

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública



La transformación de la Cámara de Diputados

Efrén Arellano Trejo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 134

Junio de 2012

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS**

**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas
Secretario

Dip. Alberto Esquer Gutiérrez
Secretario

Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz
Secretario

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Efrén Arellano Trejo
Subdirector de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva
Coordinadora Técnica

Glen Antonio Magaña Roberts
Coordinador de Vinculación y Difusión

Juan Pablo Aguirre Quezada
Luis Armando Amaya León
José Guadalupe Cárdenas Sánchez
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Cornelio Martínez López
Jesús Mena Vázquez
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Gabriela Ponce Sernicharo
Investigadores

Elizabeth Cabrera Robles
Nora León Rebollo
Trinidad Otilia Moreno Becerra
Luz García San Vicente
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

La transformación de la Cámara de Diputados

Efrén Arellano Trejo

Junio de 2012

La Cámara de Diputados se ha transformado radicalmente en las últimas décadas. Los cambios los han provocado, en gran medida, el pluralismo y la alta competitividad que se registran en los sistemas electoral y de partidos. Este proceso ha diversificado el origen de los legisladores, ha ampliado su productividad, ha provocado la actualización de sus ordenamientos internos y, entre otras cosas, ha consolidado a esta Cámara como un agente fundamental para el cambio político. Este documento tiene el objetivo de describir dichas transformaciones y el contexto político que las hicieron posible. Para alcanzar su propósito se encuentra dividido en tres secciones: en la primera se ofrecen los antecedentes y un breve resumen de las transformaciones jurídicas y políticas ocurridas en el periodo 1997-2012; en la segunda se analiza el papel que ahora juega esta Cámara en el proceso legislativo; y en la tercera sección se describen los principales cambios introducidos por la nueva Ley Orgánica y el Reglamento de esta Cámara.

I. De la pluralidad a la competitividad

La reforma política de 1996 anticipó en gran medida el funcionamiento de los gobiernos divididos en México. A partir de las elecciones del año siguiente todos los Presidentes han tenido que gobernar sin contar con mayoría absoluta en cuando menos una de las Cámaras del Congreso. Así sucedió en el segundo trienio del gobierno del presidente Ernesto Zedillo y en los mandatos completos de Vicente Fox y Felipe Calderón.

Se trata de la culminación de un largo periodo de reformas dirigidas, entre otras cosas, a fortalecer los derechos de las minorías; ampliar el número de partidos representados en las Cámaras; equilibrar los votos obtenidos en las urnas y escaños asignados en el Congreso; y, más recientemente, ampliar los periodos de sesiones y actualizar su normatividad interna.

En este proceso —originado en 1963— es posible identificar cuatro etapas históricas, las cuales se distinguen por un creciente pluralismo, sustentado en la diversificación del origen político y social de los legisladores; así como por la evolución del marco constitucional, que fue estrechando la presencia de la

mayoría y con ello edificó paulatinamente una nueva correlación de fuerzas. Hacia el interior del Congreso fue necesario establecer nuevas normas que propiciaran una gobernabilidad sustentada en la inclusión y participación de las nuevas fuerzas políticas en los órganos de gobierno y en todas las etapas del trabajo legislativo. Hacia el exterior, el Congreso transitó de ser un órgano sujeto a las iniciativas del Ejecutivo a convertirse en un agente privilegiado del cambio político.

Todo ello es la parte visible de un edificio en cuyos cimientos se encuentran funcionando la diversificación del voto ciudadano y los sistemas electoral y de partidos. Por supuesto que dichos sistemas también han tenido que adaptarse: primero, para albergar una nueva pluralidad y segundo, para procesar la alta competitividad de los comicios. En esta adaptación han sido relevantes los siguientes aspectos: la exclusión del gobierno en la organización de los comicios, la construcción de autoridades electorales con altos grados de autonomía y una distribución más equitativa de los recursos públicos, financieros y en materia de medios de comunicación, otorgados a los partidos (véase anexo 1 de este documento: “Cronología sobre las transformaciones del Congreso de la Unión, 1963-2011”).

A continuación se describen, brevemente, las cuatro etapas identificadas con énfasis en las transformaciones legales y sus resultados en materia de representación y expresión de las fuerzas políticas en la composición del Congreso mexicano.

a) Los diputados de partido

Hasta antes de 1963 las minorías tenían una escasa presencia en el Congreso. El partido hegemónico —el PRI— contaba con alrededor de 95% de los diputados y el 5% restante se dividía entre los otros tres partidos existentes en ese momento. En ese año se establecieron los diputados de partido, con el objetivo de otorgar curules a aquellos institutos políticos que, aunque no hubiesen conseguido triunfos de mayoría en algún distrito, sí hubiesen alcanzado al menos 2.5% de la votación

nacional. Este requisito se redujo a 1.5% en 1972.¹ Este sistema fue aplicado durante cinco legislaturas, de la XLVI (1964-1967) a la L (1976-1979), durante las cuales la oposición llegó a tener hasta 16% de los integrantes de la Cámara de Diputados.²

b) El sistema mixto de elección

La reforma anterior resultó insuficiente para fortalecer la vida partidista. Habría que recordar que en 1976 el abanderado del PRI, José López Portillo, apareció como candidato único a la Presidencia en las boletas electorales. Ante ello, en 1977 una nueva reforma política estableció en la Constitución un sistema de elección mixto, con dominante mayoritario y se determinó que la Cámara de Diputados se integraría hasta por 400 legisladores, de los cuales 300 serían electos por el principio de mayoría relativa y 100 mediante el sistema de representación proporcional.

Como se observa en el cuadro 1, con ello se hizo posible el surgimiento de la que ha sido considerada la primera legislatura plural, en la cual la oposición alcanzó 28% del total de los diputados. En esta etapa, además, el número de partidos políticos con presencia en esta Cámara se incrementó a siete en la LI Legislatura (1979-1982) y a ocho en la LII (1982-1985). Estas nuevas reglas tuvieron un efecto político adicional: permitió la canalización de diversos grupos y activistas —con influencia regional, sindical y universitaria— hacia la arena legislativa.³ En el marco de esta nueva pluralidad, en 1979 se expidió la primera Ley Orgánica del Congreso General.

Una reforma constitucional, realizada en 1983, extendió la representación proporcional a los Estados y municipios. Hoy en día, el artículo 115 mandata a los Estados a introducir en sus leyes el principio de representación proporcional en la

¹ Francisco José de Andrea Sánchez, “Artículo 52”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca virtual, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 5 edición, México, 1994, disponible en www.juridicas.unam.mx (fecha de consulta: mayo de 2012)

² Manuel Barquín, “La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, disponible en www.bibliojuridica.org (fecha de consulta: junio de 2012).

