

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno.

CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

IMPORTANCIA E INFLUENCIA DE LOS LEGISLADORES DE
REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO
DE LA UNIÓN DURANTE LA LX LEGISLATURA Y EL
PRIMER AÑO DE LA LXI LEGISLATURA

TRABAJO RECEPCIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA
MARCOS VELÁSQUEZ GARDUÑO

DIRECTOR
DR. HÉCTOR MIGUEL SALINAS HERNÁNDEZ

MÉXICO, D.F. 2011

BIBLIOTECA
SAN LORENZO TEZONCO

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

UACM4 TST-251

TE
2A71
V45

A mis padres, Rosa Aydé y Filiberto, por brindarme siempre su apoyo y por compartir conmigo su experiencia y sabiduría.

A mis hermanos Jaqueline, Norma y Roberto por su comprensión y todos los momentos que hemos vivido juntos.

A mi director, Dr. Héctor Miguel por los conocimientos y el apoyo que me brindo durante todo este tiempo

Al Mtro. Manuel I. Alamilla Ceballos, por brindarme su amistad y apoyo para la realización de este trabajo.

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

A la Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Por ser fuente de conocimiento y por el apoyo económico brindado para la realización de este trabajo.



Al Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal (ICyT, DF) por el apoyo económico que me brindo para la realización de este trabajo.

INDICE.

Introducción	1
---------------------	----------

Capítulo I Representación Política

1.1. Importancia de la representación	4
1.2. Integración y funciones del Congreso de la Unión	7

Capítulo II Reformas al Poder Legislativo, 1963-2007

2.1. Diputados de Partido	10
2.2. 1977, La llegada al sistema mixto	12
2.3. 1983, La reforma inconclusa.	14
2.4. El nacimiento del IFE.	17
2.5. La alternancia en México y el contrapeso en el Congreso.	19

Capítulo III Propuestas de Reforma al Poder Legislativo

3.1. La propuesta del Ejecutivo en reducción legislativa.	22
3.2. Iniciativa de Reforma del grupo parlamentario del PRI.	24
3.3. Iniciativa de Reforma de los grupos parlamentarios del PRD, PT y Convergencia.	27

3.4. Seminario de Análisis sobre la Reforma Política, extractos en materia de acceso al Congreso; número de integrantes; acceso a curul y escaños.	28
--	----

Capítulo IV Importancia e Influencia de los legisladores de Representación

Proporcional.

4.1. Integración de las Comisiones.	35
-------------------------------------	----

4.1.1. Integración de las Comisiones en la Cámara de Diputados LX legislatura.	36
--	----

4.1.2. Integración de las Comisiones en la Cámara de Senadores LX y LXI legislatura	38
---	----

4.1.3. Integración de las Comisiones en la Cámara de Diputados LXI legislatura.	40
---	----

4.2. El desempeño del Poder Legislativo.	43
--	----

4.3. El Congreso Mexicano, Tamaño y Proporciones, visión comparada.	46
---	----

Conclusiones.	49
----------------------	----

Bibliografía.	52
----------------------	----

Introducción.

El presente trabajo de investigación tiene como propósito abordar, desde mi punto de vista, dos asuntos que podríamos distinguir de utilidad, tanto para el lado teórico como para el práctico de la ciencia política, la importancia que tienen los legisladores de representación proporcional, esto debido a que ya desde hace varios años se ha venido manejando la posibilidad de reducir el número de sus integrantes en el Congreso de la Unión, según por ser estos un producto bastante caro en las democracias actuales en términos económicos y por no representar “aparentemente” a nadie.

El aspecto teórico está fundamentado precisamente en la necesidad de responder a las preguntas ¿A quién representan los diputados y senadores proporcionales? Y ¿Qué papel juegan estos al interior de las cámaras legislativas? Es importante destacar que en un sistema de representación mixto como el nuestro una relación 80- 20 en la Cámara de diputados y un 75- 25 en el Senado, es muy baja con relación a otros países de América Latina como se ejemplificará más adelante ya que sin lugar a dudas es de gran relevancia establecer un análisis y unas bases teóricas, pero siempre tomando parámetros que nos permitan hacer comparaciones con otros sistemas o modelos políticos.

En lo que se refiere al aspecto práctico decidí tomar el marco de la llamada reforma del Estado, en especial la propuesta referente a la reducción de miembros integrantes del Congreso de la Unión, por varias razones. Una de estas es para explicar el pluralismo político que se vive al interior del máximo órgano legislativo

del país y cómo es que éste permitió a lo largo de los años llegar a este tipo de reformas; la segunda razón es analizar el funcionamiento que tienen los llamados “plurinominales” o legisladores de representación proporcional o lista nacional para sus bancadas, pero principalmente para el funcionamiento de sus respectivas cámaras ya que desde hace varios años la esencia de esta figura legislativa ha venido desvirtuándose, mayoritariamente por el uso que le dan los grupos políticos o corrientes partidistas para permanecer en el poder.

A mi consideración la representación proporcional es necesaria en México ya que evita la sobrerrepresentación, aumenta la participación de los diferentes partidos que se presentan a las elecciones y más aun elevan de una manera considerable la cantidad pero sobre todo la calidad del debate a la hora de las discusiones parlamentarias debido a que la mayoría de estos son personajes que tienen experiencia legislativa suficiente para presidir las principales comisiones de cualquiera de los órganos parlamentarios.

Por lo anterior, tal vez, el planteamiento o presunción de este trabajo es el siguiente:

La reducción de legisladores de representación proporcional es, de concretarse, un error ya que estos son en su mayoría quienes, con su conocimiento y experiencia partidista, permiten que el debate y la construcción de acuerdos se den con un grado de madurez política mayor al que se obtendría de contar sólo con legisladores de mayoría relativa, también son ellos quienes de una forma directa permiten que la cúpula política en México encuentre mediante el Congreso un espacio de acción e interacción con el resto de la sociedad y por último, los plurinominales representan

la mano especializada al interior del congreso, su trabajo permite el adecuado accionar y más aun evita la sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios con respecto a las preferencias electorales.

Capítulo I

Representación Política.

1.1. Importancia de la Representación

Uno de los temas más importantes de la ciencia política es sin lugar a dudas la Representación por lo que resulta muy fácil especular o coincidir con ciertas terminologías y a la vez muy difícil de acotar o resumir los principios de este concepto y es así porque desde la antigüedad, los autores clásicos como Platón y Aristóteles ya contemplaban la idea de gobiernos cuya fuente de acción y origen fuese la voluntad ciudadana, sin embargo y dado que el tema ha sido estudiado por innumerables autores que dedicaré este capítulo a construir un concepto lo bastante fuerte, de tal modo que se pueda expresar la importancia de la representación proporcional.

Si basáramos nuestro estudio en alguna sociedad antigua, estaría bastante claro que el concepto de representación más adecuado sería aquel que daba derechos únicamente a los hombres, mayores de edad y con cierta posición social o económica, tal y como sucedía en la Grecia clásica o la Roma imperial.

Sin embargo este tipo de percepciones son por muchas razones perfectibles de tal forma que siglos después teorías más sólidas como el contractualismo propuesto por John Locke, Tomas Hobbes y Jean Jacques Rousseau, nos brindan definiciones diferentes uno del otro, sin embargo aquí el concepto de representación se

encuentra estructurado hacia un mismo fin y esto es *“el actuar en nombre de otro con autorización previa”*.

Al respecto de Hobbes menciona sobre la figura del representante que *“es una persona, es aquel cuyas palabras o acciones de otro hombre, o alguna otra cosa a la cual son atribuidas, ya sea con verdad o por ficción”* (Hobbes, 1980) la principal característica de esta acepción se da en el hecho de no resolver el conflicto de la legitimidad sobre la acción de representación.

En lo particular prefiero la idea de representación expuesta por Norberto Bobbio, quien considera que en la actualidad la labor ciudadana se limita, es más, se restringe a delegar funciones *“el hecho más relevante de una democracia de hoy es el voto, no para decidir sino para elegir a quien deberá decidir”* (Bobbio1996) de este modo podemos entender el actuar de nuestros gobiernos o al menos de una parte de ellos. De igual forma Bobbio considera al “Estado representativo” (Bobbio1996) como la idea del Estado que busca por medio de un conjunto de instituciones enfocadas a la toma de decisiones colectivas compuestas por representantes.

Ahora bien en México la representación tiene su fuente en la Constitución, específicamente en los Artículos 39, 40 y 41 que corresponden a la forma de gobierno en donde se establece la soberanía y el régimen que adopta la República.

Artículo 40°; *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (D.F.O. 1917)*

Por su parte en Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, menciona las fórmulas de acceso para los legisladores de Representación Proporcional en su artículo décimo tercero:

Artículo 13; 1.- Para la asignación de diputados de representación conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 54 de la Constitución se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura integrada por los siguientes elementos:

a) Cociente Natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los doscientos diputados de representación proporcional.

b) Resto mayor de votos: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir. (COFIPE, 2008)

Por lo anteriormente expuesto podemos establecer que la representación es como todo producto de la sociedad aplicable solo al tiempo presente y que debido a esta condicionante es recomendable emplear como principal término aquel que se encuentra más próximo al periodo histórico que nosotros queramos estudiar.

Finalmente el sistema de representación en México es un sistema mixto, debido a que como analizaremos más adelante es por medio de las reformas dadas en las últimas tres décadas que el espectro de la representación proporcional encontró un espacio en el sistema político mexicano, para finalmente introducir pluralidad al máximo órgano de representación política que es el Congreso de la Unión.

1.2. Integración y funciones del Congreso de la Unión

El Congreso de la Unión es el máximo órgano legislativo del país, a este se le confiere la capacidad de aprobar o rechazar cualquier ley general o particular vigente en el territorio nacional, dentro de sus principales tareas se encuentran, la aprobación del presupuesto de egresos e ingresos de la federación, establecer pesos y medidas vigentes en el territorio nacional, ratificación de ciertos funcionarios públicos ya sean pertenecientes al Poder Ejecutivo o bien del Poder Judicial.

Sin embargo el Congreso de la Unión como los otros dos poderes de la Unión tiene límites establecidos de acuerdo con el principio de distribución competencial que rige a los Estados y la Federación y que se encuentran establecidos en el artículo 124 de la constitución, es decir el Congreso cuenta con facultades explícitas en materias diversas como lo es la legislación primaria.

El Congreso mexicano se divide en dos cámaras, una de Diputados y una de Senadores y aunque ambas tienen la capacidad de establecer leyes cada una lo hace en relación a la materia que le está explícitamente conferida ya que si ambas cámaras contaran con las mismas capacidades, sería innecesario hacer una división del poder legislativo.

