

La composición del Congreso de la Unión como resultado de la elección de 2003

José Adolfo Jiménez Aldana
Cámara de Diputados

INTEGRACIÓN DE LAS CÁMARAS

En virtud de que en los comicios federales de 2003 sólo se renovó la Cámara de Diputados, el Senado mantuvo en la LIX Legislatura la integración original de la LVIII, es decir, 60 senadores del PRI, 46 del PAN, 16 del PRD, cinco del PVEM, y uno de Convergencia.¹

Por su parte, la Cámara baja sí sufrió modificaciones importantes. Así, de acuerdo con la conformación inicial de ambas legislaturas, el PRI pasó de 211 a 224 diputados; el PAN de 206 a 151; el PRD de 50 a 97; el PT de ocho a seis; el PVEM mantuvo 17; Convergencia pasó de tres a cinco; y el PSN y PAS, que llegaron a tener tres y dos diputados en la pasada legislatura, en la LIX no alcanzaron representación y perdieron el registro.

Cabe mencionar que la autoridad electoral anuló la elección en dos distritos federales, uno en Coahuila y otro en Michoacán, en los que habían obtenido el triunfo candidatos del PAN. Sin embargo, en elecciones extraordinarias ganaron en el primero el PRI y en el segundo el PRD. Tales posiciones conquistadas se encuentran ya contempladas en los datos anteriores, junto a dos diputados de representación proporcional que habían quedado pendientes de asignación por ese motivo y que correspondieron también uno al PRI y otro al PRD.²

En términos generales, la nueva composición de la Cámara de Diputados representó una alteración en la correlación de fuerzas más o menos considerable.

¹ Sobre la integración del Congreso de la Unión en las elecciones de 1994, 1997 y 2000, véase la serie editorial *Elecciones y partidos políticos en México*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (Centro de Estadística y Documentación Electoral), México.

² Véase los informes de la Secretaría General de la Cámara de Diputados sobre esas elecciones extraordinarias y la asignación de diputados de representación proporcional en la 3a. y 5a. circunscripciones en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 16 de marzo de 2004, pp. 49-59.

Significativamente el partido en el gobierno perdió 55 curules; el PRI ganó 13 más; y el PRD creció en 47 diputaciones, es decir, casi 100% respecto de la elección de 2000. Lo anterior implicó cierta disminución de las posibilidades del PAN de impulsar las diversas reformas propuestas por el gobierno, y el incremento de la capacidad de negociación del PRD, partido con el que, sin embargo, más que acercamientos ha habido distanciamiento.

PERSPECTIVAS Y ALCANCES PARA LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA Y LOS ACUERDOS PARLAMENTARIOS

Una norma jurídica goza de validez social y vigencia cuando es reconocida por los destinatarios como justificada. Tal justificación se encuentra si se la considera como producto del consenso de los ciudadanos o de sus representantes democráticamente electos, obtenido mediante argumentos racionales, y si su contenido expresa intereses generales y no un simple ajuste de intereses particulares.

En esto se funda el principio democrático de la elaboración racional y libre de leyes: en la idea de que éstas emanan de un órgano y un proceso legalmente establecido, pero sobre todo que son producto del acuerdo generado mediante el intercambio de argumentos de los participantes o de los reconocidos socialmente para elaborarlas.

Durante años en México las reformas legales y la expedición de nuevas leyes atendieron a un proceso de negociación básicamente externo a las cámaras legislativas, en que el Presidente tenía que lograr acuerdos extraparlamentarios con los actores sociales y económicos respectivos, y con las instancias internas y sectoriales del partido gobernante. Los acuerdos se formalizaban con la elaboración de la iniciativa correspondiente, la que enviaba al poder Legislativo para su trámite formal. Éste a su vez, dominado por el partido que reconocía al Presidente como su líder natural, las aprobaba prácticamente sin modificaciones. No era raro en esas circunstancias que, junto a la iniciativa, informalmente se enviara el dictamen correspondiente al presidente de la comisión dictaminadora. El diálogo con la oposición era así innecesario, aunque no su presencia en la Cámara de Diputados, pues servía para darle cierto aspecto de pluralidad.³

En 1988 el entonces partido en el poder perdió la mayoría calificada en esa Cámara, con lo que quedó cerrada fácticamente la posibilidad de que pudiera modificar la Constitución con los votos exclusivamente de su bancada. Las reformas constitucionales de 1993 y de 1996 establecieron la imposibilidad formal de que cualquier fracción, por sí sola, pudiera modificar la Carta Magna.⁴

³ Sobre estos aspectos véase: Adolfo Jiménez-Isidro Aguilera, "La democracia ineludible. La transformación de la Cámara de Diputados", en Isidro Aguilera Ortiz (comp.), *La democracia ineludible. Un momento de la vida legislativa de México*, México, Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura, 2002, pp. 5-45.