³ *Idem.*

elección de los ayuntamientos de todos los municipios; y el 116 establece que las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.⁴

Cuadro 1
Curules asignados en la Cámara de Diputados, según resultados electorales (1979-1985)

	1979		1982		1985	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
PRI	296	74	299	74.8	289	72.3
PAN	43	10.8	51	12.8	41	10.3
PP-PPS	11	2.8	10	2.6	11	2.8
PARM	12	3	--	--	11	2.8
PC-PSUM	18	4.5	17	4.3	12	3
PDM	10	2.5	12	3	12	3
PST-PCFRN	10	2.5	11	2.8	12	3
PRT					6	1.5
Otros					6	1.5
Subtotal oposición	104	26	101	25.3	111	27.8
TOTAL	400	100	400	100	400	100

Fuente: Tomado de María Amparo Casar, "El Congreso del 6 de julio", en Luis Salazar (coordinador), 1997: *elecciones y transición a la democracia en México*, Cal y Arena editores, 1999, México, p. 137.

c) Antesala de los gobiernos divididos

La reforma política de 1986 otorgó a la Cámara de Diputados su dimensión actual y continuó restringiendo el tamaño de la mayoría. Los diputados de representación proporcional pasaron de 100 a 200 y se permitió al partido mayoritario participar en su reparto, siempre y cuando no superara los 350, con lo cual se aseguró para la oposición 30% de las curules. Para el caso del Senado de la República se estableció su renovación por mitad cada tres años. Una reforma adicional poca recordada, pero de gran relevancia, es el establecimiento, por primera vez en la historia pos revolucionaria del país, de la celebración de dos periodos ordinarios de sesiones, en este momento del 1 de noviembre al 15 de diciembre y del 15 de abril al 15 de julio.

Como lo han recordado algunos juristas, el establecimiento de un solo periodo en la Constitución de 1917 obedeció, entre otras cosas, a que prevaleció

⁴ Sobre la variedad de fórmulas utilizadas para aplicar este principio puede verse Efrén Arellano Trejo y César Augusto Rodríguez Gómez, "Representación proporcional en los congresos locales", en CESOP, *Reporte CESOP*, número 30, febrero de 2010, Cámara de Diputados, México, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: junio de 2012).

la idea de que un mayor número de sesiones “ocasionaba una fecundidad legislativa poco deseable” y “convertía al Congreso en un peligroso rival del Ejecutivo, amenazando el equilibrio entre los poderes”.⁵

El Código Federal Electoral —que reemplazó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Proceso Electorales— introdujo una serie de cambios que sentaría las bases del actual sistema de partidos: permitió las coaliciones y los frentes electorales, lo que poco después favoreció la formación del Frente Democrático Nacional y que éste alcanzara una gran votación en 1988; precisó el acceso a los medios de comunicación y recursos económicos para los partidos; creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, que sustituyó las competencias que en esta materia tenía la Suprema Corte de Justicia; y dio origen a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Todo ello constituyó el marco jurídico que anticipó una nueva etapa del Poder Legislativo: en 1988 el entonces partido dominante —el PRI— no obtuvo la mayoría de dos terceras partes en la Cámara de Diputados, por lo cual desde entonces ningún partido por sí sólo puede introducir cambios en la Constitución (véase cuadro 2).

Cuadro 2
Curules en la Cámara de Diputados, según resultados electorales (1979-1985)

	1988		1991		1994	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
PRI	260	52	320	64	300	60
PAN	101	20.2	89	17.8	119	23.6
PP-PPS	36	7.2	12	2.4		
PARM	30	6	16	3		
PST-PCFRN	39	7.8	23	4.8		
PMS	34	6.8				
PRD			41	8.2	78	14.2
PT					10	2
Subtotal oposición	240	48	180	36	200	40
TOTAL	500	100	500	100	500	100

Fuente: Tomado de María Amparo Casar, “El Congreso del 6 de julio”, en Luis Salazar (coordinador), *1997: elecciones y transición a la democracia en México*, Cal y Arena editores, 1999, México, p. 137.

En 1989 las reformas de los años anteriores y la competencia partidista mostraban sus efectos de en varios estados del país. Es el año del triunfo

⁵ Jorge Madrazo y Raúl Márquez Romero, “Artículo 65”, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicana Comentada”, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en www.juridicas.unam.mx (fecha de consulta: diciembre de 2011).

emblemático del panista Ernesto Ruffo en la gubernatura de Baja California y de la fundación del PRD, pero también del surgimiento de Legislaturas de gobierno dividido en entidades como Durango, Guanajuato y Michoacán, así como la propia Baja California.⁶

d) Gobiernos divididos

Entre 1990 y 1996 se redujo en tres ocasiones el número máximo de diputados que podía tener un solo partido político, para pasar de 350 a 300. En el último de estos años se llevó a cabo una amplia reforma política que estableció las características generales del Congreso y las fórmulas de equilibrio que subsisten hasta la fecha. Primero, se estableció en 2% el umbral de votación requerida para que un partido político acceda a la representación proporcional en la Cámara de Diputados; segundo, se estableció el tope máximo por

partido —ya mencionado— que estableció como norma lo que originalmente fue producto de los votos: ningún partido podrá contar con el número suficiente de legisladores para reformar la Constitución; tercero, se garantizó que las fracciones minoritarias puedan emprender una acción de inconstitucionalidad (la cual requiere 33% de los diputados); y cuarto, la brecha entre votación nacional emitida

Elementos esenciales de la reforma electoral de 1996

1. Se suprimió toda la participación del gobierno en la organización de las elecciones. El Secretario de Gobernación abandona la presidencia del Consejo General del IFE.

2. Los consejeros electorales y el Presidente del Consejo del IFE son electos por el voto de al menos dos terceras partes de los diputados presentes en la Cámara de Diputados.

3. Se elimina el registro condicionado y se establece un solo procedimiento para acreditar a los partidos: tener al menos 3 mil afiliados, distribuidos en 10 entidades o en 300 distritos electorales y obtener 2% de votos en las elecciones.

4. Para la elección de diputados y senadores de mayoría relativa se permite la coalición parcial hasta un límite de candidaturas.

5. Se establece que ningún partido pueda recibir aportaciones anuales privadas en dinero por una cantidad mayor al 10% del financiamiento público por actividades ordinarias.

6. Se incrementan los espacios en radio y televisión; se garantiza a los partidos el derecho de aclaración y se establece el monitoreo de medios.

7. El tribunal electoral se integra al Poder Judicial de la Federación.

8. Se establece la elección directa del jefe de gobierno del Distrito Federal.

Fuente: Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 221-228.

⁶ Adrián S. Gimete-Welsh, “Democracia y representación. Una mirada institucional y procedimental de la transición mexicana”, en Ricardo Espinoza y Regina Jiménez-Ottalnego, *La representación política y el Congreso mexicano*, Cuadernos de Investigación, número 35, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2006, p- 79.

y el porcentaje de curules obtenido por los partidos nunca podrá superar ocho puntos porcentuales.⁷

El Senado de la República mantuvo los 128 escaños establecidos en 1993, pero se definió su actual forma de integración: tres son electos por cada entidad federativa, dos provenientes de la mayoría y uno de la primera minoría. Los otros 32 senadores se eligen por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.⁸

Todas estas normas, una vez más, anticiparon y dieron cauce a una nueva etapa del Poder Legislativo: el funcionamiento de los gobiernos divididos a nivel federal (a partir de la LVII Legislatura). Su permanencia durante más de 25 años permite sostener —como lo definió Benito Nacif—, que el gobierno dividido en México no es un fenómeno político pasajero, sino un “equilibrio estable” inducido por las normas y el sistema electoral.⁹

Cuadro 3
Curules en la Cámara de Diputados, según resultados electorales (1997-2009)

	1997		2000		2003		2006		2009	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
PRI*	239	48%	211	43%	224	45%	106	21%	237	47%
PAN	121	24%	213	43%	151	30%	206	41%	143	29%
PRD	125	25%	51	10%	97	19%	125	25%	71	14%
PVEM	8	2%	11	2%	17	3%	17	3%	21	4%
PT	7	1%	6	1%	6	1%	11	2%	13	3%
CONVER.		0%	3	1%	5	1%	18	4%	6	1%
Alternativa							5	1%		
PANAL							9	2%	9	2%
Independientes							3	1%		
Subtotal oposición	261	52%	282	57%	349	70%	290	58%	357	71%
Total	500	100%	495	100%	500	100%	106	21%	500	100%

* A partir del 2000 el PRI pasa a ser parte de la oposición y el PAN se convierte en el partido en el gobierno.

