	63
4.4 LA TRANSICION.....	65
4.4.1 COMO FUNCIONÓ EL CONGRESO MEXICANO CON UN PARTIDO UNICO (PRI).....	67
4.4.2 TRANSICION DE UN CONGRESO UNIPARTIDISTA A UN CONGRESO DE PARTIDOS.....	72
4.4.3 REPERCUSION DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN LA REPRESENTACION Y CONFORMACION DEL NUEVO CONGRESO DE LA UNION (LA LVIII LEGISLATURA).....	74

## **CAPITULO 5**

### **DEMOCRACIA Y REFORMA DEL ESTADO**

5.1 CONSIDERACIONES GENERALES.....	77
5.2 EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO EN TRANSICION.....	79
5.3 LA DEMOCRACIA EN MEXICO.....	82
5.4 LA REFORMA DEL ESTADO.....	84

### **CONCLUSIONES**

### **ANEXOS**

### **BIBLIOGRAFÍA**

### **HEMEROGRAFIA**

### **LEGISLACIÓN**

### **PAGINAS DE INTERNET CONSULTADAS**



## INTRODUCCIÓN

El fortalecimiento del Congreso de la Unión es punto estratégico para enriquecer la Democracia dentro de la Reforma del Estado. Aunque los autores clásicos abrieron el territorio en el cual se puede seguir cultivando la teoría, para concebir al Estado de cara al siglo XXI, hay que estudiar y comprender los diferentes y nuevos actores que lo diversifican. La globalización mundial y la economía de los países influyen en la soberanía de los Estados modernos.

En la presente investigación se abordaran los temas mas relacionados con el Congreso Mexicano; Se revisará la Constitución Mexicana dentro del nuevo proceso democrático, como el instrumento jurídico más importante para alcanzar la grandes reformas que al país necesita. Los nuevos problemas del siglo XXI son muy diferentes, más rápidos y más dinámicos de los que les tocaron vivir a la generación de 1857 y 1917. La Constitución en la actualidad avisa aires de lentitud. Desde 1917 la Constitución tiene más cambios que artículos; la necesidad de ajustarla a los nuevos tiempos alcanza una connotación relevante. Se hace también referencia a los beneficios que han alcanzado algunos países que al elaborar las reformas estratégicas que sus países necesitaban y al abrir sus mercados, aprovecharon las oportunidades del mercado global, reduciendo considerablemente sus índices de pobreza.

Durante todo el siglo XX la división de poderes sólo existió en la teoría. El Poder Ejecutivo fue el verdadero poder en México. El Partido Revolucionario Institucional domino la escena política durante 70 años y el Poder Legislativo realmente comienza a tomar autonomía recientemente.

En la presente Tesina, se estudia especialmente el desempeño basado en los resultados de los grandes problemas actuales de las Legislaturas LVII (1997-2000), y LVIII (2000-2003), (que junto con la actual LIX Legislatura (2003-2006), son consideradas las más niveladas en cuanto al numero de representación por partidos en las cámaras.

Se evalúa también, si el pluripartidismo en las cámaras ha sido benéfico para el país, así como el aumento cuantitativo de legisladores para cada una de las dos cámaras. Además como un aporte importante, se indica el costo económico de nuestro congreso y se compara con otros Congresos de países más avanzados.

La forma de gobierno mexicana esta inspirada en los modelos ilustrados de fines del siglo XVIII e inicios del XIX. El siglo XIX es considerado en todo occidente el siglo del parlamentarismo. Por ello es importante conocer los antecedentes históricos del congreso mexicano. Se rescatan entonces, los datos más sobresalientes del congreso en cada una de las épocas más importantes del país; prehispánica, colonial, independiente y postrevolucionaria, para finalmente analizar la época contemporánea con sus problemas y retos actuales de cara al siglo XXI.

La Democracia no puede agotarse sólo con elecciones limpias, pluripartidismo en las cámaras y alternancia pacífica del poder presidencial tal y como sucedió en diciembre del año 2000. La democracia en números y bienestar para cada familia mexicana, es el indicador final que permite evaluar el desempeño de nuestro gobierno. Los números hablan por sí solos, por eso en la presente investigación se hace alusión no sólo cualitativa sino cuantitativa de los resultados que el gobierno ha obtenido, o que en su defecto, siguen pendientes, en relación a los grandes problemas nacionales como son desempleo, inseguridad, deuda pública, reforma fiscal y energética entre otras.

Si bien, el presidencialismo del siglo pasado esta siendo sustituido por un equilibrio de poderes, es importante advertir que existe un descontento y una apatía de parte de la ciudadanía. Las pasadas elecciones federales de julio del 2003 y su elevado abstencionismo histórico, invitan a proponer algunos cambios que hagan menos costosas los procesos electorales; como la de hacer coincidir las jornadas electorales (federales y estatales), revisar los sueldos y dietas de nuestros legisladores, así como analizar la posible disminución del numero de legisladores federales.

Además es oportuno destacar, la importancia de acercar al legislador con la ciudadanía para romper ese brecha histórica de alejamiento. La rendición de cuentas a la ciudadanía durante la gestión legislativa, y la posible reelección de los buenos legisladores son sugeridas y explicadas en la presente Tesina.

México se encuentra ante la necesidad de un nuevo Contrato Social que traspase las estructuras jurídico políticas del Antiguo Régimen. Para la creación del nuevo Régimen se requiere, imperiosamente, la reforma del Estado y la creación, por vez primera de una Constitución consensuada. La tolerancia y la equidad pueden llevar a México a formas más civilizadas de convivencia que permitan poner las bases para un País más exitoso.

## *CAPITULO 1*

### *ESTADO, GLOBALIZACIÓN, SISTEMA POLÍTICO Y DEMOCRACIA*

La presente investigación cuyo objeto de estudio es el Congreso de la Unión en México, aborda su análisis dentro del final del siglo XX y el comienzo del XXI. Como parte de una reflexión metodológica fundamental, sugerida por el Doctor Fernando Pérez Correa, profesor de Metodología Avanzada de la Ciencias Sociales II, a nivel de posgrado, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, a saber:

“En sesión del 24 de mayo de 1993, nuestro profesor (apunta mi asesor), advertía: “Un trabajo sobre el Estado es oceánico, no es recomendable para hacer Tesis. ¡Tome usted un elemento de la Transición y abórdelo! Problema concreto, fáctico, empírico,... ¡Que la sociología política lo ampare! (a propósito del término del seminario)... una investigación librezca... En relación con el tema del estado y democracia, sugiero visualizar las grandes estrategias del estado. ¿Cuáles son los cambios? ¿Cómo se expresan los cambios? El mérito del trabajo - decía- es poner en juego el análisis de metodologías... Importa subrayar la tendencia paradójica en la situación del Estado contemporáneo: desincorporación del Estado, Estado magro, más reducido, pero no más débil. Es el resorte decisivo en la conducción de la sociedad. Vean por ejemplo en lo económico la globalización (incorporación al proceso global económico). Tiene consecuencias gigantescas el manejo de las variables macroeconómicas, capacidad de decisión estratégica. Gigantesca capacidad de decisión es lo que Habermas ve en la cuestión política. Tasas de interés, política fiscal,...las grandes estrategias nacionales son gobernadas políticamente”<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Carmona Herrea, José Lino “Estado y Democracia en México” trabajo para el seminario de Metodología Avanzada de las Ciencias Sociales II a cargo del Doctor Fernando Pérez Correa; División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1993, p. 2

Resulta prudente y aleccionador advertir oportunamente que la presente Tesina no agota en este apartado los fenómenos de: Estado, globalización, sistema político y democracia. Más bien se reflexiona en torno a la sugerencia hecha por el Profesor Pérez Correa, en el sentido de, "tomar un elemento de la Transición", que sirva como hilo conductor, en este caso, el Congreso Mexicano, sin perder de vista el hecho de que los fenómenos referidos influyen directa o indirectamente en el objeto de estudio de esta Tesina. Más aún, de que no son los únicos puesto que hay una multiplicidad de factores que determinan, en mucho, la realidad contemporánea.

De manera que ampliando aún más la visión encontramos otros factores dominantes en nuestros días. Lo característico del hoy según Robert Heilbroner, es la aprensión "La aprensión es el talante dominante de hoy... se trata de la continua presencia de las tres fuerzas que fueron los determinantes conformadores del ayer. El poderoso don de la ciencia, la incansable dinámica de la economía capitalista y el espíritu de la política de masas siguen constituyendo las fuerzas que nos conducen al futuro... El talante de hoy es, más que negro, sombrío; incierto, más que desesperado; y todavía en nuestra andadura muy dependiente del movimiento hacia delante de la Triada de fuerzas, aunque por primera vez somos conscientes de sus peligrosos efectos secundarios o incluso directos"<sup>2</sup>.

En el mismo nivel de análisis "Anthony Giddens, ofrece una especie de "lupa" que permite visualizar las dimensiones institucionales de la modernidad... primero, en el plano de lo que él denomina "surveillance", el desmedido crecimiento del poder totalitario; segundo, en el ámbito económico del capitalismo, el colapso del mecanismo del crecimiento económico, tercero en el plano de la industrialización, el inevitable desastre ecológico; y cuarto, en el ámbito del poder militar, la posibilidad de un conflicto nuclear o guerra a gran escala"<sup>3</sup>

Sirva pues, la consideración de Giddens, para enfatizar en la dimensión de la "surveillance" sin menospreciar el peso de las otras dimensiones referidas. Es decir, en esta Tesina importa el impacto de la participación política, pero también la "surveillance operations", esto es, aquello que conduce finalmente al autoritarismo político. Evidentemente, las consideraciones expuestas aquí hubieran sido más objetivas al considerar el desarrollo del capitalismo.

<sup>2</sup> Heilbroner, Robert. "Visiones del futuro. El pasado lejano, el ayer, el hoy y el mañana", España, Edit. Paidós, 1995, pp.83.84

<sup>3</sup> El profesor José Lino Carmona, retoma la apreciación de Anthony Giddens, para la explicar la importancia de la surveillance así como de los movimientos sociales trabajo: "Entonces ¿Existe o no la modernidad en América latina? Actores sociales y Modernidad".

El Estado ha sido a lo largo de la historia, uno de los grandes problemas del pensamiento político mundial. Estados hay en todo el mundo. La tierra esta dividida en naciones<sup>4</sup>: Hay 150 que son miembros de la ONU y algunas que no lo son. Cada nación cuenta con instituciones gubernamentales que constituyen un Estado. "En realidad la palabra Estado tiene dos sentidos diferentes: o bien designa el conjunto de instituciones gubernamentales de una nación (Estado-Gobierno), o se refiere a la nación misma quien esta dotada de instituciones (Estado-Nación)"<sup>5</sup>.

El Estado es el gran hacedor, autor, promotor y actor omnipresente. Cada Estado posee su propia identidad, así como su particular historia e incluso, su propio futuro. Existen muchas formas de interpretarlo: La religión, la historia, la filosofía, la economía, el derecho y la política; son seguramente las ramas del conocimiento humano que mas han hecho alusión a él. Unas como héroe, otras como villano el Estado se ha presentado a lo largo de la historia como un proceso novedoso, vigente, digno de mejoras continuas. De ahí la necesidad de establecer reformas, un ejemplo es el caso mexicano. La reforma del Estado surge sin duda, de la necesidad de fortalecerlo dentro de los problemas y necesidades nacionales de los nuevos tiempos.

Según la Real Academia de la Lengua Española, el Estado es el "cuerpo político de una nación... en el régimen federativo, porción de territorio cuyos habitantes se rigen por leyes propias, aunque sometidas en ciertos asuntos a las decisiones del gobierno general"<sup>6</sup>.

Desde el punto de vista del derecho, el Estado es una sociedad, soberana, independiente, orgánica y total, establecida en determinado territorio para mantener la armonía y el progreso social mediante la declaración y realización de normas jurídicas encaminadas al bien común.

---

<sup>4</sup> "Una Nación es una comunidad social unida por vínculos de tradición, sentimientos, etc. Mientras en la Nación no existe una autoridad capaz de ejercer su soberanía, es decir, su propio poder, no puede hablarse de Estado" Cfr. Moto Salazar, Efraín, "Elementos de Derecho", Porrúa, México 1968, p.60

<sup>5</sup> Duverger Maurice, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Ariel, México, 1992, p. 23.

<sup>6</sup> "Diccionario Enciclopédico" UTTEA, México 1951, tomo IV p. 918

Originariamente, alguna forma primitiva del Estado, se muestra en la familia, y en los poderes concentrados en el jefe de ésta que se extienden después a los patriarcas de la tribu (Estado patriarcal o gentilicio), hasta tomar mas diferenciada y concreción política en la ciudad de la cual son ejemplos las Ciudades-Estado de Grecia y la primitiva ciudadanía romana<sup>7</sup>.

A la pregunta ¿Por qué cree usted que siempre se trata de recuperar a los clásicos frente a las distintas corrientes en boga? El Doctor Arnaldo Córdova, contesta: "Estoy convencido de que los clásicos nos abrieron un territorio en el cuál podemos seguir cultivando la teoría"<sup>8</sup>.

La mayor parte de los ideales políticos modernos en relación al estado, surgen de la reflexión de los pensadores griegos sobre las instituciones de la Ciudad-Estado, no olvidando el soporte político y filosófico que el estado ha tenido desde entonces.

Entre las teorías expuestas para explicar el origen del Estado, se encuentra la del Derecho Divino, que hace derivar de Dios la autoridad soberana. La de la fuerza, que otorga carácter jurídico a toda potestad superior, con facultades par hacerse obedecer. La del contrato social manejada por Locke en su libro "Ensayo sobre el gobierno civil", cuyo objetivo era exponer su teoría sobre el estado estableciendo los fundamentos de la asociación política mediante un contrato social, con miras a un gobierno legítimo desde un pacto entre los ciudadanos.

Durkheim considera que el Estado es primordialmente una institución moral. Max Weber lo concibe como aquél que tiene la capacidad de reivindicar por medio de la fuerza un area territorial concreta mediante el monopolio de la coerción física ejercida legítimamente. En el Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte, Carlos Marx, argumenta que la Revolución francesa había sido esencialmente una revolución política.

---

<sup>7</sup> Cfr. Marx y Engels, Obras escogidas, "El origen de la Familia la Propiedad Privada y el Estado", Moscú, tomo 3, 1983 p.205-233.

<sup>8</sup> Córdova, Arnaldo, "El estudio de la política nacional y el horizonte trazado por la tradición filosófica-jurídica europea" en: Revista Mexicana de Ciencias Sociales No. 174 (octubre-diciembre de 1998), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División de Estudios de Posgrado, México, UNAM, p. 205.

Había transferido el dominio social de la nobleza y el clero a la clase media industrial y comercial. Había creado el Estado como un típico órgano de represión y explotación de la clase media; y su filosofía —el sistema de derechos naturales en la política y la economía— era la justificación y racionalización ideal del derecho de la clase media para explotar al trabajador<sup>9</sup>

En México, el sentido social de los grandes conflictos políticos ha dado lugar al Estado actual; La Independencia, la Reforma, la Revolución son de las máximas expresiones transformadoras que indicaron la capacidad soberana de la movilización y del conflicto social que históricamente han conformado a México, dándole un sentido territorial, cultural, social y político únicos en el mundo.

En él, con él, o en contra de él, en el Estado se encuentran también los límites de la sociedad civil. El Estado es un tema inagotable, sobre todo hoy que en el Estado mexicano existe la necesidad inaplazable de mejorarlo dentro de una gran propuesta: La reforma del Estado.

Concebir al Estado de cara al siglo XXI, requiere de un esfuerzo de análisis mucho mayor. Existen nuevos actores que lo diversifican. Tratar de entenderlo sólo con los tres elementos (Gobierno autónomo, población y territorio bien definido) que propone el derecho, resulta insuficiente. El estado como lo comenta el Profesor José Lino Carmona Herrera en su Cátedra *Economía y Comunicación*, es un ente más ágil, dinámico y que cambia constantemente. Hoy día, el Estado es sujeto y objeto de la globalización.

Europa y su economía se controlan con una moneda única. La soberanía de los Estados en el mundo es un asunto que todas las mañanas cambia. Los mercados financieros y las bolsas de valores mueven la política, la libertad y la soberanía de las naciones. El inglés es el idioma y el dólar la moneda. La globalización ha trastocado todos los ordenes estatales

La libertad económica es un punto que sólo se conoce al revisar las finanzas de las países más desarrollados de la tierra. Las firmas comerciales más importantes del mundo al agruparse en consorcios se han convertido en compañías corporativas.

---

<sup>9</sup> Cfr. Sabine, George, "Historia de la Teoría Política", F.C.E., México, 1984, pp. 546-547

“La llamada “globalización”, culminación de la internacionalización como tendencia histórica universal, resalta y es constituida por la convergencia, el entrelazamiento, el mutuo esfuerzo y la acumulación de fuerzas, actores (sujetos y objetos), caracteres, procesos y efectos. Unas y otros existen y actúan ante todo como coproductores y coorganizadores de la globalización, pero deben ser retomados y tenidos en cuenta en tanto contribuyen al desarrollo e intervención del Estado y su soberanía, y como sus limitantes de la soberanía del Estado. Esta constelación de fuerzas, actores y procesos abarca los principales componentes siguientes:

- a) El nuevo orden internacional
- b) La Tercera Revolución Industrial y Científico-Tecnológica
- c) La transnacionalización
- d) La nueva división mundial del trabajo
- e) El proyecto político de globalización
- f) El modelo de crecimiento neocapitalista periférico”<sup>10</sup>

La globalización abarca y expresa fuerzas y procesos que comprenden la mayor parte del planeta o que operan mundialmente; una multiplicidad de nexos e interacciones entre Estados y sociedades del sistema mundial, y de acontecimientos, decisiones y actividades en una parte del mundo, con consecuencias significativas para individuos y comunidades en muy distantes espacios del planeta. Se avanza hacia la unificación de la población mundial. El mundo es estructurado concretamente como un todo, conscientizado como totalidad continuamente construida.

Con la globalización, el Estado-nación sufre una doble erosión en sí mismo y en su soberanía y en su intervencionismo. Por una parte, desde afuera y desde arriba, por el impacto de la transnacionalización, la nueva división mundial del trabajo. Desde abajo y desde adentro, por el crecimiento insuficiente e incierto, la crisis y disolución sociales. La conflictividad y desestabilización políticas; la segmentación de las sociedades.

Las economías aisladas ya no responden como antes a las medidas gubernamentales de tipo tradicional. “La autonomía de las políticas económicas de los gobiernos nacionales de los gobiernos nacionales se ven afectadas por la creciente ineffectividad de los controles sobre el capital y por la captación y evaluación que los mercados financieros hacen, con retrasos cada vez menores, de los errores políticos y económicos de los gobiernos. La economía mundial se vuelve central y determinante de la economía nacional”<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Kaplan, Marcos “Estado y globalización” UNAM, México 2002, p. 307

<sup>11</sup> Idem, p.387



La tecnología telemática que interconecta al planeta y canaliza masas inmensas de flujos financieros lleva hoy la información sobre las políticas diplomáticas, fiscales y monetarias de todos los gobiernos a más de 200,000 pantallas en cientos de oficinas comerciales en docenas de países, y los juicios del mercado sobre el valor de las monedas a todas partes del planeta.

Es altamente improbable, si no casi imposible, que el mercado financiero mundial retroceda a sus viejas fronteras nacionales. Dinero, ideas, conocimientos, información, cruzan las fronteras de una manera y con una velocidad sin precedentes. Los mercados ya no son ubicados geográficamente, sino datos en pantalla transmitidos desde y hacia cualquier punto del mundo. Los gobiernos, que no pueden renunciar al patrón informático ni escapar del sistema, son presionados para implementar políticas monetarias, fiscales, salariales de solidez aceptada, para armonizarlas, y para reforzar la cooperación financiera internacional.

La economía de mercado se va extendiendo hacia un solo sistema mundial, a través del desmantelamiento de las barreras nacionales, de la desregulación y de la competencia global. La liberación de los flujos comerciales busca la maximización de las ventajas mundiales de bienes y servicios, a través de estrategias mundiales de *marketing* y publicidad, y de patrones globales de consumo. El mercado financiero mundial electrónicamente integrado es el nuevo escenario del Estado de cara al siglo XXI.

En la cultura las distancias entre los habitantes del mundo se acortan con la recepción instantánea de información, imágenes y voces lejanas. Se transfieren y trasplantan modos y estilos de vida predominantes en los centros, patrones de consumo. Se mundializan formas comerciales del deporte, la moda, el turismo, los productos literarios y artísticos, el consumo y el tráfico de drogas. La cultura tiende a uniformarse y a globalizarse de una manera compleja.<sup>12</sup>

Se desarrollan organizaciones e instituciones mundiales, económico-financieras (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Oficina Mundial de Comercio), políticas (Naciones Unidas y sus agencias), integradoras (Unión Europea), estratégico-militares (Pacto del Atlántico Norte, Pacto de Varsovia).

---

<sup>12</sup> Idem, p. 309

Lo que se refiere y es nombrado como globalización abarca y expresa procesos que tienen lugar en la mayor parte del planeta o que operan mundialmente; una multiplicidad de nexos e interacciones entre Estados y sociedades, y de acontecimientos, decisiones y actividades en una parte del mundo, con consecuencias significativas para individuos, grupos y comunidades en muy distantes espacios del planeta.

El Estado mexicano por supuesto no escapa de este fenómeno. Su vinculación con el resto de los países deberá ser muy bien entendida por el Congreso Mexicano. Desde Nicolás Maquiavelo, el Estado tiene importancia creciente de estudio. Para él, la conservación del estado, dependía de la excelencia de sus leyes. En México, el papel del Congreso será determinante para eliminar los grandes problemas nacionales.

El Estado es tema extenso de estudio. Es más grande o más chico, más fuerte o más débil, más autónomo o más dependiente. Todo sucede y se orienta (como ya se mencionó), casi siempre desde la economía. Estos son sólo algunos de sus actores y momentos más importantes, la dinámica es indispensable para aproximarnos a su actual entendimiento. La Reforma del Estado debe estar inmerso en un proceso de mejora continua. Sólo una regla no cambiará, la del cambio. Que permita en el plano nacional mexicano erradicar pobreza, inseguridad y desempleo.

Un análisis que resulta interesante (porque ayuda al entendimiento del Estado) es el de Gilberto Mathías y Pierre Salama<sup>13</sup>, quienes siguiendo según ellos, la escuela de la deducción lógica, explican la naturaleza y función del Estado en dos vertientes:

- a) Primera, la de los países capitalistas desarrollados, en que hay una generalización de la mercancía, es decir, se ha ampliado el proceso de mercantilización y donde la definición del Estado se da a partir de la categoría capital. El Estado aparece así como un garante del capital, como un "capitalista total ideal";
- b) Segunda, en Países capitalistas subdesarrollados (es decir, menos industrializados), donde la naturaleza del Estado se entiende a partir de la Economía mundial constituida. El Estado es entonces el árbitro de difusión de las relaciones mercantiles. Por supuesto, la generalización de la mercancía aún no es efectiva y no se puede aludir la cuestión nacional. El modo de producción (dicen Mathías y Salama) es lanzado en paracaídas desde el exterior.

---

<sup>13</sup> Véase a Mathías Gilberto y Pierre Salama "El Estado sobre desarrollado (de las metrópolis al tercer mundo)", México, editorial El hombre y su tiempo, además el anexo No1. "Esquema de las deducciones lógicas en el centro y en la periferia", tomado de la obra, p.180.

Si bien la presente Tesina no alcanza a explicar como afecta lo anterior al gobierno y concretamente al poder legislativo, esta metodología invita a reflexionar en torno a las funciones de Estado en ambos planos. Una pregunta salta a la vista ¿La actuación del Congreso de la Unión en México corresponde sólo y solo al grado de desarrollo en el sentido referido por Gilberto Mathias y Pierre Salama.

Retomando el hilo conductor de los grandes cambios que han influido sobre el Estado, en opinión de Immanuel Wallerstein, "...el siglo XX será recordado por tres cosas: La hegemonía de los Estados Unidos, el resurgimiento político del mundo occidental y la revolución de 1968. De igual modo (dice), el milenio será recordado como el periodo en el que surge la economía mundial capitalista".

El hoy se entretreje también en un marco de convergencias explosivas. Víctor Flores Olea, sin pestañear, visualiza la fuerza de los "contestatarios", "los globalifólicos". "Tenemos así que la voces en la Habana de los jefes de Estado de los países pobres y los militantes en las calles de Washington, de la Paz, de Quito, de Lima, de ciudad de México se unen en un marco extraordinario de convergencias frente a la que no podemos ser indiferentes. Estos son los signos de los tiempos nuevos, estas son algunas de las señales inequívocas de los tiempos que se avecinan, que ya se han iniciado."<sup>14</sup> Y, por supuesto el Estado tampoco puede ser "indiferente", aunque así lo "desea". Estos movimientos "representan un movimiento social emergente que se esta tomando creciente articulado", señala Gorbachov. Entonces "nuestra preocupación es en torno a la forma en que se ha venido desarrollando la globalización en los últimos 10 años"<sup>14</sup>

Por lo anterior, "en la actualidad debemos comenzar un debate sobre la transición a una democracia cosmopolita y transnacional... Crisis ecológicas, migración y xenofobia, crimen, flujos financieros, evasión de impuestos, desempleo, pobreza, justicia, el futuro del Estado social, retiros y pensiones, son todos problemas globales... Hay pues una nueva dialéctica de lo global y lo local que no es fácil de acomodar en la política nacional, y solo

---

<sup>14</sup> Flores Olea, Víctor. "Convergencias explosivas", Universal 23 de abril 2000, p. A-22

<sup>14</sup> Gorbachov, Mijail, "La brecha entre ricos y pobres se amplía". Novedades 2 de noviembre 2000, p. A-14

puede presentarse y resolverse adecuadamente en un contexto transnacional”<sup>15</sup>. Surge así un nuevo reto para el Congreso de la Unión: ¿Cómo solucionar problemas de carácter global? ¿O es que el fenómeno de la globalización rebasa las capacidades y alcances del propio Congreso? Es en el plano global en que Ulrich Beck, visualiza el nuevo papel de lo que él llama partidos políticos transnacionales o partidos cosmopolitas, que representan asuntos transnacionales de manera transnacional. Beck plantea dos interrogantes: 1) “¿Pero quienes podrían ser los promotores 1.- De tal movimiento cosmopolita por la expansión de la democracia? 2)-¿Dónde están los votantes que los partidos políticos pueden concitar y representar?”<sup>16</sup>. Ulrich Beck casi concluye sus reflexiones diciendo: “...todos nosotros, todos los Estado - Nación modernos hemos entrado finalmente en la turbulencia de la sociedad global”<sup>17</sup>.

En relación con el sistema político y en concreto, con el sistema político mexicano, en esta Tesina, adquiere relevancia (una vez que se ha reflexionado sobre el estado y el fenómeno de la globalización), porque constituye, metodológicamente hablando, un ámbito de análisis más concreto y se visualiza como el marco de referencia donde se ubica entre otros elementos, el objeto de estudio de esta Tesina: El Congreso de la Unión. Más aún, los elementos que conforman a dicho sistema son, o podrían ser, en su caso, referentes empíricos sobre los que se puede hacer investigación. Ahora bien, se ha definido al sistema político (mexicano) como el “... conjunto de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que cumplen funciones de dominación política, dirección política y administración social, así como el personal directivo que (en sus interacciones con los ciudadanos y con los grupos) los sostiene y utiliza”<sup>18</sup>, a saber:

---

<sup>15</sup> Beck Ulrich “Democracia global, la política más allá del estado nación” Revista Meta política, Vol 5 NO. 18 México 1999 pp. 67 y 68.

<sup>16</sup> Ibidem p. 71

<sup>17</sup> Ibidem p. 71

<sup>18</sup> El profesor José Lino Carmona retoma en su trabajo “Estado y democracia en México”, Op. Cit. la apreciación de Manuel Camacho Solís, Véase: “Los nudos históricos del sistema político mexicano 1928-1977” México, edit. Colegio de México 1977

- 
- a) La presidencia de la República al frente del ejecutivo, cuyos amplios poderes formales y reales repercuten en la relativa debilidad del Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia, así como en la falta de autonomía de los poderes estatales.
  - b) El Doctor Carpizo ha vertido opiniones en el sentido de que a él no le preocupa mucho, el hecho de que el Presidente de la República tenga amplias facultades (que conllevan el predominante presidencialismo), sino que el Presidente de República actúe conforme a derecho.
  - c) El Presidente de la República. Detenta el poder formal y real del Ejecutivo pero desde luego que su poder no es monolítico. Se trata aquí del poder ejecutivo: la administración pública, en la que por tradición y atribuciones, la secretaria más poderosa ha sido la Secretaría de Gobernación.
  - d) El partido predominante (P.R.I.) que durante mucho tiempo fue una institución de legitimación electoral. Cabe señalar que actualmente asistimos a la presencia del pluripartidismo en México y de la práctica de la coalición de partidos, a este respecto vale la pena referir la LVII y LVIII Legislaturas que más adelante se tratan en esta Tesina
  - e) Las organizaciones de control social, cuya función política fundamental es regular la participación y movilización obrera.
  - f) Las transnacionales, cuya importancia se redefine en función de los Tratados de libre comercio con Estados Unidos y Europa.
  - g) El Ejército, cuya función principal – se dice- es garantizar la seguridad interior y coadyuvar con el plan de ayuda DN3 a la sociedad mexicana.
  - h) Las organizaciones ideológicas y los medios de difusión ideológica trátense del sistema educativo o de los medios de comunicación de masas.
  - i) La Constitución política de 1917 y la Revolución Mexicana. En el siguiente apartado de esta Tesina se menciona la gran diversidad de reformas hechas a la Constitución Política.
  - j) Las instituciones no gubernamentales: grupos de interés ONG asociaciones semicorporativas que buscan la defensa de sus agremiados, o la defensa de asuntos de interés social

- k) El exterior, que aunque no forma parte del sistema político lo influye en diversos sentidos (recuérdese el terrorismo en los Estados Unidos), toda vez que el proceso de mercantilización (ya referido) se hace universal. Es el comercio exterior y la conformación de nuevos bloques económicos a nivel mundial, que obliga a reflexionar nuestro proyecto nacional.
- l) El Congreso de la Unión, que es el objeto de estudio de la presente Tesina, al que se visualiza como una institución que tiende a su fortalecimiento, en función de la participación política de los partidos y del equilibrio de poderes.
- m) La Iglesia y la religión cuyo poder y expansión habrán de ser tomadas en cuenta
- n) Los movimientos sociales, que buscando mejores condiciones de vida y el ejercicio de la democracia, presionan al sistema político

Procede ahora retomar la interrogante: ¿Por qué la democracia? ya que “entre 1974 y 1990 (afirma el profesor Emilio Rabasa Gamboa) Treinta países de Europa del sur, Latinoamérica, Asia, Europa del este y África transitaron de diversas formas de gobierno autoritario hacia la democracia”<sup>19</sup>, por eso la transición que hablé sin hablar del caso de México. Algo está sucediendo y México no será la excepción.