Ahora bien, la Cámara de Diputados está integrada por un total de 500 legisladores de los cuales 300 son electos por mayoría relativa y 200 por representación proporcional, para poder ser diputado federal la constitución establece dentro del artículo 55, requisitos entre los que se destacan "*ser mexicano por nacimiento,*

originario de la entidad donde se realiza la elección o vecino con residencia efectiva, gozar de buena reputación y tener al menos veintiún años cumplidos al día de la elección” (D.O.F. 1917), entre otras, ésta tiene además de las facultades que el artículo 74 le confiere atribuciones especiales como:

Art 74 Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley (D.O.F. 1917)

La cámara de diputados es ejemplo de la pluralidad política en México al menos desde 1997 cuando el partido hegemónico hasta ese momento perdiera la mayoría absoluta de esta cámara legislativa, cabe destacar que a partir de ese momento ningún partido ha tenido el control suficiente para aprobar una ley o realizar cambios constitucionales ya que para estos es necesario la aprobación mínima del 75% del pleno de la cámara.

Sin embargo, la composición partidista, aun la más plural, es inútil si no se toma en cuenta la maquinaria que hace funcionar adecuadamente al poder legislativo, *las comisiones*, estas como también ya se mencionó son el vínculo directo, que sirven para acelerar el trabajo y garantizar la oportuna dictaminación de las iniciativas.

Las comisiones se dividen en ordinarias y especiales principalmente, (exceptuando la comisión permanente), en la cámara de diputados pueden integrarse hasta con 30 legisladores, los coordinadores parlamentarios tienen discrecionalidad para elegir a los integrantes de cada una de éstas y salvo lo establecido en el artículo 43 de la

constitución que establece un mes como máximo para la integración de las 44 comisiones ordinarias y especiales ellos pueden convenir a su propio beneficio quien integra cada una de estas.

Por su parte la Cámara de Senadores está integrada por principio de mayoría relativa por sesenta y cuatro miembros es decir 2 senadores por estado, también se eligen 32 por primera minoría, con esto se conforma un total de 96 (el 75% de la cámara) que a diferencia de la Cámara de Diputados en donde de 300 electos por el mismo principio son bastantes quienes no tienen experiencia en manejo de comisiones, la Cámara de Senadores es en cierta manera el último grado de especialización en materia legislativa debido a que todos y cada uno de sus miembros ha pertenecido a la Cámara de Diputados o alguno de los congresos locales en su momento, con esto quiero explicar que la experiencia política y disposición en materia de acuerdos se tiene por demás prevista. Los primeros 96 legisladores, los 32 restantes son seleccionados de las llamadas listas nacionales con que cuenta cada uno de los partidos y que son votadas en una sola circunscripción nacional, más adelante detallaré la importancia que estos tienen ya que al parecer no son tan indispensables si los demás senadores cuentan con experiencia y disposición que los diputados no tienen en ciertos temas.

Finalmente hay que rescatar de este apartado, que el número de Legisladores contenidos en cada Cámara representa a 165,000 personas en promedio razón por la cual el trabajo que cada uno realiza requiere de una gran precisión a la hora de tomar decisiones pero sobre todo responsabilidad al actuar en nombre de los demás.

Capítulo II

Reformas al Poder Legislativo, 1963-2007

2.1. Diputados de Partido

Aunque para la mayoría de los estudiosos de este tema, el inicio del “Estado de partidos” se inicia formalmente en la década de los 70, es necesario también el mencionar la reforma electoral de 1963 ya que, en esta, se retoma por primera vez en un gobierno posrevolucionario la figura de los diputados de partido.

El 18 de diciembre de 1963, la representación proporcional se adoptó durante el régimen presidencial del licenciado Adolfo López Mateos, bajo el supuesto- expresado en la *exposición de motivos* respectiva- de que “tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar discutir y votar pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir” (Pérez, 2007)

Ahora bien ¿en qué consiste esta fórmula?; es muy simple. Como herencia del período colonial retomando ideas de la constitución de Cádiz, desde 1824 y hasta el Congreso de 1910 si un partido obtenía al menos el 2.5% de los votos a nivel nacional (luego de sumar los sufragios de todos los distritos) tendría derecho a cinco diputados, es decir, que los partidos, aun con una baja votación, tendrían la oportunidad de obtener algún escaño; lo novedoso de esto es que además por cada 5% adicional le sería otorgado un diputado más teniendo como límite 20 por esta vía.

El principal requisito era estar inscritos en al menos el 75% del total de distritos a nivel nacional, hecho que sin lugar a duda fomentaba la creación de partidos nacionales ya que en esos años sólo el PAN tenía verdadero carácter de partido de oposición al régimen y después de estas reformas el Partido Auténtico de la

Revolución Mexicana, PARM y el Partido Popular Socialista, PPS se incluyeron en el panorama electoral, *“De ese modo, si en 1961 el Partido Popular Socialista presentó 85 candidatos, para 1964 había registrado 166. El PAN también incremento su presencia en las contiendas distritales al pasar de 98 candidatos presentados a 174”* (Becerra, Salazar, Woldenberg 1997) pasando de lo regional a lo nacional.

No obstante el Partido Revolucionario Institucional (PRI) arrasó con las elecciones en todos los niveles como era de esperarse en 1964, lo destacable aquí es como lo demuestra Juan Molinar,- *“la importancia de registro masivo por parte de la oposición de candidatos aun sin importar sus posibilidades de triunfo”* (Becerra, et al, 1997). Como se puede apreciar en esta reforma aún no se habla de representar a las minorías sino más bien de una posible barrera de contención al surgimiento de nuevas corrientes que a la postre vendrían a poner en jaque al sistema en 1968 como conductor de las causas sociales.

Por lo que, como apunté en este apartado lo más importante de esta reforma es el aumento de la oposición, aunque fuera solo la oficial, ya que esta ayudó en la lenta apertura de espacios de opinión y de debate que en las décadas posteriores se daría.

2.2. 1977, La Llegada al Sistema Mixto

Como resultado natural del desgaste que trajeron consigo los movimientos de 1968, la poca participación en los comicios electorales de 1976 en donde el candidato del PRI no contó con rival por los conflictos internos del PAN, propició que el Presidente José López Portillo, que tenía un congreso dominado por su partido, iniciara una serie de reformas para abrir nuevamente el camino a la oposición.

El principal motivo era el de ampliar la representación aunque no el único ni el más importante como lo hizo ver Jesús Reyes Heróles, Secretario de Gobernación del sexenio presidencial de José López Portillo, en su discurso de exposición de motivos sobre la reforma electoral presentada en el Estado de Guerrero:

<Llegamos>, dijo, con un objetivo claro: lograr una mejor representación política de las minorías hacer que la representación política abarque cabalmente al país en su diversidad (...) cuando no se tolera se incita a no ser tolerado y se abona el campo de la fraticida intolerancia absoluta. La intolerancia sería el camino seguro para volver al México bronco y violento (Becerra, Salazar, Woldenberg, 2008)

Después de ese acto encabezado por el Secretario de Gobernación, semanas más tarde y bajo la consigna de escuchar a todas las voces y corrientes sobre la reforma y acrecentar la "unidad democrática", el presidente decide, por medio de un decreto, liberar a diversos líderes políticos que habían sido encarcelados en los sexenios anteriores, con el fin de que estos formasen nuevas corrientes políticas, partidos o al menos se incluyeran en los ya existentes, es así que *"entre los meses de mayo y julio se celebraron un total de 12 audiencias"*(Pampillo, 2008) a las que asistieron un total de 15 partidos políticos así como integrantes de los medios de comunicación, universidades públicas y miembros del Instituto Mexicano de Estudios Políticos,

destacando la participación del Secretario de Gobernación en calidad de presidente de la Comisión Federal Electoral.

Durante las audiencias se trataron un sin fin de temas entre los que destacan tres líneas principales de acción por parte de los ponentes en su mayoría priistas o cercanos al partido:

1) La necesidad de incorporar a todas las corrientes en la vida pública nacional mediante causas de participación pacífica, 2) la conveniencia de garantizar la representatividad de los partidos minoritarios en el seno del Poder Legislativo y 3) la urgencia de reestructurar el régimen político jurídico del Distrito Federal, con miras a reconocerle a su ciudadanía la más nutrida demográficamente derechos políticos y ciudadanos. (Pampillo, 2008)

Contrario a lo que se pudiera esperar del partido en el gobierno con miras a la propia conservación del poder, la propuesta presidencial derivada paso sin la necesidad de ser corregida o siquiera discutida en el seno de las comisiones de la cámara de Diputados y en la ratificación de su colegisladora, de tal forma que el 6 de diciembre se incluyó en el texto constitucional la ampliación por primera vez de la cámara baja del Congreso de la Unión pasando de 300 a 400 el número de espacios para la implementación de la propuesta presidencial se modificaron un total de 17 artículos "el 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 72, 74, 76, 93, 97 y 115"(Pampillo 2008) Para fines de esta investigación sólo retomaré el artículo 52 en lo conducente a la ampliación de la Cámara de Diputados:

3) se modificaba y ampliaba la Cámara de Diputados. Se establecía un número fijo de 400 diputados; se definían de modo permanente 300 distritos electorales y otros 100 corresponderían a la representación proporcional; se trataba de la adopción de un <<sistema mixto con dominante mayoritario>>, en el cual mayoría y minoría actuaban en diferentes pistas. Los diputados plurinominales serían electos a través de una lista por cada una de las tres, cuatro o cinco circunscripciones; tendrían derecho a ese reparto siempre y cuando el partido que los postulaba hubiera obtenido al menos el 1.5% de la votación nacional. (Becerra, et al, 2008)

Sin embargo al igual que en la reforma pasada, el discurso no fue proporcional con los resultados que se esperaban, ya que como se preveía el aumento de la participación no sería lo suficientemente fuerte como para reducir el poder y control que el PRI mantuvo el control de las Cámaras en las elecciones de 1979 e inclusive algunos partidos redujeron su presencia en el Congreso como lo muestra la tabla comparativa al final de este capítulo.

De este modo en 1979 se incorporaron a la vida pública, la mayoría de las corrientes que habían asistido tres años antes durante la llamada de “unidad democrática” hecha por José López Portillo con lo cual los debates y posicionamientos al interior del Poder Legislativo crecieron en cuanto a contenido pero sobre todo con una verdadera representación, iniciando de esta manera lo que a la postre llamaremos Estado de Partidos.