Fuente: Instituto Federal Electoral, sección “Estadísticas y resultados electorales”, www.ife.org.mx (fecha de consulta: junio de 2010).

⁷ Cfr. Artículos 51 a 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Héctor Solorio Almazán, *La representación proporcional*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Col. Temas selectos de derecho constitucional, núm. 2), México, 2008, p. 26.

⁸ Artículo 56 Constitucional.

⁹ Benito Nacif, “El fin de la Presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido”, en José Luis Méndez (coordinador), *Políticas públicas*, Serie Los grandes problemas de México, volumen 13, El Colegio de México, 2010, pp. 47.

II. El Congreso como agente del cambio político

Desde un punto de vista teórico, los Congresos buscan poner en práctica dos grandes ideas: la de la soberanía popular y la limitación del poder. Por lo que respecta a la primera, en la medida que el pueblo no se puede gobernar a sí mismo, a las asambleas del Congreso asisten los representantes populares, quienes idealmente discuten los temas nacionales en espacios y condiciones propicios para el intercambio de ideas y la defensa racional de los argumentos.

En sus orígenes la representación estuvo ligada a los intereses gremiales o corporativos. Hoy en día las democracias modernas asumen que no existe otro fundamento justo para la representación que el número de individuos, ni otro procedimiento de decisión que el peso de la mayoría. Bajo este esquema la misión de los diputados puede ser defender los intereses particulares de quienes han votado por ellos o bien procurar la protección del interés supremo de la nación.¹⁰ En la práctica, a través de los partidos políticos, en los congresos se combinan la representación territorial y representantes provenientes de organizaciones gremiales, empresariales, de movimientos emergentes y otras expresiones de la sociedad civil.

Para la segunda gran idea, la de la limitación del poder, la creación del Congreso (o del Parlamento) asume que el mejor recurso es la división de los poderes establecidos. Bajo este principio, el Parlamento surge como una solución para frenar y moderar los posibles excesos del gobierno. Si bien históricamente surgió como un mecanismo de censura, hoy en día, como se adelantó en la sección anterior, los congresos tienen una gran capacidad de iniciativa.

La práctica, una vez más, impone sus criterios. La vigilancia y el control del Presidente incluyen el amor a la libertad pero también la necesidad de dar garantías a los intereses corporativos, regionales y/o gremiales capaces de hacerse escuchar y representar. Como lo dijo un especialista, en el Congreso se templan y se matizan todas las decisiones, “se negocian y se ajustan las leyes con la morosa atención de quienes conocen cada negocio y tienen intereses en ello:

¹⁰ Fernando Escalante, “Orígenes y establecimiento del Congreso mexicano”, en Francisco Gil Villegas, *El Congreso mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1994, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: noviembre de 2011).

más que la lucha de ideales, el equilibrio de intereses permite al Congreso moderar la arbitrariedad”.¹¹

Virtudes democrática y funcionales de los congresos

En América Latina durante décadas, en la medida que predominaron presidentes fuertes sin mucho contrapeso partidista o legislativo, los congresos fueron relegados como organismos que legitimaban decisiones pero con escasa capacidad para incidir en las mismas.

A partir de que las democracias latinoamericanas abrigaron una mayor pluralidad política, la maquinaria de pesos y contrapesos constitucionales se activó y dotó a estos sistemas políticos de una mayor complejidad. Las relaciones entre el Congreso y el Presidente empezaron a ser cada vez más importantes para explicar la mecánica y el éxito de los proyectos emprendidos por los diversos actores políticos. Un balance reciente sobre este tema señala lo siguiente:

“En Argentina, Brasil y Chile los presidentes progresistas que hicieron campaña con plataformas que exigían cambios importantes han tenido que modificar y moderar sus agendas frente a la resistencia del Congreso. Pero en los casos de Bolivia y Ecuador, los presidentes reformistas decidieron directamente puentear al Parlamento, utilizando referéndums para reforzar las revisiones constituciones que aumentaban los poderes presidenciales y creaban legislaturas más dadas a apoyar sus iniciativas”.¹²

Sin embargo, numerosos ejemplos permiten sostener que los Congresos totalmente afines al presidente no garantizan necesariamente las mejores soluciones. Como lo ha sostenido Guillermo O’Donnell cuando los Legislativos retienen un poder significativo, el proceso de toma de decisiones tiende a ser lento e incremental y con tendencia a la parálisis, aunque por otro lado, este tipo de toma de decisiones suele ser una vacuna contra errores graves y genera políticas que tienen una probabilidad razonablemente alta de ser puestas en marcha.¹³

¹¹ *Idem.*

¹² Michael L. Mezey, “Las consecuencias políticas de los legislativos fuertes”, en Manuel Alcántara Sáez y Mercedes García Montero, *Algo más que presidentes. El papel del poder legislativo en América latina*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza España, 2011, p. 36.

¹³ Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy*, 1994, citado por Michael L. Mezey, *op. cit.*, p. 39.

De acuerdo con O'Donnell, cuando los Presidentes fuertes en América Latina intentaron lidiar con las crisis económicas de 1980 y 1990 los resultados fueron desastrosos; en tanto, en los casos donde el Ejecutivo colaboró con sus Legislativos (Uruguay y Chile) se obtuvieron mejores resultados.

En concordancia con este argumento, John Carey señala que, en comparación con los presidentes, los legislativos reflejan de forma más exacta las opiniones e intereses de la sociedad y por lo tanto “son una garantía contra la acción caprichosa o los reveses políticos abruptos que ha caracterizado a muchas presidencias latinoamericanas.”¹⁴

A fin de cuentas es necesario sopesar las virtudes y desventajas que poseen las asambleas legislativas en las labores del gobierno, las cuales las distinguen pero también las complementan con las características propias del Poder Ejecutivo. Los legislativos son colegiados, abiertos y representativos, si bien sus miembros poseen niveles relativamente más bajos de capacidades técnicas para abordar las políticas públicas.¹⁵

Por ser colegiados sólo pueden actuar cuando las decisiones alcanzan mayoría o mayoría absoluta en casos más trascendentes. En cambio, el Presidente no está obligado a votar entre aquellos a quienes consulta y puede simplemente anunciar su decisión.

Son abiertos porque trabajan en público, de frente a otros actores políticos y los medios de comunicación. Esta posición puede generar poses y actitudes demagógicas en vez de un análisis más profesional y técnico. En cambio, el Presidente realiza una parte sustancial de su trabajo en privado y tiene fácil acceso a información y asesoría técnica.

Y por último los congresos son representativos porque en su gran mayoría son electos por un territorio o un distrito, geográficamente definido, lo cual los hace responsables directamente ante sus electores.¹⁶

¹⁴ John Carey, *Presidentialism and Representative Institutions*, 2003, citado por Michael L. Mezey, *op. cit.*, p. 39.

¹⁵ Michael L. Mezey, *op. cit.*, p. 43.

¹⁶ *Idem.*

En la siguiente sección se analizan algunos resultados políticos y legislativos que han caracterizado el funcionamiento de los gobiernos divididos. Como lo muestran las cifras analizadas, es evidente el surgimiento de una maquinaria con mayor densidad legislativa, en la cual existe una mayor cantidad de agentes que pueden impulsar o frenar las decisiones, pero que está alejada de la parálisis que les han querido endosar algunas voces críticas de su funcionamiento.