Hubo un factor común, en efecto, se “paso de formas autoritarias de gobierno a la democracia. Pero ¿qué significa esto? Este tipo de cambio político nos lleva al siguiente planteamiento: ¿Qué hizo que el autoritarismo, sin importar sus expresiones políticas, perdiera legitimidad como forma histórica de gobierno? ¿Qué es lo que convierte a la Democracia, anteriormente estigmatizada, en la nueva forma nueva forma de legitimidad política? ¿Por qué aumento la credibilidad de la democracia como única forma correcta de gobierno?”<sup>20</sup>.

Para Antonio Camou<sup>21</sup>, el tema de la democracia está íntimamente relacionado con el problema de la gobernabilidad y esta a su vez con la “eficacia”, “legitimidad” y estabilidad

<sup>19</sup> Rabasa Gamboa Emilio “Por qué la democracia, transiciones de 1974 a 1990”, México editorial UNAM. En su obra el profesor Rabasa, replantea la pregunta ¿por qué la democracia?, siguiendo la perspectiva de Jhon Durr profesor de Ciencia Política y supervisor de posgrado de Ciencia Política en la Universidad de Cambridge, Inglaterra.

<sup>20</sup> Ibidem, p. 39

<sup>21</sup> Camou, Antonio, “gobernabilidad y democracia”, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, edit. IFE 1997

en el espacio del poder político. Se da entonces una especie de espectro continuo de "grados de gobernabilidad, y en cierto sentido con los grados de democracia: a) gobernabilidad ideal, b) gobernabilidad normal, c) déficit de gobernabilidad, d) crisis de gobernabilidad, e) Ingovernabilidad.

Entonces hay "dos situaciones clave, aquellos que podemos identificar como situaciones de déficit "déficit de gobernabilidad" y las que pueden originar situaciones de crisis"<sup>22</sup>.

Camou siguiendo a Norberto Bobbio, apunta: "La democracia hace referencia a un conjunto de reglas, fundamentales que establecen quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones"<sup>23</sup>. De acuerdo con esta forma de gobierno será considerada la democracia sólo si se cumple que:

- a) Los sujetos involucrados en los procesos de las tomas de decisiones son la mayoría de la población adulta;
- b) el procedimiento de toma de decisiones se rige por el principio de mayoría;
- c) y está garantizado un conjunto de libertades básicas (de opinión, de información, asociación, de reunión, etc.) que permita a los sujetos involucrados presentar y/o elegir opciones políticas definidas, sin que pesen sobre ellas mecanismos de coacción.

Ahora bien, resulta de vital importancia para esta Tesina el argumento vinculado con la "distribución de poder en los regímenes democráticos en un doble sentido: por una parte, el poder se encuentra distribuido en diversos ámbitos (Ejecutivo, Parlamentario, organizaciones políticas y sociales, etc.)... pero además el uso de atribuciones y facultades de cada ámbito de poder se halla regulado por procedimientos... De este modo cuando se presentan demandas al poder político democrático, las decisiones deben recorrer un camino " más largo" que en el caso de los regímenes autoritarios, tanto porque es preciso respetar el proceso de deliberaciones en el interior de los ámbitos colegiados de poder (Congreso),

---

<sup>22</sup> Camoa, Antonio, Op. Cit. P. 28

<sup>23</sup> Ibidem, p. 37

como porque es necesario hacer coincidir en una misma línea de acción a las distintas instancias gubernamentales...<sup>24</sup>

En las sociedades complejas surge la necesidad de “corregir y perfeccionar las instituciones de la democracia con el fin de superar algunos problemas inherentes a su propio funcionamiento, y complementar sus mecanismos de representación y agregación de intereses con el objeto de recuperar sus limitaciones “externas”<sup>25</sup>.

Importa pues “desarrollar una estructura institucional que impida caer en los déficit generados por la fragmentación del poder (múltiples partidos en el Congreso sin un liderazgo unificador o tensiones institucionales entre distintas ramas de los poderes republicanos) o por el excesivo alargamiento de la fase de liberación en el proceso de toma de decisiones”<sup>26</sup>.

La democracia en las sociedades complejas hace “necesario hallar una combinación entre un sistema de partidos fuertes, representativos y con orientaciones programáticas – y no meramente reivindicativas –, y un conjunto de acuerdos y canales de comunicación en otros ámbitos de la vida social que trascienden el marco específico de las instituciones “clásicas” de la democracia”<sup>27</sup>.

En la presenta Tesina, se está de acuerdo con la apreciación de Michelangelo Bovero, según la cual, “la división de poderes constitucionales es un mecanismo creado en primer lugar para tutelar las libertades fundamentales del individuo, como la libertad personal, la de pensamiento y de expresión, la de reunión y asociación que son las precondiciones indispensables de la democracia”<sup>28</sup>, por lo que sin Congreso, no hay democracia, y si lo hay, habrá de ser fortalecido.”

---

<sup>24</sup> Camou, Antonio, Op. Cit. pp. 40-41

<sup>25</sup> Ibidem, p. 44

<sup>26</sup> Ibidem p. 44

<sup>27</sup> Ibidem, p. 45

<sup>28</sup> Bovero Michelangelo, “Los desafíos actuales de la democracia”, Conferencias Magistrales, No. 3 México Edit. IFE, 1997, P. 18



En el mundo contemporáneo, “las difusas tendencias del desarrollo político... hacia configuraciones institucionales caracterizadas por un reforzamiento del poder Ejecutivo que converge con las tendencias hacia la personalización de la confrontación política y de la gestión del poder y con la búsqueda de formas de consenso plebiscitorio, parecen en algunos casos avanzar directamente los principios inspirados de la división constitucional de poderes ( y poner en duda una misma validez): hablo (dice Bovero) del principio de legalidad, decir, de la distinción y subordinación de la función ejecutiva y de la judicial a la función legislativa, y del principio de imparcialidad, o sea, de la separación e independencia del órgano judicial frente al ejecutivo<sup>29</sup>”,

Entonces ante la con-fusión<sup>30</sup> de poderes, y buscando “mejorar la calidad democrática de un proceso decisional complejo es preciso, en todo caso, hacerlo más complejo agregándole varios mecanismos correctivos, de control y de garantía. Tales mecanismos deben ser orientados sobre todo a proteger el proceso democrático de los “poderes salvajes”... son los poderes que crecen en la sociedad (in)civil por acumulación y concentración de medios de diverso tipo (como nos enseña Hobbes); poderes, entonces, carentes de todo freno y límite constitucional<sup>31</sup>”.

La democracia, según Jorge Javier Romero, “queda entonces definida como el conjunto de arreglos y entramadas institucionales que garantizan una estabilidad social, con reglas claras y generalmente aceptadas, que permitan procesar los conflictos de interés con un grado mínimo de violencia, y que conserva un nivel de incertidumbre suficiente para el desarrollo de economías de mercado avanzadas y complejas<sup>32</sup>”.

Este Enfoque de la democracia, refuerza esta Tesina porque permite visualizar el Congreso de la Unión como parte de ese complejo entramado institucional, e inferir, que la democracia en México no es sólo un asunto sólo y sólo del propio Congreso. Sin embargo el fortalecimiento de éste, ciertamente garantizaría la estabilidad social de nuestro país.

---

<sup>29</sup> Ibidem, p. 20

<sup>30</sup> Michelangelo Bovero. refiere el caso de la Empresa televisiva la “Fininvest” de Silvio Berlusconi, en Italia, que llevo al poder, Op. Cit.

<sup>31</sup> Ibidem, p. 28

<sup>32</sup> Romero, Jorge, Javier “La democracia y sus instituciones”, Ensayos No. 5, México edit. IFE 1998, P. 8

Así “la democracia no es un pacto social al que se llega por consenso, sino un desarrollo institucional relativamente eficaz para gestionar políticamente los conflictos derivados de la diversidad social: está constituida por cuerpos de reglas del juego consideradas equitativas por la mayoría de los entes políticos y que, por tanto son acatadas de manera autónoma por periodos prolongados”<sup>33</sup>.

Para el Doctor Romero, una teoría del cambio institucional permite comprender “...porqué los arreglos democráticos se han ido abriendo paso durante los últimos años; ¿Por qué importan las instituciones?; ¿Son las instituciones susceptibles de diseño, o por el contrario, son producto de la evolución social?; ¿Qué intereses promoverán las instituciones, los de grupo o los de toda la sociedad?”<sup>34</sup>.

Advierte además que “el peligro constante de que el Estado se autonomice se debe a su calidad de agencia especializada en forzar la sumisión a las reglas. De ahí la importancia fundamental que adquiere para la democracia una entramada institucional que controle la autonomía del Estado, de manera que el vigilante sea vigilado por todas las fuerzas relevantes a la vez que estas son capaces de reproducir las rutinas institucionales de manera autónoma”<sup>35</sup>.

Romero casi termina sus reflexiones argumentando que “... el surgimiento de un arreglo político de carácter democrático implica una evolución sustancial de los actores políticos para ajustarse a las implicaciones distributivas de un entramado pluralista, donde sólo se puede aspirar a un control parcial del Estado. Los partidos políticos emergen como la forma primordial de agrupar los intereses de los autores tanto en el proceso democratización como en la consolidación del juego democrático...”.

---

<sup>33</sup> Ibidem p. 23

<sup>34</sup> Ibidem, p. 30

<sup>35</sup> Romero Jorge, Javier, Op. Cit. p. 66

Más aún, las experiencias históricas nos dicen que, en condiciones de competencia democrática de más de dos fuerzas políticas, los regímenes parlamentarios tienden a ganar mejores condiciones de gobernabilidad de eficacia gubernamental), ya que la coincidencia entre el mandato legislativo y el ejecutivo facilita la tarea del gobierno. Ahora bien, en esta Tesina se sostiene una hipótesis básica la argumentación de que, en efecto, el fortalecimiento del Congreso de la Unión denotaría un avance en la democracia de nuestro país ya de que ello influye de manera positiva en la gobernabilidad del mismo.

Por último será importante recordar que la Reforma del Estado Mexicano debe estar soportada por una Constitución Política (tema de estudio del siguiente capítulo) acorde con los cambios mundiales actuales. Al respecto Marcos Kaplan establece que "La Reforma del Estado, su reubicación y refuncionalización respecto a las áreas económico-financieras en el nuevo proyecto, se va presentando como premisa e instrumento para el pago de la deuda, la estabilización, la superación de la crisis, la recuperación del crecimiento"<sup>36</sup>.

"Los intentos de Reforma del Estado deben abarcar:

- a) El saneamiento y la estabilización de las finanzas públicas
- b) El control de la inflación
- c) Rígidas políticas monetarias, crediticias y fiscales
- d) Renegociación de la deuda externa
- e) Una reforma fiscal
- f) La desregulación de la empresa privada, de la competencia y el mercado, y la apertura externa en lo comercial y financiero. Parte considerable de los poderes de control económico y social es transferida del estado al mercado.
- g) Adelgazamiento o desmantelamiento del Estado, con la reducción de los gastos públicos, el personal, las inversiones y actividades producidas, la seguridad social, las funciones rectoras y promotoras
- h) Privatización de empresas estatales"<sup>37</sup>

Sin duda alguna, el camino que tiene frente a sí el Congreso para reformar al Estado Mexicano dentro de la cada vez más dinámica globalización mundial, no es nada sencillo, y pese a ello, se encuentra en una encrucijada en donde las salidas alternativas no existen.

<sup>36</sup> Kaplan, Marcos, Op. Cit. p. 354

<sup>37</sup> Ibidem p. 355

## *CAPITULO 2*

### *LA CONSTITUCIÓN MEXICANA EN EL CONTEXTO ACTUAL DEL CAMBIO DEMOCRÁTICO*

La Constitución es el axioma fundamental del que se deduce el sistema de valores, procedimientos y relaciones constitutivos de la organización política y jurídica del Estado. Rousseau decía que mejor valía vivir bajo una Constitución probada por la tradición, convertida en práctica común, que vivir bajo las incertidumbres de una Constitución nueva, por perfecta que ésta fuera, en teoría.

La ilustración francesa y el constituyente de Filadelfia, inspiraron la Constitución Mexicana. Después de tres siglos de yugo español, Hidalgo es el apóstol de la libertad. 1810 es el último año de la colonia y el primero de once años de lucha por lograr la independencia mexicana. En 1812, bajo la influencia de algunos revolucionarios franceses, la constitución de Cádiz es el primer intento constitucional mexicano. En 1914, el no todavía consolidado Estado mexicano reconoce en la constitución de Apatzingán el origen de la constitución actual. La división de poderes y la soberanía son sus puntos centrales. La constitución federal de 1824 es la que mejor se apegó, en cuanto al sistema de división de poderes, pero al mismo tiempo, habla ella, del fortalecimiento del ejecutivo estableciendo la vicepresidencia, que por cierto en México tuvo resultados desastrosos contrariamente a la experiencia norteamericana. En 1857 el partido liberal presiona para organizar la nueva constitución. En medio de una población mayoritariamente campesina analfabeta el modelo liberal se copia de Europa y se inspira en la constitución americana, pero suprime la cámara de senadores. El Estado se agranda al ser el nuevo administrador de los bienes de la iglesia. El federalismo se fortalece, y Benito Juárez con el poder ejecutivo también.

En México se efectuó una nueva revolución antiimperialista, nacionalista, democrática, campesina en noviembre de 1910. Siete años después Venustiano Carranza elige Querétaro para establecer las bases la Constitución actual. Los modelos ilustrados del siglo XVIII y principios del XIX soportan otra vez la ideología constitucional. Después de 1917 el Estado mexicano es más interventor y sólido, organiza políticamente a la sociedad, promueve las empresas estratégicas de transformación de la naturaleza, desarrolla la propiedad privada y hasta quiso en algún momento crear una iglesia nacional.

Un diagnóstico general indica que el Estado imparte educación, pero no de primera, se firmo el tratado de libre comercio, pero el inglés ni la computación son materias esenciales en la educación básica. Los servicios de salud son insuficientes y la oferta del hospital privado es indispensable para casi complementar la actividad del estado. El Estado como monopolio de la fuerza, idea de Max Weber queda frecuentemente sólo en la teoría. Las organizaciones criminales evidencian diariamente las fallas y atrasos constitucionales de justicia.

Las policías privadas cobran auge. Hasta antes del 2 de julio de 2000 la división de poderes es sólo una teoría. El poder ejecutivo no ha tenido límites, el legislativo se ha sometido a él y el judicial incluso es elegido por el presidente de la República. Se acabo con la dictadura de Porfirio Díaz pero no con la miseria. En el siglo de las computadoras, el analfabetismo es un problema que todavía toca a miles de mexicanos.

La contaminación del aire, mar y rios escandalizan al más indiferente. La soberanía amanece cada mañana más fuerte o más débil de acuerdo al comportamiento de la bolsa mexicana de valores. Un partido político dominó el panorama político hasta el ocaso mismo del siglo XX. Cuatro de cada diez mexicanos son pobres, y de estos cuatro, dos son pobres extremos. Las irregularidades, la lentitud y las limitantes del sistema de justicia en México, hacen imposible imponer condenas ejemplares que den un respiro a la sociedad civil.

La propuesta de la constitución mexicana, sugiere un país laico, emprendedor, procapitalista y centralista. La sociedad mexicana, como lo señala Héctor Aguilar Camín<sup>38</sup>, ha sido, en cambio mayoritariamente católica, improductiva, regionalista, provinciana, poco inclinada al cambio y a la innovación.

La problemática en el amanecer del tercer milenio es completamente diferente a la de 1917<sup>39</sup>, desde entonces todo ha sucedido muy rápido. Los grandes problemas actuales son la suma de muchos otros pequeños.

<sup>38</sup> Cfr Aguilar Camín, Héctor, "Después del Milagro", cal y arena, México, 1988 p, 24

<sup>39</sup> En 1910, el 71.3% del total de la población en México es rural. El 75.3% de la población es analfabeta. La población total en México en 1910, es de 15,000,160 personas. En 1921 se redujo a 14,330,000. En 1917, uno de cada diez mexicanos hablan exclusivamente una lengua o dialecto indígena. En 1917, el marginalismo político comprende el 88%. Cfr. González Casanova, Pablo. "La democracia en México", ERA México, 1985, 91, 92,95,98 y 111

Los aires de caducidad, lentitud, extemporaneidad, que avisa la carta magna pueden demostrarse tan sólo viendo las estadísticas anuales de pobreza, violencia y desempleo que el neoliberalismo deja a su paso. La constitución determina las bases jurídicas de un Estado, en la medida que obstaculice menos y acelere las soluciones de justicia, pobreza, desempleo, contaminación etc., responderá más acertadamente como punta de lanza y no solamente como categoría teórica.

Todos los descubrimientos y avances científico-tecnológicos han sido muy veloces durante el siglo XX. Solo en los últimos 100 años el hombre ha tenido más avances en ciencia y tecnología que en los últimos 100 siglos. La velocidad del siglo XX ha orillado las naciones a “renovarse o morir”. La Constitución Mexicana no debe ser la excepción. Con un carácter casi metafísico todo lo que es y todo lo que debe ser el estado mexicano se encuentra contenido en ella.

Por lo menos como buenos propósitos la libertad, la soberanía, las garantías individuales, el derecho a la vivienda y a la educación básica están incluidas en ella. Nada por encima de la constitución. Todo a partir de ella.

La constitución política es la forma materializada del sueño de Locke, que da forma legal y jurídica a un estado. Desde el pueblo se forma el gobierno. La constitución plasma la evolución jurídico-política de una nación. Todo acto que la vulnere lleva el cuasinombre “hereje anticonstitucional”.

En México, una mayoría calificada en el congreso de los estados, y una mayoría de legislaturas constituía, en la perspectiva del Congreso Constituyente de 1917; como por lo demás en la perspectiva del Congreso de 1857, una muy difícil tarea de construcción del consenso, del acuerdo fundamental. Lejos estaba el Congreso de imaginar la capacidad de las fuerzas políticas mexicanas de crear un cuadro orgánico e institucional que hiciera posible una gran alianza de clases, estratos y grupos fundamentales, capaz de hacer perdurar una mayoría calificada a lo largo de casi 6 décadas, y de servir en su seno las funciones de integración, agregación y articulación de demandas, tarea que normalmente atiende el sistema de partidos.

Promulgada el 5 de febrero de 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que comprende 9 Títulos y 136 artículos, llega en el año 2001 a su 84 aniversario con el término de la era del dominio del PRI y con 373 cambios en la historia, que equivaldrían a promulgar de nueva cuenta tres cartas magnas más<sup>40</sup>

El gobierno emanado de la Revolución, el del Revolucionario Institucional fue de menos a más. Los 40 primeros años de vida de la Constitución le significaron sólo 101 modificaciones, en tanto que en los últimos cinco sexenios sufrió 244 cambios. De acuerdo con los registros de la Cámara de Diputados Miguel de la Madrid Hurtado, presidente de 1982 a 1988 fue el que más cambios hizo a la Carta Magna, con un total de 60. Por el contrario, Emilio Portes Gil, quien gobernara el país de 1928 a 1930, hizo los menos con dos.

Para especialistas como la doctora Susana Pedroza, integrante del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, los cambios a la Constitución en las últimas fechas responden a la necesidad de democratizar al país. "No sólo fueron transformaciones impulsadas por el PRI o el Ejecutivo en turno, sino también por parte de la oposición. Muchos de estos cambios son parte de las llamadas reformas políticas, que siempre han sido consideradas concluidas, pero al inicio de un nuevo sexenio se repiten. El llamado "parteaguas" político del país, donde inicia la caída del régimen priísta, es el movimiento estudiantil de 1968. Desde ese año se tienen registrados 246 cambios a la Carta Magna. Los cuales crecen conforme avanzan los sexenios"<sup>41</sup>.

Luis Echeverría, quien llega al poder con el estigma del represor, se ve en la necesidad de realizar 40 cambios. José López Portillo asume el poder sin contrincantes políticos y realiza 35 modificaciones. El sexenio de la renovación moral de la sociedad de Miguel de la Madrid lleva a cabo 60 cambios. Con el sabor del fraude Carlos Salinas realiza 50 cambios a la Constitución, su sucesor emergente Ernesto Zedillo efectúa 59 transformaciones al texto constitucional.

De esta forma, los últimos presidentes trataron de resolver cuestiones de legitimidad y de apertura democrática que fueron demandando cada vez más sectores de la sociedad nacional e internacional; en algunos casos estos cambios llevaron también a la derrota del PRI.

<sup>40</sup> Cfr. García Mendoza, Jorge "En 84 años, 373 cambios a la Constitución" Diario Novedades del 04 de febrero del 2001 p. A6

<sup>41</sup> Idem p. A-6

La discusión sobre la necesidad de una nueva Constitución, si bien es añeja entre la comunidad jurídica, en la actualidad alcanza una connotación relevante. Entonces vale la pena formular la pregunta ¿por qué ahora sería procedente la expedición de una constitución? Las respuestas pueden ser múltiples y variadas, en lo que hay consenso es en que la sociedad mexicana ha sufrido un cambio muy profundo en las dos últimas décadas, que se hizo evidente con la alternancia en el poder en diciembre del año 2000.

“La viabilidad de una nueva constitución está determinada por la coincidencia entre la oportunidad política y la jurídica; recuérdese el fracaso de la Constitución de Weimar, 1919. Ahora bien, no se puede negar que hay un ambiente propicio para “el cambio”. Esta circunstancia ha orillado la intuición de que es el momento idóneo para renovar el pacto social y se ha dado por identificar a una nueva Constitución con una vía para el fortalecimiento de la unidad política del pueblo mexicano”<sup>42</sup>.

En el escenario de cambios a la Carta Magna se ha desarrollado en los últimos tiempos una polémica sobre la necesidad o no de crear un nuevo texto constitucional. Al respecto, el doctor en derecho, Eduardo López Betancourt, considera la propuesta de una nueva constitución “... una manera bastante equivocada de perder el tiempo... no puede haber un nuevo texto porque la Constitución actual tiene vigentes varios prospectos que no se han logrado cumplir, como el tan sólo el de la justicia social, el del respeto a las garantías individuales o el de la igualdad entre hombre y mujeres”<sup>43</sup>.

Para el constitucionalista Ignacio Burgoa Orihuela “México tiene una buena Constitución, sólo debe adaptarse y adecuarse a los tiempos modernos... la Carta Magna sólo sufrió del vilipendio de los gobiernos priistas y no por ello se debe considerar como un artículo que tiene que eliminarse ... hay reformas constitucionales pertinentes, como la poder someter a juicio político al Presidente, la reelegibilidad de los diputados y otros puntos más... tenemos constitución para todo el siglo XXI. El texto contiene principios fundamentales que surgen del alma del pueblo de México, de su querer, de su programa de vida. Sólo hay que revisarla para depurarla y perfeccionarla de tanta reforma que la puso incongruente”.

Susana Pedroza no está de acuerdo y piensa que sí es necesaria una nueva constitución, “...además de que el número de cambios que ha sufrido la carta magna la considera ya prácticamente un nuevo texto al que se promulgó en 1917”<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Valls Hernández, Sergio. “Es necesaria una nueva Constitución” México, La Jornada del 19 de julio del 2001, p. 19

<sup>43</sup> García Mendoza, Jorge Op. Cit. p. A-6

<sup>44</sup> Ibidem p. A-6



La revolución mexicana de 1917 destruyó a las elites del porfiriato y con ello creó las condiciones para la formación de un nuevo liderazgo político que tuvo en la constitución un proyecto de nación. Este proyecto, en cuya definición participaron diversas fuerzas políticas que dejaron su huella, puede sintetizarse como la pretensión de construir una sociedad democrática más justa en lo económico y lo social. Sin embargo a 84 años de haber sido promulgada, la constitución no es el marco expreso al que se ciñe la vida institucional de país, sino el enunciado de reivindicaciones sociales y organización democrática a que aspiran los ciudadanos mexicanos.

Vale la pena reflexionar acerca de lo que ha ocurrido en las últimas ocho décadas, los grandes cambios que han modificado las relaciones entre la sociedad y el estado, y entre las diversas fuerzas políticas, para llegar a la situación actual en que México cuenta con partidos políticos más fuertes, capaces de expresar la pluralidad de sociedad diversificada y con profundas contradicciones en su seno. Un buen punto de partida, lo constituyen algunas ideas expresadas por el general Venustiano Carranza al inicio de los trabajos del congreso constituyente de Querétaro, de cuyos trabajos surgió un nuevo orden jurídico. Fue una nueva constitución, a pesar de lo que dice su nombre "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857"<sup>45</sup>.

La labor desarrollada por el congreso constituyente reunido en Querétaro durante los meses de diciembre de 1916 y enero de 1917, dio como resultado el establecimiento de un marco jurídico distinto al creado en 1857. En el mensaje que Venustiano Carranza dirigió a los diputados constituyentes al presentar su proyecto de reforma constitucional, advirtió que "desagraciadamente" los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción<sup>46</sup>.

Es decir para el primer jefe la constitución de 1857 no respondió nunca a la realidad política mexicana. Por eso, su propuesta consistió en revisar el texto constitucional buscando ajustarlo a la realidad que emergía tras el derrocamiento de la dictadura.

---

<sup>45</sup> Difícilmente pudo haber sido de otra manera. En tanto que es resultado de una revolución triunfante que destruyó el orden establecido y pudo plasmar sus banderas en el derecho positivo, la constitución de 1917 sólo podía ser una nueva carta magna, Cfr.: Felipe Tena Ramírez "Derecho constitucional mexicano", México, Porrúa 21ª ed. 1985, p. 72

<sup>46</sup> Mensaje del primer Jefe ante el Constituyente, 1916, en Felipe Tena Ramírez "Leyes fundamentales de México", 1808-1985, México, Ed. Porrúa 13ª edición, 1985 p. 746.

En México, en pleno siglo XXI, hay un estancamiento en los acuerdos para generar las reformas constitucionales que el país necesita sobre todo en el terreno social, fiscal<sup>17</sup> y energético (electricidad y petróleo). Sólo basta con asomarse un poco por el mundo para comprender los beneficios que tienen las reformas estratégicas. En la década de los 80, Irlanda era, junto con Grecia y Portugal, uno de los miembros más pobres de la Unión Europea. Hoy en día Irlanda, es la tercera nación más rica de Europa, después de Dinamarca y Luxemburgo, después de que firmo un tratado de libre comercio, acompañado por la generación de reformas que consolidaran ese nuevo proceso.

Hay una realidad difícil de negar para abatir la pobreza: Cultivar la apertura global. Otros ejemplos de países que han reducido su pobreza con éxito abriendo sus economías, son Chile, la misma Irlanda, Singapur, España e incluso China, no hay un solo ejemplo de país que haya conseguido reducir la pobreza cerrándose a la economía global. En el mundo actual, las economías exitosas son las que aprovechan las oportunidades del mercado global. Las cifras hablan por sí solas: el ingreso per cápita de Chile es de 8,400 dólares al año, el de España de 17,800 y el de Irlanda más de 22.000. Todas ellas cifras muy superiores a los 6,500 dólares anuales por habitante en México.

El caso de China merece una mención aparte. Hasta hace menos de dos décadas en China no había un sistema fiscal, tal y como se conoce en los países occidentales. Al igual que en la URSS y en Europa del Este, en China casi todas las actividades económicas eran realizadas por el gobierno, quien regía el consumo mediante tarjetas de racionamiento. Al desecharse el socialismo real y permitir a los ciudadanos realizar actividades empresariales y aceptar inversión extranjera se hizo necesario un sistema fiscal. El gobierno chino, teóricamente comunista, reunió a expertos en materia fiscal y les pidió diseñar un sistema práctico y moderno para recaudar impuestos. Los especialistas le dejaron claro al gobierno chino que un sistema fiscal debe tomar en cuenta los impuestos que existen en los países en los que va a competir para atraer inversión y exportar al mercado mundial.

<sup>17</sup> Hay que recordar que la base económica de todas las reformas pendientes se basa en la reforma fiscal. Al revisar las dos últimas décadas del sistema tributario mexicano se encuentran cambios y reformas, pero no de manera integral. En 1980 nace el IVA con una tasa general del 10 por ciento; en 1982 aumenta el IVA al 15 por ciento; en 1983 hay un nuevo Código Fiscal que endurece las penas hacia la evasión; en 1987 se crea el componente inflacionario de las cuentas fiscales; en 1987 se crea el componente inflacionario en las cuentas fiscales; en 1989 se centraliza en la federación la administración y la fiscalización de IVA; en 1990 entra en vigor la Cédula Fiscal. México firma el primer tratado para evitar la doble tributación; en 1991 baja la tasa general del IVA al 10% y se crea la tasa cero; en 1992 se aplica el concepto de auto utilitario; en 1995 sube la tasa del IVA al 15%; en el 2002 inicia la obligación de pagar los impuestos en forma electrónica. Cfr. Barbosa Daniel "Atorón tributario" Diario el Debate de Culiacán del 18 de noviembre del 2003 p. 17-A

Más allá de los bajos salarios, a quienes algunos observadores le atribuyeron todo el éxito del alto crecimiento y la enorme creación de empleos en China, está su moderno y competitivo sistema fiscal. Los chinos se convencieron de que el impuesto al capital, que es el factor más volátil, tiene que ser bajo, tal como lo es Hong Kong, Singapur y otros países de la región. El gobierno chino concluyó que el impuesto más sencillo y relacionado con el poder de compra de cada ciudadano, es al consumo. El impuesto sobre la renta, que es difícil de cobrar, fácil de evadir y definitivo para que emigre la inversión de un país a otro, es bajo en China: 15 por ciento, menos de la mitad del que existe en México. El IVA es más alto que el de México, 17 por ciento sobre casi todos los productos y servicios. Este sistema fiscal no ha empobrecido a los chinos, al contrario, ha contribuido para que China se convierta en el país subdesarrollado que en la última década ha recibido la más alta inversión extranjera. Es el país con mayor crecimiento y creación de empleos además de que su tasa inflacionaria es una de las más bajas de la orbe.

No hay duda que las reformas son más que necesarias, las estructuras legales y operativas de la economía mexicana requieren de un replanteamiento, que sostengan las ingentes necesidades de inversión en infraestructura social y productiva, se tienen que definir las nuevas reglas del juego, ahora sí de cara al siglo XXI para construir nuestra historia con éxito.