⁴ *Ibid.*

Lo anterior obligó al PRI a que, al menos en reformas constitucionales, tuviera que establecer alianzas y generar consensos con otras fuerzas políticas, y durante la época referida en especial con el PAN. Las minorías a partir de entonces tuvieron la posibilidad y la garantía no sólo de debatir y votar, sino incluso de que algunas de sus iniciativas o de sus propuestas fueran tomadas en consideración.

En la LVII Legislatura, con la conformación de la primera Cámara de Diputados con mayoría opositora, se empezó a dibujar una efectiva división de poderes. El Presidente dejó de ser el gran legislador y sus iniciativas comenzaron a ser sometidas a rigurosos análisis y modificaciones por parte de las comisiones legislativas. Éstas se constituyeron realmente en los nervios del Congreso de la Unión. Las leyes y decretos dejaron de ser el producto de decisiones tomadas fuera de la sede legislativa, ratificadas, legitimadas y legalizadas por una mayoría monolítica y prefigurada y pasaron a ser la síntesis de la pluralidad de iniciativas, ideas y proyectos de las distintas fuerzas políticas ahí representadas. La fórmula bicameral, que permite mutuos equilibrios, contrapesos y revisión de decisiones legislativas entre ambas cámaras del Congreso, se hizo efectiva y hasta cotidiana. El diálogo, el debate, la negociación y el consenso entre fracciones parlamentarias se convirtieron en las principales herramientas para construir las normas jurídicas que regulan las más diversas esferas sociales y para decidir los diferentes aspectos internos del poder Legislativo y de cada una de sus cámaras.

Precisamente por la centralidad que ha adquirido el Congreso en México, los más diversos sectores sociales y económicos se han visto obligados a establecer vínculos y a emprender negociaciones y cabildeos con él, antes que con el Ejecutivo. Esa práctica que se ha hecho recurrente y que continúa la LIX Legislatura, permite el enriquecimiento de los proyectos legislativos al considerar los planteamientos, no sólo de los legisladores y sus partidos, sino también de los que pudieran ser afectados, expresados en foros, consultas, audiencias y reuniones con las comisiones legislativas.⁵

La Cámara de Diputados de la LVII Legislatura se caracterizó por buscar el consenso en la aprobación de dictámenes, a pesar del conflictivo proceso de su instalación. Así, de 149 decretos y leyes aprobados, cinco tuvieron una votación adversa de entre 31 y 60 votos; dos de entre 61 y 90 votos; y 28 de más de 91 votos en contra. Esto significa que 66% (102) fueron aprobados casi por unanimidad, contra 18% aproximadamente (28) que fueron aprobados con un voto relativamente diferenciado.⁶

Esa tendencia se acentuó en la LVIII Legislatura. Sólo para ilustración pueden citarse los siguientes datos: de los 203 decretos y leyes aprobados, seis tuvieron

⁵ Para ilustrar el reciente activismo legislativo véase: *Memorias de la Cámara de Diputados*, de la LVIII Legislatura 2000-2003, México, Cámara de Diputados, 2003.

⁶ La fuente de estos datos son los *Diarios de los debates de la Cámara de Diputados*, LVII Legislatura 1997-2000, que pueden ser consultados, junto con los de otras legislaturas, en la siguiente dirección electrónica: <http://cronica.diputados.gob.mx>

entre 31 y 60 votos en contra; cuatro entre 61 y 90; y sólo siete mostraron una votación más o menos dividida con más de 91 votos en contra. Esto representa cerca de 84% (170) aprobados prácticamente por unanimidad, y sólo un poco más de 3% aprobados con votación diferenciada.⁷

Desde luego que en un órgano tan plural como lo es la Cámara de Diputados, sede principal de la representación política nacional, las alianzas entre fracciones legislativas pueden no ser permanentes: variarán de acuerdo con los intereses, perspectivas, visiones y valores que cada grupo parlamentario involucre en la discusión de un proyecto, sin que ninguna de ellas pueda ser calificada de ilegítima. Es más, las diferencias pueden también surgir al interior de cada grupo parlamentario.