El nuevo protagonismo del Congreso mexicano

Las elecciones de 1997 fueron un punto de inflexión en las relaciones entre los poderes en México, pues a partir de este año se aceleró el desmantelamiento de las llamadas “facultades metaconstitucionales” del Presidente que, entre otras cosas, incluía una gran capacidad para influir y decidir sobre el proceso legislativo.¹⁷

Hoy en día el Poder Ejecutivo ha perdido el control sobre la formulación de las políticas públicas, las cuales tienen una etapa trascendental en las reformas constitucionales y en la actualización y elaboración de nuevas leyes. Los partidos políticos representados en el Congreso pasaron a primer plano. Así lo corroboran los siguientes datos.

La gráfica 1 muestra que durante las tres Legislaturas previas al gobierno dividido, el promedio de iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados fue de 121. Durante la Legislatura correspondiente al periodo 1997-2000, esta cifra se incrementó a 138 (incremento de 14%) y tres años después se duplicó para llegar

Condiciones que propiciaron el predominio de las “facultades metaconstitucionales” del Presidente

1. La presencia de un gobierno unificado, donde el partido mayoritario controle tanto la Presidencia de la República como ambas cámaras del Congreso.

2. La observancia de disciplina dentro del partido mayoritario, mediante la cual las resoluciones que adopta el partido se convierten en obligaciones para sus miembros.

3. Que el Titular del Ejecutivo cumpla una doble función: ser Presidente de la República y líder de su partido

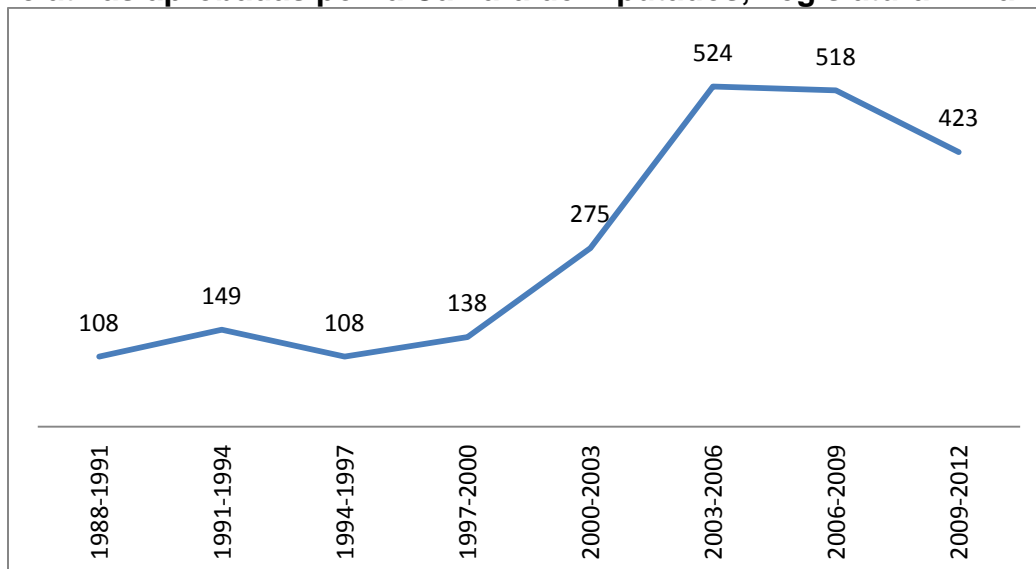
La falta de estas condiciones provocó que la hegemonía del Presidencialismo comenzara a decaer y el Presidente sólo ejerciera los poderes que le garantiza la Constitución.

Fuente: Tomado de María del Carmen Nava, Jeffrey A. Weldon y Jorge Yáñez, “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998”, disponible en la biblioteca legislativa de la Cámara de Diputados, www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: junio de 2012).

¹⁷ Jorge Carpizo, *El presidencialismo en México*. México, Siglo XXI, 1977.

a 275. Aunque en la última Legislatura se registró un ligero descenso, el promedio para los años 2003-2012 es alto, pues se ubicó en 488.

Gráfica 1
Iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados, Legislatura LIV a LXI



Fuentes: Para 1988-1991: María del Carmen Nava, Jeffrey A. Weldon y Jorge Yáñez, "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-19998", *op. cit.*; para 1991-2003: Benito Nacif, "El fin de la Presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido", en José Luis Méndez (coordinador), *Políticas públicas*, Serie "Los grandes problemas de México", volumen 13, El Colegio de México, 2010, pp. 55 y 58; y para 2003-2012: Dirección General de Apoyo Parlamentario, *Estadísticas de iniciativas presentadas y turnadas a comisiones agrupadas por periodo y origen durante la Legislaturas LIX, LX, LXI*, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: junio de 2012).

Tal vez más importante es el análisis de quiénes originaron las iniciativas aprobadas y el contexto político de cada periodo. En este sentido, las LIV y LV Legislaturas son relevantes porque en la primera de ellas el PRI perdió por la capacidad para aprobar reformas constitucionales, aunque conservó una ligera mayoría. En cambio, en la siguiente Legislatura este partido logró una amplia recuperación y obtuvo una mayoría de escaños del 64%, por lo cual recuperó la capacidad para emprender por sí sólo reformas en las leyes secundarias y, en alianza con algunos diputados de otros partidos, realizar reformas constitucionales. Se trata de los años de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, quien en la primera legislatura envió 71 iniciativas y en la segunda incrementó esta cifra en 75% para llegar a 124. En esta segunda etapa, además, se concretaron

las reformas constitucionales relevantes del sexenio, en materia de las relaciones iglesia-Estado, agraria y liberalización de la economía, entre otras.¹⁸

En el siguiente sexenio, correspondiente al presidente Ernesto Zedillo, se observó una dinámica inversa. En los primeros tres años el partido del titular del Ejecutivo tenía una mayoría de 60% de legisladores en la Cámara de Diputados (LVI Legislatura) y en los últimos tres años dicha presencia se redujo a 48% (LVII Legislatura).

Como se observa en el cuadro 4, el número de iniciativa presentadas por el Ejecutivo se redujo 62%, para pasar de 84 a 32. Aún más importante, si se consideran solamente las iniciativas aprobadas, en este periodo la participación del Ejecutivo se redujo de 77% a 20%. En contraste las iniciativas presentadas y aprobadas originadas por los diputados pasaron de 22 a 78%.

Cuadro 4
Iniciativas de ley aprobadas por el Congreso de la Unión, según origen (1988-2000)

Origen de la iniciativa	LIV Legislatura 1988-1991		LV Legislatura 1991-1994		LVI Legislatura 1994-1997		LVII Legislatura 1997-2000	
	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas
Ejecutivo	71	70	124	122	84	83	32	28
Diputados	244	38	117	26	165	24	549	108
Congresos locales*	0	0	2	1	2	1	25	1
Total	315	108	243	149	263	108	609	138

*Incluye la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Fuentes: mismas que gráfica 1.

El cuadro 5 muestra los datos correspondientes a los gobiernos de la primera alternancia. La información disponible permite ratificar las tendencias observadas anteriormente. Los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón contaban con una bancada de su partido más amplia en la primera Legislatura de cada uno de sus mandatos y al mismo tiempo fue el periodo en el cual enviaron una mayor cantidad de iniciativas.