Una primera conclusión puede conducir a la afirmación; de que una constitución que encuentra bemoles en su aplicación fácil y expedita, dificulta la vida democrática. Sus diferentes etapas desde su creación enseñan que hay siempre un alejamiento entre la teoría y su práctica. Es necesario reflexionar acerca de que la generación de 1857 y la de 1917, no tienen por qué, obligar a las generaciones del siglo XXI a adoptar sus decisiones y apropiarse de sus valores.

La constitución debiera tener menos aspiraciones y más aplicaciones. Si se aplicara la constitución, no existirían los inadmisibles extremos que dieron lugar al conflicto en Chiapas. Muchos mexicanos viven hoy por debajo de la ciudadanía civil, carecen de derechos civiles básicos, en abierta contradicción con la constitución, para no hablar de derechos políticos y sociales. La ciudadanía social en México; es decir la situación concreta del derecho a la educación, la salud, el trabajo, incluso la vivienda; es decir, el acceso a oportunidades de vida digna contradice palmariamente los postulados de nuestra Carta Magna.

La Constitución debe ser readaptada. Fue obra de una sociedad rural, fue pensada por representantes de dicha sociedad. Hoy se debe ajustar a una sociedad polarizada entre excluidos y participantes, a una sociedad urbana sin derechos urbanos, a una sociedad compleja. La reforma urbana, la participación, la seguridad pública, las políticas de Estado-económicas y sociales, la desigualdad y la exclusión. las oportunidades de trabajo son temas ausentes.

Da la impresión de que la constitución ha sido una osamenta inflexible, vertical, centralizadora, poco relacionada con la transformación dinámica del país. Estos cambios nos pondrían en la pista de universalizar los derechos civiles, fortalecer los derechos políticos, hacer menos improbables los derechos sociales; esto es, nos pondrían en la pista de la propia constitución. Hay que reformarla para cumplirla.

### **CAPITULO 3**

## **EL GOBIERNO EN MÉXICO**

Dentro de la teoría política, el primer pensador que estableció una distinción entre estado y Gobierno fue Juan Jacobo Rousseau. Señalaba que "el gobierno es un cuerpo intermedio entre los súbditos y el rey para su mutua comunicación, cuya función era la ejecución de las leyes y el mantenimiento de la libertad política y civil; de esta forma el gobierno es el ejercicio legítimo del poder ejecutivo, donde cada país adopta y establece una forma única de gobierno, dependiendo del espíritu político del Estado"<sup>48</sup>.

Nicolás Maquiavelo se refirió al Estado como un ente que ha ejercido y ejerce soberanía sobre los hombres. Podían ser repúblicas o principados. El principado era su forma de gobierno favorita el cual podía ser hereditario o mixto<sup>49</sup>.

Para Tomas Hobbes, el hombre viviendo en estado de guerra necesitaba buscar su propia conservación y seguridad, por lo que concibe dentro del Estado, un poder público o gobierno respaldado por la fuerza y capaz de castigar.

Locke dentro de su ensayo sobre el gobierno civil, echó por tierra la forma de gobierno absolutista sugerida por Tomas Tomas Hobbes donde el Estado lo decide todo, tanto la política, como la moral y la religión. Si no están reconocidos por él, no son más que supersticiones. Para Locke, el poder político de un Estado es legítimo, únicamente, cuando ha habido acuerdo de voluntades libremente pactadas, es decir, cuando el poder político o gobierno surgen a partir de un pacto entre la ciudadanía.

Como se puede apreciar, a partir del renacimiento, la importancia de la función política del estado comenzó a ser estudiada como en ninguna otra etapa de la historia del hombre. Estas consideraciones de los autores citados, obedecieron al momento histórico que les tocó vivir; la Edad Media. La monarquía y el absolutismo apoyados

<sup>48</sup> Sabine, George, "Historia de la Teoría Política", F.C.E., México, 1984 p. 431

<sup>49</sup> Cfr. Maquiavelo, Nicolás, "El Príncipe", Porrúa, México, 1985, p.1

por unos (Maquiavelo y Hobbes por ejemplo), y el antiabsolutismo sugerido por Locke, establecen a través de sus obras, los antecedentes, para que un siglo más tarde Montesquieu y Rousseau inspirados principalmente en Locke, indicaran por primera vez la forma en que el poder político de un estado debía operar: La división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

Este punto es tan relevante y vigente que incluso La Constitución Política de los Estados Mexicanos está inspirada en éstos modelos ilustrados de finales del siglo XVIII.

Para el derecho un estado sólo se puede considerar como tal, cuando existen en él los siguientes tres requisitos: Gobierno autónomo, sociedad civil, territorio bien definido. Es en el Estado moderno donde ya se establece una diferencia entre gobierno y estado. Ambos Pueden estudiarse por separado, aunque por necesidad política nunca pueden desligarse<sup>50</sup>. Hay aportaciones importantes de la ciencia política y de la administración pública a este respecto.

De acuerdo con artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"<sup>51</sup>. En este sentido se aprecia que México es una República representativa y democrática. Es representativa porque el pueblo nombra a través de ciertos instrumentos políticos electorales formales a sus representantes que harán la gestión pública. Es democrática, porque cómo lo sugirió Aristóteles todos los ciudadanos son elegibles y electores y en donde todos mandaran a cada uno y cada uno a todos. Este es el espíritu de gobierno que en México existe y que indudablemente esta soportado en la ideología de Locke.

La división de poderes establecida en el artículo 49 de nuestra Constitución sostiene la tesis de la indivisibilidad del poder, quién sólo para su ejercicio se divide en tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Sin embargo, (como se menciona más adelante), el poder ejecutivo por las diferentes circunstancias históricas se ha fortalecido por encima de los otros dos, marcando tal vez una forma única de gobernar en el mundo: el presidencialismo. Esta es la forma material, real y vigente del verdadero poder político en México (por lo menos durante todo el siglo XX); el poder ejecutivo.

<sup>50</sup> Moto Salazar, Efraín, "Elementos de Derecho". Porrúa México 1968, p. 60.

<sup>51</sup> "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", UNAM, México, 1985, artículo 39, p 101.

### 3.1 EL PODER EJECUTIVO

La administración pública es la parte más obvia del gobierno, es el aspecto más visible de él. La administración pública como lo define Wilson es "el gobierno en acción"<sup>52</sup>.

Es la parte operativa del poder ejecutivo. El poder ejecutivo es el titular de la función administrativa.

Según el Derecho Administrativo<sup>53</sup>, el Estado de Derecho moderno tiene cuatro atribuciones principales:

- a) Atribuciones de mando que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
- b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Atribuciones para crear servicios públicos.
- d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencia del país<sup>54</sup>.

Max Weber quien es una de las principales figuras del pensamiento administrativo del siglo XIX, sugería que la Burocracia es razón de las asociaciones grandes y complejas. La burocracia decía; tiene un papel importante dentro de la acción de las asociaciones de dominación legal, debido fundamentalmente al aspecto racional y eficaz de sus actividades y cuyo fundamento son seis principios de acción:

- 1) Especialización de las funciones de la administración burocrática
- 2) Jerarquización de los cargos de la administración. Formalización del sistema de reglas y reglamentos;
- 3) Personal Operativo;
- 4) Impersonalidad del cargo administrativo;
- 5) Carrera profesional para sus funcionarios<sup>55</sup>

<sup>52</sup> Cfr. Guerrero, Omar. "La teoría de la Administración Pública", Harla, México 1986, p. 290.

<sup>53</sup> La función administrativa, se define como la actividad que el Estado realiza por medio del poder Ejecutivo. Esta función se realiza bajo un orden jurídico. El Derecho administrativo es una rama del Derecho público que regula la actividad administrativa del Estado.

<sup>54</sup> Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Porrúa, México, 1989, pp.14-15

<sup>55</sup> Guerrero, Omar Op. Cit. PP. 224-229

Henry Fayol (para muchos el padre de la administración moderna) considera que administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar<sup>56</sup>.

La administración pública se refiere al Estado y sólo a él. A mediados del siglo XVIII la administración comenzó a ser enseñada en Europa. Las ciencias camerales o ciencias de la administración del estado absolutista establecieron el origen del estudio de la administración. Para los cameralistas el estudio principal era el problema del Estado; observaban en el bienestar del estado la fuente de todos los demás tipos de bienestar; el fin era el progreso integral de él.

De acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Mexicanos, el poder público para su ejercicio queda establecido en el ejecutivo, legislativo y judicial. Siendo el poder ejecutivo donde la administración pública tiene su marco de acción desde el jefe del ejecutivo hasta el último de sus subordinados.

En México, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal "La administración pública federal para su ejercicio queda dividida en centralizada y paraestatal. La presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los órganos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal"<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Reyes Ponce, Agustín, "Administración de Empresas", Limusa, México, 1997, primera parte, p.17

<sup>57</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, México, 1990, artículo 1, p. 7



El poder ejecutivo de acuerdo con el artículo 80 de la Constitución de 1917 queda depositado en el Presidente de la República<sup>58</sup>. De acuerdo con esto, el Presidente de la República<sup>59</sup> tiene tres atribuciones principales: Jefe de Gobierno, Jefe de estado y Jefe de la Administración Pública. La función administrativa del Estado está ampliamente considerada en la Constitución desde 1917, fecha en que se dieron los primeros pasos para una nueva organización administrativa del estado mexicano entrando de lleno a la vida institucional, siendo precisamente el 25 de diciembre de 1917 donde se precisó la primera organización de la administración pública federal posrevolucionaria compuesta de siete secretarías: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Agricultura y fomento, y comunicaciones y Obras Públicas.

La función administrativa del estado se define como la actividad que realiza por medio del poder ejecutivo. El derecho administrativo la define también por exclusión; siendo tres la funciones del estado, la que no sea legislativa ni judicial es forzosamente función administrativa<sup>60</sup>.

La función administrativa del estado mexicano se realiza bajo un orden jurídico emanado siempre y en primer lugar desde la Constitución. Los actos de gobierno son realizados por autoridades administrativas que no son susceptibles de ningún recurso ante los tribunales. El poder ejecutivo en México tiene dos acepciones ambivalentes: "Poder político y poder administrativo. El ejecutivo como gobierno o como poder político se define por la situación que guarda dentro del estado, con la relación de éste y, a los demás poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía. El ejecutivo como poder administrativo se define por la relación con la ley que ha de aplicar y ejecutar en estos casos concretos"<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, UNAM, México, 1985, artículo 80 p. 189.

<sup>59</sup> Cabe mencionar, que el poder ejecutivo federal del país ha sido depositado no sólo en un presidente de la república sino, inclusive, en emperadores como lo fueron Agustín de Iturbide y Maximiliano de Habsburgo, o en regentes, como o lo fue Juan Nepomuceno Almonte. De igual manera han existido casos en que se ha depositado el ejecutivo en individuos que han ejercido sin tener ningún título legal, como Ignacio Comonfort, Félix Zuloaga, Manuel Robles entre otros. También existen algunos periodos de la historia nacional en los cuales el poder ejecutivo ha estado vacante; Armando Ruiz Massieu cita los siguientes: Del 3 al 10 de octubre de 1841, del 12 al 14 de agosto de 1914, del 24 de noviembre al 13 de diciembre de 1914, del 20 al 23 de enero de 1915, del 11 de marzo al 30 de junio de 1915 y del 21 de mayo al 1 de junio de 1920 Cfr. Ruiz Massieu Armando, "El Gabinete en México", Océano, México, 1996, pp. 98-99

<sup>60</sup> Fraga, Gabino, Op. Cit. p. 94.

<sup>61</sup> Idem, p. 65

### 3.2 EL PODER LEGISLATIVO

El siglo XIX es considerado el siglo del parlamentarismo en todo occidente. Lo fue en un primer sentido, por que en el arreglo de la representación política se condensó la inercia política e ideológica del siglo. Muchos países cedieron ante la invitación política de la nueva forma desatada después de la revolución francesa. Los modelos ilustrados de los principales pensadores políticos de la época, sustentaron las bases de la ilustración. La aristocracia había sido desplazada y su prestigio hasta "Divino" habían sido eliminados para establecer las bases del nuevo orden estamental. La libertad, el interés general, el pueblo y la soberanía popular son los vocablos más importantes del nuevo lenguaje político. A través del parlamento, los liberales encontraban el medio político idóneo para el control de la arbitrariedad. Para los ilustrados, Montesquieu sobre todo, era imperativa la moralización de la política. El aparato administrativo del estado es también de cortas dimensiones; su intervención en la vida social es limitada y más bien lenta. Todo lo cual favorece el control parlamentario de la gestión del gobierno y hace creíble su papel de representante.

Aunque en el siglo pasado, la inestabilidad política, la recurrencia de motines, las rebeliones, los golpes de estado, las intervenciones de otros países se llevan las primeras planas de la historia, el siglo pasado fue también para México el siglo del parlamentarismo. Con gobiernos liberales o conservadores, el congreso siempre está en el centro del arreglo institucional. El fantasma de una revolución recorre casi todo el siglo. El congreso mexicano nunca desaparece del panorama político. Los desacuerdos son casi accidentales, en contraste con la sólida convicción de que el congreso es indispensable.

Después de la Constitución de 1917, el poder legislativo quedó depositado (tal como sucediera con la primera constitución de 1824) en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. A este sistema se le denomina bicameral<sup>62</sup>.

El sistema bicameral tiene su origen, al menos doctrinario, en las reformas norteamericanas, a partir de las cuales se estableció la asamblea dividida en dos cámaras: la alta o senado en la que cada estado de la federación tiene la misma representación, y la baja, llamada cámara de representantes, compuesta por diputados de acuerdo al número de votantes.

La estructura de las instituciones políticas en las democracias liberales (como es el caso de México), descansa como ya se ha mencionado, en un principio célebre: la separación de poderes, el cual no sólo consiste en una división del trabajo. La teoría de la separación de poderes implica también que los distintos órganos gubernamentales sean independientes unos de otros.

62 Constitución política de los estados Unidos Mexicanos, UNAM, México, artículo 50 p. 129.

Fundamenta esta independencia recíproca de los órganos gubernamentales, el hecho de que existían dentro del Estado funciones fundamentales, distintas por naturaleza, que solamente podrían ejercerse por separado: La función legislativa, consiste en hacer leyes y esta confiada al parlamento; la función ejecutiva, que consiste en aplicar las leyes y está confiada al gobierno, y la función judicial, que consiste en dirimir los litigios provocados por la aplicación de la leyes y que está confiada a los jueces.

Esta concepción filosófica – jurídica de “tres poderes” que estarían, por naturaleza y por esencia separados, es discutible, muy discutible para el caso de México. El sistema de equilibrio de poderes no ha funcionado como tal en México. La historia ha demostrado un desequilibrio marcado a favor del ejecutivo. “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... obedeciendo a un mecanismo simbólico muy antiguo, aunque de tipo laico..., así como los antiguos gobernantes decían gobernar en nombre de la Ley y que esta estaba respaldada por la divinidad... en México las leyes son sistemas de creencias y los modelos de gobierno también”<sup>63</sup>.

### 3.2.1. CAMARA DE DIPUTADOS

El nacimiento del sistema representativo, obedece a que en las sociedades modernas con un nivel de desarrollo y con una población numéricamente significativa, no era físicamente posible el ejercicio de una democracia directa como la que se practicaba en las ciudades griegas, en que las plazas públicas constituían un recinto lo suficientemente grande como para albergar a todos sus ciudadanos con el fin de que éstos se dieran sus propias leyes sin necesidad de intermediarios. De esta forma ante la imposibilidad de un gobierno directo, se ideó la ficción del sistema representativo mediante el cual se considera que el pueblo está presente en las sesiones de los órganos legislativos a través de los representantes políticos que elija.

Un diagnóstico primario desde la creación de PRI en 1929 arroja que: En México hay un partido político preponderante, el capital es muy bien subsidiado con mano de obra barata mexicana, la deuda externa se ha incrementado, el poder ejecutivo ha controlado al legislativo y al judicial, ignorando el modelo de los tres poderes, el poder presidencial no ha tenido límites y que los diputados (quienes sólo en el siglo pasado tuvieron oposición frente al ejecutivo), han estado expuestos (sobre todo en los últimos años, incluso ahora más notorio), al humorismo y a la caricatura política.

63 González Casanova, Pablo, Op. Cit. pp. 32-33

De acuerdo con el artículo 55 de nuestra Constitución para ser diputado hay que ser por nacimiento mexicano, tener 21 años el día de la elección, ser originario de la entidad federativa donde se haga la elección, no pertenecer al ejército, no ser secretario ni subsecretario, no ser ministro de culto ni estar incapacitado<sup>64</sup>.

La cámara de diputados se integra por 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. Los diputados son los representantes de la población y son elegidos en México cada tres años. Por cada propietario titular se elige un suplente. La doctrina constitucional establece que la determinación del número de representantes que integran una cámara de diputados se realiza en concordancia con el número de habitantes de un país. La constitución no reconoce el concepto distrital de la representación, pero acepta su existencia, por la necesidad técnica de establecer demarcaciones territoriales que permitan lograr que el número total de diputaciones que conforman la cámara, esté acorde con la población del país.

Desde que Venustiano Carranza escogiera Querétaro para formular la constitución actual, la fórmula mayoritaria de representación era la única usada hasta 1976. Ya en 1963 hubo un intento de mejorar la democracia, con la creación de los diputados de partido, cuyo fin era promover a los partidos políticos minoritarios, pero bajo el principio de mayoría relativa. Esta fórmula resulta incompleta, ya que los votos de los perdedores (aunque sea por un margen mínimo), eran desperdiciados porque no tienen incidencia alguna en la repartición de curules.

La reforma administrativa de 1976, invitó implícitamente a la reforma política a establecer en México un sistema electoral mixto con dominante mayoritario. Al sistema mayoritario se le agregó el sistema de representación proporcional que ha buscado que cualquier corriente política de importancia este representada en las asambleas políticas. Esto significa que una gran diversidad de partidos -pequeños y medianos-, pueden tener acceso al poder, conformándose así, un sistema político plural

De ésta forma la cámara de diputados se compone de 300 diputados elegidos por el principio de mayoría relativa, mismos que surgen de cada uno de los 300 distritos electorales en que esta dividido el país. La representación proporcional tiene como consecuencia principal la de que las diputaciones se distribuyen entre los contendientes en una elección, de acuerdo al voto logrado por cada uno de los candidatos o partidos.

64 Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, UNAM, México, 1985, artículo 55, p. 136.

Estos surgen después, de que los partidos políticos correspondientes, formulan listas regionales de varios candidatos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país.

Con las reformas de 1996 se determina que el Instituto Federal Electoral se integra por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales, propuestos por los grupos parlamentarios y aprobados por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados (o en sus recesos, por la Comisión Permanente). Asimismo, a partir de dicho año, ningún partido político puede tener más de 300 diputados por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional).

La organización interna de la Cámara de Diputados comienza con la *Gran Comisión* de la Cámara de Diputados quien es un Colegio de legisladores que, en su mayoría, representan a los Estados de la República y al Distrito Federal. La ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la Gran Comisión se integra cuando "se hubiese conformado una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo Partido Político"

Por otro lado se encuentra la *mesa directiva*: cuerpo colegiado integrado por diputados electos por la mayoría de votos. Es el órgano rector del pleno de la Cámara. Se constituye en la junta previa, 10 días antes del inicio del respectivo periodo. Se integra por un número de vicepresidentes en correspondencia a los Grupos Parlamentarios, por cuatro secretarios y cuatro prosecretarios electos por mayoría de votos. Los Diputados que integran la Mesa Directiva duran en su cargo, en los periodos de sesiones ordinarias, un mes y, en sesiones extraordinarias, el tiempo que se extiendan éstas. Quien sea el presidente de la Mesa Directiva será el presidente de la Cámara de Diputados.

Las *Comisiones* tienen por objeto el despacho de los diversos negocios y la realización de las funciones propias de la institución representativa. Por resolución del pleno de la Cámara, el número de Comisiones podrá aumentar o disminuir de acuerdo a las necesidades de la Institución (Comisiones temporales). Sin embargo, se considera que por su misma naturaleza, algunas Comisiones deben estar invariablemente presentes durante varias legislaturas (Comisiones ordinarias).

### 3.2.2. CAMARA DE SENADORES

El Senado de la República (Cámara alta constitutiva del congreso de la unión), es la institución republicana que cristaliza el pacto federal y que, se integra por 128 senadores, 96 de ellos electos por el principio de mayoría relativa y una cuarta parte restante (32) asignados a la fórmula electoral que haya obtenido el segundo lugar en la votación, esto es, la primera minoría de cada uno de los estados.

Cada senador dura en su cargo seis años y es electo mediante el voto directo de los ciudadanos en sus respectivas entidades federativas. "Para ser senador se requiere los mismos requisitos que para ser diputado, excepto, el de la edad, que será de treinta años cumplidos el día de la elección"<sup>64</sup>.

El senado ha sido considerado como el guardián de las tradiciones de la comunidad y elemento aglutinante y de consolidación de la unidad estatal. En éste sentido, y de acuerdo a su etimología, del latín "Senex", que quiere decir viejo o anciano, ha sido la práctica y creencia dominante que los senadores deben ser hombres maduros. Roma es el primer estado en el mundo que hace alusión a él, con su antigua asamblea de patricios que formaban el consejo supremo.

El prototipo de este cuerpo en la antigüedad, fue el senado romano. Su origen moderno descansa en el constituyente norteamericano de 1787, y su concepción esta íntimamente ligada a la creación del primer estado federal de la historia: Estados Unidos de Norteamérica.

El senado es el cuerpo que simboliza la soberanía que surgió originalmente de la unión entre las entidades federativas, consolida el pacto original que crea la federación de sus estados, y produce sendos órdenes especiales, el federal y el estatal.

En México, a lo largo del siglo XX, resulta difícil y minucioso descubrir o medir su poder frente al presidente, dado que la cámara de senadores (por lo menos hasta 1988), ha estado integrada exclusivamente por representantes del partido del gobierno.

---

65 Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, UNAM, México, 1985, art. 58, p.142.

En México "el antecedente más antiguo que hace referencia a la instalación de un senado, se encuentra en las bases segunda y octava del plan de la constitución política de la nación mexicana en 1823. La base segunda disponía que los ciudadanos deben elegir a los individuos del cuerpo legislativo o congreso nacional, del senado, de los congresos provinciales y de los ayuntamientos<sup>65</sup>. Estas bases nunca entraron en vigor. Esta es una de las razones por las cuales no es posible tener una idea precisa de lo que los autores pensaban del senado. La importancia histórica de este documento radica en ser el primero en mencionarlo.

Con todo y que el siglo XIX fue el siglo del parlamentarismo en México, la cámara de senadores es la cámara que más débil fue en su formación. Con el establecimiento del estado federal nace en 1824 el senado como garantía de igualdad política y jurídica de los estados de la federación. El senado mexicano tiene desapariciones históricas y altibajos. En 1867, Juárez intentó infructuosamente restablecer el senado. En 1874 Lerdo de Tejada inicia reformas constitucionales para restablecerlo. Después de la decena trágica, Huerta disuelve el senado y muchos senadores son asesinados.

La constitución actual manejó hasta 1994 en el senado, el principio de mayoría relativa y dos senadores por entidad federativa. La representación proporcional, desde entonces, también en el senado incrementa su número pasando de 64 a 128 curules.

En México desde 1988 el senado dejó de ser órgano unipartidista. Al igual que en la cámara de diputados, existe el pluripartidismo. Las profundas transformaciones que enfrenta la realidad política nacional nos imponen el reto de vigilar y evaluar más profundamente las acciones de nuestros representantes, sobre todo, estando muy atentos a las acciones que desaparezcan rápidamente la miseria y el histórico subdesarrollo, favoreciendo más rápidamente el desarrollo integral del país.

### 3.3 PODER JUDICIAL

El relación con el modelo de Montesquieu, el poder judicial, se aparta tanto como el propio congreso del principio de la división y autonomía de los tres poderes. En efecto, los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte son hechos por el presidente de la república y avalados por el senado. Es el único poder de la federación donde la ciudadanía

---

66 Carpizo, Jorge, "El sistema representativo en México", UNAM, Estudios Constitucionales, México 1980, p.161-162

no participa en la elección de sus militantes. Desde la época colonial en que el rey nombraba a la totalidad de los magistrados de los tribunales que funcionaban en la metrópoli y sus colonias, la designación de sus miembros, en la actualidad, aparece casi igual.

Del derecho público se derivan dos ramas: El derecho administrativo (regulador jurídico del poder ejecutivo), y el derecho procesal (regulador jurídico del poder judicial). De acuerdo con el artículo 95 de nuestra constitución, para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la nación se requiere: Ser mexicano por nacimiento; no tener menos de 35 ni más de 65 años el día de la elección; gozar de buena reputación; haber vivido en el país los últimos 5 años<sup>66</sup>.

La política y el derecho se complementan, “la política es la ciencia del equilibrio y la estabilidad; el derecho es el instrumento del orden, y su respeto propicia que toda actividad sea canalizada conforme a sus postulados. La política requiere cambios y todo cambio se manifiesta, principalmente en leyes. Tanto la política como el derecho son enemigos de la violencia... el derecho es el mínimo ético que es necesario consignar en leyes sancionadas por el estado, para conservar la estabilidad y poner el cambio dentro del orden”<sup>67</sup>.

Lo cierto, es que en los últimos años en México, ha cundido el desprestigio de la clase política; este desprestigio se deriva principalmente de su desacato a la norma vigente, que es forma genérica de la corrupción. El lenguaje político ficticio, la pérdida del sentido autocrítico, la separación gobierno-sociedad ha propiciado la desconfianza del ciudadano en el sistema y en revolución.

Miguel de la Madrid señaló alguna vez que “... en el campo jurídico hemos sido mejores legisladores que administradores de la justicia<sup>68</sup>. La amarga verdad es que hay malos legisladores y peores administradores de la justicia. La impunidad y la corrupción son los adjetivos más exactos para calificar la administración de la justicia en México. La mayoría de las leyes penales sólo alcanzan, por suerte quizá, a una mínima parte de los culpables.

<sup>66</sup> Constitución política de los estados Unidos Mexicanos, UNAM, México, artículo 95, p. 222.

<sup>67</sup> Rodríguez Prats, Juan José, “La política del Derecho en la crisis del sistema mexicano”, UNAM, México, 1986, p.22

<sup>68</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la, “Los grandes problemas nacionales de hoy” Diana, México, 1982, p.123



Un acontecimiento aberrante dentro del sistema judicial mexicano ha sido desde luego, la “muerte accidental” o el ¿suicidio? Del magistrado Abraham polo Uscanga<sup>69</sup>, a quien la historia de lo judicial pondrá en su justo lugar; “Honor quien honor merece”.

El mejoramiento del desempeño del gobierno debe traducir también un cambio social<sup>70</sup> El cambio social ha sido y es, sin lugar a dudas, tema central de la sociología, la política, la psicología y desde luego de la administración pública. Cualquier autor que haga referencia a él, debe hacer hincapié en que todo cambio se refleja en la estructura social. La economía; la educación y la cultura son indicadores del cambio social. Augusto Comte consideraba a la sociedad como un proceso de evolución y progreso. Se sabe hoy día que el progreso no es linal y que puede manifestarse de manera diferente. En México, sin embargo, el uso de la fuerza del pueblo -sugerida por Lock-, impulsó los dos cambios políticos-sociales más importantes de la historia mexicana: La independencia y la revolución.

La justicia es la primera virtud del poder judicial, la impunidad sin embargo advierte su realidad; uno de sólo cada diez culpables son consignados. Atender la necesidad de reformar el derecho desde su base; la constitución, son puntos que no pueden ser inaplazables. La administración de justicia mucho menos. Se requiere implementar el sistema administrativo judicial en México y no quedarse en lo referido y experimentado por el magistrado Uscanga: “La Justicia no es igual para todos”. Hoy se invoca a quien defendió con su vida el derecho en México.

---

<sup>69</sup> Cfr. “Estos son los hechos” del magistrado Uscanga en: La Jornada del 6 de junio de 1995, p..20-21

<sup>70</sup> Cfr. Carmona Herrera, José Lino, “La Administración Pública: Un medio para el cambio social”, Tesis, Facultad de Ciencias políticas y Sociales, UNAM, México, 1979.

## CAPITULO 4

### EL CONGRESO DE LA UNIÓN

#### 4.1. REPRESENTACIÓN Y OPOSICIÓN PARLAMENTARIA

Sin pretender establecer un estudio completo de política comparada. Se revisara en este punto el funcionamiento de algunos de los congresos más avanzados en el mundo. Benchmarking es una técnica que la administración moderna emplea para comparar a una compañía a partir de sus propios errores o limitaciones contra otra que sea considerada como modelo o líder. El estudio del congreso mexicano, debe tener alguna referencia o ejemplo que permita mejorarlo desde su propia realidad actual.

La forma de gobierno se establece en razón al carácter electivo o no del Jefe de Estado, y a que su cargo sea vitalicio y hereditario o temporal.. Por ello, la forma de gobierno, en la actualidad, puede ser monárquica o republicana<sup>71</sup>.

La forma de gobierno mexicana esta inspirada en los modelos ilustrados de fines del siglo XVIII e inicios del XIX. La división de poderes es un asunto que recorrió el siglo XX solo en la teoría. En la actualidad el parlamento<sup>72</sup> o congreso<sup>73</sup>. mexicano, y en general en toda América funciona distinto que en Europa. En América el titular del ejecutivo es elegido mediante elección popular y no requiere de la confianza parlamen-

<sup>71</sup> Cfr. Lucas Verdú Pablo. "Curso de Derecho Público", vol. I, Tecnos, Madrid, 1986, p. 108

<sup>72</sup> Duverger, Maurice, Op. Cit. P. 24, define al parlamento como una institución política formada por una o varias asambleas o cámaras, compuestas cada una de un número bastante elevado de miembros, cuyo conjunto dispone de poderes de decisión más o menos importante. Cfr. Feijoo De Vega, José Ventura "En torno a la crisis de los sistemas parlamentarios", en Revista Estudios de Deusto, España, Universidad de Deusto, 1971, p.24. El autor define al parlamento como "el órgano de participación del pueblo en las tareas del Estado, es un control del poder, es la fuente de emanación de las normas básicas y el lugar donde se manifiestan las críticas a las directrices de la política del gobierno

<sup>73</sup> Con este vocablo se designó a la asamblea de delegados de las colonias que discutían sus relaciones con Inglaterra en 1774, por lo que éste término evoca los días en que se concibió la nación norteamericana. En la actualidad, en el sistema presidencial se llama congreso tanto a la institución permanente (al conjunto orgánico de las dos asambleas legislativas), como a la composición temporal de ambas cámaras, cfr. Jiménez de Parga y Cabrera Manuel, "Los regímenes políticos contemporáneos", Madrid, Tecnos, 1983, p.66.

taria para su mantenimiento. En Europa existe una dependencia del parlamento por parte del gobierno y éste requiere la confianza de aquel para su mantenimiento.