2.3. 1986, La Reforma Inconclusa

Desde el inicio de su mandato presidencial, Miguel de la Madrid se vio afectado por diversos problemas, la mayoría de los cuales eran de carácter económico, derivados del mal manejo en las finanzas públicas por parte del gobierno de José López Portillo y de la caída del precio del petróleo (cosa que afecto gravemente a México al ser base de la economía) con lo cual el país enfrento la peor crisis hasta ese momento.

Miguel de la Madrid heredó en el plano económico, una deuda cercana a los 95 mil millones de dólares y un peso devaluado con una paridad cambiaria frente al dólar de 100 por uno [...] para 1983 el Plan Nacional de Desarrollo pretendía abatir la inflación e inestabilidad cambiaria, proteger al empleo y recuperar la capacidad de crecimiento [...] sin embargo durante su sexenio el salario mínimo cayó en más del 40%, inclusive se produjo un

incremento en los precios como resultado de una hiperinflación con un aumento en promedio anual de 160%, la paridad del dólar se elevó a más de 2,500 pesos por dólar.(Pampillo, 2008)

El aspecto político y social no fue diferente al económico, más aun, se podría decir que es durante el periodo de De la Madrid cuando la oposición política logra permear en el sistema a través de la sociedad, primero con las múltiples inconformidades a lo largo del país durante el proceso electoral de 1983 especialmente el caso de Chihuahua en donde se presumía un supuesto fraude durante las elecciones para gobernador por parte del candidato oficial en perjuicio del candidato panista principalmente, ya que a diferencia de las elecciones para congresos locales y municipios el PAN ganó con un amplio margen al igual que en Durango, Michoacán y Campeche.

A partir de las elecciones intermedias de 1985 el PRI comenzó a ver amenazada su calidad de partido hegemónico en donde, si bien consiguió controlar la Cámara de Diputados, la confianza en los mecanismos electorales disminuyó de manera por demás preocupante, ya que seguían sujetos a la Secretaría de Gobernación y presidida por el titular de ésta.

La mañana del 19 de septiembre de 1985, la Ciudad de México recibió el impacto de uno de los peores terremotos que se hayan suscitado en su historia, el apoyo y la movilización del gobierno fue por demás lenta e insuficiente durante las primeras horas del siniestro, razón por la cual los mismos ciudadanos se organizaron para establecer las brigadas de rescate, apoyo alimentario y médico. A raíz de esto la gente aprendió a organizarse fuera del partido y sin pasar por algún tipo de control gubernamental.

Todos estos hechos económicos, políticos y sociales lograron en hacerse presentes durante las audiencias públicas que se realizaron los meses de julio y agosto de 1986 para la construcción de una reforma que, en palabras de Miguel De la Madrid sirvieran para restaurar “la moral pública” del sistema con relación al resto de la sociedad, sin embargo la reforma electoral de 1986 quedo inconclusa porque aunque aumentó el número de integrantes en el Congreso nuevamente lo hizo sólo en la Cámara baja dejando intacta y como brazo legislativo la Cámara de Senadores. Otro motivo por el cual es una reforma incompleta se debe a que las facultades del Poder legislativo en los Estados permanecieron centralizadas a la federación, a continuación enumerare algunos puntos importantes de la reforma de 1986 con respecto a la ampliación del Congreso.

Efectivamente, antes de la reforma eran 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional después de la misma serían 300 y 200 respectivamente, los diputados de representación proporcional serían electos, invariablemente en cinco circunscripciones (antes los 100 plurinominales podrían ser elegidos en una, dos, tres, cuatro o cinco circunscripciones; el número lo determinaba la Comisión Federal Electoral). (Becerra, et al, 2008)

Ya en sí la ampliación de la Cámara es un paso importante para fomentar el pluralismo, lo novedoso aquí, es que anteriormente se entregaban dos boletas una para la elección de diputados uninominales y otra para los de representación proporcional, con lo cual se daba un cierto vicio electoral. Para empezar esto generaba una sobrerrepresentación debido a que el partido que obtenía mayor número de votos uninominales con seguridad obtendría una cifra similar en la otra urna generando cierta sobrerrepresentación o en su caso “*representación artificial*” La representación artificial se daba debido a que el partido oficial tenía la posibilidad de trasladar votos a partidos satélite que le apoyaban en ciertos estados.

Para finalizar con esta parte, la reforma realizada en 1986 se quedo inconclusa no solo por seguir permitiendo el vicio de la sobrerrepresentación, también porque no cambia en ningún sentido la conformación de la cámara de Senadores que hasta ese momento se seguiría integrando por 96 legisladores 3 por cada estado.

2.4. El nacimiento del IFE

Como resultado de las elecciones de 1988 y el descontento que había ocasionado en un amplio sector de la sociedad, la ruta de las reformas fue abierta una vez más, Sin embargo, dentro de las exigencias de la oposición en esta ocasión se encontraba el evitar que el partido en el gobierno organizara el proceso electoral y en especial del poder ejecutivo, quien por medio de la Secretaría de Gobernación organizaba y ejecutaba la jornada electoral.

Como en las anteriores reformas, la propuesta llegó por parte del gobierno, sin embargo en esta ocasión y como un aliciente al resto de los partidos y al sistema en general el PAN se mostró desde un inicio como el principal crítico a todos los puntos que incluía el proyecto, presentando singular énfasis en la profesionalización e imparcialidad.

Por su parte la corriente que representara el PRD en su posicionamiento inicial buscaba en todo momento sacar al gobierno de cualquier intento por organizar elecciones de cualquier nivel y en cualquier entidad.

En cuanto al PRI, la postura fue una y única, apoyo al proyecto del presidente. No obstante se llegaron a mostrar distantes e inconformes en lo referente a la reestructuración del poder legislativo y pretendían dar marcha atrás sólo en ese punto, ya que establecía un cámara baja integrada con 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, con ello ningún partido podrá tener más de 350 diputados que es el 70% y con lo cual basta para hacer cambio significativos a la constitución.

Es suma los principales puntos contenidos en la reforma fueron: búsqueda de la equidad e igualdad de condiciones en procesos electorales, sacar al gobierno de los procesos para garantizar el punto anterior y reestructurar al menos la Cámara de Diputados, con el objetivo de disminuir el efecto de sobre y subrepresentación.

De este modo el 14 de julio de 1990 mediante una votación bastante amplia se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) con un aplastante 84.6% de la Cámara de Diputados a su favor y un 94.11 de la cámara de senadores cuyo principal logro es la creación del Instituto Federal Electoral, el IFE: *“Es el más grande avance de la reforma electoral de 1989-1990; fue una respuesta amplia y significativa a la preocupación de actores y observadores de la política nacional”*(Becerra, et al 1997)

La principal característica del IFE consiste en ser una institución autónoma dotada de facultades suficientes para la organización, preparación, prevención en materia de delitos electorales y calificación de elecciones, además de la organización del registro nacional de electores, siendo una tarea bastante compleja tomando en

cuenta que en la fecha de su creación no sólo actuaba en las elecciones federales sino también a nivel estatal y municipal. Con el IFE surge también el Tribunal Federal Electoral quien es el encargado de castigar en materia de delitos electorales y validar las elecciones.

El segundo punto de la reforma sirvió para puntualizar la organización del poder legislativo, estableciendo de nueva cuenta que la Cámara de Diputados se integra con 300 representantes bajo el principio de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, por lo que no se modificó de manera significativa la estructura orgánica y sólo un poco el acceso a las curules por parte de los de representación proporcional, asegurando al menos 150 de las 200 para la minoría.

El Senado permaneció como se había manejado anteriormente, se elegiría un solo senador por cada una de las 32 entidades cortando de esta manera la pluralidad o algún reflejo de ella en esta ala del seno legislativo.

2.5. La alternancia en México y el Contrapeso en el Congreso

Para finalizar el conteo de las reformas que conforman el nuevo sistema político es preciso tomar en cuenta que desde 1997, cuando se modificó la estructura de acceso al Senado, se dejó de incluir como tema principal del trabajo legislativo la ampliación de las Cámaras o alteración de sus facultades, es también a raíz de estas reformas, que el Congreso aumento su presencia como poder efectivo a partir de las legislaturas LVII (1997-2000), LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006), esto debido a que se vieron favorecidas desde el momento de su integración ya que en

ninguna de estas existió de inicio un control total por parte de alguno de los partidos, razón por la cual el grado de legitimidad que adquirió el Congreso desde 1997 fue bastante alto, de la misma forma que el Poder Ejecutivo poco después

El 2 de julio del año 2000, por primera vez desde la conclusión del movimiento revolucionario, llegó a la presidencia de la república el candidato de un partido que no era del PRI, además lo hacía con un alto grado de aceptación y legitimidad política por lo que las relaciones *entre poderes* se esperaban al menos desde el punto de vista ciudadano más cordiales de lo que en realidad fueron, de esta manera comenzaron a gestarse los primeros síntomas de pesos y contrapesos efectivos entre los poderes

El proceso electoral del año 2000, es un hito en la historia política y parlamentaria de México no solo porque la presidencia de la república fue ganada por un partido diferente al Revolucionario Institucional, que como es sabido había tenido el "monopolio" del Ejecutivo, sino porque la integración del Poder Legislativo, ningún partido obtuvo el número suficiente de curules para tener mayoría absoluta. (Huber, 2003)

Recordemos que cuando se habla del Congreso de la Unión, es una referencia directa a ambas Cámaras, Ahora bien, en este sentido la siguiente grafica nos será de mucha utilidad para apreciar el avance legislativo en cuando integración, no solo en relación al número de integrantes por legislatura desde 1974, sino también por partido político, para de igual forma tener presente como se ha venido conformando la pluralidad al interior del Poder Legislativo.