Por otra parte, el hecho de que en las elecciones del año 2003 el PAN tampoco lograra la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y hasta perdiera una gran cantidad de curules, obligaban a ese partido y al Presidente de la República a tener lazos de entendimiento con los otros partidos políticos y sus fracciones en el poder Legislativo a fin de alcanzar los consensos necesarios para darle viabilidad a su proyecto de gobierno. No obstante ello, las desavenencias en ciertas circunstancias no han podido superarse y hasta han terminado por agudizarse.

Con todo, a pesar de que existen agudas diferencias entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso en algunas materias como la laboral, la eléctrica, la energética y la fiscal, la tendencia a lograr reformas legales y la expedición de nuevos cuerpos normativos por medio del consenso sigue siendo la tónica del poder Legislativo.

PERSPECTIVAS DE LA RELACIÓN CON EL EJECUTIVO

Es cierto que, a diferencia de los regímenes parlamentarios, en los que para formar gobierno (el cual emana del parlamento) es necesario que el principal partido político establezca una alianza con la oposición o una parte de ella, lo que incluye la incorporación de algunos de sus miembros a las tareas gubernamentales, en regímenes presidenciales como el mexicano, el gobierno no depende de alianzas en el Congreso para constituirse como tal.

En el parlamentarismo, la oposición que forma parte del gobierno disminuye su grado de combatividad, pues le afecta por ser integrante de él, aunque ello no significa que desaparezca. Por el contrario, en el sistema presidencial lo aumenta porque del desgaste gubernamental depende en gran medida que pueda en el ejercicio siguiente obtener el poder político.

Aunque la oposición en el régimen presidencial no tiene suficientes incentivos para colaborar con el gobierno y es común que pretenda bloquearlo, tal situación puede superarse si el partido del Presidente goza de una amplia mayoría en el po-

⁷ Véase *Diarios de los debates de la Cámara de Diputados*, LVIII Legislatura 2000-2003.

der Legislativo o si establece alianzas para lograr la aprobación de las iniciativas que le interesan. Desde luego que en México ninguna de esas hipótesis se cumple.

El Presidente sigue sin lograr acuerdos de fondo que le permitan concretar sus propuestas de reformas estructurales, la mayoría de las cuales sigue discutiéndose en comisiones tanto del Senado como de la Cámara de Diputados. Las permanentes tensiones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y entre el primero y algunos partidos, que en ciertos contextos se han agudizado por temas políticos de coyuntura, han provocado que la oposición termine actuando en bloque y se han reflejado incluso en algunos asuntos casi de trámite.

En el primer año de la LIX Legislatura, la Cámara de Diputados desechó la iniciativa de reforma fiscal el 11 de diciembre de 2003 por 234 votos a favor, 251 en contra y cuatro abstenciones. La desaprobación estuvo precedida de una aguda fractura al interior del grupo parlamentario del PRI entre quienes apoyaban la iniciativa presidencial y quienes se oponían a ella, que culminó con el relevo de su entonces coordinadora y la formación de una corriente minoritaria interna denominada Fuerza Reformadora. La tirantez entre poderes se incrementó por los mensajes presidenciales a la nación en los que se acusó a los legisladores que votaron en contra de actuar facciosa y deliberadamente para propiciar el estancamiento del país. En respuesta, la Cámara baja, por 134 votos a favor (todos del PAN) y 264 en contra (de la oposición en su conjunto), negó al Primer Mandatario el 22 de abril de 2004 un permiso para aceptar la Medalla Agrícola que le confería la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, aun cuando la Cámara de Senadores ya la había concedido.⁸

A todo lo anterior se pueden agregar también algunos distanciamientos entre el jefe del Ejecutivo y sectores de su propio partido, y más especialmente las divisiones surgidas entre los legisladores panistas que simpatizan con uno u otro de los precandidatos a la Presidencia de la República.