128 Senadores y 500 Diputados conforman el congreso mexicano. Con una autonomía prácticamente nula, el presidente de la República ha sido el verdadero gobierno en México. 1988 es el último año de la hegemonía prisita en la cámara de diputados, paralelamente la delincuencia, el analfabetismo, el desempleo, la miseria entre otros, se incrementan día con día, ante prácticamente la incapacidad de parte de los Congressistas de legislar con exactitud y rapidez. Los cambios políticos gestados en relación al congreso de la unión desde 1988, deberían ya estarse reflejando en la solución de los añejos y cada vez más crecientes problemas nacionales como la inseguridad y la impunidad.

En los sistemas de gobierno parlamentario, sistema que predomina en Europa, la relación que existe entre el gobierno y parlamento es de supra y subordinación del primero sobre el segundo<sup>74</sup>. En el sistema presidencial los poderes proceden de la elección popular, desempeñan funciones distintas y "respetan" la función propia de los demás, asegurando que los centros de poder se limiten.

100 Senadores y 474 miembros de la Cámara de Representantes conforman el Congreso más poderoso del mundo: El Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica. La historia ha destacado un Presidente que gobierna y un congreso y tribunal supremo que controlan. El senado por ejemplo, obstaculiza y critica la actividad del presidente a través de diversos medios, entre los cuales se encuentran las comisiones de investigación, utilizadas para ejercer el control continuo y la crítica sobre el ejecutivo. Richard Nixon por ejemplo, conoció el poder de su congreso, cuando éste le canceló el presupuesto para seguir bombardeando Camboya en agosto de 1973. Así mismo quedó demostrado el poder de la prensa norteamericana al conocerse el caso watergate<sup>75</sup>

Inglaterra es tal vez el país que mejor representa el sistema parlamentario en el mundo (integrada por la cámara de los Lores y la de los Comunes, pero también por tradición constitucional, está compuesta por la corona). Siendo una monarquía republicana tiene alrededor de 651 miembros en su cámara baja, elegidos mediante sufragio universal, directo y secreto. Mientras que la Cámara de los Lores esta integrada por alrededor de 1000 a 1200 miembros, numero que puede variar debido a su naturaleza no electiva.

<sup>74</sup> Cfr. Rubio Lorente, Francisco: "El control parlamentario", en revista parlamentaria de habla hispana, no 1, Cortes Generales, Madrid, 1985, pp.83, 94,95,98 y 99.

<sup>75</sup> Cfr. Cabrera, Enriqueta, "Graham: una lección de periodismo", Diario el Nacional, 11 de mayo de 1998, p. 15.

Esta cámara ha perdido fuerza con el paso del tiempo, dejando que la cámara baja tenga preeminencia sobre la cámara alta<sup>76</sup>.

Nadie como Francia representó mejor con su revolución el antiabsolutismo. Después de la de los Estados Unidos, la francesa, es la segunda constitución elaborada en la historia del hombre. Actualmente Francia es un sistema semiparlamentario o semipresidencial luego de que el presidente ha adquirido más poderes después de las reformas de 1962. Su parlamento se divide en dos cámaras: La asamblea nacional, integrada por 491 diputados elegidos mediante el sistema de mayoría, y el senado que va incrementándose de acuerdo a como la población francesa crece también.

Por último se hace mención del país que representa el sueño de cualquier gran ahorrador en el mundo: Suiza. Con una forma única de representación gubernamental en el mundo, Suiza y su régimen directorial; "Reunidas las dos cámaras del parlamento, eligen por mayoría absolutista, por cuatro años, un consejo federal de siete miembros que ejercen conjuntamente la autoridad gubernamental, igual que en un régimen parlamentario, el parlamento puede manifestar su desconfianza y el consejo federal no dimite; se contenta sólo con variar su política en el sentido en el que el parlamento desea. En teoría no tiene política propia: verdaderamente es sólo un ejecutante"<sup>77</sup>.

Las formas de representación gubernamental han sido muchas y actualmente son muy variadas: La presidencial, el parlamentarismo, el directorial son las formas de gobierno más comunes en la tierra. La poca atención, la distracción y la indiferencia del pueblo en asuntos de gobierno determinan en alguna medida el grado de eficacia de éste. Un gobierno en palabras de Locke, es el pueblo representado.

A través de un vistazo por el mundo, se ha revisado como se componen y como funcionan los representantes gubernamentales de algunos de los países más avanzados. Sin mucha sorpresa, se puede concluir que aunque cada uno pueda tener semejanzas con algún otro gobierno, así como sus propias particularidades, no es más que la voluntad política, el honor de ser un representante gubernamental, el control, y el castigo de la corrupción y la impunidad, lo que determina siempre y en palabras llanas un buen o un mal gobierno.

<sup>76</sup> Cfr. Vergottini, Giuseppe de "Derecho Constitucional Comparado", trad. Pablo Lucas Verdú, Madrid, Espasa Calpe, 1983, p. 434.

<sup>77</sup> Duverger, Maurice, Op. Cit. P. 157

Las dos grandes transformaciones de la historia en México (La independencia y la revolución) se hicieron desde el pueblo y con el uso de la fuerza. Las grandes transformaciones que nuestro país necesita, tendrán que ir por caminos más seguros e inteligentes. Parafraseando a Enrique Krauze: A través de una democracia sin adjetivos<sup>78</sup>.

#### 4.2 ANTECEDENTES HISTORICOS

Al final del siglo XX la organización política –con todo y la combinación de culturas– prácticamente no ha cambiado, ya que el poder político ha sido a lo largo de los años unipersonal. Con el viaje desde Aztlán, el Tlatoani es la primera gran figura política, posteriormente ese lugar fue arrebatado por el virrey. Después de la independencia el presidente de la república inició su demostración de poder político. La nación escapó de la dictadura; se saltó del presidente caudillo al presidente militar y al presidente civil. Finalmente se matiza la historia con una forma única de gobierno en el mundo; el presidencialismo mexicano.

Rescatar el papel histórico del congreso mexicano es tarea difícil. El siglo pasado es apenas, testigo de su aparición en México. Su funcionamiento ha sido cuestionado. Los resultados que ofrece, han sido en realidad resultados compartidos con el ejecutivo, o exclusivos de éste.

Dentro de la LVIII Legislatura (2000-2003), los problemas nacionales siguen creciendo<sup>79</sup>, el congreso mexicano – si ha crecido en número– deberá crecer también en

---

<sup>78</sup> Aliviar el agravio histórico contra quienes resulten responsables de la crisis en México. Exigir que el gobierno se gobierne tomando en cuenta al pie de la letra nuestra constitución. Transparencia electoral y pluralidad de partidos. Y promover una prensa liberal que use su libertad con imaginación, profesionalismo y sentido crítico, son los cuatro puntos importantes que Enrique Krauze propone para vivir en una democracia sin adjetivos. Cfr. Krauze, Enrique “Por una Democracia sin adjetivos”, Planeta, México, 1986, p.76

<sup>79</sup> Solo por mencionar el problema que más aqueja a los capitalinos; la inseguridad, el periódico “México Hoy”, publicó un artículo donde tan sólo en el D.F. la procuraduría capitalina enfrenta un rezago de 100,000 ordenes de aprehensión sin cumplir, así como 1,000,000 de expedientes a los que no se les ha dado seguimiento, mientras que el sistema penitenciario es totalmente obsoleto ya que no ha sufrido ninguna variación en 100 años. Se estima además que para el año 2001 habrá cerca de 210,000 internos – cifra muy elevada–, si se considera la infraestructura penitenciaria. Cfr. Correa, Eduardo, “Justicia rezagada en el DF” diario México hoy del 02 de octubre de 2000, p. 29

eficiencia. Unas elecciones limpias, es apenas un elemento de la democracia, y ésta sólo se consolida cuando la población en su conjunto tiene un constante mejoramiento económico y social en sus vidas. Una democracia sin bienestar no es democracia.

Según el profesor Ricardo Uvalle<sup>80</sup>, la democracia más acabada en el mundo es la de Los Estados Unidos. Después de conseguir la independencia, la nación mexicana se basó en la constitución americana para elaborar la suya. Se imitó su forma de gobierno y se consolidó el sistema de producción capitalista. Estados Unidos ha sido desde entonces enemigo de nuestra identidad, y al mismo tiempo es el modelo inconfesado de lo que se quiere ser. Estados Unidos en el mundo es un imperio y al mismo tiempo como país es una democracia. Su congreso es considerado el más eficaz del mundo; el mexicano es, y ha sido uno de los menos autónomos.

Para que el Congreso mexicano funcione existen 214 artículos que componen la Ley Orgánica del Congreso General. Conformado por 628 curules. El parlamento mexicano es sin duda uno de los más caros<sup>81</sup> y dependientes del mundo. Cada diputado dura en su cargo tres años, y cada senador seis. El ejercicio de la función de los diputados y los senadores durante tres años constituye una Legislatura. La sesión ordinaria del primer periodo del congreso comienza el primero de septiembre de cada año, y a partir del quince de marzo de cada año se celebra un segundo periodo de sesiones ordinarias. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar los asuntos de su competencia.

<sup>80</sup> Uvalle, Ricardo, profesor distinguido de la Facultad de Ciencias políticas y Sociales, en conferencia "Estado, Mercado y Administración Pública", dictada en la casa de la cultura Reyes Heróles el 21 de septiembre de 1999 en la ciudad de México".

<sup>81</sup> Los 500 diputados de la saliente Legislatura (LVIII) recibieron un pago adicional por fin de labores o "bono de marcha" de \$288,000.00 pesos. Su sueldo mensual fue de \$65,056.78. Se les pago teléfono celular y localizador personal, gastos de salud, vehículo para su uso individual y un lugar de estacionamiento techado, \$18,840.55 mensuales para "asistencia legislativa", \$23,364.57 mensuales para "atención ciudadana", \$1,000.00 como apoyo para transporte terrestre. Tarjeta IAVE para pago en carreteras de cuota, 9 empleados cuyos honorarios los paga la cámara. Línea telefónica con larga distancia. Servicio de cómputo con acceso a internet. Circuito cerrado de TV y seguro de vida. Cfr. Castro Verona "Ser Diputado un buen negocio" Diario Noroeste de Culiacán p 10-A del 31 de agosto del 2003. Además para la nueva LIX legislatura (2003-2006), se destinaron 11, 000, 000. 00 mensuales para las 42 comisiones. Para cada una de las comisiones se destinaron \$31,950.00 mensuales para gastos de operación y \$8,029.00 al mes como parte de un fondo fijo. Quien preside una comisión podrá contratar, por honorarios, un secretario técnico que gane \$32,270.00 al mes, dos asesores de \$29,400.00 para cada uno y un asistente parlamentario que tendrá un salario de \$16,350.00. El presidente de cada comisión contará con un coche y un teléfono celular. La cámara pagara por su cuenta a dos secretarios, un chofer y dos auxiliares administrativos para el servicio de la comisión. Los 191 secretarios de las comisiones podrán contratar un asesor B al que le paguen \$23,520.00 mensuales, y los trabajadores que requieran laborar todo el día tendrán una prestación extra de 4,664.00 en vales de comida. Cfr. Hidalgo Jorge, Arturo, "Destinan a comisiones \$11 millones mensuales" El Debate de Culiacán, del 4 de octubre de 2003 p. 25-A.

El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el quince de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 constitucional, caso en el cual las sesiones podrán extenderse hasta el treinta y uno de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más del treinta de abril del mismo año. En la ceremonia del informe presidencial, antes del arribo del presidente de la República hará uso un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurren, el presidente del congreso contestará el informe en términos concisos y generales. Durante el informe no procederán intervenciones o interrupciones, las cámaras analizarán el informe por materias; en política interior, política económica, política social y política exterior<sup>82</sup>.

#### 4.2.1. EPOCA PREHISPÁNICA

De acuerdo con las predicciones de los oráculos, la tribu azteca partiría de algún lugar del norte llamado Aztlán, en la segunda mitad del siglo XII. Un siglo y medio más tarde, el oráculo del Huitzilopochtli, había anunciado a los ancianos que encontrarían en algún lugar en medio de los juncos y las cañas; un sauce, una rana y un pez blanco. Cuando los ancianos encontraron estas señales, durante la noche, Huitzilopochtli llamó al sacerdote Cuauhcoatl y le ordenó ir en busca de un cacto tenochtli sobre el cual estaría alegremente reposada un águila, allí se fundó la gran ciudad de México-Tenochtitlan, allí donde el águila lanza su grito, abre las alas y come, allí donde la serpiente fue devorada<sup>83</sup>.

Ningún gobierno ha practicado la religión (El politeísmo y el ceremonialismo son los dos aspectos fundamentales de la religión mexicana antigua), como lo hicieron nuestros antepasados. "Por las escasas indicaciones que se tienen de los documentos sobre este periodo antiguo, al parecer se puede deducir que el modo de gobierno de los aztecas era, a la sazón, una democracia trivial rematada por un teocracia: para cada fracción, un jefe elegido por su consejo; para el conjunto de la tribu... los ancianos, guiados por los sacerdotes, o sacerdotes ellos mismos; en la cúspide, el propio dios, gobernado por los oráculos que hacía oír a sus servidores.

---

<sup>82</sup> Cfr "Ley Orgánica del Congreso General", artículo 4 y 8 p. 7 Porrúa México 1998.

<sup>83</sup> En la presente investigación se pudo haber hecho referencia también a los mayas y la estrellas, a los huicholes y su magia, a los mixtecos y zapotecos en Oaxaca, a los tarahumaras y su resistencia, a los totonacas y su arquitectura, a los huastecos y su agricultura, a los coras y sus tradiciones, a los olmecas y su arqueología, sin embargo considerando el objeto de estudio, se hablará en este punto sólo de los Aztecas, quienes tal vez tuvieron la organización política más completa de la era prehispánica.

El término teocracia se aplica aquí de manera particularmente exacta, puesto que el jefe de la tribu no es un hombre, sino el dios en persona”<sup>84</sup>.

A la llegada de los españoles había una gran diversidad social y cultural en los territorios que habrían de constituir el México actual. Mesoamérica se caracterizaba por una gran diversidad lingüística y por la fragmentación de unidades sociopolíticas de reducida extensión geográfica. La sociedad y la cultura del centro de México es típica de Mesoamérica en general; es la mejor conocida de todas y era además la que había logrado abarcar en grados variables de dominio la mayor parte del territorio que hoy es la mitad sur de la República Mexicana. La ciudad de México no existió como un gran capital de un imperio, sino en el último siglo antes de la conquista española.

Lo que los españoles llamaron el “imperio azteca”, no era otra cosa que la federación de tres tribus: los mexicas, los texcucanos (de texcoco) y los de Tlacopan (Tacuba). La tribu más desarrollada era la de los mexicas. En la sociedad de los mexicas los máximos funcionarios no llegaban al poder por herencia sino por elección. El consejo o (Tlacotan) tenía dos funcionarios principales, el tlatoani (el que habla), y el ciuacoatl (mujer serpiente).

“Para elegir al tlatoani se reunía a los miembros de un clan que habían venido dedicándose y preparándose para la tarea política, todos ellos descendientes del primer tlatoani, Acamapichtli, y se elegía al de mayores méritos. El tótem representativo de este importante clan era el águila”<sup>85</sup>.

Al respecto, Pedro Carrasco tiene un punto de vista menos democrático y más autoritario del tlatoani: “... el tlatoani era la autoridad suprema de su señorío y combinaba funciones civiles, militares, religiosas, judiciales y legislativas. Era también el centro rector de la organización económica: recibía servicios y tributos de la gente común, así como los productos de ciertas tierras... especialmente asignadas a su sustento...podía además asignar recursos de tierras o tributos a otros señores... el tlatoani era generalmente noble de nacimiento... gobernaba de por vida y por lo general lo sucedía algún pariente.”<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Jacques, Soustelle, “El Universo de los Aztecas”, F.C.F., México, 1986, p.31.

<sup>85</sup> Moctezuma Barragán, Pablo, “Moctezuma y el Anahuac”, Noriega, México, 1996, p.13.

<sup>86</sup> Carrasco, Pedro, “Historia General de México”, El Colegio de México, 1981, tomo I, p. 193



Si el tlatoani tenía el rango más elevado dentro de la organización estamental azteca, el teuctli tenía el segundo rango dentro de la organización estamental. Un teuctli era creado por el tlatoani y para su conservación requería la aprobación de él. Un teuctli estaba a cargo de la administración de la gente y además ocupaba puestos de la organización política bajo el poder supremo del rey<sup>87</sup>.

El tercer grado en la organización estamental lo ocupaba el noble o pilli, literalmente quiere decir "hijo". Este rango lo alcanzaban los hijos de los teuctlis o tlatoanis<sup>88</sup>.

El calpulli era la base social en la que los habitantes se congregaban por lazos familiares, subsistía la sociedad gentilicia, en la cual el principio de organización es el clan y no la división territorial. Cada calpulli tenía su representante en el Tlatocan, integrado además por un consejo de cuatro sabios. La máxima autoridad del calpulli era la asamblea donde se resolvían todos los problemas de acuerdo a la voluntad general y la tradición. "Todos los problemas, las contradicciones y los planes se llevaban a reunión de asamblea para su resolución. Los dirigentes sólo ejecutaban lo acordado por la asamblea, donde todos los presentes discutían y debatían a profundidad los problemas. Luego de profundas reflexiones se decidía por consenso. El Tlatoani... al final sintetizaba el sentir general, tomando la palabra para concluir una vez que el problema había sido extensamente abordado"<sup>89</sup>.

Dentro del calpulli había una diferenciación marcada; los pilticayotl, que tenían privilegios muy marcados de acuerdo al mérito, y los maceualtin, que eran los trabajadores comunes que realizaban las más variadas actividades sin entrañar una responsabilidad especial ante la comunidad. "Sobre la base del calpulli se levantaba todo el edificio de la organización política. Cada Calpulli tenía una vida autónoma y autosuficiente, y su gobierno estaba encabezado por la asamblea y representado por un animal protector o tótem"<sup>90</sup>.

---

<sup>87</sup> Idem, p. 193

<sup>88</sup> Idem, p. 194

<sup>89</sup> Moctezuma, Barragán, Pablo, Op. Cit. p. 18

<sup>90</sup> Idem. p. 20.

#### 4.2.2. EPOCA COLONIAL

Los Oráculos de los aztecas tenían razón. La serpiente devorada por el águila representaba la señal definitiva donde se erigiría la gran ciudad de México-Tenochtitlan, lo que nunca predijeron, es que esa gran ciudad serviría un par de siglos más tarde, para que los españoles encontraran en ella el centro de operaciones más importante de todas sus colonias. La lucha de independencia es con toda seguridad el acto más importante de nuestra historia. Lo interesante no es cómo se consiguió, sino ¿por qué se esperó 300 para iniciarla?

“La conquista trajo a México aventureros con espíritu de codicia, a fanáticos que impusieron una nueva religión, a pícaros que querían adquirir riqueza y prestigio para regresar a España como caballeros. Y a diferencia de los colonizadores norteamericanos, los conquistadores que vinieron a México, a su cabeza, no trajeron la reforma, sino la contrarreforma; no la visión humanística del cristianismo, sin la inquisición”<sup>91</sup>. Por eso no resulta casual que en las cartas de relación de Hernán Cortes, hable más de las riquezas naturales y del oro que de la misma evangelización de los indígenas.

El virrey y la iglesia monopolizaron el poder político durante tres siglos en la Nueva España. La corona española y el Consejo de Indias (cuerpo colegiado creado en 1524 que actuaba como legislador, administrador y juzgado de última instancia; siempre teóricamente de acuerdo con el monarca), trataron de comprender en leyes a todos los miembros de la sociedad indiana. “Lo que hoy se considera organización social y política se llamaba en el siglo XVII orden de república. Dentro de él hubo dos repúblicas, “la de indios y la de españoles”. La primera se consideró objeto principal de las autoridades pues estaba constituida por hombres “débiles”, expuestos a la voracidad de los españoles...”<sup>92</sup>.

6, 122,354 habitantes conformaban la Nueva España a finales del siglo XVIII, 1, 000,000 de ellos eran criollos y sólo 70,000 eran peninsulares. A pesar de tan enorme diferencia, y de que las leyes consideraban a criollos y españoles por iguales, todos los cargos importantes y bien remunerados tanto del gobierno como de la iglesia, estaban en manos de los españoles europeos, aún en contra de disposiciones terminantes de las leyes<sup>91</sup>.

<sup>91</sup> Careaga, Gabriel, “Los espejismos del Desarrollo”, Océano, México, 1983, p. 176.

<sup>92</sup> Lira Andrés y Muro, Luis “Historia General de México”, El Colegio de México, México, 1981, tomo I p. 438.

<sup>91</sup> Cfr. Toro, Alfonso, “La Revolución de Independencia y México Independiente”, Patria, México, 1955, p.20.

Nueva España es una colonia incorporada a los reinos de Castilla y de León. Por cada 15 millones de pesos que producía la Nueva España para la corona, 8 millones salían del país sin dejar ningún provecho, para ser invertidos en las otras colonias o en la Península. Los españoles fueron legalmente los únicos europeos admitidos en las colonias hispanoamericanas. Las ciudades y villas eran las poblaciones con prestigio y título reconocido. Los cargos en los cabildos eran ocupados por todos los hombres de orden que no fueran indios, negros o castas.

La única titular del gobierno y decisiones en los dominios americanos era la corona española. "...la relación señor-vasallo fue el meollo de la legitimación de la autoridad central. No era el buen orden legal, era el rey, como señor soberano, quien, por serlo, podía y debía imponer la vigencia de las leyes"<sup>92</sup>. La centralización y el monopolio efectivo del poder se hacía desde la península.

En la Nueva España, el dispositivo político estaba compuesto por el Virrey y la Real Audiencia (cuerpo colegiado encargado principalmente de las funciones judiciales). Para los acuerdos de este organismo, el Virrey era el presidente. En los distritos o jurisdicciones de justicia había alcaldes mayores y corregidores, como jueces y autoridades distritales; y bajo éstas, localmente, en villas y ciudades de españoles, y pueblos de indios estaban los cabildos.

En lo político, el Virrey en la Nueva España era el jefe. Era también jefe militar, capitán, general de todos los territorios, era la suprema autoridad administrativa, compartía además la máxima autoridad eclesiástica como vicepatrono de la iglesia. Nombraba a los gobernadores de las provincias, y en los distritos más pequeños a los corregidores y alcaldes mayores, quienes como jueces, dependían también de la audiencia. Esos funcionarios menores actuarían como intermediarios entre las autoridades españolas y los indígenas, y llegarían a desempeñar un papel importante en el control político y económico al encargarse del cobro de los tributos<sup>93</sup>.

<sup>92</sup> Lira, Andrés y Muro Luis, Op. Cit. p. 455

<sup>93</sup> Cfr. Moreno Toscano, Alejandra, "Historia General de México", El Colegio de México, México 1981, Tomo I p. 355.

Como si el control total tanto en lo político, cultural, económico y social no fuera suficiente para la corona, el Papa concedió además a los Reyes Católicos, el regio patronato indiano, de tal suerte, que al monopolizar también la empresa evangelizadora, la corona ejercía en las indias plena potestad canónica en materia disciplinaria, en nombre del Papa y su aprobación explícita. El objeto era asegurar la armonía entre el poder temporal y espiritual. Esto fortaleció aún más la hegemonía del monarca español.

En marzo de 1808 las tropas de Napoleón invaden España. El imperio más grande de la cristiandad padece de fortaleza junto con su rey Carlos IV quien junto con su hijo Fernando, caen además prisioneros y renuncian a sus derechos ante Napoleón. En Madrid, el pueblo español inicia la resistencia contra el invasor. Desde la península comienza a escucharse noticias del vacío de la corona. En Nueva España dos partidos antagonicos dan

respuestas encontradas ante tal situación; por una parte, el partido criollo, acepta el derecho de Fernando VII a la corona y no le niega obediencia; "pero introduce una idea que cambia el sentido de su dominio: la soberanía le ha sido le ha sido otorgada al rey por la nación de modo irrevocable... el rey no puede disponer de sus reinos a su arbitrio, son contrarias a los derechos de la nación... por consiguiente, la autoridad no subsiste, ausente el monarca, en el Virrey y en la Real Audiencia, sino en el conjunto de la nación novohispana"<sup>94</sup>.

Francisco Primo de Verdad y Francisco Arzate, dos letrados criollos, regentes de la ciudad de México, entienden muy bien la coyuntura política. Para que la soberanía tuviera sustento, pronunciaron por primera vez la palabra congreso permanente -- contrario al temporal sugerido por el partido europeo-. Argumentan que la verdadera representación se encuentra en el ayuntamiento, planean una junta constituida fundamentalmente por diputados de todos los cabildos seculares y eclesiásticos. "El congreso se concibe así como una ampliación en el plano nacional de la representación popular que ostentan los ayuntamientos"<sup>95</sup>.

Este congreso propuesto, sin duda representa el primer paso a la independencia, al aprovechar la ausencia del rey para intentar que la nación recobrara su potestad legislativa.

<sup>94</sup> Villoro, Luis "Historia General de México", El Colegio de México, México 1981, tomo I, p. 606

<sup>95</sup> Idem, p. 609

#### 4.2.3 EPOCA INDEPENDIENTE

Hacia 1810 Las cortes de Cádiz representaron la última vía pacífica para la liberación. Un cuerpo representativo, formado por 16 miembros, marchó a España a defender los intereses de la Nueva España. En las cortes de Cádiz revelaron la injusticia política que obstaculizaba el desarrollo natural de los pueblos que habían quedado bajo el reino de la península<sup>96</sup>.

Cuando el Licenciado Primo de verdad, se refirió a que la soberanía debía residir en el pueblo, seguramente algún peninsular debió cuestionarle a que tipo de pueblo se refería. Al margen de esto, un movimiento súbito, anárquico y explosivo producto de la miseria y de la incultura, inició un par de años más tarde: la independencia. De esta forma la primera gran revolución popular de la América hispana se había iniciado.

Durante el inicio del movimiento, Hidalgo comparte las ideas de su clase y piensa en un congreso compuesto de representantes de todas las ciudades, villas y lugares del cuasiextinto reino, sin embargo, reconoce de alguna forma la necesidad de seguir ligado a Fernando VII. De hecho, la voz de la nación rebasó el sentido tradicional y adquiere el significado de la voluntad de las clases populares.

El documento emanado en las cortes de Cádiz, fue la constitución de Cádiz de 1812, cuya vigencia sería breve. "La vuelta al absolutismo, con el retorno de Fernando VII al trono español en 1814, implicó la cancelación temporal de éste esfuerzo liberal; abolió la constitución, disolvió las cortes, e inclusive se encarceló a diputados. Cádiz significó sólo un aspecto del ansia de libertad que prevalecía en los territorios hispanoamericanos<sup>97</sup>.

En 1813, José María Morelos y Pavón consideró necesario crear un cuerpo representativo, investido de autoridad del que emanara la voluntad nacional. En septiembre se iniciaron los trabajos del congreso de Chilpancingo, los representantes designados a participar en este primer esfuerzo legislativo nacional fueron letrados, eclesiásticos y abogados. Se inauguró con un discurso leído por Morelos "Los sentimientos de la Nación", en el que se expresaban las disposiciones de orden político, económico y social que deberían considerarse en la futura legislación nacional.

<sup>96</sup> Cfr. Museo Legislativo "Los sentimientos de la nación", México 1999, p. 24

<sup>97</sup> Idem p. 24

La realización de éste congreso puso de manifiesto la capacidad de la nación para gobernarse a sí misma. Entre los puntos más importantes de los 23 contemplados por Morelos destaca la división de los poderes en ejecutivo, legislativo y judicial y la capacidad del congreso par hacer leyes. El 22 de octubre de 1814 se estableció el primer esbozo de la constitución mexicana; la de Apatzingán, donde se establece que el poder legislativo estaría representado en una sola cámara de Diputados.

La constitución de Apatzingan es la versión doctrinaria americana de los principios universales proclamados por los revolucionarios franceses. En ella quedaron contenidas muchas de las garantías individuales: la soberanía radica en el pueblo; su ejercicio corresponde a una asamblea de representación popular; es la expresión de la voluntad general; se establece la división clásica de tres poderes, los cuales no podrán ejercerse por una sola persona. El ejecutivo quedó depositado en tres personas con igual autoridad, y el gobierno no se instituye para beneficio de un familia, de un hombre o de una clase<sup>98</sup>.

Después de la entrada triunfal del ejército trigarante, en su inicio Iturbide gobernó con el congreso, sin embargo en las sesiones legislativas, los legisladores fueron un verdadero poder que se opuso al ejecutivo y ventiló los ideales de quienes representaban a las fuerzas más importantes del país. En respuesta Iturbide disolvió el congreso para ejercer por sí sólo el gobierno nacional.

Con la abdicación de Iturbide, nombra un triunvirato integrado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete. Al mismo tiempo “de acuerdo con las bases constitucionales aceptadas por el “Segundo Congreso Mexicano” del 24 de febrero de 1822, el poder legislativo tenía las siguientes características: la soberanía nacional residía en el congreso, el cual se componía de una sola cámara integrada por diputados representantes de la nación, reservándose éste el ejercicio el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión. México pasó definitivamente de ser una monarquía a una República federal, según la constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos el 4 de octubre de 1824. De esta forma “...el congreso convocó nuevamente a elecciones par dar paso al congreso constitucional (compuesto de una cámara de diputados y otra de senadores)”<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> Cfr. Villegas Moreno, Gloria, “Historia sumaria del Poder Legislativo”, Instituto de Investigaciones legislativas, México 1997, tomo I, p. 88

<sup>99</sup> Museo Legislativo Op. Cit. p. 26

La constitución de 1824 fue la primera carta de tipo federal y sistema bicameral. “La cámara de diputados se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los estados, en elección directa. En cuanto a la cámara de senadores, ésta se compondrá de dos senadores por cada estado, elegidos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovadas por mitad cada dos años...”<sup>100</sup>.