Evolución de la Cámara de Diputados e inclusión de la pluralidad (1973- 2012)

	PAN	%	PRI	%	PRD	%	PARM	%	PPS	%	PSUM	%	PDM	%	PST FCRN	%	PT	%	PVEM	%	NAL	%	CON	%	TOTAL		
1973-1976	52	22.5	189	81.8			7	3.0	10	4.3															231		
1976-1979	20	8.4	195	82.3			10	4.2	12	5.1																237	
1979-1982	43	10.8	296	74.0			12	3.0	11	2.8			10	2.5	10	2.5											400
1982-1985	51	12.8	299	74.8					10	2.5	17	4.3	12	3.0	11	2.8											400
1985-1988*	38	9.5	292	73.0			11	2.8	11	2.8	12	3.0	12	3.0	12	3.0											400
1988-1991	101	20.2	260	52.0			30	6.0	32	6.4					34	6.8											500*
1991-1994	89	17.8	320	64.0	41	8.2	15	3.0	12	2.4					23	4.6											500
1994-1997	119	23.8	300	60.0	71	14.2											10	2.0									500
1997-2000	121	24.2	239	47.8	125	25.0											7	1.4	8	1.6							500
2000-2003	207	41.4	208	41.6	53	10.6											15	3	16	3.2			1	0.2			500
2003-2006	151	30.4	222	44.8	95	19.2											6	1.2	17	3.4			5	1			500
2006-2009	206	41.2	106	21.2	127	25.4											11	2.2	22	4.4	10	2	18	3.6			500
2009-2012	143	28.6	237	47.4	69	13.8											13	2.6	21	4.2	9	1.8	8	1.6			500

Elaboración con datos obtenidos en, Becerra, R/ Salazar, P/ Woldenberg, J: La Mecánica del Cambio Político en México, Cal y Arena, México DF, 2008 Pag. 69 y actualizado con datos de <http://www.senado.gob.mx/>

Capítulo III

Propuestas de Reforma al Poder Legislativo

3.1. La propuesta del Poder Ejecutivo Federal de reducción legislativa

Como ya se mencionó anteriormente, el artículo 71 establece que pertenece a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial la facultad de iniciativa y formación de leyes. Adicionalmente a estos se agregan los poderes Ejecutivo y Legislativo de los Estados y el Distrito Federal, sin embargo, tanto para éstos como para los poderes Ejecutivo y Judicial del ámbito Federal, es necesario que se sujeten a los trámites que designe el reglamento de debates que norma las fechas e incluso los temas sobre los cuales se pueden enviar iniciativas.

Conforme a lo anterior el pasado 15 de diciembre de 2009, el presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, presentó un Decálogo de propuestas en las que se incluían, entre otros puntos: La elección consecutiva, hasta por un periodo de legisladores federales y locales; aumentar el umbral de votación necesaria para mantener el registro por parte de los partidos políticos, candidaturas ciudadanas, así como diversas disposiciones que de reformarse darían atribuciones al ejecutivo como son: el veto parcial o total y la presentación de iniciativas de resolución por periodo legislativo. Ahora bien, aunado a estos puntos se propone dentro de esta iniciativa el eliminar legisladores en ambas cámaras del Congreso. Este es el punto que analizaremos a fondo, para después abordar las diversas iniciativas sobre el tema por parte de los demás partidos políticos, así como los principales

planteamientos que se mostraron en los seminarios sobre la Reforma Política en diversos escenarios.

Comenzaremos por establecer que dentro del mencionado decálogo del Ejecutivo Federal, la propuesta relativa a la Reducción legislativa ocupa el segundo lugar en cuanto a la importancia de temas, sólo debajo de la reelección legislativa, de acuerdo a las consideraciones de quien la presenta.

La presente iniciativa propone disminuir el tamaño de las cámaras de diputados y senadores, conservando el componente de proporcionalidad actual en la primera y modificando los principios de integración en la segunda. El interés de reducir el tamaño de la actual de las cámaras del Congreso atiende a dos propósitos, el primero se traduce en facilitar los mecanismos de negociación y concertación de acuerdos, el segundo es atender a una preocupación ciudadana [...] Con lo cual la reducción de 100 escaños en la Cámara de Diputados y 32 en la Cámara de Senadores desahoga esta reiterada demanda de la ciudadanía respecto de su representación parlamentaria.¹

Esta propuesta establece básicamente una reducción del 20 % en la Cámara de Diputados y de un 25% en la Cámara de Senadores, con lo cual la primera quedaría integrada por el principio de mayoría relativa de un total de 240 diputados y 160 de representación proporcional. Ahora bien, lo novedoso dentro de la propuesta es que no propone eliminar únicamente diputados de representación proporcional, más bien hace una mezcla de ambos principios de acceso a escaños, con el fin de que la proporcionalidad no se vea afectada y con ello evitar el sobre y subrepresentación.

Quizá en el caso de la Cámara de Senadores la adecuación sea distinta y de hecho lo es, ya que en este caso se pretende eliminar únicamente a aquellos que accedieron por vía de las llamadas listas nacionales y que en sustancia no

¹ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Presentada por el Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, México, 15 de Diciembre de 2009.

representan a ningún estado por lo que la fórmula seguiría siendo 62 senadores electos por principio de primera mayoría y 32 por principio de primera minoría en cada una de las entidades federativas y el D, F.

Esta propuesta es apoyada dentro de ambas Cámaras por el PAN, quien actúa como promotor activo de todos y cada uno de los puntos contenidos en la Reforma propuesta por el presidente. Sin embargo, como analizaremos más a detalle en la iniciativa no menciona cómo se componen las comisiones, ni cuántas son o de qué forma éstas serían integradas.

Por otro lado y también dentro del Marco de la llamada “Reforma del Estado” quedó fijada y establecida el 13 de abril de 2007, la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, CENCA. Es el órgano que está a cargo de evaluar las iniciativas en conjunto o por separado en lo concerniente a la Reforma del Estado Mexicano particularmente aquellas que tocan la estructura de cualquiera de los Poderes de la Federación, es por ello que no solo en éste capítulo, será mencionada la CENCA, así como los diversos acuerdos que se derivan de ella y las posturas de los Partidos Políticos.

3.2. Iniciativa de Reforma del grupo parlamentario del PRI

Como un síntoma natural, no sólo en los procedimientos legislativos ordinarios, también dentro de las democracias consolidadas, los grupos parlamentarios de oposición presentan una propuesta ya sea totalmente diferente unos de otros o como suele ser en la mayoría de los casos, se presentan iniciativas que no se alejan

del todo de la presentada por otros grupos parlamentarios e inclusive como es el caso de otro poder horizontalmente comparado.

Es común también de los sistemas de gobierno presidenciales como lo es nuestro caso, que las Cámaras legislativas crezcan en cuanto al número de proyectos e iniciativas conforme se van tocando los temas que implican cambios estructurales en cualquiera de los poderes.

Ahora, si bien es cierto que el proyecto propuesto por el Presidente Felipe Calderón contiene en su gran mayoría puntos que la sociedad ha venido pidiendo a través de los últimos años, éste planteamiento, al ser propuesto por un Poder Horizontal al Legislativo suele ser poco objetivo en cuanto a las críticas y más aún en cuanto al propósito que pretende cumplir, por lo que las siguientes propuestas correspondientes a los diversos grupos políticos contrarios al del Ejecutivo Federal, serán contempladas como análisis que nos servirán para comparar los objetivos que cada una de las partes pretende obtener con esta Reforma.

Comenzaré por el proyecto presentado por el PRI. Como primer punto hay que destacar que el proyecto presentado por el PRI incluye también una reducción en cuanto al número de integrantes y la forma en la que se obtiene acceso a las curules. Ahora bien, en su exposición de motivos señala que, el principal problema del Congreso es la dificultad para coordinar el ejercicio legislativo cuando se cuenta con un gran número de integrantes, menciona además que la mayoría de las causas por las cuales se fueron ampliando las Cámaras del Congreso tanto han ido perdiendo vigencia como han faltado y desviado su propósito.

Por tales motivos en la iniciativa presentada por el PRI el día 23 de Febrero de 2010 *“se propone disminuir el número de Diputados a 400 -reduciendo a únicamente cien escaños asignados por representación proporcional- y el de Senadores a 96 -con la eliminación de los 32 elegidos por el sistema de lista nacional.”*² Con este cambio a decir de los priistas, las Cámaras se harían mucho más manejables en el sentido de facilitar la toma de decisiones y la construcción de mayores consensos, otra de las ventajas que consideran es *“que aumentaría la calidad de la representación política parlamentaria”*³ porque al reducirse los puestos y las formas de acceso el mercado político estaría tanto más competido y sería más selectivo en cuanto a conocimientos técnicos y profesionales para el propio grupo político del que se emane.

En la Cámara de Senadores el objetivo no es del todo diferente ya que si bien 128 integrantes no son un gran número, menos si se toma en cuenta la cantidad de habitantes el tamaño que algunos estados tienen, se pretende que el Senado vuelva a ser nuevamente espacio de representación territorial.

La reducción en el número de legisladores puede tener un impacto sobre la capacidad de organización y conducción de los trabajos legislativos. Por otro lado, la supresión de los senadores de representación proporcional puede verse como una propuesta coherente con la idea de regresar a ser el Senado una cámara de representación territorial, en el marco de nuestro sistema federal.⁴

² Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Presentada por el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera a nombre del Grupo Parlamentario del PRI, México, 23 de Febrero de 2010.

³ Ibidem.

⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM. Régimen de Estado y de Gobierno. Estudio de Incidencia, Idoneidad Institucional y Viabilidad Política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre el régimen de Estado y Gobierno. Agosto de 2007.

Finalmente, el PRI menciona que “*el disminuir las Cámaras sólo por el hecho de hacerlo*”⁵, no beneficia a nadie y por el contrario sobrecarga el trabajo y entorpece las discusiones si no se hace de manera consciente y con el apoyo de todas las fuerzas políticas.

3.3. Iniciativa de Reforma de los grupos parlamentarios del PRD, PT y Convergencia

Como lo mencioné anteriormente no siempre las propuestas de los grupos parlamentarios son tan diferentes y menos aún en temas o asuntos tan importantes, en este sentido, suele no hablarse de Izquierda, Centro o Derecha, más bien se menciona el alcance o la importancia que los cambios generaran en las estructuras políticas.

En el caso de la iniciativa presentada por el llamado “Frente de Izquierda” integrado por el PRD, PT y Convergencia, suele darse ese tipo de casos, ya que a diferencia del PAN y el PRI, en la iniciativa presentada por estos tres partidos se destaca un predominio de la Representación Proporcional, además no contemplan la disminución de alguna de las Cámaras sino que proponen que se cambien únicamente las formas de acceso, como lo exponen en el siguiente punto de la iniciativa.

Así en el caso del Senado de la República se propone elegir a 96 senadores a razón de tres por cada entidad federativa convertidas en circunscripciones electorales plurinominales. En esta primera ronda los partidos inscribirían una lista con tres formulas de candidatos a efecto de que a la hora de contar los votos estos puedan fácilmente ser divididos mediante la

⁵ Propuesta del Partido Revolucionario Institucional en el marco del diálogo para la Reforma del Estado. 24 de Mayo de 2007.

formula del cociente natural [...] Los 32 restantes deberán ser designados por medio de una lista nacional, que presentaran los partidos políticos y en la que estos participaran con la suma de sus remanentes de votaciones que tuviesen en todas las circunscripciones electorales.⁶

Por su parte y para la Cámara de Diputados, proponen:

En lo que se refiere a la Cámara de Diputados, se propone que, en forma similar al Senado, se elijan 400 escaños en una primera ronda, que serian asignados en 32 circunscripciones, una por cada entidad federativa y dividiendo eso 400 según el número de habitantes en cada entidad, tomando estos datos del último censo de población para asignar el número de Diputados que mejor convenga a cada entidad. [...] Los 100 escaños restantes serán divididos en una solo circunscripción nacional bajo la misma fórmula que el Senado.⁷

Es decir, el número de integrantes de ambas Cámaras del Congreso debería permanecer intacto, bajo la principal razón de que no por reducir alguna de las Cámaras del legislador permanente, éste se volverá más rápido a la hora de actuar ni más objetivo en su desempeño. Mientras que sí es necesario el modificar el sistema electoral vigente, ya que, desde el planteamiento del “Frente de Izquierda”, éste sólo ha servido para mantener en la cima a un mismo grupo político.