La participación del Ejecutivo, en el caso de las iniciativas aprobadas, para el caso de Vicente Fox tuvo una importante variación, pues en el primer trienio fue

¹⁸ María del Carmen Nava, Jeffrey A. Weldon y Jorge Yáñez, "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998", disponible en la biblioteca legislativa de la Cámara de Diputados, www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: junio de 2012).

de 18% y luego se redujo a 4%. Para el caso del presidente Felipe Calderón el descenso fue poco significativo, pues pasó de 7 a 6%.

Cuadro 5
Iniciativas de ley aprobadas por la Cámara de Diputados, según origen (2003-2012)

Origen de la iniciativa	LVIII Legislatura 2000-2003		LIX Legislatura 2003-2006		LX Legislatura 2006-2009		LXI Legislatura 2009-2012**	
	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas
Ejecutivo	61	50	36	21	37	34	32	27
Diputados	1,060	210	2,677	487	2,595	472	3,197	393
Congresos locales*	86	15	113	16	93	12	75	3
Total	1,207	275	2,826	524	2,725	518	3,304	423

*Incluye la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

** Información preliminar.

Fuentes: mismas que gráfica 1.

A lo largo de todos estos años, la participación de las iniciativas promovidas por los diputados dentro del total de las aprobadas se ha ampliado consistentemente. A finales de 1997 fue de 22%; tres años después, al término del primer gobierno dividió dicha cifra fue de 78%. Cuando concluyó el primer gobierno de la alternancia (2006) esta cifra llegó a 93% y se mantuvo en ese nivel en las postrimerías del gobierno de Felipe Calderón.

El cambio en esta correlación de fuerzas permite sostener a Benito Nacif, que el presidente funge más como un guardián de la estabilidad que como un promotor del cambio, “pues una vez que las iniciativas del Jefe del Ejecutivo llegan al Congreso, el presidente carece de instrumentos para asumir un papel proactivo”. Por ello —concluye este analista— la fuente del cambio, de acuerdo con la Constitución, reside en el Congreso.¹⁹

Una de las peculiaridades del arreglo institucional en México —como también lo sostiene Nacif— es que los cambios legales requieren una mayoría en el Congreso, pero también de la aprobación del Presidente. Pues el titular del Ejecutivo puede vetar una iniciativa y entonces se requiere de una mayoría de dos tercios en ambas cámaras para continuar con su aprobación. Esto —concluye el analista— significa que el presidente y una minoría de un tercio de ambas

¹⁹ Benito Nacif, “El fin de la Presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido”, *op. cit.*, p. 78.

cámaras tienen la autoridad para prevenir cambios de política, aun cuando exista una mayoría apoyando una alternativa distinta al statu quo.

Pese a ello, y contrariamente a la tesis extendida de la parálisis provocada por los gobiernos divididos, los indicadores disponibles muestran que en esta etapa se ha incrementado la cantidad de los cambios, se ha diversificado el número de actores promotores de los mismos y el recinto parlamentario ha recobrado su vocación como espacio para la exposición, negociación y el acuerdo entre los diversos actores del sistema político.

III. Las adecuaciones al marco jurídico interno

El surgimiento y consolidación de la pluralidad hizo necesario adecuar el marco jurídico que regula vida interna de la Cámara de Diputados. Un aspecto clave lo constituyó la aprobación, en 1999, de una nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LO), la cual sustituyó la que había sido aprobada veinte años antes.

Algunos de las novedades más relevantes incluidas en este nuevo ordenamiento y que siguen aún vigentes son las siguientes:²⁰

La sustitución de la antigua Comisión Instaladora por una de Mesa de Decanos: esta última tendrá a su cargo la conducción de la sesión constitutiva de la nueva Legislatura, así como los procedimientos para elegir a la Mesa Directiva, bajo los principios de actuación imparcial, objetiva y profesional (artículo 15 de la LO).

Nueva concepción de la Mesa Directiva del Pleno, a la que se define como un órgano tutelar del orden jurídico y de las libertades de los legisladores. Está integrada por un Presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada grupo parlamentario, los cuales deben ser electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Está facultada para conducir las

²⁰ Cfr Cámara de Diputados, “Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias con minuta proyecto de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, año II, número 337-I, martes 31 de agosto de 1999, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: junio de 2012); y *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, versión actualizada disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: junio de 2012).

sesiones de la Cámara y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno.

Las decisiones de este órgano colegiado se adoptan por consenso y a la falta del mismo por la mayoría de sus integrantes mediante voto ponderado, en función de los integrantes del grupo parlamentario del que proviene cada uno de sus miembros.

El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad (artículos 17 a 23 de la LO).

Se define a los grupos parlamentarios como formas de organización a partir de la diversidad partidista. Sólo puede existir un grupo por cada uno de los partidos políticos y se integra por lo menos por cinco diputados. De acuerdo con una reforma realizada a la LO en 2006, en la primera sesión de cada periodo ordinario, cada grupo parlamentario presentará la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de éste.

Los recursos y las instalaciones se asignan en función de los integrantes de cada grupo parlamentario; más una subvención mensual para cada Grupo Parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen.

El Coordinador de cada Grupo Parlamentario expresa la voluntad del mismo, promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva; y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (artículos 26 a 30 de la LO).

Se crea de la Junta de Coordinación Política. Se integra por los coordinadores de cada grupo parlamentario. De acuerdo con una reforma realizada en 2006, es presidida por el coordinador que tenga el grupo con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados o, de no existir dicha mayoría, será presidida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los Coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados.

Adopta sus decisiones por mayoría absoluta, mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario.

La Junta de Coordinación Política —según lo señala el artículo 33 de la LO— es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado que impulsa entendimientos y convergencias políticas a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno pueda adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.

Entre sus atribuciones destacan: impulsar acuerdos respecto a las agendas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno; presentar proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado; proponer al Pleno la integración de las comisiones; aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados; analizar y, en su caso, aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General; y, entre otras, asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios (artículos 31 a 36 de la LO).

La creación de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política, además de que pueden ser convocados los Presidentes de comisiones cuando exista un asunto de su competencia.

La Conferencia adopta sus resoluciones por consenso y, ante la falta de éste, por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios. El Presidente de la Conferencia sólo vota en caso de empate.

Entre sus atribuciones se encuentran: establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones; proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General y los servicios de carrera; impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos; y llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara (artículos 37 y 38).

Se reestructuró el sistema de comisiones y comités de la Cámara de Diputados. Actualmente son 40 comisiones ordinarias, con las tareas de dictamen legislativo, información, control evaluatorio y elaboración de opiniones o resoluciones. Con la definición de sus funciones, se suprimen las responsabilidades de carácter administrativo en manos de los legisladores, con el objeto de que puedan dedicar su tiempo a las tareas sustantivas.

Para la integración de las comisiones y postular a sus Presidentes y Secretarios, de acuerdo con una reforma a la LO de 2006, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad respecto a la integración del Pleno, así como la experiencia legislativa de los diputados.

Las comisiones toman sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. En caso de empate puede votarse nuevamente en una misma sesión o en la subsiguiente, pero subsiste el empate el tema será resuelto en definitiva por el Pleno.

El Pleno conserva la facultad para acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico (artículos 39 a 43 de la LO).