La yorkina, garante del federalismo, y la escocesa que agrupaba en su seno a antiguos centralistas, caducos Iturbidistas y partidarios del antiguo orden, reflejaron desde el inicio las tendencias encontradas del nuevo congreso bicameral. 1836 representó un regreso al centralismo. La constitución centralista de 1836 organizó un nuevo sistema de gobierno y los dividió en cuatro: Ejecutivo, Legislativo –compuesto por dos cámaras: de diputados y de senadores-, judicial y conservador controlador de los otros tres. Sin embargo el centralismo no alcanzó el consenso general. Muy pronto los intereses de los antiguos estados salieron a relucir en búsqueda del ejercicio de la soberanía y los nuevos temas legislativos comenzaron a girar a favor del federalismo.

Siendo presidente Anastasio Bustamante, el congreso presionó para restaurar el federalismo. En 1841 el presidente disuelve el congreso, nombra presidente provisional a Antonio López de Santa Ana y organiza una junta de representantes integrada por miembros de los departamentos. Sin embargo el poder legislativo –quien verdaderamente rivalizaba con ejecutivo- desconoció éste proyecto y defendió el sistema representativo, republicano y federal.

Con la guerra contra Estados Unidos, la fracción liberal del congreso tomó fuerza. El 20 de abril de 1853, la cámara de diputados otorgó a Antonio López de Santa Ana el poder para gobernar a México en 1853, quien contaba con el apoyo de militares, del clero, y del partido conservador. Diversos levantamientos en todo el país se generalizaban en contra de los conservadores y en defensa de los principios liberales. Controló al congreso por medio de un consejo de gobierno, designado por el propio Santa Ana, y que, en ningún momento presentó oposición a las políticas del presidente.

En agosto de 1855 Santa Ana abandona el país y con la revolución de Ayutla, Juan Alvarez es designado presidente interino, quien presenta la convocatoria para formar un nuevo congreso constituyente el cual debería iniciar sus actividades en febrero de 1855.

---

<sup>100</sup>Cravioto Cortes, Carlos, Op. Cit. p.36

8 títulos y 120 artículos integraron la constitución de 1857. El poder legislativo quedó constituido por una sola cámara; la de diputados<sup>101</sup>. El congreso constitucional que había elegido Comonfort presidente de la República y Benito Juárez presidente de la suprema de justicia, confirió al ejecutivo facultades extraordinarias para gobernar. Los conservadores presionan a Comonfort para derogar las reformas liberales, desde el lado liberal. Benito Juárez lo enfrenta y aquel abandona el país. En consecuencia se dan dos gobiernos paralelos. Uno encabezado por Benito Juárez u otro presidido por Félix Zuloaga a quien una junta de representantes había electo presidente.

En Veracruz se decretan las leyes de Reforma; establecieron el fin de la separación Iglesia-Estado. Con la victoria de los constitucionalistas sobre los reaccionarios. Juárez convocó a elecciones presidenciales y de diputados. En 1861 en congreso declara presidente constitucional a Benito Juárez. En ese mismo año el legislativo aprueba una iniciativa presidencial para suspender pagos de deudas y obligaciones extranjeras durante dos años. La consecuencia es la intervención francesa de Maximiliano de Habsburgo<sup>102</sup>.

Cuando en 1867 Juárez hace su entrada triunfal a la ciudad de México después de la caída del imperio, otorga a los miembros del clero el derecho a votar y les permite ocupar un asiento en el congreso. Al mismo tiempo difundió un comunicado literario donde decía "...el gobierno de la República no se dejará inspirar por ningún sentimiento de pasión contra los que han combatido... entre los individuos como entre las naciones el respeto al derecho ajeno es la paz... en nuestras libres instituciones, el pueblo mexicano es el árbitro de su suerte... terminada la guerra mi deber es convocar al pueblo para sin ninguna presión elija con absoluta libertad a quien quiera confiar sus destinos"<sup>103</sup>.

<sup>101</sup> Bicameralismo y unicameralismo fueron ampliamente debatidos en el constituyente de 1856-57. Al Senado se le acusó de ser ineficaz, ya que en lugar de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los estados, se olvidaba de ellos y los oprimía, por lo que fue suprimido, decretando su desaparición y el establecimiento del unicameralismo. En consecuencia, el Congreso de la Unión se compuso de una sola asamblea integrada por diputados, Cfr. Cravioto Cortes, Carlos, Op. Cit. p. 40

<sup>102</sup> Durante la intervención el congreso y todo el gobierno juarista es desconocido. Se proponen la formación de una junta superior de gobierno que a su vez elegiría a tres personas que ejercerían el poder ejecutivo. Esta junta integrada por 215 individuos formarían la Asamblea de notables que de inmediato signó un documento encaminado a dar forma al gobierno intervencionista. En él se disponía que la nación adoptaba una monarquía moderada y hereditaria con un príncipe extranjero, el cual tendrían el título de emperador de México, Cfr. El Museo legislativo, Op. Cit. p. 32

<sup>103</sup> González, Luis, "Historia General de México", El Colegio de México, México 1981, tomo II, PP. 900-901



La muerte de Juárez facilitó a Sebastián Lerdo de Tejada su ascenso como presidente de la república. Durante su régimen lo más relevante en torno al legislativo fue la restauración de la cámara de senadores, quienes serían dos por cada estado y elegidos cada cuatro años. Este regreso al bicameralismo se haría permanente en la vida constitucional de México.

La dictadura de Porfirio Díaz, limitó la autonomía del poder legislativo. El congreso porfirista no logró beneficiar a la mayoría de la población<sup>104</sup>, y sus representantes diputados y senadores, se encontraban muy lejos de cuidar los intereses de la mayoría, ya que sólo se limitaban a acatar órdenes del dictador, sin poner mayores trabas a sus decisiones.

Sin duda el poder legislativo se constituyó durante buena parte del siglo pasado en la institución más fuerte del país, con mayor peso incluso que los poderes ejecutivo y judicial.

#### 4.2.4 EPOCA POSTREVOLUCIONARIA

Al inicio del siglo XX la miseria y la desigualdad lastimaba a tres de cada cuatro mexicanos. Con el plan de San Luis Madero propuso “Sufragio efectivo y no reelección”, y al frente del partido nacional democrático, Madero obtuvo el triunfo en las elecciones para presidente. Heredó un poder legislativo porfirista, trabaja un año con él y es renovado, pero la cámara de diputados, autónoma e independiente en muchos años, realizó una fuerte labor de oposición al régimen maderista con una independencia no ejercida antes. Por su parte el senado, se renovó sólo en parte y en él quedó un grupo importante de hombres del antiguo régimen. Durante los primeros años de la revolución, el congreso fue escenario de intensos debates entre revolucionarios y porfiristas.

Después de la decena trágica, comenzaron los cambios sustantivos en la cámara, y sus diputados fueron abandonándola paulatinamente para unirse al movimiento revolucionario. El crimen del mejor chiapaneco de la historia; Belisario Domínguez – asesinado durante el pronunciamiento de un discurso en contra de Huerta– preocupó al congreso el cual pide cuentas al presidente usurpador Huerta y demanda garantías. El consejo de ministros de Huerta solicita a la cámara de diputados que revocara su determinación y se le informó que en caso de no hacerlo se le disolvería por medio del

---

<sup>104</sup> Según el censo de 1900, la población en México era de 13,500,000 habitantes. De ellos, tres cuartas partes vivía en rancherías y poblados y, consecuentemente, distantes de la civilización moderna y progresista que se pregonaba, Cfr. El Museo Legislativo, Op. Cit. p. 34

la fuerza pública. El presidente de la Cámara se negó y 84 diputados fueron hechos prisioneros y llevados a la penitenciaría. Ante esta situación el senado acordó su propia disolución en 1913.

En 1916 formalmente se vuelve a instalar un poder legislativo en México. Venustiano Carranza impulsa la idea y convoca a un congreso constituyente, que debía introducir algunas modificaciones en la carta magna de 1857. "Del proyecto presentado por Carranza fueron aceptados los cambios en cuanto a la organización política del país, que le reafirman su carácter presidencial... como la de 1857, la constitución de 1917 establecía el sistema federal, la separación de poderes, la no reelección, un poder legislativo en dos cámaras y una comisión legislativa permanente. A diferencia de su antecesora, dio gran fuerza al ejecutivo"<sup>104</sup>.

En las elecciones para el congreso de la unión de julio de 1918, el partido liberal constitucionalista mejor organizado que otros partidos, tuvo la mayoría, pero hubo múltiples acusaciones de fraude. La recién instalada XXVIII legislatura se caracterizó por su resistencia frente a Carranza ya que sus integrantes tenían preferencia hacia Obregón.

Con el Plan de Agua Prieta se desconoce a Carranza como presidente y se nombra jefe del ejército libertador constitucionalista al gobernador de Sonora, Adolfo de la Huerta<sup>105</sup>. Después de las elecciones presidenciales de 1920 Alvaro Obregón toma posesión como presidente constitucional. Este tiempo de reacomodo tuvo una acción más política que legislativa.

Con Plutarco Elías Calles en la presidencia, el congreso tuvo una activa participación luego de que la incipiente estabilidad se rompió en 1926 al enfrentarse la Iglesia al Estado. Por su parte Obregón hace gala de su extravagancia caudillista, y obliga al congreso a modificar la constitución para que fuese posible la reelección siempre y cuando no fuese por un periodo inmediato.

<sup>104</sup> El museo legislativo, Op. Cit. p. 39

<sup>105</sup> El episodio conocido como rebelión delahuertista puso de manifiesto la contradicción existente entre caudillismo e institucionalización. Desde el punto de vista de la institucionalización, su resultado puede considerarse como un retroceso; sin embargo, la rebelión de la Huerta contribuyó al proceso institucionalizador en la medida en que eliminó a un considerable grupo de caudillos que pretendían suceder a Obregón. Por este motivo es un acontecimiento importante en la formación del estado mexicano. Cfr. Matute, Alvaro, "Evolución del Estado Mexicano" Caballito, México, 1994, tomo II, p. 126

En 1929 Vasconcelos, quien fuera ministro de educación con Obregón, rompió con el grupo dominante, y lanzó su candidatura a la presidencia con un gobierno que centró su campaña en la denuncia del vacío moral del grupo en el gobierno, sin embargo, no tuvo la fuerza militar para imponerse y dejó al país.

Para sustituir al recién reelegido Obregón –asesinado en Coyoacán–, el congreso designó a Emilio Pórtés Gil presidente provisional. Con la creación del Partido Nacional Revolucionario, Pascual Ortiz Rubio gana las elecciones en 1929.

Dos decretos presidenciales fueron ampliamente debatidos por el congreso: la abolición de la pena de muerte y la doctrina Estrada. Calles era reconocido como el jefe máximo de la revolución. Desde él se controlaba al congreso a través del presidente de la república. Ortiz Rubio advierte esto en 1932 y renuncia a su cargo. El congreso designa al general Abelardo L. Rodríguez como presidente provisional. En marzo de 1933 en sesión extraordinaria el congreso se reúne para reestablecer el principio de la “No reelección”.

Con Lázaro Cárdenas se inaugura los planes sexenales, desaparecen los caudillos, se profesionaliza al ejército. Con la expulsión de Calles del país, el nuevo régimen político conocerá la nueva forma de gobierno: El presidencialismo mexicano.

### 4.3 ORGANIZACIÓN Y ATRIBUCIONES

65,000 pesos mensuales por diputado, y 90,000 por senador representan sólo el sueldo del congreso mexicano. Sin considerar el costo de los congresos locales de cada entidad federativa, el congreso general de la República le cuesta al país cada mes 44 millones de pesos, es decir, 528 millones de pesos al año, por lo que una legislatura representa 1584 millones de pesos. A esto tenemos que agregar las compensaciones que cada legislador recibe de acuerdo a la comisión (*ver anexo 1A, 1B, 1C, 1D, 1E*) a la que pertenezca. Por si esto no fuera poco cada legislador tiene un equipo administrativo de trabajo, y por cada diputado y senador hay un suplente. Además habrá que imaginar el gasto que cada partido político crogó en campañas preelectorales para llevar a sus candidatos al congreso. También hay que sumar a la cuenta el costo del día de las elecciones; gasto que se hace a veces por duplicado y triplicado en las entidades dentro de una legislatura, al elegirse en ocasiones a Gobernador y legisladores por separado. Por lo que surge una primera reflexión: Hay que reducir costos haciendo coincidir las elecciones federales y estatales así como las de gobernador y presidentes municipales y congresos locales.

Este punto aumenta el grado de interés de éste Tesina, no sólo por lo necesario que son las buenas leyes, sobre todo para economías emergentes como la nuestra, sino por lo oneroso que resulta tener un congreso aparentemente ineficiente. Ciertamente la LVIII legislatura fue representativa, pero muy poco propositiva. Quedaron pendientes en la agenda legislativa las reformas estratégicas más importantes para el país: Social, fiscal y energética. El compromiso es por lo tanto mayúsculo e inmediato para la entrante LIX Legislatura (2003-2006).

La democracia en números sería un tema interesante para cualquier otra investigación. No sólo son elecciones y partidos políticos lo que construye una democracia. El primer indicador de cara al siglo XXI, será el bienestar socio-económico de cada familia mexicana.

Habrà que recordar que existen 31 legislaturas locales más la cámara de representantes del D.F. y que de acuerdo con el artículo 71 de la constitución el derecho de iniciar leyes o decretos en primer lugar corresponde al presidente de la República, después al congreso general y por último a las legislaturas locales. El asunto de las leyes en México es un tema ya muy serio. Hay problemas en los que el gobierno prácticamente no tiene control; la inseguridad y el desempleo son algunos de ellos.

Los tiempos difíciles actuales, demandan una reestructuración del marco jurídico y político del poder legislativo en cuanto a su estructura, organización, funcionamiento, prerrogativas, atribuciones y principalmente su control sobre el ejecutivo, sin embargo cabe hacerse una pregunta ¿Por qué muchas leyes son elaboradas, de tal suerte, que es difícil su comprensión para los ciudadanos?

Es muy rescatable además, la importancia constitucional que le congreso mexicano tiene "En México, la institución representativa... es generalmente denominada por la constitución, por su ley orgánica y por su reglamento como "Congreso General" (art. 50 constitucional y art. 1 de la Ley Orgánica de Congreso General), pero comúnmente se le ha denominado "Congreso de la Unión", el cual se divide en dos Cámaras: De diputados y de senadores. La constitución hace referencia al Congreso principalmente del artículo 50 al 79, pero también otros artículos comprenden, directa o indirectamente, al congreso mexicano como son el 3º, 26 a 29, 37, 41, 44, 46, 49, 84 a 90, 93, 95 a 99, 100, 102, 105, 108 a 114, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 125, 127, 128, 139 a 133 y 135, así como diversos artículos transitorios"<sup>106</sup>.

<sup>106</sup> Pedroza de la Llave, Susana Talía, "El Control del Gobierno: Función del poder Legislativo", INAP, México, 1996, p.195

A pesar de este soporte constitucional, y con el aumento de legisladores federales en las cámaras como ya se ha mencionado- el congreso no refleja avances significativos sobre todo en los problemas principales de los mexicanos. “De 1988 a finales de 1994, el congreso de la unión se integraba con 564 parlamentarios: 500 diputados y 64 senadores. Pero con la reforma constitucional de 1993, aumentó substancialmente la integración del congreso mexicano a 628 parlamentarios en total: 500 diputados y 128 senadores<sup>107</sup> .

#### 4.3.1 LEGISLATIVAS

Esta es tal vez la función principal del congreso. La función legislativa esta referida a la creación del derecho, es por tanto una función jurídica que consiste en anunciar en textos breves, coherentes, claros y precisos aquellos que la costumbre o el querer ser de una nación han instituido o pretenden instituir como norma para regir conductas o relaciones colectivas o individuales.

“La ley debe ser honesta, justa, posible, conforme a la naturaleza y a las costumbres patrias, conviene al lugar y tiempo, necesaria, útil, clara, no sea que induzca al error por su oscuridad, y dada la ley no para el bien privado sino para utilidad común de los ciudadanos<sup>108</sup> .

El congreso es el órgano representativo de la sociedad, es el órgano legislativo del gobierno. Como resultado de una separación estricta del principio de separación de poderes se determinó que todo lo referente al establecimiento de normas debía corresponder al parlamento, mientras que el ejecutivo sólo podía asumir su aplicación; a pesar de ello, el advenimiento del Estado social de derecho produjo un importante cambio en esta situación, pues se hizo traspasar con carácter creciente atribuciones normativas al ejecutivo por dos vías:

- a) la potestad reglamentaria del gobierno y
- b) la facultad de dictar disposiciones administrativas con carácter de ley (decretos-ley y decretos legislativos)

<sup>107</sup> Idcm, p. 196

<sup>108</sup> Berlín, Valenzuela, Francisco, “Derecho Parlamentario”, F.C.E., México 1995, p. 138

Como resultado de lo anterior, el parlamento llegó a producir sólo una parte de las normas que integran el orden jurídico, por lo que es frecuente escuchar que hoy se gobierna legislando. "De este modo el ejecutivo, igual que los partidos de oposición o grupos de presión, pueden tener intervención indirecta en el proceso legislativo, por medio de sus bases de apoyo parlamentario"<sup>109</sup>.

Para que una propuesta se convierta en ley, se tiene que deliberar, votar y aprobar. Esta será la expresión de un compromiso a cumplir y de virtual sometimiento a las sanciones potenciales que en la propia norma se establecen para casos de incumplimiento, por parte del representante, en nombre del sí mismo y de quienes le otorgan el mandato.

Atendiendo a la jerarquización de las normas jurídicas, la legislación ordinaria se ubica en un nivel inferior al de la constitución, emana del poder legislativo siguiendo un procedimiento establecido en la propia constitución.

"La legislación como fuente formal del derecho presenta algunas características :

- 1) se trata de un procedimiento para la creación de normas jurídicas generales;
- 2) dicho procedimiento debe observar determinadas formalidades y se manifiesta en forma escueta;
- 3) existe cierta jerarquización entre las leyes que la integran, y
- 4) es producto de las políticas escogidas por los poderes del estado"<sup>110</sup>

La nueva legislación no debe descansar sólo en el compromiso con el ejecutivo, los partidos políticos y/o la administración pública. Sin diagnósticos críticos, la representación en el congreso se encuentra rodeada ahora por órganos más informados, y por una sociedad más demandante y crítica<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> Idem p. 139

<sup>110</sup> González Oropeza, Manuel "Diccionario Jurídico Mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 1985, tomo VI, p. 21

<sup>111</sup> Cfr. Próspero, Michel, "Transiciones a la democracia", Cambio XXI, Fundación Mexicana, México 1993, p. 72

#### 4.3.2 POLÍTICAS

A pesar de las muchas acepciones que la palabra política tiene, podemos comenzar asentando que política es una forma de conducta humana, una actividad que se expresa en relaciones de poder, de mando y de obediencia. Cuando la acción está referida al fenómeno de poder, estamos en presencia de la política práctica, aplicada o arte político, es decir, de la técnica para adquirir, conservar y acrecentar el poder. Sin embargo, se presenta también como acción de gobernar, cuyo fin básico es organizar y dirigir a la comunidad, analizando la forma en que se conducen los gobernantes por el logro de sus propósitos y metas. Así mismo, la acción política se entiende como empresa comunitaria, con especial referencia a la actividad de los gobernados<sup>112</sup>.

La segunda función en importancia del poder legislativo es la función política. Las sociedades democráticas son por esencia pluralistas. El parlamento mexicano, integrado por diferentes partidos políticos, tiene la función de coadyuvar con el gobierno en la consecución de sus planes y programas.

En un sistema presidencial, cuando el pueblo vota, no sólo lo hace por el candidato sino por el programa de gobierno que él propone a la consideración del electorado. La velocidad en el inicio del siglo XXI, obliga a demandar a los gobernantes una política dinámica.

“La función política que ejercen los parlamentos esta orientada... a la idea pragmática de la política social y es concebida como la elaboración de planes y la aplicación de medidas por el Estado y otros organismos de eficacia pública, que contribuyen a la eliminación o alivio de los antagonismos sociales e impulsan, a más del urgente remedio de angustiosas necesidades permanentes u ocasionales de índole general, el bienestar material y moral de la sociedad, colectivamente considerada; y más en especial todavía, el de los sectores de menos recursos, con el propósito adicional de fomentar el mejoramiento del nivel de vida y las aspiraciones loables de todos, dentro de lineamientos conjuntos o de gran amplitud”<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> Cfr. Fayt, Carlos, “Derecho Político”, Abelardo Perrot, Buenos Aires, 1973, p. 15  
<sup>113</sup> Berlín, Valenzuela, Francisco, Op. Cit. p. 152

La función política de un congreso se hace más exacta, cuando identifica los objetos principales que propone el gobierno, y selecciona los instrumentos y acciones par hacerlos realidad. Las elecciones representan el inicio del quehacer político parlamentario, ya que el electorado al decidir por un determinado programa político, establece al mismo tiempo la fuerza mayoritaria que habrá de llevarlo a cabo.

El contenido de la orientación política del gobierno puede llegar a integrarse mediante dos etapas: en la primera se conocen y se registran las demandas y necesidades prioritarias de la población, a quien los candidatos en campaña electoral manifiestan sus propósitos de trabajar para satisfacerlas si el voto de los electores les favorece; en la segunda se enuncia el programa de quienes resultaron triunfadores en las contiendas comiciales y pasará a formar parte del gobierno, precisando los planes, las medidas y formas para su realización, de acuerdo con las condiciones económicas, políticas, sociales e internacionales prevalecientes.

Conciliar intereses y tomar las mejores ideas en los debates, así como preservar el régimen de libertad manteniendo la estabilidad política y la paz social, armonizando los intereses de mayorías y minorías, sobre una base de legalidad constitucional, son sin duda, principios fundamentales de la actividad política parlamentaria.

El congreso ejerce también una función de reclamación e impugnación. "Cada parlamentario es, individualmente, un intermediario entre sus electores y el gobierno. Interviene en su favor ante la administración y los ministros, llama su atención sobre la injusticia o la inoportunidad de sus decisiones y especialmente sobre las reacciones de la opinión ante las decisiones gubernamentales"<sup>114</sup>.

Por último, una reflexión; el hecho de que el gobierno deba expresarse públicamente y que las reivindicaciones de los ciudadanos se expresen también públicamente es un elemento mismo del poder político parlamentario.

---

114 Duverger, Maurice, Op. Cit. P. 133



### 4.3.3. CONTROL

El control sobre el gobierno es otra de las funciones del parlamento. Existen algunas formas par ejercerlo, "...la discusión del presupuesto permite cribar la actuación del gobierno: todos los servicios son blanco de crítica por los créditos que piden, y son entonces objeto de atento examen por parte de los diputados. El poder presupuestario es poder de delimitación en los que afecta al año próximo y poder de control en lo que afecta al interior"<sup>115</sup>.

La palabra control por el legislativo puede resultar más completa ya que se hace referencia al significado del término en el sentido de inspección, fiscalización, comprobación o examen que lleva a cabo el parlamento sobre la actividad que realiza el ejecutivo, con la finalidad de verificar que ajuste sus actos a las disposiciones establecidas en la ley. Este control está referido en la constitución, donde se establecen las bases para que los miembros del parlamento pueden llevar a cabo, bien sea en forma colegiada o individual. "El control debe ser oportuno, de manera que el pueblo, como titular de la soberanía, pueda conocer a través del parlamento las actividades del ejecutivo y la valoración que estas merecen de los representantes populares"<sup>116</sup>.

En un sistema presidencial como el mexicano, cabe una reflexión: Todo control resulta inútil sino se es capaz de provocar el revocamiento del gobierno. Sin embargo, en México, la permanencia del ejecutivo en el poder no depende de la aprobación del congreso para su mantenimiento. Tampoco ha existido algún juicio contra algún presidente, o se le ha sancionado durante su sexenio. Los secretarios de estado comparecen ante al congreso y, si bien son cuestionados, no son sancionados. El control legislativo en México, visto así resulta incompleto, como también resulta incompleta la función legislativa y política del poder legislativo.

En el sistema presidencial mexicano, el propósito del control por la institución representativa en este sistema de gobierno es, sobre todo, criticar los errores del gobierno, no derrocarlo.

<sup>115</sup> Idem p. 131

<sup>116</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, OP. Cit., p.140

“Sin embargo, el congreso, a pesar de que no toma decisión alguna en este sentido, pone en peligro al ejecutivo, puesto que los efectos del control político recaen sobre el electorado, quien es el titular de la voluntad soberana... así el congreso, a pesar de que no puede derrocar al gobierno, dispone de medios para imponerle su voluntad al denunciar sus errores y hacer una apelación al pueblo.”<sup>117</sup>

Para aclarar lo anterior, resulta importante señalar que los trabajos que se desempeñan en el congreso por lo general son públicos y tienen como objeto criticar la actividad del ejecutivo. Un ejemplo de ello lo tenemos cuando el ejecutivo comparece ante el congreso ya sea para solicitar la aprobación del presupuesto, e informar sobre el estado de la administración pública de la nación etc., como resultado de cierta actividad que este desarrollando determinada comisión, incluso, para la realización de los trabajos legislativos.

Cabe señalar que los actos de control sobre los miembros del gobierno no son exclusivos del sistema parlamentario ya que los sistemas de gobierno presidencial también los tienen establecidos. Incluso, supuestamente, en un sistema presidencial, en la mayoría de los casos, las cámaras ejercitan un mayor poder de control, unido a la capacidad para exigir información, debido a que el presidente no ha salido de la cohesión y disciplina de una fracción de las cámaras, situación que no se ha presentado hasta la fecha en México, pero que tenderá a presentarse en los siguientes años.

En los regímenes presidenciales estas actividades de control pueden producir el efecto de exhibir ante la opinión pública irregularidades de funcionarios que no cumplan con las normas jurídicas en el ejercicio de sus responsabilidades y pueden dar lugar a la corrección de conductas laborales de los servidores públicos y, en casos extremos, al juicio político en contra de ellos (situación prácticamente inexistente en México)<sup>118</sup>.

La cámara de diputados y la cámara de senadores son distintas, tienen diversos propósitos, facultades exclusivas, distintas estructuras internas, funcionamiento, integración y requisitos de elegibilidad. “Por ello, es necesaria la existencia de un reglamento para la cámara de diputados y un reglamento para la cámara de senadores, en los que se precisen sus atribuciones propias y exclusivas, se establezcan y refuercen los actos de control, los derechos de la mayoría y la minoría, así como el orden y disciplina, y la programación de

<sup>117</sup> Pedroza de la Llave, Susana Talla Op. Cit. p. 33

<sup>118</sup> Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, Op, Cit.

las tareas, entre otros aspectos, como sucede en varios países. Así, la regulación vigente es obsoleta y, además impide el desarrollo del congreso mexicano<sup>119</sup>.

La influencia de los partidos políticos es otro elemento que influye en el control parlamentario. La evolución de los partidos políticos, quienes desde extramuros imparten directrices a los parlamentarios, asumen de alguna forma la dirección política de la cámara en detrimento de la directiva de la misma.

Importante factor de cambio ha sido también que el ejecutivo ha ido asumiendo o recibiendo por delegación o excepción una parcela creciente de la función legislativa, que derivan de la planificación, la complicación y tecnificación de la acción gubernamental, fenómenos que a su vez han dado lugar a la inflación normativa a que se refieren varios autores, en que parece existir un afán desmesurado por parte del ejecutivo o de los parlamentarios para crear un sinnúmero de leyes, que hacen más compleja la vida social<sup>120</sup>.

#### 4.4. LA TRANSICION

En 1929, Plutarco Elías Calles inauguró la era de la institucionalización en México. El Partido Nacional Revolucionario quedó constituido en 1929. El PNR comenzó siendo una verdadera coalición de fuerzas bajo el mando de un comité ejecutivo nacional a través del cual se imponía la autoridad de Calles. Después de la expropiación petrolera en 1938, Lázaro Cárdenas anuncia la transformación del PNR en Partido de la Revolución Mexicana, englobado en sus filas a la mayoría de los sectores obrero, campesino y medio. Finalmente el Partido oficial del siglo XX sufre su última transformación en 1946, cuando Miguel Alemán lo transforma en Partido Revolucionario Institucional (PRI)<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> Pedroza de la Llave, Susana Talía Op. Cit., p. 194

<sup>120</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, Op. Cit. p. 142

<sup>121</sup> Córdova, Arnaldo, "La formación del poder político en México", ERA, México 1987, p. 40.

Ningún partido político en toda la historia del hombre duró 71 años consecutivos en el poder. Al mismo tiempo, ningún congreso de los países democráticos se ha compuesto – prácticamente en su totalidad - por militantes de un solo partido. Tan sólo en la cámara de senadores la oposición hizo acto de presencia hasta 1988 ocupando 4 de los 64 curules disponibles. En esas mismas elecciones, en la cámara de diputados, el PRI no pudo más reservarse el derecho de admisión, y de los 500 lugares disponibles en la cámara baja, tuvo que conformarse con ocupar tan sólo 264.

Resulta por lo tanto muy difícil y minucioso descubrir o medir el poder real del congreso frente al presidente. El pluripartidismo después de las elecciones de 1988, reveló la importancia de fortalecer las decisiones gubernamentales también desde el parlamento. Montesquieu señaló la necesidad de evitar que el poder descansara en una misma persona. Hasta al año 2000, con el PRI en el congreso y en la presidencia de la república esto no ha sido posible.

Quienes se han puesto de acuerdo en llevar sus desacuerdos al terreno de la discusión generalmente no se lanzan a la violencia física. Más aún, la violencia de los conflictos parece disminuir conforme las instituciones parlamentarias aumentan... el sufragio efectivo y el parlamentarismo por sí solos no son suficientes; pero si se cumplen, si se practican, operan como acelerados, como multiplicador de los procesos democráticos en el interior de los partidos, en las relaciones de unos y otros partidos, y en ese otro tipo de lucha característica de la sociedad industrial, el sindicalismo y la conciliación.

El proceso electoral federal de 1997 fue una prueba decisiva en el curso de la accidentada transición mexicana a la democracia. La reforma electoral de 1996, con todo y que en su última fase ya no pudo ser resultado del consenso de todos los partidos políticos con registro, generó condiciones sustancialmente distintas a las que caracterizaron a los procesos electorales de 1994, 1991, y por supuesto, los de 1988. La nueva integración del Consejo General y de la Junta General Ejecutiva del IFE, los cambios en financiamiento, toques de campaña y acceso a medios de comunicación y la nueva lógica de funcionamiento del Tribunal Electoral, constituyeron un marco y operativo en el cual se pudieron expresar los nuevos niveles de la competencia partidaria que condujeron a la caída sin precedentes de la votación del PRI.