3.4. Seminario de Análisis sobre la Reforma Política, extractos en materia de acceso al Congreso; número de integrantes; acceso a curul y escaños

El pasado 25 de Enero del año 2010, se llevó a cabo en el patio central, así como en otros espacios del Senado de la República, una serie de foros de discusión sobre la Reforma Política, destacando el tema de la reducción del Poder Legislativo. A dicho evento fueron invitados personajes como: María Amparo Cazar, Miguel Ángel

⁶ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Presentada por los Grupos Parlamentarios del PRD, PT y Convergencia, México, 18 de Febrero de 2010.

⁷ Ibidem.

Granados Chapa y José Woldenberg Karakoski, quienes participaron en la segunda mesa de debate cuyo tema principal fue la reducción del Poder Legislativo y la forma de acceso a este. En los siguientes párrafos enunciare los principales planteamientos vertidos en este importante foro.

Durante la participación de María Amparo Cazar, destaco que desde su punto de vista, la mayoría de las propuestas contenidas en el proyecto del Ejecutivo poco o nada aportan para agilizar el trabajo legislativo.

En particular, veo pocas que propicien la agilización del trabajo legislativo, la colaboración, al interior del mismo y entre éste y el Poder Ejecutivo, propósitos todos ellos que comparto plenamente, que insisto, fueron planteados por todos los partidos con representación en el congreso.⁸

También destacó la necesidad de reformas que garanticen el compromiso de los partidos políticos, mediante proyectos que puedan ser cuantificados por medio de servicios para la sociedad. Destacó en tres puntos porqué desde su punto de vista, la iniciativa en general y el punto que se refiere a la reducción del Congreso es en cierto aspecto inútil, además que no es la primera vez que se presentan iniciativa en tal sentido y por tal motivo se debe analizar los tiempos y los espacios dentro de la agenda legislativa.

Primero. Pienso que las iniciativas de reforma que se han venido planteando, sin importar su origen, y más allá de sus consecuencias y omisiones, tienen el mérito de haber abierto, una vez más, a debate político, estas importantes reformas. Y por ese solo hecho, me parece, que deben de ser bienvenidas. [...]

Segundo. Después de revisar las iniciativas planteadas, recientemente por el Ejecutivo, pero también por el conjunto de los partidos que tienen representación en el congreso a lo largo de las últimas cuatro legislaturas, considero que hay muy pocas de estas iniciativas de reformas, a las que habría que oponerse, ya sea porque sean más sus efectos negativos que los positivos; ya sea porque atenten, digamos, al grado de democracia o la democraticidad del sistema.

⁸ Fragmento de la conferencia magistral ofrecida por la Doctora María Amparo Cazar, en el marco de la segunda mesa de análisis sobre la reforma política, llevada en el patio central de las instalaciones del Senado de la República, México D.F., 25 de Enero de 2010.

BIBLIOTECA UACM

En particular, veo pocas que propicien la agilización del trabajo legislativo, la colaboración, al interior del mismo; y entre éste y el Poder Ejecutivo, propósitos todos ellos que comparto plenamente, que insisto, fueron planteados por todos los partidos con representación en el congreso.

Tercero. Hay algo que se me dificulta muy difícil de entender. El conjunto de iniciativas que presentó el Ejecutivo Federal, ha sido cuestionada, ha sido —en algunos casos—incluso descalificada, ya sea por partidos o por legisladores en lo individual, y, sin embargo, si yo hago una revisión —cosa que hice— de las iniciativas del congreso desde 1997, fecha en la que apareció el primer gobierno sin mayoría, me encuentro que hay decenas de iniciativas, iguales o muy parecidas a las que se plantearon recientemente.⁹

Finalmente apuntó sobre las fórmulas de acceso y el cociente natural por el que se obtiene el número de integrantes que cada grupo parlamentario ostentara durante la legislatura en turno, mencionando que a menor cantidad de integrantes la representatividad disminuye y aumenta la indiferencia de la gente a la hora de votar.

Por su parte Miguel Ángel Granados Chapa, mencionó que si bien es conveniente la iniciativa del Ejecutivo de reducir el Congreso, en cuanto al tamaño, la estructura, lo difícil de las negociaciones e incluso el costo que éste tiene para el erario público, no necesariamente está basada en argumentos sólidos, debido a que la mayoría están sujetos a percepciones erróneas ejemplo.

Atender a una preocupación ciudadana que se ve reflejada a través de los datos de la Encuesta Nacional sobre la Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008, que muestran que cuatro de cada cinco mexicanos apoyarían ese cambio (es decir un 80%) [...] una proporción semejante a la mencionada anteriormente ignora cuántas personas integran cada una de las cámaras. ¿Por qué se quiere reducir un volumen cuyo tamaño se ignora?¹⁰

Este pequeño fragmento, muestra quizá la falta de información e interés por parte de la ciudadanía hacia este tipo de temas. No quiero decir con esto que sea un desinterés generalizado, pero sí mencionar que son muchos quienes consideran que

⁹ Ibidem.

¹⁰ Fragmento de la conferencia magistral ofrecida por el Lic. Miguel Ángel Granados Chapa, en el marco de la segunda mesa de análisis sobre la reforma política, llevada en el patio central de las instalaciones del Senado de la República, México D.F., 25 de Enero de 2010.

el Congreso es demasiado grande y pocos quienes conocen su tamaño y estructura. Ahora bien, sobre los puntos mencionados en la iniciativa del Ejecutivo Federal acerca de los motivos para dicha reducción Granados Chapa menciona que:

Dice la Iniciativa que el interés por reducir el tamaño actual de las Cámaras del Congreso atiende a 2 propósitos. El primero se traduce en facilitar los mecanismos de negociación y concreción de acuerdos legislativos. Como si los tumultos que significa la presencia de 128 Senadores y 500 Diputados fueran la causa, la falta de acuerdos; como si todos los Legisladores participaran multitudinariamente en los Acuerdos y por lo tanto habría que disminuir el número de los participantes para aligerar, para que no la petición de voz y la emisión del voto atropellen la negociación. [...] El segundo es atender a una preocupación ciudadana que se ve reflejada a través de los datos de la encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2008 y que muestra que cuatro de cada 5 mexicanos apoyarían este cambio.¹¹

Por último apuntó que esta era la primera propuesta de reforma en la que por primera vez se plantea una reducción y no un aumento al seno del legislativo: “Es la primera vez que se propone el camino de regreso, el camino a la inversa”¹², sin embargo y de la misma manera que María Amparo, Granados Chapa hace una mayor alusión a los efectos negativos que se llegarían a tener de ser aprobada esta reforma, la sobre y subrepresentación y también de manera muy particular la poca representatividad con la que cada uno de los legisladores contaría, especialmente el Senado, ya que de ser así con tan solo 96 senadores se estaría representando a mas de 1,000,000 de mexicanos por cada uno de ellos, eso sin tomar en cuenta que hay estados como es el caso de Nuevo León, Jalisco y el Distrito Federal, en donde la Tasa poblacional promedio alcanza los 15 millones de habitantes, por lo que cada uno de los legisladores estaría representando a 5 millones de ciudadanos aproximadamente, disminuyendo la representatividad de una forma muy significativa.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

Como mencioné esta mesa de análisis se integró por tres investigadores, por lo que solo resta mencionar los aportes que el Dr. José Woldenberg Karakoski realizó, en cuanto a los siguientes aspectos: Acceso al Congreso; número de integrantes; acceso a curul y escaños.

Al comenzar su participación en este foro, Woldenberg señala a manera de broma que: *“Si la Cámara estuviera habitada por un solo representante popular, salvo que fuera esquizoide, sería muy sencillo tomar acuerdos. Un poco más difícil sería con 10 ó con 20 y con 500, ello se vuelve extremadamente complicado.”*¹³ Tratando a mí entender de explicar que no obstante lo deseable e incluso viable de la iniciativa, la toma de decisiones suele ser bastante compleja sea cual sea el tamaño del Congreso ya que éstos funcionan, no con Individuos electos por sus habilidades y valor en la sociedad, sino por un conjunto reducido de partidos.

Sobre él como la Iniciativa presidencial pretende distribuir ambas Cámaras Woldenberg menciona que es muy interesante en ambos casos la distribución, especialmente si tomamos en cuenta que si la proporcionalidad para distribuir a los Diputados permanecerá intacta, el hecho de eliminar a 100 de éstos para obtener una representación de 240 electos por mayoría relativa y 160 de Representación proporcional, es básicamente irrelevante, por el contrario resulta costoso a la hora de marcar nuevamente los límites y alcances de las nuevas circunscripciones y distritos electorales.

¹³ Fragmento de la conferencia magistral ofrecida por Dr. José Woldenberg, en el marco de la segunda mesa de análisis sobre la reforma política, llevada en el patio central de las instalaciones del Senado de la República, México DF, 25 de Enero de 2010.

En el caso del Senado parece ser un poco más compleja la distribución, aunque más sencillo el recorte legislativo. Por un lado se pretende eliminar a 32 de éstos y son precisamente aquellos cuyo acceso se logra vía lista nacional y se pretende que la elección de esta Cámara se realice por medio de ternas partidista, lo que daría mayor flexibilidad al resultado explicándolo de la siguiente forma:

La propuesta consiste en lo siguiente: primero. Cada partido requiere registrará una lista con tres fórmulas de candidatos, y los candidatos independientes se registrarán como una sola fórmula.

Dos. El ciudadano votará por una de las fórmulas, no por la lista del partido.

Tres. Los votos de las tres fórmulas de cada partido se sumarán.

Cuatro. Por cada 25 por ciento, más uno de votos, un partido tendrá un senador, el que más votos haya logrado, lo mismo tratándose de un candidato independiente.

Cinco. Si restara por asignarse uno o dos curules, se le daría a él o los restos mayores, una vez descontando a los partidos que ya tengan uno o dos senadores, el 25.1 o el 50.2 por ciento.