Se estableció una nueva estructura de organización técnica y administrativa de la Cámara. Como cabeza de los servicios técnicos y administrativos se estableció la Secretaría General de la Cámara, integrada por las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros. El Secretario General es nombrado por el Pleno con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Entre sus atribuciones destacan preparar los elementos necesarios para celebrar la sesión constitutiva de la Cámara; fungir como Secretario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; en los casos que le corresponda ejecutar, así como supervisar y vigilar que se cumplan las políticas, lineamientos y acuerdos de dicha Conferencia; formular los

programas anuales de naturaleza administrativa y financiera; así como informar trimestralmente a la Conferencia sobre el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por la misma.

Como parte de la estructura técnica y administrativa, la Cámara cuenta con una Contraloría Interna, una Coordinación de Comunicación Social y una Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los miembros de los servicios de carrera parlamentarios y administrativo-financieros.

En opinión de Luisa Béjar, la Ley Orgánica de 1999 afianza el pluralismo político y pone fin a la hegemonía de un solo partido, aunque conserva la lógica partidista de su organización. Con ello —dice la especialista— se evita la concentración del poder en una sola fuerza, “a la vez que permite a los coordinadores acotar la actuación independiente de los legisladores inscritos en su grupo parlamentario”.²¹

El nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados

El 24 de diciembre de 2011 el *Diario Oficial de la Federación* publicó el nuevo “Reglamento de la Cámara de Diputados”, que entró en vigor en enero de 2012. El dictamen elaborado por la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias valoró un dictamen elaborado previamente durante la LX Legislatura, 26 iniciativas provenientes de casi todas las fuerzas políticas presentes en esa Legislatura; y 10 iniciativas correspondientes a miembros de la actual Legislatura.²²

Este nuevo reglamento separa en otro ordenamiento las normas correspondientes del Senado de la República. Ello obedeció a que si bien ambas cámaras tienen intervención paritaria en la creación de leyes bicamarales, también lo es que “tienen facultades exclusivas distintas, integración diferente, temas

²¹ Luisa Béjar Algazi, “De la centralización a la descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión en México”, en Manuel Alcántara Sáez y Mercedes García Montero, *Algo más que presidentes. El papel del poder legislativo en América latina, op. cit.*, p. 517.

²² Cámara de Diputados, Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, “Dictamen con proyecto de decreto por el que se expide el Reglamento de la Cámara de Diputados”, *Gaceta parlamentaria*, año XIV, número 3162-VI, miércoles 15 de diciembre de 2010, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: junio de 2012).

diversos lo cual da como resultado que el ritmo y las asambleas de las mismas tengan dinámicas y procesos en ocasiones muy diferenciados y por lo tanto la regulación vigente no alcanza a colmar la realidad y hace necesario no tan sólo nuevos ordenamientos sino, incluso, ordenamientos distintos y autónomos”.²³

El reglamento anterior fue expedido en 1934 y derogado en parte por la Ley Orgánica del Congreso General de 1999. Con la expedición del nuevo reglamento el de 1934 sigue en vigor para las sesiones correspondientes al Congreso General. De acuerdo con la Comisión dictaminadora, el nuevo reglamento culmina el proceso de adecuación legislativa surgido desde la reforma política de 1977.²⁴

Uno de los propósitos principales de este Reglamento es agilizar el trabajo al interior de la Comisiones; clarificar derechos, prerrogativas y obligaciones de los diputados; desahogar y transparentar el trabajo del Pleno; precisar las características de los dictámenes; fortalecer las acciones de transparencia; regular el cabildeo; y, entre otros, sancionar el servicio civil de carrera.²⁵

Las modalidades adoptadas en cada uno de estos rubros son las siguientes:

Fortalece la transparencia para el funcionamiento del Pleno: Se precisa la obligación del Presidente de la Mesa Directiva Cámara para publicar el Orden del día en la Gaceta vía electrónica, a más tardar a las 22:00 horas del día anterior de cada Sesión, su distribución en forma electrónica, previo al inicio de la sesión o impresa para quien la requiera; y su proyección y actualización durante las sesiones, en las pantallas electrónicas dispuestas en el Recinto (artículo 60).

Agiliza el trabajo del Pleno: Las solicitudes de inclusión de asuntos en el Orden del día se presentarán por escrito a más tardar a las 13:00 horas del día anterior a la Junta de Coordinación Política (artículo 65); se precisan los minutos disponibles para la presentación de iniciativas, dictámenes, la agenda política y

²³ *Idem.*

²⁴ Una compilación de los reglamentos vigentes desde las Cortes de Cadiz (1813) hasta 1934 se encuentra en Juan Ramírez Marín y Gonzalo Santiago Campos, *Reglamentos del Congreso mexicano*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 262 pp.

²⁵ Jesús Ruiz Munilla, “El nuevo Reglamento de la Cámara de Dipuatdos”, entrevista concedida a *El Mundo del abogado*, 1 de marzo de 2011, disponible en www.elmundodelabogado.com (fecha de consulta: junio de 2012).

efemérides (artículo 76); y se estipula que las proposiciones serán turnadas a una Comisión, excepto las que por acuerdo de la Junta deban turnarse directamente al Pleno (artículo 100).

Crea nuevas obligaciones para el funcionamiento de las comisiones: las comisiones deberán reunirse por lo menos una vez al mes, aunque la Cámara de Diputados se encuentre en receso, periodo en el cual deberán continuar con el análisis de los asuntos que les fueron turnados. Del mismo modo, instaura la obligación de que la junta directiva de las comisiones sesione dos veces al mes. Las comisiones contarán, entre otros, con los recursos de la pregunta parlamentaria en comisiones; comparecencias de funcionarios; apoyos de los centros de estudio; y, entre otros, la realización de reuniones de carácter ordinario, extraordinario o permanente (artículos 157 a 203);

También se precisa que todo asunto turnado a comisión deberá ser resuelto dentro de un término máximo de cuarenta y cinco días, a partir de la recepción formal del asunto, con las salvedades que el propio Reglamento establece (artículo 182).

Depura la técnica legislativa: Se definen las características técnicas que deberán cumplir las iniciativas, dictámenes y proposiciones; así como los procedimientos para dar trámites a los proyectos de ley generados en la Cámara de Diputados o las minutas del Senado (artículos 77 a 95).

Regula la pregunta parlamentaria para funcionarios del Ejecutivo: se establecen los requisitos y procedimientos para su formulación; se ordena la publicación de la respuesta en la Gaceta y en la página de Internet; y se ordenan remitir las mismas a Comisiones para su análisis y, en su caso, sugerencias al Ejecutivo (artículo 129 a 131).

Define normas para el cabildeo: Ente otras cosas se limitan la intervención de los diputados en esta actividad; se crea un registro de cabilderos que deberá publicarse cada seis meses y se establece la creación de un archivo con los documentos que genere esta actividad, el cual también deberá hacerse público a través del sitio web de la Cámara; y la Mesa Directiva deberá resolver en

un plazo de 10 días las solicitudes de los particulares para registrarse como cabilderos o se entenderá como registrado (artículos 263 a 268).

Precisa causales para las licencias de los diputados: Con ello se pretende evitar las suplencias acordadas para evadir la cuota de género impuesta a los partidos. Sólo tienen derecho a la licencia por enfermedad; por optar por el desempeño de una comisión o empleo de la Federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, por el que se disfrute de sueldo; postularse a un cargo de elección popular; para desahogar trámites o comparecencias ante la autoridad competente, por procesos judiciales o jurisdiccionales; o para ocupar un cargo dentro de su partido político. Para el caso de las diputadas, por embarazo, de acuerdo con la legislación laboral (artículo 12 a 16).