Sin embargo “Desde 1997 las reglas legislativas siempre han sido potencialmente caóticas. Mientras el PRI conservó la mayoría, no existió el problema de la inestabilidad en las decisiones colectivas. Cuando el PRI perdió su mayoría (como se relata más adelante), los diputados se enfrentaron a que ya no funcionaba la antigua forma de hacer las cosas”.<sup>122</sup>

Con todo esto como lo señala Alonso Lujambio en la obra citada de Luisa Bejar Algazi p. 30, 31 el actual escenario en México de autentica división de poderes tendrá una constante: el binomio cooperación / conflicto. El dilema es mayúsculo cuando el gobierno enfrenta momentos críticos, cuando tiene que adaptarse con flexibilidad a las circunstancias: el que está gobernando se queda ahí, gobierne bien o mal, hasta el final del mandato. Pero por otro lado, además de la problemática del así llamado sistema presidencial, ha de enfrentar, según Lujambio, un segundo problema: la tendencia natural de los poderes a entrar en confrontación.

Un presidente puede tropezar con el Legislativo, y ello sucede con frecuencia. La tendencia natural de los miembros de una Legislatura es la de sobresalir y destacar. Quieren satisfacer una ambición, ya sea plausible o censurable; quieren favorecer las medidas que ellos juzgan idóneas para el bien público y quieren que se perciba su presencia en los negocios públicos. Todo ello los coloca urgentemente en contra del ejecutivo. Si ellos cooperan con sus causas, ellos cooperan con las de otros, pero imponen sus opiniones si encuentran trabas. El sistema presidencial suscita el espíritu antagónico del poder Legislativo

#### 4.4.1 COMO FUNCIONÓ EL CONGRESO MEXICANO CON UN PARTIDO ÚNICO (PRI)

Dos concepciones opuestas se enfrentaron en la convención nacional del PNR en diciembre de 1933; la renovadora venció a la callista tradicional y el resultado fue la elección de Lázaro Cárdenas como candidato a la presidencia de la república y la elaboración de un plan sexenal, cuyo contenido, acorde en gran parte con los postulados radicales, servía de base al próximo gobierno.

---

<sup>122</sup> Bejar Algazi, Luisa, “El Congreso Mexicano después de la alternancia”, Asociación Mexicana de Estudios parlamentarios, México 2003. p. 86

En 1936, luego de que Calles y los callistas fueran expulsados del país, concluyó el proceso de transformación política: las cámaras dejaron de ser callistas y se convirtieron en cardenistas, el PNR<sup>123</sup> sufrió cambios no sólo en su dirigencia, sino con relación a sus objetivos, y en algunos de los estados se declararon desaparecidos los poderes o se concedió licencia forzosa y se procedió a la designación de gobernadores provisionales leales al poder central. De esta forma, los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo fueron desapareciendo en la medida que el estado posrevolucionario, logró consolidarse, teniendo como base el predominio de la institución presidencial, la uniformidad del partido oficial, y el apoyo de los diferentes grupos sociales. El congreso, por lo tanto, dejó de ser la instancia de mediación entre las distintas fracciones, lugar que asumió el poder ejecutivo.

“La obra legislativa que caracterizó este periodo estuvo orientada a fomentar el nacionalismo y la soberanía a fin de establecer un sólido principio de independencia económica a favor de los trabajadores. En este sentido el congreso... concedió facultades extraordinarias al ejecutivo para legislar en lo que a bienes de propiedad federal se refiere”<sup>124</sup>.

Con Avila Camacho se inicia la contrarrevolución. El presidente caballero se declara católico. Con él se legitima la iglesia, los latifundistas, a los industriales y a los líderes conservadores. El crecimiento económico se apoya en la iniciativa privada, auspiciada y alentada por el Estado<sup>125</sup>.

---

<sup>123</sup> “la creación del PNR fue un paso más en la eliminación del poder de los caciques locales y a favor de la centralización y del dominio presidencial. La organización por sectores, al desligar el proceso político del factor territorial, dificultó más que antes la manipulación de la maquinaria del partido por los influyentes locales. La poca independencia que el PRM dejó a los estados, se dividió entre el gobernador y los líderes locales de los diferentes sectores. La lealtad de estos líderes tuvo que orientarse en buena parte hacia los dirigentes nacionales de su sector, con lo que vieron disminuido su predominio regional” Meyer, Lorenzo, “Historia General de México”, El Colegio de México, México 1981, tomo II p. 1235

<sup>124</sup> El Museo Legislativo, Op. Cit. p. 43

<sup>125</sup> Careaga, Gabriel, Op. Cit. p. 208

1940 significó en la cámara de diputados, una pequeña apertura para la oposición; el 5% de curules en la cámara fueron ocupados por ella “De todos modos es importante advertir que desde entonces se rompe el tabú que durante 18 años impidió la más mínima oposición en el ejecutivo... el control integral del legislativo solo es roto hasta 1940. El rompimiento de la tradición es en sí un hecho importante, dados los antecedentes. Su significado cualitativo y cuantitativo es muy escaso... en términos de fuerzas políticas y de su representación y actuación legales e institucionales en el congreso”<sup>126</sup>.

Debido a la segunda guerra mundial el congreso aprobó la creación del comité parlamentario antifascista y le concedió al presidente de la república facultades extraordinarias para declarar el estado de guerra entre México y las potencias del eje. De esta forma fue enviado al Pacífico el escuadrón 201, al mismo tiempo que entró en vigor la Ley del Servicio Militar obligatorio para los jóvenes mayores de 18 años.

Si en el sexenio de Lázaro Cárdenas se crea la confederación nacional campesina (CNC), y la confederación de trabajadores de México (CTM), durante el sexenio de Avila Camacho se crea además la Coparmex, Concanaco, Concamin y Canacindra, y por iniciativa del ejecutivo, surge también el Instituto Mexicano del Seguro Social.

“A pesar de la aparición de nuevos partidos en la esfera política, la XXXIX legislatura de la cámara de diputados estuvo formada en 1944 casi en su totalidad por miembros del PRM. De 147 diputados, 144 pertenecían al partido oficial mientras que tres eran independientes, es decir, disidentes del PRM, ya que ni el PAN ni la liga de acción política, fundada en 1940, por Narciso Bassols, lograron hacer llegar a algunos de sus candidatos”<sup>127</sup>.

Para perfeccionar la institucionalización Miguel Alemán transforma al PRM en Partido Revolucionario Institucional. Las medidas del ejecutivo para controlar al legislativo se habían convertido ya en una de las características esenciales e institucionales de la política mexicana<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> González Casanova, Pablo, Op. Cit. pp 30, 32

<sup>127</sup> El Musco Legislativo, Op. Cit. p. 46

<sup>128</sup> González Casanova, Pablo, Op. Cit. p. 30

En el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952), se inaugura el progreso estabilizador. Favorece al capital financiero y bancario, y a la inversión extranjera. Surgen también los tecnócratas y se crea la Ciudad Universitaria. Con la presidencia de Miguel Alemán, el civilismo habría de ganar la batalla definitiva al militarismo y la presidencia era una institución que había ganado supremacía política.

La confluencia de gran cantidad de partidos registrados a partir de 1946 (Partido Acción Nacional, Partido Popular, Partido Democrático, Federación de partidos del pueblo, Partido Nacionalista de México, Partido Fuerza Popular entre otros, hicieron que el gobierno tomara medidas al respecto, a fin de reducir las posibilidades de registro, obstaculizando su formación y su participación en los comicios.

En 1954, el poder legislativo mexicano recibió a la primera diputada federal que representaba al estado de Baja California, Aurora Jiménez de Palacios. Sin embargo, "a lo largo de este periodo, el poder legislativo no logró constituirse en una fuerza moderadora de los poderes presidenciales. Sólo cuando se reformó la ley para crear las diputaciones de partido en 1963, la oposición —oficialmente reconocida— pudo nombrar a un cierto número de representantes en la cámara. El senado en cambio, continuó siendo un cuerpo enteramente dominado por el PRI"<sup>129</sup>.

Cuando Gustavo Díaz Ordaz fue declarado por el congreso presidente de la República, el senado seguía siendo enteramente prisita, pero en la cámara de diputados la oposición comenzaba a asomarse y ocupaban el 15%.3 del efectivo total de la cámara, (Pan 20, PPS 9 y el PARM 5).

Es ampliamente conocido que 1968 puede ser tomado como el arranque de una fase de transición hacia la democracia moderna, sin embargo, las iniciativas legales aprobadas eran casi siempre aquellas promovidas por el ejecutivo, en detrimento de la independencia del propio legislativo, y al interior de éste, de la posibilidad de que los partidos de oposición pudieran promover y alcanzar éxito en sus propias iniciativas.

"Los sexenios del desarrollo estabilizador (1958-1970) fueron crueles y excluyentes para el campo y los pobres de la ciudad, pero propicios para profesionistas, burócratas, pequeños comerciantes y productores, hijos privilegiados de un banquete que halló su revulsivo en los muertos de la noche de Tlatelolco, el 2 de octubre de 1968".

---

129 El Museo Legislativo, Op. Cit. p. 46



Con el 84.63% del total de las votaciones, Luis Echeverría llegó muy cómodo a la presidencia de la República y la XLVIII legislatura se compuso por: 178 diputados del PRI, 20 del PAN, 10 del PPS y 5 del PARM. Las desventajas de la oposición continuaban en todos los sentidos. Ni siquiera con la reforma política de 1973 el congreso sufrió cambios cuantitativos. Más aún, durante las elecciones de 1976, no hubo más que un sólo candidato con registro: José López Portillo por el PRI. El PARM y el PPS, siguiendo su costumbre desde 1958, apoyaron la candidatura del PRI y sólo el PCM presentó a Valentín Campa como contendiente.

Con las reformas de 1977 “el gobierno de José López Portillo introdujo la representación proporcional en la Cámara baja, que quedaría integrada por 300 diputados de mayoría relativa y 100 por la vía proporcional mediante listas regionales. La nueva reglamentación también los requisitos impuestos a los partidos para conservar su registro. Para 1986 el número total de diputados se amplió a 500, 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional y se concedió al partido mayoritario acceso a estas diputaciones de las cuales antes estaba excluido. Así el partido mayoritario (PRI) podría ocupar hasta 350 curules como máximo, equivalente a 70% de las representación en la Cámara.”<sup>130</sup>. La Comisión Federal Electoral, órgano dependiente del Ejecutivo, les otorgaría las constancias. En 1979 la LI legislatura es histórica, no sólo por haber sido resultado de la primera reforma verdaderamente importante en términos de elecciones, sino porque en su seno se pudieron escuchar por primera vez en mucho tiempo de debates y discusiones con otros interlocutores políticos. Sólo el 70% de los curules de la cámara de diputados le correspondieron al PRI.

Sin embargo, “... la crisis económica de principios de los ochenta desató un nuevo ciclo de inconformidad en las clases medias, sacudidas por la clausura del auge y por el cierre virtual del futuro de abundancia que prometió el “boom” petrolero... en 1982 desde la cúpula oficial, también inconforme con su herencia, surgió la crítica abierta a las ineficiencias, la corrupción, la frivolidad y el desperdicio de sus antecesores”<sup>131</sup>.

---

<sup>130</sup> Bejar Algazi, Luisa, Op. Cit. p. 176

<sup>131</sup> Idem p. 100

En 1986 se amplía el número de diputados electos por el sistema de representación proporcional (de 100 pasa a 200 diputados por este principio), y aunque al partido mayoritario se le asegura una mayoría, Miguel de la Madrid no pudo -con su renovación moral y austeridad- contrarrestar 50 años de desarrollo no compartido. El senado siguió siendo prisita, y de los 400 curules en la cámara de diputados, el PRI tenía 299. La legislatura LII (1982-1985), significó para el PRI, una disminución acelerada en el número de curules ocupados por él en la cámara. Durante la LIII legislatura (1985-1988), la cámara de diputados se compuso por el 238 diputados del PRI, 51 de PAN, 10 del PPS, 17 del PSUM, 11 del PST y 12 del PDM. El inicio de los tiempos democráticos había comenzado.

#### 4.4.2 TRANSICIÓN DE UN CONGRESO UNIPARTIDISTA A UN CONGRESO DE PARTIDOS

Durante la presente investigación, los acontecimientos políticos en México, han caminado muy rápido; Un congreso dividido donde nadie es mayoría. El PAN alcanzó la silla presidencial en el 2000, y las encuestas públicas ponen para el 2006, más cerca de la presidencia de la República a Andrés Manuel López Obrador (actual jefe de gobierno del D.F.).

El deseo de alcanzar una mejor posición política, ha invitado a los partidos políticos y sus candidatos a elaborar acciones y programas más veloces. La sorpresa, el ataque, y las campañas elaboradas por publicistas<sup>132</sup>, han conformado las nuevas compañías políticas en México. Toda la atención se centra primero en los intereses de los partidos políticos y después en la nación.

Cabe hacer notar que, en el transcurso de ésta investigación, también la ley orgánica del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos sufrió modificaciones. Una de ellas es la disminución de edad para ser senador; que será de 25 años como mínimo a partir de agosto de 1999.

---

131 Aquí se observa que las campañas de los candidatos a puestos de elección popular, parece desplazarse del ámbito de la propaganda al ámbito de la publicidad, quizá porque como dijera Carlos Marx todo se convierte en mercancía; a lo cual en la presente investigación se agrega; incluso la sucesión presidencial.

Con estos datos, surge una pregunta de carácter económico: Si en los últimos 30 años, la inversión extranjera ha sido mayor en México que en los últimos 300 años, ¿por qué no hay

más empleo, mejores salarios, avances científicos y una moneda más firme, por qué lejos de crecer integralmente, observamos periódicamente, como le salario se cae junto con el poder adquisitivo de nuestra moneda, al mismo tiempo que nuestra dependencia científica y tecnológica aumenta?. La inflación y las devaluaciones han formado parte – casi de manera normal- de la agotada economía mexicana. Si bien es cierto, que sólo lo conseguimos en el terreno político, ya que al reconocer una deuda externa desde 1821, la independencia económica jamás pudimos conseguirla.

Esto conduce a una primera conclusión: La economía, hoy más que nunca, determina la política de las naciones. Y México al estar dentro del tratado del libre comercio, no escapa a ello.

En conferencia reciente, la profesora Rina Aguilera comentó que la capacidad de supervivencia del estado mexicano depende del vigor de la economía pública<sup>132</sup>. Si bien esto es cierto. Surge al mismo tiempo, la necesidad de usar números y cifras que demuestren lo costoso que resultan los cinturones de miseria nacionales. Los casi 350,000 damnificados de las poblaciones del golfo de México, producto de las lluvias conducen a un análisis primario. Las lluvias producto de las tormentas tropicales (que son de menor intensidad que un huracán), originaron la catástrofe. Los vientos y la humedad son parcialmente absorbidos por la sierra madre oriental, es decir: no son las lluvias, sino la miseria, la primera causa de este penoso problema nacional. Sin duda, hay demasiada pobreza alojada en estados tan ricos como Veracruz y Puebla.

Las decisiones basadas sólo en el ejecutivo, demostraron que no son suficientes y en muchos casos revelan, que no son acertadas. La participación urgente y acertada del congreso, será más frecuentemente reclamada. Hace apenas 55 años el 100% del congreso era prisita. En 1988 es el momento primer momento crítico en la historia del PRI. La LIII legislatura (1985-1988) es el último dato abrumador del PRI en el congreso (*Ver anexo 2 LIII legislatura cámara de diputados*). De los 400 lugares disponibles en la Cámara de diputados, el PRI ocupaba 289. El partido que más se le acercaba era el PAN con 41.

---

132 Aguilera Rina, coordinadora de Administración pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en conferencia "Reforma del Estado" dictada el 5 de octubre de 1999 en la Casa de la Cultura Reyes Heróles.

Durante el sexenio de Carlos Salinas se continuó con otro ciclo importante de reformas electorales. Las primeras modificaciones implementadas en 1989 buscaron implantar la imparcialidad y la transparencia: Se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral. Años más tarde, en 1993 hubo otro ciclo de reformas que buscaron modificar la representación política. Se redujo el número máximo de diputados del partido mayoritario de 70 a 63 por ciento de la Cámara y se aumentó el número de 64 a 96, una cuarta parte de los cuales sería asegurada a la oposición, mediante el principio de primera minoría, y el resto por el principio de mayoría relativa.

Con estas reformas la catástrofe política para el PRI<sup>134</sup>, la comenzaría a conocer desde la LIV legislatura (1988-1991). El fantasma del fraude presidencial ronda las elecciones de 1988. Paralelamente las dos senadurías del D.F. y el Estado de México le correspondieron al PRD. De los 500 curules disponibles el PRI sólo ocupa 264, mientras que su más cercano perseguidor es el PAN con 101. Es decir 236 curules fueron ocupados por la oposición (*ver anexo 3 LIV legislatura cámara de diputados*).

La LV legislatura (1991-1994) significó una pequeña recuperación para el PRI con 320 diputados, siendo su más cercano perseguidor el PAN con 89 (*ver anexo 4 LV legislatura cámara de diputados*). El error de diciembre trajo otra vez una pequeña disminución en la cámara de diputados para el PRI durante la LVI legislatura (1994-1997) 300 curules fueron para el PRI y 119 para el PAN, quien sigue siendo su más cercano perseguidor (*ver anexo 5 LVI legislatura cámara de diputados*).

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo se incorporó la representación proporcional al senado. La integración quedó: 64 senadores electos por mayoría relativa, 32 por primera minoría y, 32 por Representación Proporcional. Además el gobierno fue separado de la organización de la organización de los comicios y se aseguraron condiciones de equidad en la competencia electoral, tanto en el acceso a financiamiento público y privado como en la asignación de espacio en los medios. En este periodo, la cámara de senadores sufrió su más drástica transformación. De los 128 nuevos lugares en que quedó conformada, el PRI sólo pudo alcanzar 76, el PAN se apoderó de 33, el PRD de 16, el PVEM 1 y EL PT 1 (*ver anexo 6A y 6B cámara de senadores LV y LVII legislatura*).

---

133 Al viajar por el mundo y analizar que ha sucedido en el siglo XX con los partidos únicos se encuentra lo siguiente: Por ejemplo, al cumplirse 80 años de la revolución bolchevique, los siguientes datos son escalofriantes: Stalin mandó a ejecutar a 43 millones de individuos; Mao Tse Tung se le aproximó con 38 millones, y Hitler mandó a la muerte a 21 millones de ciudadanos. Al régimen prisita, pese a sus excesos, no puede imputársele tal nivel de represión, Cfr. Crespo, José Antonio, "¿Tiene futuro el PRI?", Grijalbo, México, 1998, p. 24

#### 4.4.3 REPERCUSION DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN LA REPRESENTACIÓN Y CONFORMACIÓN DEL NUEVO CONGRESO DE LA UNIÓN (LA LVIII LEGISLATURA)

Según Carlos Castillo Peraza, “La transición política” expresa traslación de un tiempo político a otro tiempo político cualitativamente distintos. Las transiciones políticas pueden ser regresivas como pueden ser progresivas. Se puede ir de la democracia a la dictadura como de ésta a la democracia, no hay cursos predeterminados ni predeterminables en la historia. Por qué es obra de libertad, de hombres y mujeres que son capaces de deliberar, juzgar y elegir, y que tarde o temprano –a pesar de los lapsos lamentables de los totalitarismos, del silencio impuesto, de la parálisis por miedo, de la apatía por desánimo o por interés –deliberan, juzgan, eligen y actúan en consecuencia<sup>135</sup>.

Al respecto, Lorenzo Meyer opina que en México, la transición democrática termina en el año 2000 y no como lo señalan algunos colegas suyos que la transición ya concluyó con la elección de 1997, cuando el congreso de la cámara baja paso a poder de la oposición. Lo cierto –señala– es que para la mayoría de los mexicanos esto no se nota, porque no hay una gran diferencia entre la forma de hacer política de hace tres años con lo que ahora observamos<sup>136</sup>.

Las profundas transformaciones que enfrenta la realidad política nacional imponen el reto de replantear nuestra estructura institucional a fin de compatibilizar el sistema presidencial con las nuevas condiciones de pluralidad política y dar vitalidad a la frágil democracia mexicana. Uno de los mejores caminos para ello es el fortalecimiento del poder legislativo mediante la expedición de reglas claras que garanticen un congreso funcional productivo y profesional que opere eficientemente en un sistema presidencial democrático, así como garantizar la gobernabilidad y eficacia del régimen político<sup>137</sup>.

<sup>135</sup> Castillo Peraza, Carlos, “Meditaciones en torno de una transición”, en las transiciones a la Democracia, cambio siglo XXI, México 1993, p. 195.

<sup>136</sup> Cfr. Olmos Cruz, Alejandro “La transición termina en el año 2000”, entrevista a Lorenzo Meyer, Diario el Universal, suplemento dominical Bucareli, del 24 de octubre de 1999, p. 4

<sup>137</sup> Cfr. Rosell, Mauricio “Hacia un congreso eficiente” Diario el Universal, suplemento dominical Bucareli, del 11 de julio de 2000, p. 16

“Como resultado de la reformas mencionadas y de la mayor competitividad electoral, en 1997 el PRI perdió por primera vez su mayoría absoluta en la Cámara baja dando lugar a un gobierno dividido. Condición que se repitió tras la elección federal de 2000, pero ahora en ambas cámaras del Congreso. El PRI mantiene sólo 42 por ciento de las curules en la Cámara de Diputados y en el senado la oposición tuvo un crecimiento acelerado: Acción Nacional pasó de 1.5 de escaños en 1994 a cerca de 36 % en 2000; y el PRD ascendió del modesto 3.1 en 1991 a 12.5 en las elecciones del año 2000”<sup>138</sup>

En toda la historia el Congreso Mexicano nunca había sido tan plural en su composición como lo fueron las legislaturas LVII, LVIII y LIX (*véase anexo 7 LVII legislatura cámara de diputados, anexo 8 LVIII; LIX legislatura cámara de diputados y anexo 9 LVIII; LIX legislatura cámara de senadores*). Sin embargo, en México ha sido tradicionalmente un poder desvertebrado, subordinado a sus principios partidistas, sin grandes atribuciones de control sobre el ejecutivo y con una regulación plagada de enormes lagunas constitucionales y legales, producto de su realidad y del desuso de muchas de sus facultades originales.

“El trabajo en comisiones<sup>139</sup> ha sido descuidado y las grandes ventajas que el trabajo en comisiones trae aparejado en términos de eficacia legislativa ha sido desaprovechadas. De las más de 40 comisiones que existen en la cámara de diputados sólo tres de ellas –la de presupuesto, la de hacienda y la de gobernación– han funcionado eficientemente como ejes de trabajo parlamentario, la mayoría de ellas han fungido en lugar de ello, como feudos de poder político”.

En el arranque del siglo XXI es preciso reconocer tres grandes avances en nuestra democracia:

- a) Elecciones cada vez más limpias reguladas por un órgano independiente del gobierno: El IFE.
- b) Existe un claro pluripartidismo en las elecciones de Gobernadores, Presidentes municipales, congresos locales y del congreso de la unión.
- c) Por primera vez una presidente no priista ocupa la silla presidencial.

<sup>138</sup> Bejar Algazi, Luisa, Op. Cit. p. 177

<sup>139</sup> Existen 39 comisiones ordinarias en la LVIII Legislatura. Las atribuciones por partido de las presidencias de las Comisiones Ordinarias, Especiales y de los Comités de la Cámara de diputados se dividen así: El PRI con 28, el PAN con 18, El PRD con 11, el PVEM con 2 y el PT CON 2. Cfr. Pantoja Moran, David “La nueva composición del congreso de la unión y los cambios en su comportamiento”, Revista Este País, México, enero 200, p. 16

Sin embargo todavía se advierte un gran desánimo entre la población, debido a los múltiples problemas que la aquejan. Resulta muy abstracto hablar de democracia cuando el desempleo en agosto de 2003 por ejemplo, es el peor de los últimos 6 años al estar el 10.2% de la población económicamente activa sin empleo, mientras que el 38.7% de la misma está subempleada.

Actualmente en México viven más de 100 millones de personas, de los cuales 17 millones son "miserables" y 24 millones son pobres. El 10% más pobre obtiene el 1.3% del ingreso; el 20% más rico obtiene el 50.6% del ingreso y el 10% más rico se queda con el 36.6% del ingreso. Por si fuera poco el 49% de la población tiene mínimos nutricionales aceptables. Asimismo, de 12 millones de viviendas que hay en el país, 66% están sobreocupadas; 29% no tienen agua potable; 49% no tienen drenaje y 25 % no tienen electricidad.

En materia educativa los datos también reflejan esta realidad: el 8% de la población adulta es analfabeta; 25 millones mayores de 15 años tienen primaria incompleta; 30 millones no tienen educación secundaria; el 20% de las aulas de educación básica son incompletas; el promedio de escolaridad de los adultos es de 6.2 grados escolares; 45 de cada 100 niños no terminan la primaria, 30 de cada 100 no terminan la secundaria y 49 de cada 100 universitarios no terminan su carrera.

Según Vicente Fox somos la novena economía del mundo, sin embargo, la salud de los mexicanos más pobres registran retrocesos igualmente impactantes. Enfermedades epidémicas que se suponía ya estaban erradicadas, como el paludismo, la tifoidea, el sarampión, la viruela, el cólera y ahora la tuberculosis reaparecen en zonas donde prevalece la pobreza y afectan sobre todo a los niños entre 0 y 3 años<sup>140</sup>.

Esta claro que la democracia como régimen no siempre esta acompañada de los llamados órdenes sustantivos y que en misma no siempre produce igualdad ni garantiza el pleno ejercicio de las libertades. La legitimidad se consolida a través de la eficacia prolongada y la eficacia es la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población. La democracia debe ofrecer a todas las fuerzas políticas relevantes oportunidades para aumentar su bienestar.

---

140 Cfr. Muñoz Armenta, Aldo, "La debilidad de las instituciones electorales en México y sus efectos en la consolidación democrática". Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política" Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, México 1999 pp. 117-118.

## **CAPITULO 5**

### **DEMOCRACIA Y REFORMA DEL ESTADO**

#### **5.1 CONSIDERACIONES GENERALES**

Sin pretender concluir con anticipación, que la única forma en que un país puede ser más democrático, es que su gobierno se depure. La democracia (no simulada) tan necesaria e impostergable en el Estado mexicano y la reforma del Estado (proceso de mejora continua), aparecen como soportes maestros del nuevo rumbo, que deberá tener el nuevo Estado mexicano al inicio del tercer milenio.

Con un economía capitalista, en medio de una población principalmente pobre; con un poder legislativo dividido en diferentes partidos en donde los acuerdos son lentos y muchas veces inalcanzable; involucrados en el Tratado de Libre Comercio; obligados a reestructurar la economía (tal y como sucede a nivel mundial); El debilitamiento del Estado benefactor; la integración regional de las economías nacionales; la dependencia creciente al capital extranjero, la impunidad y la violencia infrenables al interior del país; la crisis de los sistemas políticos posrevolucionarios de partido de Estado; la urgente necesidad de la reforma fiscal, la reforma de PEMEX y la reforma eléctrica, son sin duda factores determinantes que conducen a una reforma del Estado mexicano.

Hace 45 años los japoneses hablaron de calidad total. Durante su sexenio Carlos Salinas de Gortari advierte esto y puntualiza la necesidad de reformar al Estado. Sin embargo, el Estado mexicano se ha reformado desde su misma creación; la independencia, la Reforma, la Revolución De 1929, y la creación del PNR son ejemplos de su transformación.

Un Estado en más democrático si se reforma para mejorar, haciendo posible al mismo tiempo, mejores condiciones de vida. La reingeniería de procesos es una técnica de la administración moderna para evaluar constantemente sus productos y servicios. La pregunta es: ¿cómo se puede evaluar los avances de la reforma del Estado? La disminución cuantitativa y progresiva de la pobreza, el analfabetismo y la inseguridad son algunos de los indicadores más importantes en éste punto. Pero qué sucede cuando éstos indicadores se incrementan día con día ¿Cuál es el costo del incumplimiento? Una consecuencia terrible es la falta de credibilidad de la población en sus gobernantes.



Las pasadas elecciones federales de julio del 2003 y su abrumante abstencionismo arriba del 50% son prueba de ello.

Un gobierno visionario, será sin duda, factor indispensable al arranque de la actual LIX legislatura, La integridad moral de los Legisladores es otro requisito indispensable. La democracia de un país nunca es modelo acabado. Cualquier día puede ser más débil o más fuerte dependiendo no sólo del grado de participación, sino también de control y evaluación ciudadana. Para festejar la Independencia hay festejos orgullosos cada 15 de septiembre. La amarga verdad es que el informe presidencial de cada primero de septiembre no es tan completo como el que se le da a las potencias económicas acerca del estado actual de la economía nacional.

En relación al congreso mexicano hay un tradicional distanciamiento entre los representantes en las dos cámaras y la ciudadanía. El término llanos, la población no conoce el nombre de sus legisladores federales y estatales, ni al partido político al que representan. Hay distritos electorales en donde el 99% de la población no tiene conocimiento alguno de sus representantes. Cabe aquí una primera reflexión:

Es necesario considerar la idea de la reelección inmediata dentro de la Cámara de Diputados y Senadores. En el mundo sólo dos países no consideran en sus leyes la reelección inmediata de sus legisladores: Costa Rica y México. En todo el siglo XIX y hasta 1933 en México sí se consideraba la posibilidad de reelección de nuestros legisladores. En la actualidad el corto de periodo de 3 años no permite la consolidación de los representantes en el congreso, además, de que la evaluación de sus resultados desde la ciudadanía no existe; si acaso, habrá un voto de castigo o la abstención, pero para la próxima legislatura. Es necesario contar con representantes que al finalizar su gestión legislativa rindan cuentas no sólo a su partido político sino a sobre todo a la ciudadanía, a esa gente con una gran diversidad de necesidades y, que con su voto, los lleve al congreso, y que una vez establecidos ahí, los ciudadanos ignoren en su gran mayoría el desempeño de estos. El hecho de cambiar por completo en cada legislatura los 500 espacios disponibles en la cámara de diputados se parece más a una actividad en donde se rota inexperiencia que a un ejercicio democrático. Por estas razones en esta Tesina se propone que los buenos legisladores puedan ser reelectos con lo que se obtendrían los siguientes beneficios:

- Profesionalización de los legisladores
- Rendición de cuentas a la ciudadanía

Por su parte la Cámara de Senadores necesita urgentemente ser estudiada. El hecho de que los diputados ejerzan su encargo durante tres años, mientras que los senadores seis años coincidiendo con la duración del cargo presidencial, genera que la Cámara de Senadores no ejerza instrumentos de control político sobre los miembros de gobierno o sin una verdadera eficacia, simplemente porque el movimiento electoral no coincide con relación a la integración de las dos cámaras.