La fórmula es más flexible que la anterior. La vigente otorga dos senadores al partido ganador y uno a la primera minoría, no importa que entre el primero y el segundo lugar, o entre el segundo y el tercero exista una mínima diferencia. De aprobarse el nuevo método, un partido podría ganar, los tres senadores, muy poco probable, podrían distribuirse dos y uno, como ahora, que será lo más probable, o uno, uno y uno, en las entidades donde el equilibrio de las fuerzas lo demandan.¹⁴

Al igual que María Amparo Cazar y Miguel Ángel Granados Chapa, José Woldenberg considera que el reducir cualquiera de las facultades o estructura de los Poderes de la Unión no beneficia en nada a las relaciones internas y menos aun en al funcionamiento de de la vida política mexicana.

Finalmente y antes de pasar al análisis sobre la importancia de los legisladores de representación proporcional, me parece pertinente mencionar que el resto de las ideas vertidas en el Seminario de Análisis sobre la Reforma Electoral, particularmente en materia de acceso al Congreso; número de integrantes; acceso a curul y escaños serán ampliadas y complementadas en el siguiente capítulo, con

¹⁴ Ibidem.

diversos artículos periodísticos y de investigación que han venido siendo publicados en los últimos meses.

En la siguiente tabla se muestra, de manera puntual las diferencias entre los planteamientos presentados por cada uno de los partidos y por los investigadores participantes en el Seminario sobre la Reforma Política, realizada por el Senado de la República.

Tabla. 2	
<p>Planteamientos del Ejecutivo Federal y el PAN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducción de la Cámara de Diputados respetando la proporcionalidad de 75% de mayoría relativa y 25% representación proporcional, pasando de 500 a 400 integrantes • Reducción de la Cámara de Senadores eliminando las listas nacionales, pasando de 128 a 96 integrantes. • Aumento al umbral para acceso a curules, del 2.5% al 5% mínimo de la votación 	<p>Planteamientos del PRI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducción de la Cámara de Diputados 500 a 400 integrantes, eliminando únicamente 100 de los 200 de representación proporcional. • Reducción de la Cámara de Senadores eliminando las listas nacionales, pasando de 128 a 96 integrantes. • Aumento al umbral para acceso a curules, del 2.5% al 5% mínimo de la votación
<p>Planteamientos del PRD, PT y Convergencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de una sola circunscripción nacional. • No reducción de la Cámara de Diputados permaneciendo en 500 integrantes, alterando únicamente la forma de acceso. • No reducción de la Cámara de Senadores manteniendo en 128 el número de integrantes, alterando únicamente la forma de acceso. • aumento al umbral para acceso a curules, del 2.5% al 5% mínimo de la votación 	<p>Planteamientos Académicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • No reducción de ninguna de las Cámaras. • Analizar el sistema de pesos y contrapesos entre poderes. • Reforzar el apoyo a las Instituciones Electorales. • Aumento al umbral para acceso a curules, del 2.5% al 5% mínimo de la votación.

Capítulo IV

Importancia e Influencia de los Legisladores de Representación Proporcional.

4.1. Integración de las Comisiones

Como mencioné anteriormente, los artículos 52 y 56 de la Constitución establecen sobre el número de integrantes que cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión debe de tener, de igual forma que los artículos 53, 54, 55, 57, 58 y 59 establecen las fórmulas de acceso y requisitos para ser candidato a Diputado o Senador según sea el caso.

Ahora bien, el desarrollo de este capítulo se basa en la necesidad de explicar sin dejar duda, la importancia de los legisladores de Representación Proporcional en la LX y LXI Legislatura del Congreso de la Unión, razón por la cual comenzaremos por abordar la conformación de las comisiones de trabajo de cada una de las Cámaras y en cada una de las Legislaturas.

Como ya se había mencionado en el segundo capítulo las comisiones en ambas Cámaras son: 44 comisiones ordinarias y extraordinarias, cada una de ellas cuenta con un número no establecido de manera fija, ya que por un lado el número de integrantes varía en cuanto a la legislatura y por ende el número de integrantes y la especialización que cada uno de ellos tiene. Por ejemplo, si al seno legislativo llegan más especialistas jurídicos que médicos o ingenieros, seguramente esa legislatura se verá más favorecida en esa materia, ya que no se requiere ser miembro de

ninguna comisión para presentarse a las reuniones de trabajo o enviar alguna opinión sobre algún tema de interés, de lo que resulta un mayor intercambio de ideas, opiniones e intereses. Es por ello que autores como Nacif mencionan que en el trabajo de las comisiones al interior de cualquier Cámara:

Se genera un espacio de gran relevancia para el proceso de diálogo entre los distintos partidos. “Junto con el reto de lograr la integración del interés ciudadano, llegan a la arena legislativa (a las comisiones) los partidos políticos y la división de trabajo a fin de organizar sus tareas y de mejorar la calidad de sus productos (dictámenes y análisis)” (...) así mismo cualquier miembro de la Cámara puede asistir sin voto a las conferencias de las comisiones y exponer libremente su opinión, su parecer sobre el asunto que se esté tratando. (Del Tronco, et al. 2009)

Ahora bien, al mencionar la integración de las comisiones es preciso hacer la diferenciación correspondiente en cuanto al número de integrantes en cada una de las Cámaras, ya que como es lógico en una se cuenta con un número muy nutrido de integrantes y por tal motivo las comisiones son equipadas con un mayor número de integrantes, a diferencia del Senado en donde con solo 128 tienen que cubrir el total de espacios que se requieran, de ahí la importancia de aquellos quienes accedan por la vía de la representación proporcional.

4.1.1. Integración de las Comisiones en la Cámara de Diputados LX legislatura

Comenzaremos el análisis, precisando cómo se integró la LX legislatura utilizando nuevamente la tabla 4 que se encuentra en páginas anteriores y que corresponde al número de escaños por partido político. Sin embargo en esta ocasión, el asunto a

tratar es la importancia, papel o influencia de los legisladores de representación proporcional.

La mesa directiva de la Cámara de diputados estuvo presidida en su primer año de ejercicio por el panista Jorge Zermeño Infante perteneciente a la circunscripción II correspondiente al norte de la república; el segundo año de ejercicio, por Ruth Zavaleta Salgado, miembro del PRD y perteneciente a la IV circunscripción. Con ello ejemplifico en una primera instancia el peso de los plurinominales en la integración de la mesa directiva de esta Cámara.

Sin embargo, no sólo es ahí en donde toman fuerza. Su principal peso e importancia, es, como ya lo había mencionado, al interior de los Grupos Parlamentarios, donde generalmente son designados como líderes de bancada o ejerciendo la presidencia de las principales comisiones, mismas que una vez más enunciare para tener presente el tema al que me refiero:

Comisión de Agricultura y Ganadería, Comisión de Asuntos Indígenas, Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, Comisión de Ciencia y Tecnología, Comisión de Comunicaciones, Comisión de Cultura, Comisión de Defensa Nacional, Comisión de Derechos Humanos, Comisión de Desarrollo Metropolitano, Comisión de Desarrollo Rural, Comisión de Desarrollo Social, Comisión de Distrito Federal, Comisión de Economía, Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, Comisión de Energía, Comisión de Equidad y Género, Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social, Comisión de Fortalecimiento al Federalismo, Comisión de Función Pública, Comisión de Gobernación, Comisión de Hacienda y Crédito Público, Comisión Jurisdiccional, Comisión de Justicia, Comisión de Juventud y Deporte, Comisión de Marina, Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión de Participación Ciudadana, Comisión de Pesca, Comisión de Población Fronteras y Asuntos Migratorios, Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Comisión de Radio, Televisión y

Cinematografía, Comisión de Recursos Hidráulicos, Comisión de Reforma Agraria, Comisión de Régimen, Reglamentos y Practicas Parlamentarias, Comisión de Relaciones Exteriores, Comisión de Salud, Comisión de Seguridad Publica, Comisión de Seguridad Social, Comisión del Trabajo y Previsión Social, Comisión de Transportes, Comisión de Turismo Comisión de Vigilancia de la Auditoria Superior de la Federación, Comisión de Vivienda.¹⁵

A cada comisión le corresponde un mínimo de 15 y un máximo de 50 integrantes de estas 44 comisiones un total de 24 estaban presididas por legisladores de Representación Proporcional, destacando las de Educación Pública, Gobierno, Distrito Federal, Agricultura y Ganadería, Ciencia y Tecnología, Defensa Nacional y Desarrollo Social. Otras 7 estaban presididas por Diputados electos por principio de mayoría relativa pero la secretaría general estaba ocupada por algún plurinominal y solo las 13 restantes no contaban con alguno de estos en los principales puestos, es decir que más del cincuenta por ciento de las comisiones integradas en la LX legislatura de la Cámara de Diputados no funcionaron bajo el análisis exclusivo de sus integrantes de mayoría relativa.

4.1.2. Integración de las comisiones en la Cámara de Senadores LX y LXI Legislatura

La estructura funcional de ambas Cámaras suele ser con mucha frecuencia muy similar o al menos tienden a tener pocas variaciones, especialmente si es el caso de elecciones coincidentes en donde se eligen tanto a Diputados como a Senadores, de la misma manera que en la LX legislatura en la Cámara de Senadores los coordinadores parlamentarios son en su mayoría de representación proporcional o

¹⁵ Artículo 66 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. D.O.F. 1, Enero, 2010.

en el caso de ésta, de los llamados de lista nacional tal es el caso del PRI en donde su coordinador parlamentario es el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, el PRD cuyo coordinador es el Senador Carlos Navarrete Ruiz y el PAN en donde al inicio de la LX legislatura Fuese el Senador Santiago Creel Miranda y posteriormente el Senador Gustavo Madero Muñoz quien coordinara al grupo panista en el seno legislativo, el primero de ellos perteneciente a la lista nacional de asignación.

Sin embargo y aunque pareciera contrario al propósito de esta investigación sólo 15 de las 44 comisiones fueron conformadas y presididas por Senadores de Lista nacional, esto debido a que la mayoría de los legisladores ya han pasado una o más veces en las legislaturas de los estados o en el Congreso de la Unión, pero sí conservan las principales comisiones de la labor senatorial como lo es: Federalismo, Relaciones Exteriores y la Junta de Coordinación Política así como la dirección del Instituto de Investigaciones Belisario Domínguez.

Para fines de investigación y objetividad en el análisis que se realizara sobre la eficacia legislativa es importante recordar que para la Cámara de Senadores poco o nada cambia su integración de una legislatura a otra con relación a los procesos electorales intermedios, por lo que al mencionar al Senado, tanto la LX como la LXI legislatura contemplan al mismo número de integrantes y/o suplentes.