Restablece el servicio de carrera: El nuevo Reglamento señala que la Cámara establecerá un servicio de carrera tanto en el área parlamentaria como en la administrativa, conforme lo establecen la Ley y el Estatuto. Este servicio tendrá por objetivo la profesionalización de los trabajadores, así como favorecer su permanencia, promoción y ascenso, bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional.

Durante la discusión y aprobación de este Reglamento, se aprobó la creación de un grupo de trabajo, el cual atendería las reservas presentadas, así como las observaciones y propuestas de modificación que presentaron los grupos parlamentarios hasta el lunes 20 de diciembre del 2010.

Este grupo se encargó, durante enero y febrero de 2011, de analizar dichos documentos, de consensuar y presentar ante el pleno las reformas pertinentes antes de la conclusión del segundo periodo ordinario de sesiones, con el propósito de ser aplicado en plenitud a partir del 1 de septiembre de 2011.²⁶

Conclusiones

Las transformaciones de la Cámara de Diputados han obedecido, en gran medida, a un esfuerzo por adecuar este órgano legislativo a la creciente diversificación de

²⁶ Cámara de Diputados, “Después de 76 años, la Cámara de Diputados tendrá un nuevo reglamento: Ramírez Marín” boletín de prensa, número 2658, México, 15 de diciembre de 2010, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: junio de 2012).

la sociedad mexicana y a la pluralidad y competitividad predominante hoy en día en los sistemas de partidos y electoral. Esta adecuación ha procurado, entre otras cosas, fortalecer los derechos de las minorías; ampliar el número de partidos representados en las Cámaras; equilibrar los porcentajes de votos obtenidos en las urnas y escaños asignados en el Congreso; y, más recientemente, ampliar los periodos de sesiones y actualizar su normatividad interna.

En este proceso histórico es posible identificar cuatro grandes etapas: inició en 1963 con el surgimiento de los diputados de partidos; continuó en 1973 con el establecimiento del sistema mixto de elección; se amplió en 1986 con el establecimiento de las primeras restricciones al tamaño de las mayorías legislativas; y se consolidó en 1996 con la reforma política que prefiguró el surgimiento de los gobiernos divididos.

Este documento aportó evidencia empírica que muestra que a partir de esta última etapa —contrariamente a la difusión de otros balances— la Cámara de Diputados ha incrementado su productividad; ha ampliado el número de actores políticos con capacidad para incidir o vetar el proceso legislativo; y por lo tanto el Poder Legislativo ha recobrado su vocación de ser un espacio para la exposición, discusión y decisión de diversos proyectos y alternativas para el desarrollo del país.

Desde un punto de vista comparativo, algunos analistas han observado que la participación de los Congresos en el diseño de los marcos jurídico y político para enfrentar crisis políticas propicia condiciones para obtener mejores resultados y puede prevenir la comisión de errores graves.

Ello obedece a que estas asambleas pueden reflejar de forma más exacta las opiniones e intereses de la sociedad y por lo tanto, en un nuevo e intenso intercambio democrático, se pueden contraponer o enriquecer la visión del Presidente. Obviamente, el Poder Ejecutivo tiene otras virtudes institucionales: generalmente cuentan con más especialistas, información más actual y mayor agilidad de respuesta.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada en 1999, así como el nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados,

que entró en vigor en 2011, permitieron actualizar la vida interna del Poder Legislativo a esta nueva dinámica.

Entre otras cosas, este marco normativo garantiza la integración plural de los órganos de gobierno y comisiones legislativas; crea las condiciones para la representación oficial por encima de todos los partidos; establece la normatividad para una estructura administrativa y parlamentaria profesional; define procedimientos más expeditos para el trabajo del Pleno y de las comisiones; establece condiciones para incorporar diversos recursos institucionales al trabajo legislativo, tales como la pregunta parlamentaria, las comparecencias, centros de estudio y los servicios de carrera. Asimismo, se refuerzan otros recursos para fortalecer la transparencia, tales como la regulación del cabildeo; el uso institucional de los medios masivos de comunicación; así como la publicación electrónica de diversos insumos y productos del trabajo legislativo.

Anexo 1

Cronología sobre las transformaciones del Congreso de la Unión (1963-2010)

Fecha	Acontecimiento
1963	Se incorpora en la legislación la presencia de los denominados “diputados de partido”.
1977	<p>La reforma política de este año amplía el número de diputados a 400, de los cuales 300 son electos por el principio de mayoría relativa y 100 mediante el sistema de representación proporcional.</p> <p>Para la Legislatura 1979-1982 el número de partidos con presencia en el Congreso se incrementó de cuatro a siete, y hasta nueve en la legislatura de 1982-1985.</p>
1979	<p>Las facultades de aprobar el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública Anual dejaron de ser del Congreso, para convertirse en facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.</p> <p>Se expide la primera Ley Orgánica del Congreso General.</p>
1986	<p>Con la reforma política de este año (<i>DOF</i>, 15 de diciembre) se incrementa de 100 a 200 el número de diputados electos por el principio de representación proporcional, por lo cual el total de diputados federales pasa a 500.</p> <p>Ningún partido tiene derecho a contar con 350 diputados, a efecto de asegurar 30% de los curules a la oposición, en lugar del 25% anterior.</p> <p>La Cámara de Senadores se renueva por mitad cada tres años. Este órgano se integra por dos miembros por cada entidad federativa, nombrados en elección directa.</p> <p>Se establece por primera vez en la historia pos revolucionaria del país, la celebración de dos periodos ordinarios. El primero a celebrarse del 1 de noviembre al 15 de diciembre; y el segundo del 15 de abril al 15 de julio.</p>
1988	Por primera vez el entonces partido dominante, el PRI, no obtiene la mayoría de dos terceras partes en la Cámara de Diputados
1990	La asignación de diputados de representación proporcional se condicionó a que los partidos políticos registraran doscientos candidatos de mayoría relativa o más y que obtuviesen, por lo menos, el 1.5% de los votos en cada una de las circunscripciones plurinominales. Por otra parte, se establece un límite de 350 diputados como máximo para cada partido político (<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 6 de abril de 1990).
1991	<p>Pese a una recuperación del PRI, no obtiene la mayoría calificada para aprobar por sí sólo reformas constitucionales.</p> <p>Se crea la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.</p>
1993	<p>El número de senadores se incrementa a 128. En cada una de las 32 entidades federativas se eligen tres por el principio de mayoría relativa y uno es asignado a la primera minoría. El Senado se renueva en su totalidad cada seis años.</p> <p>Se redefinen y reducen las fechas de los periodos ordinarios, para quedar comprendidos del 1 de septiembre al 15 de diciembre (o hasta el 31 de diciembre cuando sea un año en que el Presidente inicie su encargo) y del 15 de marzo al 30 de abril.</p> <p>Mediante reforma al artículo 54 se establece que, al combinar los principios de representación proporcional y mayoría relativa, ningún partido podrá tener más de 315 diputados.</p>