Además, se considera que el número de diputados de representación proporcional es muy elevado para el País. Para estimular la participación y la representatividad conviene disminuir el número de diputados de representación proporcional a 100, crear un cuerpo de asesores para auxiliarlos, abrir la posibilidad de realizar foros públicos previos a la discusión y aprobación de un proyecto de ley.

Por último se percibe que el sueldo o dieta de un legislador federal es muy oneroso comparado con el Producto Interno Bruto del País. Se propone además que el sueldo actual de los legisladores sea disminuido en un 30%, y que para tener derecho a cobrar el 100% de la nueva cantidad que resulte, deberá estar en relación a su número de asistencias a las sesiones obligatorias y a su particular desempeño legislativo.

## 5.2 EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO EN TRANSICIÓN

A la manera de los reyes de la época absolutista, la ideología y el proyecto de la revolución mexicana ha sido cambiado, (principalmente por el presidente de la República), cuantas veces ha sido necesario. El presidente, el nuevo tlatoani –El jefe de Estado o el que pronuncia la última palabra dentro de la política Azteca- se convirtió él mismo en una institución; la presidencia de la República es la única depositaria e intérprete de la verdadera ideología de la revolución.

Después de la guerra de independencia, Guadalupe Victoria fue el primer presidente mexicano, es producto del primer ejercicio democrático de la vida independiente de México. Con Benito Juárez, la fuerza del poder ejecutivo por encima del legislativo comenzó a ser demostrada. Después de 30 años de dictadura, Madero propuso “Sufragio efectivo y no reelección”. El sistema político mexicano durante el siglo XX sólo respetó la

“no reelección”. Lázaro Cárdenas inaugura los sexenios en México. Durante el sexenio del último presidente militar; Manuel Avila Camacho (el presidente caballero), el cinc nacional vive su época de oro al filmarse más de 300 películas en esos seis años. Finalmente Miguel Alemán es el primer presidente civil.

Con el propósito de evitar la desintegración nacional, el constituyente de 1917 en Querétaro, dotó de amplias facultades constitucionales al poder ejecutivo articulándose de esta forma un sistema ejecutivo poderoso. La constitución mexicana de 1917 diseñó un sistema presidencial puro, sin ningún matiz parlamentario.

En el libro “El Presidencialismo Mexicano”<sup>141</sup> de Jorge Carpizo,, Octavio Paz dice que durante los periodos presidenciales pristas, el presidente fue dueño del PRI y de los medios de información, y que tiene facultades casi ilimitadas para usar fondos federales. Al mismo punto, el poeta Chileno Pablo Neruda, (hace 20 años) veía al presidente mexicano como un emperador azteca, mil veces más intocable que la familia real inglesa, y afirma que México vive la democracia más dictatorial que pueda imaginarse.

A lo largo del siglo XX el sometimiento del congreso mexicano al ejecutivo, así como su evidente pasividad política, han propiciado un excesivo protagonismo del presidente. Nerón afirmaba que en Roma el estado era él. Los presidentes mexicanos desde Benito Juárez casi han demostrado en los hechos esta afirmación.

Plutarco Elías Calles a quien se le conoce como el jefe máximo de la revolución, funda el PNR en marzo de 1929. El maximato fue el calificativo más exacto para definirlo. Sin embargo, nada de esto es suficiente cuando en 1936 es expulsado del país por Lázaro Cárdenas. Este hecho inaugura una nueva forma de gobierno: El Presidencialismo Mexicano. Hasta 1988 el poder legislativo jamás había actuado como órgano de crítica a la acción presidencial; al contrario, había ofrecido un apoyo incondicional, cualquier diferencia de opinión con el presidente se transforma instantáneamente en una querrela personal, y cualquier crítica a su política se convierte en sacrilegio. La libertad de prensa hasta hace poco ha sido más formal que real.

---

141 Cfr. Carpizo Jorge, “El Presidencialismo Mexicano”, Siglo XXI, México 1988 pp. 30-31

En cuanto a las iniciativas de ley, el poder ejecutivo ha sido el protagonista principal. Durante el periodo de Alvaro Obregón, más del 98% de las leyes aprobadas por el Congreso fueron iniciativas presidenciales. En 1943 fueron aprobadas por unanimidad el 92% de las iniciativas presidenciales. En 1947 el 74%; en 1949 el 77%; en 1953 el 59%; en 1955 el 62% y en 1959 el 95%<sup>142</sup>.

Según el artículo 89 de la constitución política mexicana, el presidente es jefe de gobierno, jefe de estado, jefe de la administración pública y jefe de las fuerzas armadas y del ejército. Sin embargo, el fenómeno del presidencialismo mexicano durante la era Prisita, aparece cuando el presidente en una alarde de extravagancia política, nombra a los miembros de su gabinete, los reemplaza y los reelige. Nombra a su sucesor presidencial. Nombra a gobernadores, presidentes municipales, diputados y senadores para contender por su partido. Es el jefe de su partido y sus iniciativas terminan casi siempre convirtiéndose en ley.

Durante el informe de gobierno del 01 de septiembre de 1999, Carlos Medina Plasencia (diputado federal por el PAN LVII legislatura) rompe con el protocolo histórico del informe de gobierno, y cuestiona públicamente el programa de gobierno de Ernesto Zedillo, le exige cuentas claras y rectificaciones sinceras. Casi como una extravagancia política, la fracción prisita, intenta destituir a Medina. La razón es muy sencilla: Rompió el trato reverencial, y disminuyó la solemnidad del informe, así como el montaje escenográfico en el que el presidente no sólo es la pieza central maestra del sistema, sino la encarnación del poder.

Desde entonces la voz del congreso ciertamente ha crecido en autonomía convirtiéndose cada día más en un poder más independiente. Si la idea, es seguir con un sistema presidencial, es necesario una sociedad más participativa, más exigente. Llevar todo el peso desde la silla presidencial es un aventura innecesaria en medio del pluripartidismo político. A la mitad del primer sexenio de un partido no prisita, se advierte un aire más democrático, más libre y menos autoritario, incluso dentro de los mismos partidos políticos. Como nunca antes el sistema político mexicano se parece más a un equilibrio de poderes. El presidencialismo al parecer es cosa del pasado, sin embargo, mientras el bienestar no llegue para todos no habrá democracia.

---

142 Córdova, Arnaldo, "La formación del poder político", ERA, México, 1987, p. 45

### 5.3 LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

Pocos temas podrían ser tan amplios como la democracia, y tan poco exactos como la democracia en México. Norberto Bobbio define a la democracia como el método a través del cual los ciudadanos eligen a sus gobernantes, por medio de instituciones que hacen posible que la sociedad decida<sup>143</sup>.

La democracia, más que una definición acabada, aparece a la luz de los nuevos tiempos como un proceso. "El proceso democrático es un movimiento histórico permanente, que inicia de manera incipiente en la etapa moderna en Europa occidental y Estados Unidos, y se activa en el siglo XIX, para encontrar su perfil actual hasta el XX; mientras que en otras regiones (como Latinoamérica), se anuncia el siglo XIX con la captación del liberalismo para convertirse en el siglo XX en la gran cuestión política de nuestro tiempo"<sup>144</sup>.

En septiembre de 1999 el periódico la Jornada, publicó recientemente un artículo, donde sostiene que sólo por le servicio de la deuda se han pagado 445 mil millones de dólares en los últimos diez años.<sup>145</sup> Es decir se ha pagado tan sólo en intereses, el triple de su valor real. La economía personal. La economía personal, finalmente es un indicador preciso de la calidad de vida dentro de cada familia mexicana.

Durante la presente administración de Vicente Fox si bien se ha facilitado la apertura democrática, todavía no ofrece resultados económicos importantes. Un estado es efectivo cuando en primer término tiene un desarrollo económico constante. La misma constitución establece en el primer apartado del artículo tercero que la democracia no solamente es una estructura jurídica y un régimen político, sino es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

<sup>143</sup> Bobbio, Norberto, "Crisis de la democracia", Madrid, Ed. Ariel, 1985, pp. 6-13

<sup>144</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, "La Ingeniería Democrática". De Revistas Ideas Políticas, tomo II México, julio-agosto 1992, cambio XXI, Fundación Mexicana A.C. p. 29

<sup>145</sup> González Amador, Roberto, "México es ya un exportador neto de capitales", en Periódico la Jornada del 05 de septiembre de 2000, p. 20

“La democracia –escribe Max Weber- incluye dos postulados;

- 1) el impedir que se desarrolle un grupo cerrado de funcionarios oficiales para que exista la posibilidad universal de acceder a los cargos públicos y
- 2) la reducción de la autoridad oficial para aumentar la esfera de influencia de la opinión pública en la medida de lo posible <sup>146</sup>.

Un sistema democrático se establece como resultado de presiones deontológicas<sup>147</sup>. Lo que la democracia sea no puede separarse de lo que la democracia debiera ser. Una democracia sólo existe mientras sus ideales y valores la crean. Aquí el poder sobre los cargos públicos deberá estar ampliamente repartido a través de un grado de control relativamente acentuado del ciudadano normal sobre los gobernantes. Ahora bien, si los ciudadanos controlan a sus gobernantes cabe suponer que éstos últimos (tienen que ser) responsables ante ellos<sup>148</sup>.

Japón y Alemania se levantaron destruidas después de la segunda guerra mundial. Sus economías son consideradas de las más importante en el mundo. México no tiene que levantarse de ninguna guerra. El México desarrollado en el que vive la cuarta parte del país nos alcanza para ser la actualmente la novena economía del mundo, sin embargo, “el 80% de niños que nacen en México lo hacen en hogares de pobreza extrema, ya que los hábitos reproductivos de los sectores desposeídos propician que en 20% de las familias nacionales, las más pobres y vulnerables, se engendre a ocho de cada 10 infantes mexicanos, según dato del Centro de información sobre la mujer -- CIMAC”<sup>149</sup>.

Los hijos del desarrollo conocieron en octubre de 1968, el estilo de gobierno de un presidente autoritario; en la plaza de las tres culturas pagaron con su vida y con su sangre los reclamos de democracia. En 1999, casi como una clonación política, aparece el Consejo General de Huelga, organización espontánea, antidemocrática e ilegal, compuesta de alrededor de 500 elementos, representan dicen, la voluntad de 200,000 alumnos. Mantuvieron secuestrada la Universidad Nacional Autónoma de México 10 meses. Durante el secuestro de la máxima casa de estudios se observa la ausencia de Derecho, tibieza gubernamental y una exagerada tolerancia del ex rector.

---

<sup>146</sup> Cfr. González Casanova, Pablo, Op. Cit. p. 208

<sup>147</sup> Deontología significa literalmente “discurso sobre lo que debe hacerse” sobre los deberes. El término fue introducido por Bentham, quien lo utilizó como sinónimo de “ciencia moral”.

<sup>148</sup> Cfr. Sartori, Giovanni “Teoría de la democracia”, El debate contemporáneo, Alianza Universidad, Madrid 1988 p. 26-27

<sup>149</sup> Fernández, Berta “Nace 80% de los mexicanos en extrema pobreza”, Diario el Universal, primera sección, p. 3 del 24 de julio de 1999.

Un país donde el campo tiene en la pobreza su hogar, y donde las ciudades tienen en la violencia su principal enemigo, es un diagnóstico sencillo pero difícil de maquillar después de cada 01 de septiembre. La democracia es un camino inteligente, pero antes que nada debe ser real, sin adjetivos, y sobre todo si se obtiene, habrá que vigilarla para que la corrupción y la impunidad no vuelvan a debilitarla.

#### 5.4. LA REFORMA DEL ESTADO

Tal vez el término abarque mucho y diga poco. Revisar la Reforma del Estado, implica necesariamente analizar los diferentes elementos que tendrían que estar considerados dentro de la misma. Más que un concepto dramático, rápido y violento (características más propias de una revolución), una reforma es un cambio que en términos de velocidad, alcances y dirección se va implementando de manera gradual y que afecta de manera limitada y específica a las instituciones que conforman un Estado.

Maquiavelo, consideró el peligro de instalar un nuevo orden de cosas, ya que el reformador tendrá como enemigos a todos aquellos que se beneficiaban con el antiguo orden de cosas. La reforma es, sin embargo, un punto que ha estado implícitamente presente a lo largo de nuestra historia. México fue conquistados y luego colonizado. Al independizarse se crea un Estado propio, se reforma drásticamente en 1857. Para eliminar la dictadura organizó una revolución. Se aumentó el periodo presidencial a 6 años y se fortaleció al ejecutivo. Se otorgó el voto a la mujer. Para saltar del Estado Benefactor al neoliberal se adelgaza el Estado con la venta cuantiosa de empresas paracatales<sup>150</sup>. Para aclarar las elecciones se crea al IFE quien aseguro pacíficamente la alternancia del poder en diciembre del 2000.

<sup>150</sup> "Mucho es de temerse que tendremos más bien el mismo Estado, con sus actuales virtudes y defectos, sólo que más chico. El sentido de la Reforma, que fue desde el principio la esencia de la acción transformadora de la Revolución, se perdió desde hace mucho tiempo entre nosotros. La mejor prueba de ello es que ahora entendemos por reforma lo que no es más que simple eliminación de las instituciones publicas" Córdova, Arnaldo, "¿Un nuevo Estado?", Nexos No. 145 enero de 1990, p. 37

En el caso mexicano en la presente investigación se pueden establecer cinco consideraciones generales que soportan la reforma del estado:

- a) *La económica*; que implica una nueva inserción del país, en un contexto históricamente matizado por el endeudamiento, y ahora por la globalización y la interdependencia mundial.
- b) La administrativa; que sostiene que es necesaria una reforma administrativa que adecue el aparato gubernamental a las nuevas atribuciones estatales.
- c) *La Jurídica*; que sostiene que es indispensable reformar los aparatos y procedimientos jurídicos para reformar el Estado.
- d) *La social*; que combata a la pobreza y distribuya la riqueza nacional, y
- e) *La política*; que sugiere la búsqueda de un verdadero sistema presidencial que evite el presidencialismo como sistema de gobierno, un auténtico federalismo y una separación de poderes efectiva.<sup>151</sup>

Al inicio del siglo XX el jefe de patentes en Estados Unidos consideró que todo estaba ya inventado. Esto demuestra que nadie sabe la forma del futuro. La velocidad de la historia de todo el siglo XX y el comienzo del XXI lo ha demostrado. Lo que el hombre quiere de verdad, lo quiere ahora. Octavio Paz decía que todas las historias de todos los pueblos son simbólicas, afirmaba también, que nadie puede conocer el final de la historia porque su fin es también el fin del hombre.

La Reforma del Estado, es una gran estrategia nacional que beneficia aparentemente a todos. Dentro de toda su generalidad ni debe ser simbólica ni debe tener final, es un proceso que además debe ser cuantificable. En términos administrativos, debe ser una estrategia rentable, que trabaje con números negros en todos sus ámbitos y que ofrezca ahora resultados inmediatos. Adecuar nuestra constitución a los nuevos tiempos, es el punto de lanzamiento más importante que puede tener cualquier ajuste al estado.

Una reforma institucional, es un punto clave para el nuevo Estado. Dentro de esta reforma, un elemento prioritario será la creación de una burocracia más capacitada técnicamente, más permanente y menos onerosa; que garantice la continuidad de las políticas, independientemente del color del gobierno en turno.

---

151 Cfr. Sánchez González, José Juan, "Administración Pública y reforma del Estado", INAP, México 1998, p. 44



“Si el comportamiento sancionador del Estado no está, a su vez, sujeto, sujeto a las sanciones de la sociedad, entonces el Estado es autónomo; el costo del orden para la sociedad es el Leviatán. Pero el Leviatán un acuerdo cooperativo sancionado externamente- no es democracia. El costo de la paz es un estado independiente de los ciudadanos. En cambio, si el estado es en sí mismo un (aunque imperfecto) agente de coaliciones diseñado para asegurar la unión –un pacto de dominación- entonces la democracia es un equilibrio, no un contrato social”<sup>152</sup>.

La reforma política entonces, es apenas una parte de la gran reforma del Estado. Una vida creciente democrática para el ensanchamiento de la democracia es medidor real. Un auténtico equilibrio de poderes. El saldo tendrá que pagarse con la modificación de las estructuras de relación de los poderes de los poderes del Estado. “es un proceso de reacomodo del estado como poder y como aparato, para la resolución de dos factores básicos:

- 1) Las condiciones de gobernabilidad de un régimen político que empezó a ser obsoleto y
- 2) La readecuación del desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del agotamiento del modelo sustitutivo proteccionista”<sup>153</sup>

El sexenio del crecimiento cero de Miguel de la Madrid, fue el primer gobierno que más problemas de tipo electoral tuvo en la historia contemporánea. Recuérdese que en 1983 el PRI comenzó a recibir malas noticias, cuando el PAN se adueño de las capitales y las principales ciudades de Chihuahua y Durango. Las elecciones para las diferentes gubernaturas fueron competidas, discutidas e impugnadas durante estos seis años. Los mítines de protesta y los brotes violentos después de alguna elección inauguraron una forma más real de la democracia; la voz del pueblo.

En este sexenio (1982-1988), se crea la Comisión Federal Electoral, compuesta principalmente por el secretario de gobernación, quien por cuestiones “desconocidas”, tuvo problemas con el sistema, luego de la elecciones para presidente de la República en 1988. La CFE, demostró que la democracia seguía articulándose desde el sistema político.

<sup>152</sup> Javier Romero, Jorge, “La política de mañana”, en Nexos, México, diciembre de 1993, p. 58

<sup>153</sup> Sánchez González, José Juan, Op.Cit. p. 49

La reforma política de Miguel de la Madrid, siguió formando parte de la democracia gradualista. Hubo avances, pero no los necesarios para alcanzar una reforma política profunda y transparente, que permitiera un verdadero avance democrático. "La reforma del estado no puede circunscribirse sólo en un aspecto (económico, político, social administrativo, ideológico, internacional o constitucional), aunque el avance de la reforma económica condiciona el avance, desarrollo, consolidación o retroceso de las otras reformas. De tal manera, que existe una interrelación de cada una de las reformas, ya que su estancamiento o crecimiento limita el grado de avance de la propia reforma del Estado"<sup>154</sup>.

La llegada al poder de Carlos Salinas de Gortari estuvo marcada por una competencia cerrada electoral y la ilegitimidad de la elección presidencial de 1988 sostenida por los partidos de oposición. El Partido Acción Nacional se adjudica la gubernatura de Baja California Norte, la cámara de diputados se divide, la de senadores ofrece por primera vez curules para la oposición; se crea finalmente el Instituto Federal Electoral.

Para llevar a cabo una auténtica participación democrática de la reforma política, la lista debe incluir cuatro ámbitos muy claros:

- 1) el sistema de partidos;
- 2) la división efectiva de los poderes;
- 3) los poderes y las instituciones que integran la vida de los estados de la federación, es decir, un auténtico federalismo; y
- 4) el amplio cuadro de libertades que consagra la ley, entre ellas, la libertad de asociación y la libertad de expresión.

Una reforma del Estado, para ser completa, tiene que ser una reforma democrática: una reforma que coloque al país al ritmo de las grandes transformaciones mundiales, pero que recoja también, lo mejor de las luchas pasadas<sup>155</sup>.

Rousseau concibió la soberanía como un acto total y pleno del pueblo. Sin embargo nunca sopeso adecuadamente, la pluralidad y el valor fundamental de la oposición, es decir, el disenso racional que hace posible, a su vez, el consenso racional. Para ello es preciso, indispensable, un elemento básico, preciso, riguroso. La tolerancia. En términos jurídicos el Poder Judicial, autónomo e independiente (como el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo), es indispensable no sólo de la "igualdad ante la ley", sino de la equidad.

<sup>154</sup> Sánchez González, José Juan, Op. Cit., p. 107

<sup>155</sup> Cfr. González Pedrero, Enrique "La Reforma del Estado", en Nexos, no. 146, febrero de 1990, p. 49

Las elecciones del 2 de julio del 2000 han creado las bases para el establecimiento del Estado de Derecho que de ninguna manera, gravita sobre la razón de Estado, sino sobre la legitimidad de las decisiones (por eso, en el Estado de Derecho, su fuerza descansa sobre la "violencia legítima" y no en la "violencia socialmente legal") y, en consecuencia, sobre un verdadero pacto social de limitación del poder absoluto.

Hoy se aprecia que la incipiente democracia mexicana es una de las más caras del mundo. El gran gasto que representa financiar las campañas electorales para todos los mexicanos debe ser revisado y disminuido. Esa lapidaria frase de que "el pueblo tiene el gobierno que merece" debe desterrarse, con auténtica participación ciudadana antes (mediante el voto efectivo), durante los procesos electorales (vigilando la limpieza de la jornadas electorales) y después de ellos; (Exigiendo cuentas a sus representantes en el Congreso).

Sin duda México se encuentra ante la necesidad de un nuevo Contrato Social que traspase las estructuras jurídico políticas del Antiguo Régimen. Para la creación del nuevo Régimen se requiere, imperiosamente, la reforma del Estado y la creación, por vez primera de una Constitución consensuada. Se han tenido constituciones múltiples, pero de vencedores. Ahora es indispensable crear la primera Constitución de consenso, es decir, elaborada por todos los sectores de la nación.

Se insiste una vez más en esas dos concepciones, la tolerancia y la equidad, porque, hijos históricos de largos periodos autoritarios y despóticos, el tránsito del poder presidencial al poder compartido, exige una mutación de las formas de convivencia. Es imprescindible establecer, en su sentido estricto, formas civilizadas de convivencia que no conviertan los medios de opinión pública en inquisidores o jueces, sino en instrumentos poderosos de esclarecimiento.

"El alto grado de legitimidad que goza el Congreso de la Unión al momento de formarse como Legislatura es fundamental dado su carácter de agente en el ejercicio y equilibrio de poderes después de la alternancia. Es aquí precisamente donde toma relevancia el principal reto de la actual Legislatura: contar con la aceptación de la ciudadanía en su desempeño y lograr revertir la tendencia de que el Congreso sea considerado como un significado de la democracia con poca relevancia"<sup>156</sup>.

156 Bejar Algazi, Luisa, Op. Cit. P. 171

Las circunstancias actuales de México harán que la LVIX Legislatura del Congreso de la Unión pase la historia, ya sea por acción o por omisión, por aciertos o por errores. El balance legislativo que entreguen en el 2006 los 500 diputados federales y los 128 senadores que lo integran tendrá efectos multiplicadores, profundos y duraderos para todos los sectores de la sociedad. Por ello es importante que tanto la Cámara de Diputados como el senado se conviertan en el centro creativo de un debate nacional que construya los consensos internos que se han quedado pendientes hasta alcanzar un peligroso grado de conflictividad. La válvula de escape de esas tensiones y retos acumulados desembocará en el Congreso y ahí se decidirá legítimamente el rumbo del país. El Congreso tendrá que marcar el rumbo y no podrá retrasar sus decisiones.

## CONCLUSIONES

La velocidad de los acontecimientos durante las dos últimas décadas han conformado en el mundo Estados más ágiles en sus transformaciones y más dependientes de la economías globalizadoras. Los países que comprendieron bien las reformas que necesitaban implementar y que abrieron sus fronteras, disfrutan hoy de los beneficios que ofrece la economía globalizada y lo demuestran cuantitativamente con una acelerada disminución de sus índices de pobreza. México no puede estar ajeno al intercambio comercial mundial ni a la inversión extranjera. La misma independencia de 1810 estuvo favorecida por un hecho internacional; la caída de Fernando VII de la corona española.

La Constitución Mexicana al momento de estar realizando estas conclusiones tiene más reformas que artículos propios. Sin embargo, su aplicación y su entendimiento, o no han sido practicados, o no existen castigos para servidores públicos, que al ignorarla, han dañado a la población. El caso es que nuestra Constitución tiene serios avisos de caducidad, por lo que es necesario ajustarla a las necesidades de los nuevos tiempos.

El Gobierno, uno de los elementos del Estado, ha sufrido modificaciones. La teoría de los tres poderes expuesta desde siglo XIX, se comienza a practicar con estabilidad apenas en México en el siglo XXI. El Poder Legislativo en México ha sufrido más cambios en los últimos 15 años que en las últimas 15 décadas. A pesar de ello la población sigue padeciendo problemas que persisten y que incluso se incrementan

Se advierte, que no es un número mayor de representantes en el Congreso, ni una mayor diversificación de partidos políticos en las cámaras lo que hace más eficiente a un Congreso. Son los resultados a la ciudadanía lo que finalmente determina la calificación de un buen o mal gobierno. El Congreso Norteamericano es un ejemplo de ello. Con un congreso en número inferior al nuestro, ha realizado mejor su labor representando a una población cuantitativamente mayor a la nuestra. La economía es un parámetro para demostrar esta afirmación.

Se concluye que la LVII ni la LVIII Legislatura arrojan resultados positivos a la ciudadanía en relación por ejemplo, al combate a la inseguridad, la pobreza y el desempleo. A pesar del gran optimismo que provocó la nivelada participación de los partidos en las cámaras, las grandes reformas (fiscal, social y energética) quedaron pendientes otra vez de la LVII a la LVIII y de la LVIII a la LXI Legislatura ante la imposibilidad de parte de la ciudadanía de exigir cuentas y resultados positivos.

Desde la sociedad no existe ninguna representación legal que audite las acciones de nuestros gobiernos. Las quejas u opiniones de la sociedad hacia nuestros gobierno, nunca han comprometido la estabilidad de éste. La cultura política todavía no se manifiesta de manera global. Por ello los grados de abstencionismo todavía son muy altos y la credibilidad en el gobierno ha ido a la baja.

El gran fervor que produjo el ascenso del Partido Acción Nacional a la silla presidencial en el año 2000, se ha opacado ante la actual crisis económica. Los partidos en las cámaras han defraudado a la ciudadanía al anteponer los intereses de sus partidos a los de interés nacional, dejando en la agenda parlamentaria los cambios más importantes que la nación necesita. Los números aportados en la presenta Tesina hablan por sí solos.

La democracia en México no sólo es representación en las cámaras, sino participación activa de los partidos, no sólo son elecciones limpias, sino eliminar el abstencionismo, no sólo es alternancia del poder, sino tolerancia y consenso.

Es preciso revisar la posibilidad de reducir el número de legisladores federales, ya que ningún beneficio ha traído al País tener un Congreso más numeroso y por lo tanto más oneroso. Si para ser Presidente de la República, Gobernador o Presidente Municipal se necesita ganar sólo por mayoría relativa, que ese mismo principio aplique también para las contiendas electorales de los legisladores federales y estatales. La Cámara de Senadores debe reducirse a 64 y la de Diputados a 300. Además el sueldo de cada legislador debe estar de acuerdo con la realidad económica nacional. Un medidor debe ser el Producto Interno Bruto per cápita.

Además para economías emergentes como la de México, tener contiendas electorales por duplicado y hasta por triplicado en cada entidad federativa durante cada legislatura es todavía más oneroso para el país. La propuesta es hacer coincidir las elecciones intermedias en una sola jornada electoral (legisladores, Gobernadores y Presidentes Municipales), y cada sexenio con la de Presidente de la República.

En más de 56 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se habla del Poder Legislativo, es decir, en más del 33% de los artículos de la Carta Magna se habla de facultades legislativas, políticas y de control. Con esto se concluye que el Poder Legislativo esta facultado para realizar un papel amplio y trascendente, muy por encima de lo que hasta ahora mostraron las LVII y LVIII Legislaturas.

Es imperioso acercar al legislador con la ciudadanía. Normalmente el legislador durante las campañas efectúa promesas, obtiene el voto y los votantes no vuelven a

saber de él. La rendición de cuentas a la ciudadanía durante la gestión legislativa es un elemento estratégico de comunicación y evaluación dentro de una Democracia.

Con la rendición de cuentas a la ciudadanía se puede tener una evaluación del legislador. Si el voto de la ciudadanía es aprobatorio debe considerarse la posibilidad de la reelección. Cambiar los 500 Diputados cada 3 años más que un acto democrático, se aproxima más a una rotación de inexperiencia. El legislador que sea reelegido inicialmente podrá contar con más experiencia para desempeñar su cargo.

Con la aparente confianza de la mayor parte de la sociedad hacia el IFE, éste es sin duda la Institución Electoral más avanzada de la historia. Por esta razón las elecciones del año 2000 y 2003, son consideradas en la escena política como las más justas y competidas de la historia. Es por eso fundamental para el Congreso contar además desde la ciudadanía con la aceptación en el cumplimiento y desempeño de sus funciones

México se encuentra atrapado en una encrucijada de su historia. Es tiempo ya de poner en práctica las frases célebres de nuestra historia como "La Patria es primero". El tiempo apremia. Nadie se beneficia si los cambios que necesita la nación no son generados desde el Legislativo. Es el tiempo de acuerdos. Es el momento de la tolerancia y del consenso.

## CONCLUSIONES

La velocidad de los acontecimientos durante las dos últimas décadas han conformado en el mundo Estados más ágiles en sus transformaciones y más dependientes de la economías globalizadoras. Los países que comprendieron bien las reformas que necesitaban implementar y que abrieron sus fronteras, disfrutan hoy de los beneficios que ofrece la economía globalizada y lo demuestran cuantitativamente con una acelerada disminución de sus índices de pobreza. México no puede estar ajeno al intercambio comercial mundial ni a la inversión extranjera. La misma independencia de 1810 estuvo favorecida por un hecho internacional; la caída de Fernando VII de la corona española.

La Constitución Mexicana al momento de estar realizando estas conclusiones tiene más reformas que artículos propios. Sin embargo, su aplicación y su entendimiento, o no han sido practicados, o no existen castigos para servidores públicos, que al ignorarla, han dañado a la población. El caso es que nuestra Constitución tiene serios avisos de caducidad, por lo que es necesario ajustarla a las necesidades de los nuevos tiempos.

El Gobierno, uno de los elementos del Estado, ha sufrido modificaciones. La teoría de los tres poderes expuesta desde siglo XIX, se comienza a practicar con estabilidad apenas en México en el siglo XXI. El Poder Legislativo en México ha sufrido más cambios en los últimos 15 años que en las últimas 15 décadas. A pesar de ello la población sigue padeciendo problemas que persisten y que incluso se incrementan

Se advierte, que no es un número mayor de representantes en el Congreso, ni una mayor diversificación de partidos políticos en las cámaras lo que hace más eficiente a un Congreso. Son los resultados a la ciudadanía lo que finalmente determina la calificación de un buen o mal gobierno. El Congreso Norteamericano es un ejemplo de ello. Con un congreso en número inferior al nuestro, ha realizado mejor su labor representando a una población cuantitativamente mayor a la nuestra. La economía es un parámetro para demostrar esta afirmación.