4.1.3. Integración de las Comisiones en la Cámara de Diputados LXI

Legislatura

Como lo hemos planteado al inicio de este capítulo, la conformación de cada legislatura suele variar principalmente en dos aspectos, el primero de ellos está determinado por el número de partidos que postulan candidatos y obtienen por cualquier vía escaños, ya que no siempre se gana la misma cantidad por partido, lo que permite una mayor pluralidad al interior. El otro aspecto por el cual una legislatura tiende a ser diferente con respecto a su antecesora se da a la hora de nombrar a las comisiones.

En la presente LXI legislatura de la Cámara de diputados, se puede observar en el cuadro número 2, que con solo 237 (casi el 48%) de 500 es el PRI quien cuenta con una amplia agenda y capacidad para designar comisiones. En diferente medida puede decirse lo mismo del PAN y la corriente de izquierda integrada por el PRD, PT y Convergencia, así como el Partido Verde e incluso Nueva Alianza.

Analizaremos tres de las presididas por legisladores de Representación Proporcional y pertenecen a las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados.

La comisión de Agricultura y Ganadería se encuentra presidida por el Diputado Cruz López Aguilar, miembro del Grupo parlamentario del PRI y perteneciente a la circunscripción 2, dicho grupo de trabajo se encuentra conformado por otros veintiocho diputados de diversos grupos políticos.

En el primer informe de la comisión de Agricultura y Ganadería destaco en sus avances legislativos¹⁶:

INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS	TURNADOS A COMISIÓN	DICTAMINADOS EN LA COMISIÓN	EN ESTUDIO Y ANÁLISIS
INICIATIVAS	2	0	2
MINUTAS	1	1	0
PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO	24	23	1
OPINIONES	1	1	0
TOTAL	28	25	3

De las iniciativas presentadas en el primer año de la LXI legislatura de la Cámara de Diputados, se realizó un avance de más del 50% con relación a la LIX legislatura en donde de un total de 31 iniciativas en el 3er año de ejercicio de 31 iniciativas presentadas y turnadas a esa comisión, tan solo 15 fueron dictaminadas y el resto pasaron nuevamente al análisis y estudio.

Por su parte la Comisión de Gobernación presidida por el panista Diputado Javier Corral Jurado, perteneciente a la Circunscripción 1, cuenta con treinta integrantes y durante el informe del primer año de trabajo de la comisión, destacaron un avance sobre el rezago legislativo heredado por la LX legislatura por casi el 30 % de permisos y acuerdo no turnados, ni dictaminados en tiempo, razón por la cual el trabajo en la comisión se redujo casi en 20% de su productividad:

Al 1o de abril de 2010, se han turnado al conocimiento de la Comisión de Gobernación el siguiente número de asuntos para su estudio, análisis y dictamen:

Minutas con proyecto de decreto: 3

Iniciativas con proyecto de decreto: 53

Proposiciones con punto de Acuerdo: 40

Permisos Constitucionales: 125 remitidos en 29 expedientes.

¹⁶http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/010_comisioneslxi/001_ordinarias/001_agricultura_y_ganaderia/006_informes_de_actividades

Durante este semestre de labores, se han dictaminado y aprobado el siguiente número de asuntos, mismos que incluyen proyectos de decreto presentados durante la LIX y LX Legislaturas.¹⁷

En este informe se detalla de una manera muy general el estado que guarda el Congreso en materia de gobierno y relaciones entre poderes al interior de la Cámara de Diputados.

Finalmente la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública cuyo titular es el Diputado Luis Videgaray Caso, perteneciente a la circunscripción 5 y grupo parlamentario del PRI. El número total de integrantes que corresponden a esta Comisión es de 41, Esta es una de las comisiones más importantes y las más nutridas en su construcción de acuerdos, puesto que es esta quien aprueba en lo general y en lo particular el Presupuesto de Egresos de la Federación antes de pasar a discusión y aprobación o rechazo en el pleno del Cámara y es también en ella en donde se realizan los cambios pertinentes para su aprobación antes de que termine el periodo de sesiones correspondiente a los meses de agosto a diciembre de cada año, por lo que generalmente esta comisión dedica el mayor número de reuniones a trabajar sobre el "PEF", como lo explica su programa de trabajo anual para el periodo 2010-2011.

Este Programa Anual de Trabajo de la Comisión para el periodo septiembre 2010 - agosto 2011 ("Programa de Trabajo") establece las líneas de acción para cumplir con las siguientes tareas:

- a) Analizar, discutir y dictaminar el proyecto de PEF para el ejercicio fiscal 2011, así como la declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para dicho ejercicio fiscal, en términos de la Ley General de Desarrollo Social.
- b) Evaluar, en el ámbito de sus atribuciones, el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ("LFPRH") y en los Decretos de PEF para los ejercicios fiscales 2010 y 2011.

¹⁷ Ibidem.

- c) Revisar, discutir, analizar y evaluar las Cuentas Públicas de los ejercicios fiscales 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009, así como la elaboración y presentación al Pleno de la Cámara de los dictámenes correspondientes a los primeros 5 años señalados en este inciso.
- d) Analizar, discutir, y, en su caso, dictaminar las iniciativas, puntos de acuerdo, opiniones, solicitudes de información y excitativas turnadas a la Comisión.¹⁸

Para finalizar con este apartado y pasar a los diversos puntos por los cuales son importantes los legisladores de Representación Proporcional y corrección de vicios tales como son el aumento de la sobre y subrepresentación entre otros que sólo pueden ser eliminados por la vía de la Representación Proporcional, además de la especialización que en muchas ocasiones traen los plurinominales por el trabajo en legislaturas previas y para introducir una mayor disciplina al interior del grupo parlamentario.

4.2. El desempeño del Poder Legislativo

Para saber si son o no son necesarios los legisladores de Representación Proporcional, es también necesario saber si es bueno o no su desempeño en la materia de dictaminar. Al respecto de este tema, la iniciativa presidencial nos menciona como ya lo hemos expuesto que el conflicto principal es que al ser muchos la discusión suele ser bastante más complicada y las resoluciones tardan un mayor tiempo en ser procesadas e incluidas; sin embargo y como ya se ha repetido en varias ocasiones el trabajo que se realiza dentro de las Cámaras, suele ser mayormente fuera del pleno y mayormente en comisiones, las cuales suelen tener un número mucho menor a los 500 o 128 que en pleno conforman según de cual se trate.

¹⁸ Ibid.

Ahora bien, el desempeño legislativo se basa primordialmente en medir la efectividad que tienen los congresos para llevar a cabo sus tareas en el menor tiempo posible y con la mayor eficiencia, existen principalmente tres formas o tipos de conocer y medir el desempeño legislativo:

- 1.- Influencia.
- 2.- Productividad.
- 3.- Indicadores Alternos.

El primer Indicador nos habla respecto de la "Influencia" que tiene el Congreso en los asuntos de carácter eminentemente políticos al interior de cada Cámara, pero también la capacidad de fiscalización que el Legislativo tiene sobre el Ejecutivo así como la posibilidad de aprobar en materia de Gastos e Ingresos gubernamentales, en ese aspecto, si bien es cierto que el Congreso ha tenido esa facultad de origen es sólo desde la ampliación paulatina que se ha podido mantener y efectuar dicha fiscalización de forma aún perfectible.

Por su parte y como nos menciona Luis Carlos Ugalde, el factor productividad es bastante difícil de observar y de llevar a cabo ya que *"presenta la ventaja de cuantificar el ritmo de la actividad legislativa, sin embargo su inconveniente radica en que compara peras con manzanas"*.(Ugalde, 2003) Lo anterior lo menciona puesto que si bien pueden aprobarse un número reducido de cambios constitucionales, reformas de primera generación y un número importante de leyes y reglamentos generales o secundarios, éstos tendrán la misma validez y procedimiento en comparación con las anteriores, puesto que este procedimiento sólo estipula como medida la cantidad de iniciativas, minutas o dictámenes aprobados o rechazados y

no la importancia que estas tienen a futuro. Por ejemplo de las pasadas legislaturas LVII, LVIII, LIX y LX:

Durante la LVII Legislatura (1997- 2000), se recibieron en la Cámara de Diputados 877 asuntos (iniciativas y minutas), de los cuales se dictaminaron 372 asuntos (42.4%), quedando pendientes para la siguiente legislatura LVIII (2000- 2003) 505 quienes sumando estas recibieron un total 1,309 de los cuales resolvieron 548, lo que significó un 41.8% de productividad, quedando en trámite 761 asuntos.

A lo largo de la LIX legislatura (2003- 2006), se recibieron, 3, 236 iniciativas habiéndose resuelto 718, por lo que la productividad fue de apenas el 22.1% quedando rezagadas 2,518 iniciativas. En cuanto a la LX legislatura se recibieron solamente 737, esto es un rezago del 73% (2,029 iniciativas) (Del Tronco, 2009)

Por un lado tenemos que si tomamos a la productividad como valor de comparación el pasado ejemplo nos estaría únicamente mostrando que el número de iniciativas rezagadas creció de un 57.6% a un 73%, sin embargo vale la pena tomar en cuenta que esto es resultado del incremento en el número de iniciativas recibidas ya que en comparativo aunque en el porcentaje de rezago aumento de 1997 a 2009 de igual forma lo hizo el número de iniciativas presentadas de 877 a 2,776 por lo que el comparativo nos muestra que, si en la LVII legislatura se resolvieron un total de 372 asuntos en la LX legislatura y contando con el mismo número de integrantes se dictaminaron 737, prácticamente el doble, por lo que aun con un rezago considerablemente alto el trabajo de la LX legislatura fue mayor que el realizado por la LVII legislatura, por lo que al menos en ese aspecto, que el número de legisladores sea bastante elevado no implica una disminución del trabajo efectivo de las Cámaras, como lo plantea la iniciativa.

Los factores alternativos para la evaluación de desempeño legislativo se dan primordialmente en el actuar legislativo y en el apoyo que el electorado le otorga. En ocasiones se piensa que los partidos que contaron con apoyo en las urnas, actuaran en función de sus representados y que por tal motivo éstos confían en las decisiones que ellos toman.

Finalmente en muchas ocasiones se tiende a juzgar el desempeño legislativo sin tomar en cuenta factores como: lo limitado del tiempo para realizar dictámenes sobre temas sin antecedentes, los insuficientes apoyos técnicos o tecnológicos, ausencia de filtros que eviten el paso a comisiones de iniciativas poco sostenibles y la duplicidad de iniciativas cuando estas se presentan por dos o más partidos, tal es el caso de la iniciativa de reducción de legisladores en donde además de la presentada por el Ejecutivo, los Partidos Políticos presentaron sus propias iniciativas.