Fecha	Acontecimiento
1996	<p>Con la reforma política de este año (<i>DOF</i>, 22 de agosto de 1996), se establece que ningún partido político podrá obtener más de 300 diputados.</p> <p>También se establece que ningún partido puede contar con un porcentaje de diputados que sea mayor al 8% a su porcentaje de votación a nivel nacional.</p> <p>En el Senado de la República se mantienen 128 escaños, pero cambia su forma de elección: se eligen tres por cada entidad, dos de ellos provenientes de la mayoría y uno de la primera minoría. Además, se eligen 32 senadores por el principio de representación proporcional.</p>
1997	El PRI pierde por primera vez la mayoría absoluta, con lo cual pierde la capacidad para impulsar por sí sólo cualquier tipo de reforma
1999	Se expide una nueva Ley Orgánica del Congreso General (<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 3 de septiembre) y el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera
2000	<p>La alternancia en la Presidencia de la República otorga al Congreso un nuevo papel en la aprobación de leyes y aprobación del Presupuesto.</p> <p>En diciembre se promulga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual da origen a la creación de la Auditoría Superior de la Federación.</p> <p>En la Legislatura 2000-2003 fue una de las más productivas en la aprobación de leyes y logró los mayores consensos en los tres decretos aprobatorios del Presupuesto de Egresos.</p>
2004	De acuerdo con decreto publicado en el <i>DOF</i> (2 de agosto), el segundo periodo ordinario de sesiones se amplía 45 días, pues en lugar de iniciar el 15 de marzo inicia el 1 de febrero.
2010	<p>El 4 de junio el <i>DOF</i> publica el Reglamento de la Cámara de Senadores.</p> <p>El 24 de diciembre el <i>DOF</i> publica el Reglamento de la Cámara de Diputados.</p>

Fuentes: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca virtual, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 5 edición, México, 1994, disponible en www.juridicas.unam.mx (fecha de consulta: mayo de 2012); Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 198-228; y *Diario Oficial de la Federación*, fechas citadas.

2006

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**
Mario Mendoza Arellano

2007

- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**
Efrén Arellano Trejo

- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**
Arturo Maldonado Tapia
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**
María Guadalupe Martínez Anchondo

2008

- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**
Efrén Arellano Trejo
- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**
Alejandro Navarro Arredondo

- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**
Iván H. Pliego Moreno

- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**
Juan Carlos Amador Hernández
- **La infraestructura y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**
Octavio Ruiz Chávez

2009

- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**
Octavio Ruiz Chávez
- **Análisis de lo temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**
Francisco J. Sales Heredia
- **Desarrollo local y participación ciudadana**
Liliam Flores Rodríguez
- **Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño.**
Gilberto Fuentes Durán
- **La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública**
Gustavo Meixueiro Nájera
- **La reforma electoral, avances y pendientes**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros**
Juan Carlos Amador Hernández
- **200 años de federalismo en México: una revisión histórico.**
Iván H. Pliego Moreno
- **Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados.**
Efrén Arellano Trejo

- **Paquete Económico 2010 y la Agenda de Reformas. Puntuaciones.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Liberalismo Económico y algunos de sus impactos en México.**
Carlos Agustín Vázquez Hernández
- **Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación**
Salvador Moreno Pérez
- **Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional**
Jesús Mendoza Mendoza

2010

- **2009, un año de crisis para el turismo**
Octavio Ruiz Chávez
- **Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública.**
Efrén Arellano Trejo
- **Federalismo fiscal en México, entre la economía y la política.**
Iván H. Pliego Moreno
- **La comunidad indígena en el contexto urbano. Desafíos de sobrevivencia.**
Jesús Mendoza Mendoza
- **Proyectos productivos. La experiencia del programa Joven Emprendedor Rural. Premisas de diseño de políticas públicas y primeros resultados.**
Liliam Flores Rodríguez
- **Los resultados de los fondos metropolitanos en México**
Salvador Moreno Pérez
- **Sector privado y generación de energía eléctrica**
José de Jesús González Rodríguez
- **Situación de la vivienda en el Estado de Tamaulipas 2005-2030**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Acercamiento al tema de desarrollo regional y a programas implementados en el periodo 2000-2010**
Roberto Ocampo Hurtado
- **Reformas electorales en México: evolución y pendientes**
Gustavo Meixueiro Nájera e Iván H. Pliego Moreno
- **Concepción de justicia social en las constituciones de México**
Francisco J. Sales Heredia
- **Jóvenes en conflicto con la ley. Situación posterior a la Reforma Constitucional**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **La cooperación técnica en las políticas de protección ambiental de los municipios mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Panorama de la condición indígena en México**
Gabriela Ponce Sernicharo y René Flores Arenales

- **Reflexiones sobre la obligatoriedad de la educación media superior en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Determinación de los precios de las gasolinas y el diesel en México**
Gabriel Fernández Espejel
- **Migración y derechos humanos. La migración indocumentada en México y algunas opiniones sobre la ley SB1070.**
Salvador Moreno Pérez
- **Mortalidad materna en México: análisis según proporción de población indígena a nivel municipal (2006)**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Vinculación entre los jóvenes y la educación media tecnológica**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Seguridad económica, desarrollo humano y pobreza**
Jesús Mena Vázquez
- **Trabajo infantil. Datos para su análisis legislativo**
José de Jesús González Rodríguez
- **Relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social básica**
Cornelio Martínez López

2011

- **Impacto de la reforma constitucional en el sistema de ejecución de sentencias**
Efrén Arellano Trejo
- **El acceso al empleo de los adultos mayores.**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Deuda sub nacional en México.**
Gabriel Fernández Espejel
- **Rendición de cuentas en el ámbito municipal: un análisis de la información proporcionada por cuatro municipios de Oaxaca acerca de obras realizadas con recursos del FISM**
Jesús Mena Vázquez
- **El Programa de Empleo Temporal**
Cornelio Martínez López
- **Examen de los aspectos relevantes del Programa Hábitat**
Salvador Moreno Pérez
- **La colaboración público-privada en el financiamiento de la investigación**
Alejandro Navarro Arredondo
- **El programa 3x1 para migrantes. Datos y referencias para una revisión complementaria.**
José de Jesús González Rodríguez
- **Habitar en México: Calidad y rezago habitacional en la primera década del milenio.**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **La población en el polígono central del Distrito Federal en 2005**
Gabriela Ponce Sernicharo y René Flores Arenales
- **Pobreza multidimensional en los jóvenes**
Juan Pablo Aguirre Quezada

- **Educación, pobreza y desigualdad en el bachillerato mexicano**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Fragmentación del sistema de salud y la evolución del gasto de las familiar en salud, 2000-2010**
Francisco J. Sales Heredia
- **El programa para el desarrollo de zonas prioritarias: evolución y evaluación**
Luis Armando Amaya León y Roberto Ocampo Hurtado
- **Reproducción de pobreza indígena, régimen fiscal,**
Jesús Mena Vázquez
- **El gasto catastrófico en salud como factor de vulnerabilidad**
Francisco J. Sales Heredia
- **Acciones colectivas en México: la construcción del marco jurídico**
Efrén Arellano Trejo y J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
- **Minería en México. Referencias generales, concesiones, y propuestas legislativas**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Consejo Nacional de Evaluación y los programas sociales**
Cornelio Martínez López
- **La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social**
Salvador Moreno Pérez
- **Incidencia delictiva en los 125 municipios más marginados del país**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Políticas selectivas contra la pobreza en los 125 municipios mexicanos más marginados**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Extinción de dominio**
José de Jesús González Rodríguez
- **Cooperación internacional para el desarrollo**
Luis Armando Amaya León
- **Las propuestas de participación ciudadana en el marco de la reforma política en la LXI Legislatura**
Cornelio Martínez López
- **Ley anti monopolios y la competencia económica en México**
Gabriel Fernández Espejel
- **La coordinación ministerial en el gobierno federal mexicano**
Alejandro Navarro Arredondo
- **El reto de la obesidad infantil en México**
Juan Pablo Aguirre Quezada