Se concluye que la LVII ni la LVIII Legislatura arrojan resultados positivos a la ciudadanía en relación por ejemplo, al combate a la inseguridad, la pobreza y el desempleo. A pesar del gran optimismo que provocó la nivelada participación de los partidos en las cámaras, las grandes reformas (fiscal, social y energética) quedaron pendientes otra vez de la LVII a la LVIII y de la LVIII a la LXI Legislatura ante la imposibilidad de parte de la ciudadanía de exigir cuentas y resultados positivos.



Desde la sociedad no existe ninguna representación legal que audite las acciones de nuestros gobiernos. Las quejas u opiniones de la sociedad hacia nuestros gobierno, nunca han comprometido la estabilidad de éste. La cultura política todavía no se manifiesta de manera global. Por ello los grados de abstencionismo todavía son muy altos y la credibilidad en el gobierno ha ido a la baja.

El gran fervor que produjo el ascenso del Partido Acción Nacional a la silla presidencial en el año 2000, se ha opacado ante la actual crisis económica. Los partidos en las cámaras han defraudado a la ciudadanía al anteponer los intereses de sus partidos a los de interés nacional, dejando en la agenda parlamentaria los cambios más importantes que la nación necesita. Los números aportados en la presenta Tesina hablan por sí solos.

La democracia en México no sólo es representación en las cámaras, sino participación activa de los partidos, no sólo son elecciones limpias, sino eliminar el abstencionismo, no sólo es alternancia del poder, sino tolerancia y consenso.

Es preciso revisar la posibilidad de reducir el número de legisladores federales, ya que ningún beneficio ha traído al País tener un Congreso más numeroso y por lo tanto más oneroso. Si para ser Presidente de la República, Gobernador o Presidente Municipal se necesita ganar sólo por mayoría relativa, que ese mismo principio aplique también para las contiendas electorales de los legisladores federales y estatales. La Cámara de Senadores debe reducirse a 64 y la de Diputados a 300. Además el sueldo de cada legislador debe estar de acuerdo con la realidad económica nacional. Un medidor debe ser el Producto Interno Bruto per cápita.

Además para economías emergentes como la de México, tener contiendas electorales por duplicado y hasta por triplicado en cada entidad federativa durante cada legislatura es todavía más oneroso para el país. La propuesta es hacer coincidir las elecciones intermedias en una sola jornada electoral (legisladores, Gobernadores y Presidentes Municipales), y cada sexenio con la de Presidente de la República.

En más de 56 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se habla del Poder Legislativo, es decir, en más del 33% de los artículos de la Carta Magna se habla de facultades legislativas, políticas y de control. Con esto se concluye que el Poder Legislativo esta facultado para realizar un papel amplio y trascendente, muy por encima de lo que hasta ahora mostraron las LVII y LVIII Legislaturas.

Es imperioso acercar al legislador con la ciudadanía. Normalmente el legislador durante las campañas efectúa promesas, obtiene el voto y los votantes no vuelven a

saber de él. La rendición de cuentas a la ciudadanía durante la gestión legislativa es un elemento estratégico de comunicación y evaluación dentro de una Democracia.

Con la rendición de cuentas a la ciudadanía se puede tener una evaluación del legislador. Si el voto de la ciudadanía es aprobatorio debe considerarse la posibilidad de la reelección. Cambiar los 500 Diputados cada 3 años más que un acto democrático, se aproxima más a una rotación de inexperiencia. El legislador que sea reelegido inicialmente podrá contar con más experiencia para desempeñar su cargo.

Con la aparente confianza de la mayor parte de la sociedad hacia el IFE, éste es sin duda la Institución Electoral más avanzada de la historia. Por esta razón las elecciones del año 2000 y 2003, son consideradas en la escena política como las más justas y competidas de la historia. Es por eso fundamental para el Congreso contar además desde la ciudadanía con la aceptación en el cumplimiento y desempeño de sus funciones

México se encuentra atrapado en una encrucijada de su historia. Es tiempo ya de poner en práctica las frases célebres de nuestra historia como "La Patria es primero". El tiempo apremia. Nadie se beneficia si los cambios que necesita la nación no son generados desde el Legislativo. Es el tiempo de acuerdos. Es el momento de la tolerancia y del consenso.

ANEXO 1-A DE ACUERDO AL ARTICULO 39 SECCION PRIMERA DEL CAPITULO SEXTO DE LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LAS COMISIONES ORDINARIAS EN LA CAMARA DE DIPUTADOS QUE SE MANTIENEN DE LEGISLATURA A LEGISLATURA SON LAS SIGUIENTES

- AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO SOCIAL
- ASUNTOS INDÍGENAS
- ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES
- COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL
- COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
- DEFENSA NACIONAL
- DESARROLLO SOCIAL Y VIVIENDA
- EDUCACIÓN PÚBLICA, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA
- ENERGIA
- EQUIDAD Y GENERO
- FOMENTO COOPERATIVO Y ECONOMIA SOCIAL
- GOBERNACIÓN, POBLACIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL
- HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
- JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
- MARINA
- MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA
- PRESUPUESTO Y CUENTA PUBLICA
- PUNTOS CONSTITUCIONALES Y SISTEMA FEDERAL
- REFORMA AGRARIA
- RELACIONES EXTERIORES
- SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL
- TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
- TURISMO

**ANEXO 1-B ESTAS FUERON LAS 39 COMISIONES ORDINARIAS  
EN LA CAMARA DE DIPUTADOS QUE INTEGRARON LA LVIII  
LEGISLATURA (2000-2003)**

- **AGRICULTURA Y GANADERIA**
- **ASUNTOS INDÍGENAS**
- **ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES**
- **CIENCIA Y TECNOLOGÍA**
- **COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL**
- **COMUNICACIONES**
- **CULTURA**
- **DEFENSA NACIONAL**
- **DESARROLLO RURAL**
- **DESARROLLO SOCIAL**
- **DISTRITO FEDERAL**
- **EDUCACIÓN PÚBLICA**
- **ENERGIA**
- **EQUIDAD Y GÉNERO**
- **FOMENTO COOPERATIVO Y ECONOMÍA SOCIAL**
- **FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO**
- **GOBERNACIÓN Y SEGURIDAD PÚBLICA**
- **HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**
- **JURISDICCIONAL**
- **JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS**
- **JUVENTUD Y DEPORTE**
- **MARINA**
- **MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**
- **PARTICIPACIÓN CIUDADANA**
- **PESCA**
- **POBLACIÓN Y ASUNTOS MIGRATORIOS**
- **PRESUPUESTO DE LA CUENTA PÚBLICA**
- **PUNTOS CONSTITUCIONALES**
- **RADIO TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA**
- **RECURSOS HIDRÁULICOS**
- **REFORMA AGRARIA**
- **REGLAMENTO DE LAS PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS**
- **RELACIONES EXTERIORES**
- **SALUD**
- **SEGURIDAD SOCIAL**
- **TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**
- **TRANSPORTE**
- **TURISMO**
- **VIGILANCIA DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION**

**ANEXO 1-C COMISIONES LIX LEGISLATURA (2003-2006)**  
**CAMARA DE DIPUTADOS**

- **AGRICULTURA Y GANADERIA**
- **ASUNTOS INDÍGENAS**
- **ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES**
- **CIENCIA Y TECNOLOGÍA**
- **COMUNICACIONES**
- **CULTURA**
- **DEFENSA NACIONAL**
- **DESARROLLO METROPOLITANO**
- **DESARROLLO RURAL**
- **DESARROLLO SOCIAL**
- **ECONOMIA**
- **DISTRITO FEDERAL**
- **EDUCACIÓN PUBLICA**
- **ENERGIA**
- **EQUIDAD Y GENERO**
- **FOMENTO COOPERATIVO**
- **FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO**
- **GOBERNACIÓN**
- **HACIENDA Y CREDITO PUBLICO**
- **COMISION JURISDICCIONAL**
- **JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS**
- **JUVENTUD Y DEPORTE**
- **MARINA**
- **MEDIO AMBIENTE**
- **PARTICIPACIÓN CIUDADANA**
- **PESCA**
- **POBLACIÓN FRONTERAS Y ASUNTOS MIGRATORIOS**
- **PRESUPUESTO Y CUENTA PUBLICA**
- **PUNTOS CONSTITUCIONALES**
- **RADIO TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFIA**
- **RECURSOS HIDRÁULICOS**
- **REFORMA AGRARIA**
- **REGLAMENTOS Y PRACTICAS PARLAMENTARIAS**
- **RELACIONES EXTERIORES**
- **SALUD**
- **SEGURIDAD PUBLICA**
- **SEGURIDAD SOCIAL**
- **TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**
- **TRANSPORTE**
- **TURISMO**
- **VIGILANCIA DE LA AUDITORIA SUPERIOR**
- **VIVIENDA**

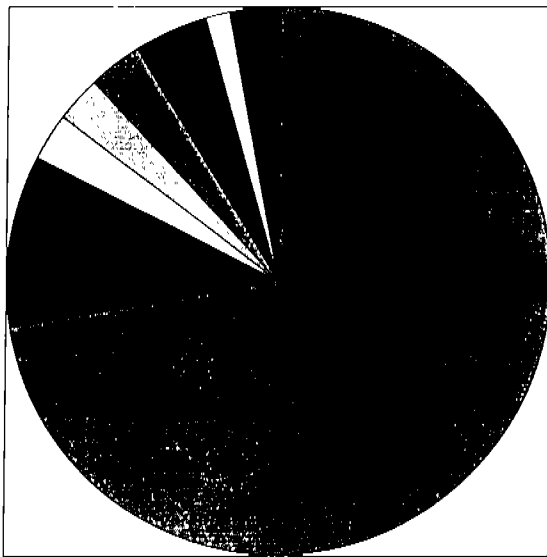
**ANEXO 1-D COMISIONES ORDINARIAS CAMARA DE SENADORES  
LVIII; LIX LEGISLATURA (2000-2006)**

- ADMINISTRACIÓN
- AGRICULTURA Y GANADERIA
- ASUNTOS FRONTERIZOS
- ASUNTOS INDÍGENAS
- BIBLIOTECA Y ASUNTOS EDITORIALES
- CIENCIA Y TECNOLOGÍA
- COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL
- COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
- DEFENSA NACIONAL
- DERECHOS HUMANOS
- DESARROLLO REGIONAL
- DESARROLLO RURAL
- DESARROLLO SOCIAL
- DESARROLLO URBANO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL
- DISTRITO FEDERAL
- EDUCACIÓN Y CULTURA
- ENERGIA
- EQUIDAD Y GENERO
- ESTUDIOS LEGISLATIVOS
- ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA
- ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA
- FEDERALISMO Y DESARROLLO MUNICIPAL
- FOMENTO ECONOMICO
- GOBERNACIÓN
- HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
- JUBILADOS Y PENSIONADOS
- JURISDICCIONAL
- JUSTICIA
- JUVENTUD Y DEPORTE
- MARINA
- MEDALLA BELISARIO DOMÍNGUEZ
- MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA
- POBLACIÓN Y DESARROLLO
- PUNTOS CONSTITUCIONALES
- RECURSOS HIDRÁULICOS
- REFORMA AGRARIA
- REGLAMENTOS Y PRACTICAS PARLAMENTARIAS
- RELACIONES EXTERIORES
- RELACIONES EXTERIORES; AMERICA DEL NORTE
- RELACIONES EXTERIORES; AMERICA LATINA Y EL CARIBE
- RELACIONES EXTERIORES; EUROPA Y AFRICA
- RELACIONES EXTERIORES; ORGANISMOS INTERNACIONALES
- RELACIONES EXTERIORES; ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES INTERNACIONALES
- SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL
- TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
- TURISMO
- VIVIENDA

**ANEXO 1-E COMISIONES ESPECIALES CAMARA DE SENADORES  
LVIII; LIX LEGISLATURA (2000-2006)**

- COMISION DE CONCORDIA Y PACIFICACIÓN PARA EL ESTADO CHIAPAS
- COMISION ESPECIAL ENCARGADA DE LA CONMEMORACIÓN DEL QUINCUAGÉSIMO ANIVERSARIO DEL VOTO DE LA MUJER EN MÉXICO
- COMISION ESPECIAL PARA ATENDER LA PROBLEMÁTICA DE LA SOCIEDAD DE AHORRO Y PRESTAMO DEL NOROESTE DENOMINADA “EL ARBOLITO”
- COMISION ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y SEGUIMIENTO A LAS INDAGACIONES DEL PROCESO QUE SE SIGUE EN TORNO AL HOMICIDIO DEL LIC. LUIS DONALDO COLOSIO MURRIETA
- COMISION ESPECIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO
- COMISIONES ESPECIAL QUE DARA SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y FINES DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPROPIAN DIVERSOS INGENIOS AZUCAREROS
- COMISION PLURAL ENCARGADA DE REALIZAR ACCIONES NECESARIAS PARA PROMOVER UNA REUNION INTERNACIONAL DE PARLAMENTARIOS EN EL MARCO DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE EL FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

ANEXO (2) LIII LEGISLATURA CAMARA DE DIPUTADOS (1985-1988)

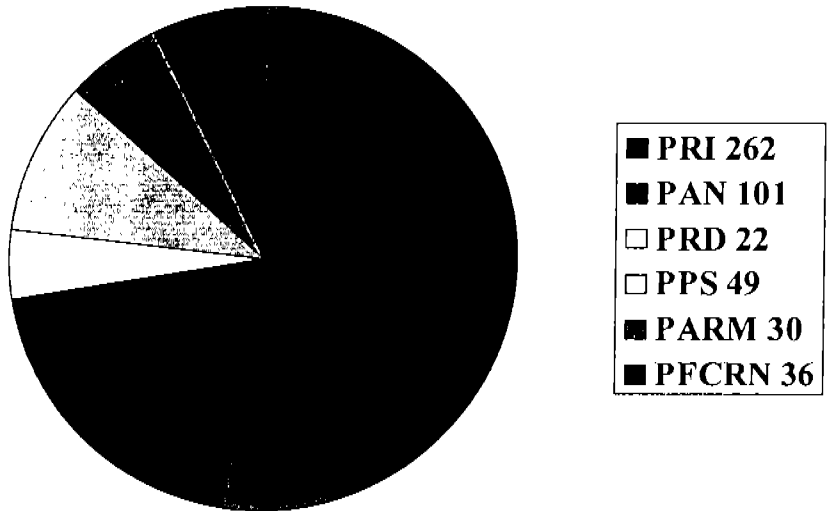


■	PRI	289
■	PAN	41
□	PPS	11
▣	PARM	11
■	PSUM	12
■	PST	12
■	PRT	6
□	PMT	6
■	PDM	12

FUENTE: CAMARA DE DIPUTADOS

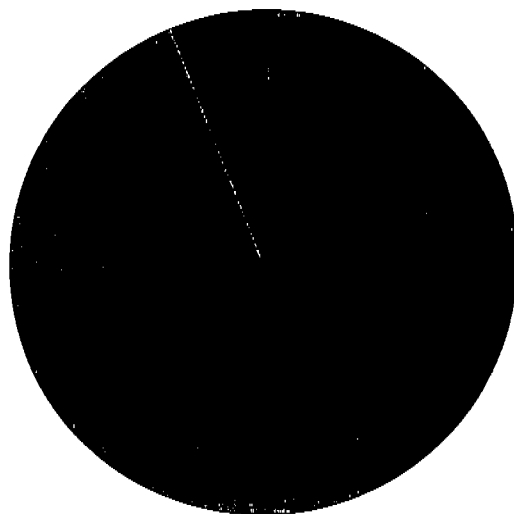


**ANEXO (3) LIV LEGISLATURA CAMARA DE DIPUTADOS (1988-1991)**



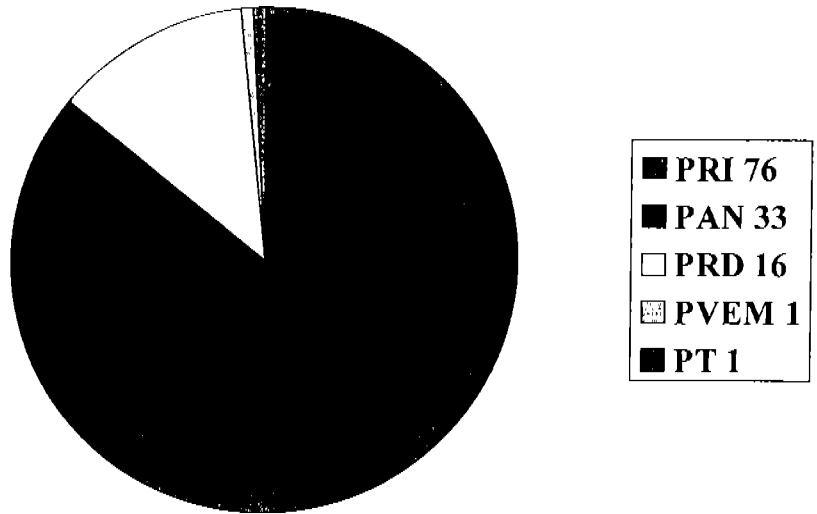
**FUENTE: CAMARA DE DIPUTADOS**

**ANEXO (6-A) LEGISLATURA LIV Y LV CAMARA DE SENADORES (1988-1994)**



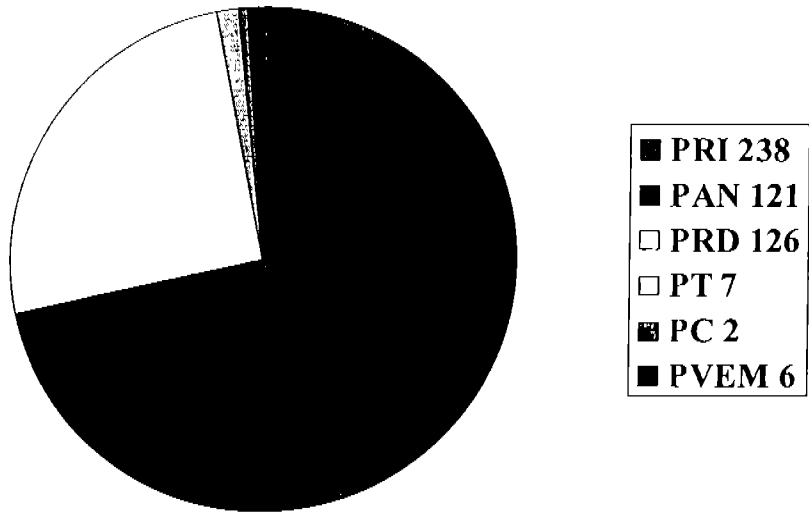
**FUENTE: CAMARA DE DIPUTADOS**

**ANEXO (6-B) LVI Y LVII LEGISLATURA CAMARA DE SENADORES (1994-2000)**



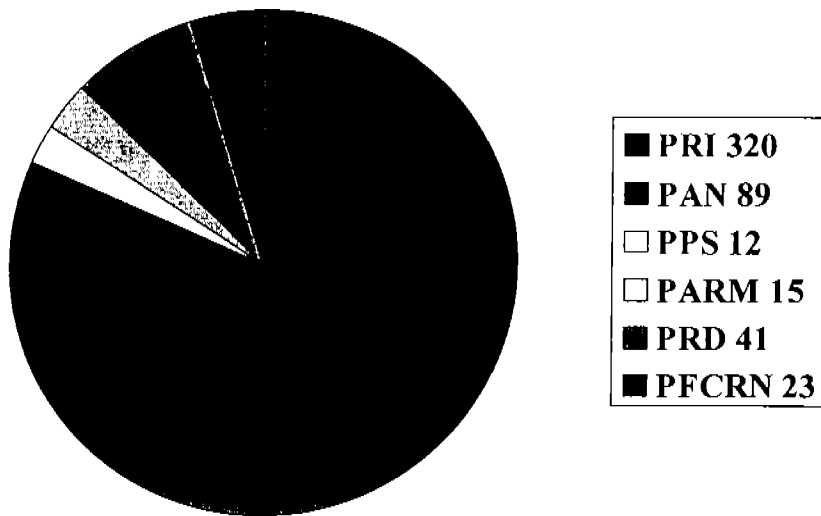
**FUENTE: CAMARA DE DIPUTADOS**

**ANEXO (7) LVII LEGISLATURA CAMARA DE DIPUTADOS (1997-2000)**



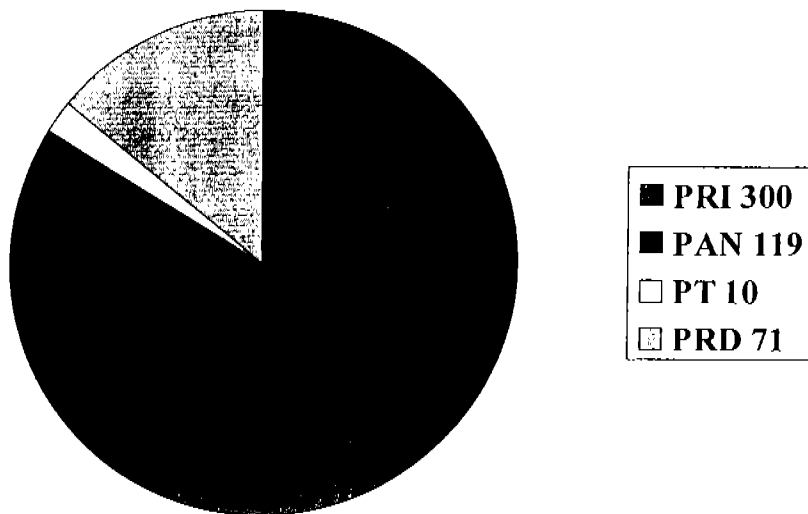
**FUENTE: CAMARA DE DIPUTADOS**

**ANEXO (4) LV LEGISLATURA CAMARA DE DIPUTADOS (1991-1994)**



**FUENTE: CAMARA DE DIPUTADOS**

**ANEXO (5) LVI LEGISLATURA CAMARA DE DIPUTADOS (1994-1997)**



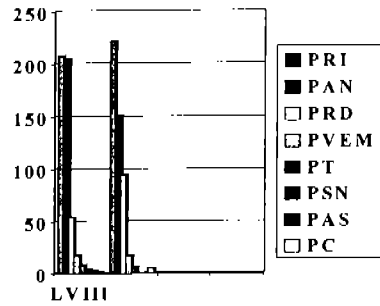
**FUENTE: CAMARA DE DIPUTADOS**

# ANEXO 8

## CAMARA DE DIPUTADOS

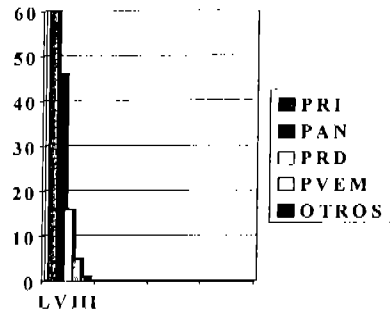
- LVIII LEGISLATURA (2000-2003)
- LIX LEGISLATURA (2003-2006)

LVIII		LIX	
PRI	208	PRI	222
PAN	205	PAN	151
PRD	54	PRD	95
PVEM	17	PVEM	17
PT	8	PT	6
PSN	3	PSN	0
PAS	2	PAS	0
PC	1	PC	5



ANEXO 9 LVIII Y LIX LEGISLATURA (2000-2006) CAMARA DE SENADORES

- PRI 60
- PAN 46
- PRD 16
- PVEM 5
- OTROS 1





## BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Camín, Hector, "Después del Milagro", cal y arena México 1988
- Bejar Algazi, Rosa, "El Congreso Mexicano después de la Alternancia", Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, UNAM, México 2003.
- Berlín Valenzuela, Francisco, "Derecho Parlamentario", F.C.E., México 1995
- Bobbio, Norberto, "Crisis de la democracia", Madrid, Ariel, 1985
- Cabrera, Enriqueta, "Graham: una lección de periodismo", Diario el Nacional, 11 de mayo de 1988
- Camacho Solís, Manuel, "Los nudos históricos del sistema político mexicano 1928-1977" México, Colegio de México, 1977
- Careaga, Gabriel, "Los espejismos del Desarrollo", Océano, México 1983
- Carmona Herrera, José Lino, "La Administración Pública: Un medio para el cambio social", Tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México 1979
- Carpizo, Jorge "El Presidencialismo Mexicano", Siglo XXI, México 1988
- Carpizo, Jorge, "El sistema representativo en México", México, UNAM, 1980
- Carrasco, Pedro, "Historia General de México", El Colegio de México, México tomo I, 1981
- Castillo Peraza, Carlos, "Meditaciones en torno de una transición", en las transiciones a la Democracia cambio Siglo XXI México 1993
- Córdova, Arnaldo, "La formación del poder político en México", ERA, México 1987
- Crespo, Jose Antonio "¿Tiene futuro el PRI?", Grijalbo, México 1998
- Diccionario Enciclopédico UTHEA, México 1951, tomo IV
- Duverger, Maurice, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Ariel, México, 1992,
- Fayt, Carlos "Derecho Político", Abelardo Perrot, Buenos Aires, 1973
- Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Porrúa, México, 1989

- Guerrero, Omar, "La teoría de Administración Pública", Harla, México 1986
- González Casanova, Pablo, "La Democracia en México" ERA México 1985
- González, Luis "Historia General de México", El Colegio de México, tomo II, México 1981
- González Oropeza, Manuel "Diccionario Jurídico Mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México 1985
- Heilbroner, Robert, "Visiones del futuro. El pasado lejano, el ayer, el hoy y el mañana", España, Edit. Paidós, 1995
- Jacques, Soustelle, "El Universo de los Aztecas", F.C.E., México, 1986
- Kaplan, Marcos, "Estado y globalización", UNAM, México 2000
- Jiménez de Parga y Cabrera Manuel, "Los regímenes políticos contemporáneos", Madrid, Tecnos 1983
- Krauze, Enrique "Por una Democracia sin adjetivos", Planeta, México 1986
- Lira Andrés y Muro, Luis "Historia General de México", El Colegio de México, tomo I, México 1981
- Lucas Verdú, Pablo "Curso de Derecho Público", vol. I tecnos, Madrid 1983
- Madrid Hurtado, Miguel de la, "Los grandes problemas nacionales de hoy" Diana, México 1982,
- Maquiavelo, Nicolás, "El Príncipe", Porrúa, 1985
- Marx y Engels, Obras escogidas, "El origen de la Familia la propiedad Privada y el Estado", Moscú, tomo 3 1983
- Mathias Gilberto y Pierre Salama "El Estado sobredesarrollado (de las metrópolis al tercer mundo)" México, editorial el Hombre y su tiempo 1998
- Matute, Alvaro, "Evolución del Estado Mexicano" Caballito, tomo II, México, 1994
- Meyer, Lorenzo "Historia General de México", El Colegio de México, tomo II, México 1981
- Moctezuma Barragán, Pablo "Moctezuma y el Anahuac", Noriega, México 1996
- Moreno Toscano, Alejandra, "Historia General de México", El Colegio de México, tomo I, México 1981

- Moto Salazar, Efraín, "Elementos de Derecho" Porrúa, México, 1968
- Pedroza de la Llave, Susana Talía "El control del gobierno": Función del poder Legislativo, INAP, México 1996
- Rabasa Gamboa Emilio, "Por qué la democracia, transiciones de 1974 a 1990", México, UNAM, 1990
- Reyes Ponce, Agustín, "Administración de Empresas", Limusa, México 1997
- Rodríguez Prats, Juan José, "La política del Derecho en la crisis del sistema mexicano", UNAM, México, 1986
- Ruiz Massieu, Armando, "El Gabinete en México", Océano, México 1996, pp. 98-99
- Sabine, George, "Historia de la Teoría Política", F.C.E. México 1984
- Sánchez González, José Juan, "Administración Pública y reforma del Estado", INAP, México 1998
- Sartori, Giovanni "Teoría de la democracia" 1.- El debate contemporáneo, Alianza editorial, Madrid 1995
- Tena Ramírez, Felipe "Derecho constitucional mexicano", México Porrúa 21ª ed. 1985
- Tena Ramírez, Felipe "Leyes fundamentales de México" 1808-1985, México, Porrúa 1985
- Toro, Alfonso, "La Revolución de Independencia y México Independiente", Patria, México, 1955
- Vergottini, Giuseppe de "Derecho Constitucional Comparado", trad, Pablo Lucas Verdú, Madrid, Espasa Calpe 1983
- Villoro, Luis "Historia General de México", El Colegio de México, tomo I México 1981

## HEMEROGRAFIA

- Beck, Ulrich "Democracia global, la política más allá del estado nación" Revista Meta política, Vol. 5 No. 518 México 1999
- Bovero, Michelangelo, "Los desafíos actuales de la democracia", Conferencias Magistrales, No. 3 México IFE 1997
- Camou, Antonio, "governabilidad y democracia", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, edit. IFE 1997
- Carmona Herrera, José Lino "Estado y Democracia en México" trabajo para el seminario de Metodología Avanzada de las Ciencias Sociales II a cargo del Doctor Fernando Pérez Correa; División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1993,
- Castro, Verona "Ser Diputado un buen negocio" Diario Noroeste de Culiacán del 31 de agosto del 2003
- Córdova, Arnaldo, "El estudio de la política nacional y el horizonte trazado por la tradición filosófica-jurídica europea" en Revista Mexicana de Ciencias Sociales No 174 (octubre-diciembre de 1998), Facultad de Ciencias políticas y Sociales, División de Estudios de Posgrado, México, UNAM.
- Córdova, Arnaldo, "¿Un nuevo estado?" Nexos 145 enero de 1990
- Correa, Eduardo "Justicia rezagada en el D.F." Diario México Hoy del 02 de octubre de 2000
- Fernández, Berta "Nace 80% de los mexicanos en extrema pobreza", Diario el Universal, primera sección, del 24 de julio de 1999
- Feijoo De Vega, José Ventura "En torno a la crisis de los sistemas parlamentarios", en Revista Estudios de Deusto, España, Universidad de Deusto, 1971.
- Flores Olea, Víctor "Convergencias explosivas", Universal 23 de abril 2000
- Garcia Mendoza, Jorge "En 84 años, 373 cambios a la Constitución" Diario Novedades del 4 de febrero del 2001
- González Amador, Roberto "México es ya un exportador neto de capitales", en Periódico la Jornada del 5 de septiembre de 2000
- González Pedrero, Enrique "La Reforma del Estado" en Nexos No. 146, febrero de 1990

## LEGISLACIÓN

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, IFE, México 1996
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, UNAM, ERA, México 1987
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa , México 1990
- Ley Orgánica del Congreso General, Porrúa, México 1998

## PÁGINAS DE INTERNET CONSULTADAS

CAMARA DE SENADORES [http:// www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

CAMARA DE DIPUTADOS [http:// www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)