4.3. El Congreso Mexicano, Tamaño y Proporciones, visión comparada

Uno de los principales aspectos juzgados por las diversas iniciativas que proponen reducción legislativa, es el tamaño que las Cámaras tienen, argumentan que existen demasiados integrantes y por tal motivo son caros y quizá sí, al tomar en cuenta la cantidad de empleados que se contratan por cada uno de ellos.

Sin embargo el panorama a nivel América Latina, cuyo cálculo es realizado de una forma distinta, que no pasa por la eficiencia o la efectividad de las legislaturas ni tampoco las percepciones que la gente tiene del trabajo que estos realizan, establece que nuestro país está quizá arriba del promedio óptimo de integrantes basándose en la representación por cociente nacional de población que establece un mínimo de legisladores por cada cierto número de personas en un país tomando en cuenta factores que previamente ya había mencionado; *“El primero es evitar la sobrerrepresentación y subrepresentación política y el segundo garantizar acuerdos entre las fuerzas políticas”*(Robledo, 2010). Esto a raíz del desarrollo regional y las

tendencias reeleccionistas en el sur de América cuyo estudio será tratado en alguna otra ocasión.

Por otro lado y también dentro de los estándares internacionales, se toma en cuenta que México en comparación con países similares en coeficiente de población, cuenta con un número moderado de legisladores y con un aceptable índice de resoluciones en la materia, además se menciona dentro de este análisis que si bien es difícil manejar una cámara pluralista como la nuestra hay mayores complicaciones con Congresos tan grandes como el caso de China donde el número de legisladores se estipula constitucionalmente en más de dos mil.

Incluso países Europeos tienen más legisladores, como es el caso del Reino Unido (659 miembros en la Cámara de los Comunes), Alemania (601 miembros en el Bundestag) o Francia (577 miembros en la Asamblea Nacional). En cambio si hay problemas de organización en asambleas compuestas por miles de personas como el parlamento en china. (Robledo, 2010)

La siguiente tabla nos muestra el comparativo regional de América Latina en Promedio de Legisladores existentes por país y el tamaño óptimo de estos:

Tamaño de los congresos en América latina			
País	Tamaño del Congreso	Tamaño ideal del Congreso (raíz cúbica de la población)	Tamaño del Senado
Argentina	257	350	72
Bolivia	130	208	27
Brasil	513	579	81
Chile	120	258	38
Colombia	102	364	166
Costa Rica	57	160	0
Ecuador	82	242	0
El Salvador	84	190	0
Guatemala	158	229	0
Honduras	128	194	0
México	500	477	128
Nicaragua	92	177	0
Panamá	71	147	0
Paraguay	80	185	45
Perú	120	308	0
Rep. Dominicana	178	209	32
Uruguay	99	151	31
Venezuela	167	305	0
América Latina (promedio)	163.22	263	34.44

Fuente: Robledo, Zoé. "Visión Comparada", en Revista Voz y Voto, #204, Febrero 2010.

Conclusiones.

Ha resultado satisfactorio el estudio de los legisladores de Representación Proporcional ya que a través de este trabajo se ha podido señalar la importancia e influencia de los mismos en el desempeño legislativo y no solo como representantes de algún partido en el Congreso, destacando principalmente que el proceso para la aprobación de alguna ley, acuerdo o minuta se realiza fuera del pleno congresista. Así mismo, al término de esta investigación se ha podido comprobar satisfactoriamente la hipótesis establecida de que son los legisladores de Representación Proporcional quienes introducen un mayor grado de experiencia, madurez y disciplina al Congreso, quedando demostrado que el trabajo en comisiones es una parte fundamental a la hora de legislar ya que el uso correcto de dictámenes permite un mayor accionar de ambas Cámaras.

Como ha quedado establecido, las constantes reformas que se dieron desde 1977 y que permitieron la pluralidad política, sirvieron a largo plazo para disminuir de manera muy significativa e importante los efectos de la sobrerrepresentación y subrepresentación, que como ya lo mencionamos serían vicios y efectos de una mala distribución si contáramos sólo con legisladores de mayoría relativa.

Es claro que los cambios que propone el presidente Felipe Calderón en cuanto a la reducción legislativa, permiten seguir con la proporcionalidad representativa en la Cámara de diputados y elimina a los representantes de lista nacional en el Senado, sin embargo ello no toma en cuenta el trabajo técnico que se realiza y menos aún la

importancia que con frecuencia tiene cada uno de éstos para el manejo de comisiones y liderazgo partidario en cada uno de los grupos parlamentarios.

Los legisladores de Representación Proporcional son en todo momento representantes de una circunscripción y a diferencia de los argumentos que señalan la no representatividad de estos por no haber surgido de una elección ciudadana, la regla de la raíz cúbica de la población demuestra que al ser electos mediante la suma de votos a nivel circunscripción y no de distrito electoral lo que se está tratando es dar representación a quienes no logran ser representados de manera efectiva o como lo hubiesen esperado según sus intereses.

Finalmente, las propuestas de los partidos políticos así como la participación de los investigadores participantes en los diversos foros sobre el tema, nos ejemplifican las diversas posturas públicas y sociales que se tienen sobre el tema pero principalmente destacan la importancia de la no desaparición de la representación proporcional y apuntan en todos los casos la necesidad que tiene el sistema político mexicano de contar con éstos aunque sea en un menor grado.

Ha quedado demostrado que el estudio de la importancia de los legisladores de representación proporcional, es fundamental para comprender el actuar de las Cámaras legislativas y del Congreso como conjunto ya que su influencia determina en todo momento, ya sea en pleno o en comisiones, las diversas posturas o especialidad sobre los temas de interés público.

En la actualidad el tema de la reforma política sigue, por diversos motivos, sin discutirse a fondo o con la seriedad que este merece. Han pasado ya dos periodos de sesiones y el Congreso no ha podido resolver o retomar el tema debido al antagonismo que se vive entre partidos y no porque las Cámaras sean demasiado grandes o se cuente con poca especialización sobre el tema, más bien este tipo de temas son tan importantes que muy pocas veces lograrán convenir a todas las ideologías a su alrededor.

Por lo que al igual que en el planteamiento de este trabajo, podemos mencionar que los legisladores de Representación Proporcional, son de gran importancia para el fortalecimiento de la política mexicana además de ser el brazo especializado de cada una de las Cámaras, por lo que a mi consideración no deberían de ser disminuidos al cien por ciento del Congreso ya que en todo momento es necesaria la disciplina partidaria y los conocimientos técnicos y logísticos que con el tiempo y la experiencia legislativa tiene en su mayoría, sin pretender obviamente crear Diputaciones o Senatorias vitalicias, simplemente permitir que el ritmo legislativo no se frene y más aún aumente y se perfeccione.

Bibliografía

1. Amparo, María, Conferencia Magistral, "2ª Mesa sobre la Reforma Política", México DF, 25 de enero 2010.
2. Becerra, R/ Salazar, P/ Woldenberg, J. (1997). *La Reforma de 1996 "Una descripción general"*. México DF. FCE
3. Becerra, R/ Salazar, P/ Woldenberg, J. (2008). *La Mecánica del Cambio Político en México*. México DF. Cal y Arena
4. Bejar, Luisa. (2003) "Representación Parlamentaria y Disciplina Partidista, El caso de México" en Bardan, Cuitláhuac (coord.), *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*. México. IILSEN.
5. Beltrones Rivera Manlio Fabio, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM, Gaceta Legislativa, México, 23 de febrero 2010.
6. Bobbio, Norberto. (1996.) *Teoría General de la Política/ Norberto Bobbio*, tarde. Antonio Cabo y Gerardo Pasarello, México. FCE.
7. Calderón, Felipe, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM, Gaceta Legislativa, México, 15 de Diciembre de 2009.

8. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, DOF, 01 /01/ 2008.
9. Constitución general de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 05-02-1917. Reformas y Adiciones.
10. Del Tronco, J/ Hernández, M/ Solórzano, A. (2009) "Contexto y Marco Conceptual" en Hernández, Mara (coord.). *Un Congreso sin Mayorías. México*. FLACSO.
11. Granados, Miguel, Conferencia Magistral, 2ª Mesa sobre la Reforma Política, México DF, 25 de enero 2010.
12. Grupos parlamentarios del PRD, PT y Convergencia, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM, Gaceta Legislativa, México, 18 de Febrero de 2010.
13. Huber, Jean. (2003) "El Congreso Mexicano después de la Alternancia, Apuesta de Legitimidad por Legitimación" en Bardan, Cuitláhuac (coord.). *El Congreso Mexicano después de la Alternancia. México*. IILSEN.
14. Hobbes Tomas. (1980) *Leviatán o la materia forma y poder en una república eclesiástica y civil*. / Tomas Hobbes; trad. De Manuel Sánchez Sarto. México. FCE.

15. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Régimen de Estado y de Gobierno. Estudio de Incidencia, Idoneidad Institucional y Viabilidad Política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre el régimen de Estado y Gobierno, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, Agosto de 2007.
16. Orozco, José. (2008) “Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en México, Reformas planteadas en la Actualidad” en Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina. México.* UNAM-IIJ.
17. Pampillo, J. (2007) *El PRI, El Sistema Político Mexicano y la Transición Democrática. Historias Balances y Perspectivas.* México. Ediciones de Educación y Cultura.
18. Pérez Fernández, B. (2007) Cap. I, Notas Históricas del Legislador en *Ética del Legislador.* México. Porrúa.
19. Propuesta del Partido Revolucionario Institucional en el marco del dialogo para la Reforma del Estado. 24 de Mayo de 2007.
20. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. D.O.F. 1, Enero, 2010, Reformas y Adiciones.
21. Ugalde, Luis. (2003) “Desempeño Legislativo” en Bardan, Cuilláhuac (coord.), *El Congreso Mexicano después de la Alternancia. México.* IILSEN.

22. Woldenberg, José, Conferencia Magistral, 2ª Mesa sobre la Reforma Política, México DF, 25 de enero de 2010.

23. Zovatto, Daniel, Conferencia Magistral, Foros de Reflexión Compromisos por México, Toluca, México, 2 de Octubre de 2010.

TESIS ECONÓMICAS PROFESIONALES

**TESIS PROFESIONALES, CUADERNOS,
CATÁLOGOS, POSTERS, LIBROS, MANUALES,
REVISTAS, TRÍPTICOS,
PAPELERÍA COMERCIAL Y FISCAL,
WIRE-O, ENCUADERNADO,**

CAMPECHE 156, COL. ROMA, MÉXICO D.F. 06760
5564-3954 5584-8153 TELFAX. 5574-7575
tesismatozo@gmail.com - www.tesismatozo.com