En relación con otras iniciativas presidenciales presentadas en el periodo de referencia, varias fueron aprobadas, algunas con modificaciones sustanciales, y otras más continúan en estudio y análisis para su dictamen. Las primeras son la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2004; la miscelánea fiscal; de reformas a la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles; y de reformas y adiciones a la Ley de Instituciones de Crédito. Las que aún están pendientes en comisión son: la Ley de Impuestos Ambientales; de reformas diversas y disposiciones de la Constitución y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ambas en materia de rendición de cuentas, reducción de costos y tiempos de procesos electorales, de regulación de precampañas y de selección interna de candidatos; de reformas al artículo 73 constitucional, para reubicar su fracción XXIX-M, en materia de seguridad nacional, como fracción XXIX-L; de re-

⁸ Los debates y las votaciones correspondientes de esos asuntos pueden consultarse en los *Diarios de los debates de la Cámara de Diputados*, LIX Legislatura, 11 de diciembre de 2003, pp. 226-285 y 22 de abril de 2004, pp. 201-219.

formas y adiciones a la Ley General de Educación, en materia de educación preescolar; la que reforma y adiciona el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, en materia de delitos electorales; de reformas y adiciones al Código Fiscal de la Federación y a las leyes: de Vías Generales de Comunicación; de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; y de la Policía Federal Preventiva; de adiciones a la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacional, para izar la bandera nacional a media asta el 21 de abril, Aniversario de la Gesta Heroica de la Defensa del Puerto de Veracruz; y finalmente, otra que reforma y adiciona el COFIPE para hacer efectivo el derecho al voto de mexicanos en el extranjero.

Precisamente por las circunstancias descritas y el tiempo que ha transcurrido del actual gobierno, al parecer el Presidente ha tenido que reconocer que requiere de algunos o de todos los actores políticos con representación en el Poder Legislativo para salvar algunas reformas en lo que le queda de su mandato. De ahí que haya retomado las reuniones con las dirigencias nacionales de los partidos políticos con ese propósito.

Desde luego que ello no supone que lo podrá hacer en automático ni que vencerá todas las resistencias al respecto. Máxime si se considera que el poder Legislativo es el lugar por definición en el que se refleja el pluralismo político, sede en la que está representada la sociedad en toda su variedad de ideas, proyectos, posiciones, intereses e ideologías; y precisamente por su esencia política no puede estar exento de tensiones ni puede coartarse en su seno el derecho de sus integrantes a disentir, a expresarse, a debatir, a informarse, a investigar y a criticar, ya que eso constituye parte de sus funciones y son formas reconocidas de control parlamentario sobre el poder Ejecutivo.

LA EXPERIENCIA DEL PRIMER AÑO LEGISLATIVO DE LA LIX LEGISLATURA

En el *Diario de los debates de la Cámara de Diputados* con fecha 4 de septiembre de 2003, se consigna que casi al término de la sesión, el presidente de la Cámara de Diputados, Juan de Dios Castro Lozano, informó que el secretario técnico de la Mesa Directiva había hecho entrega de dos dictámenes de la Sección Instructora de la LVIII Legislatura en los que se resolvía que sí había lugar a proceder penalmente contra el senador Luis Ricardo Aldana Prieto (tesorero del sindicato petrolero e involucrado en la transferencia de recursos de Pemex al PRI en los comicios de 2000), y anunció que la Cámara de Diputados debía erigirse en Jurado de Procedencia para que en sendas sesiones secretas conociera de tales dictámenes el 17 de septiembre a las 12 horas con 30 minutos y a las 18 horas con 30 minutos, respectivamente.

Asimismo, en el *Diario de los debates de la Cámara de Diputados* del 11 de septiembre del mismo año, está asentado que el diputado Miguel Ángel Yunes Linares, del PRI, presentó una propuesta en el sentido de consultar a la Asamblea si era procedente que la Cámara de Diputados se erigiera en Jurado de Procedencia o turnar los expedientes referidos a la Comisión Jurisdiccional en calidad de proyectos, la

que se aprobó por 245 votos a favor (del PRI, PVEM, PT y Convergencia) y 238 en contra (del PAN, PRD y uno de Convergencia), por lo que el Presidente tuvo que revocar las citas para las sesiones secretas y turnar los dictámenes de conformidad con la propuesta aprobada.

Otros asuntos polémicos fueron la distribución de las presidencias de las comisiones ordinarias; la reforma fiscal que, como ya se señaló, fue rechazada; y la designación de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Sin embargo, contra lo que podría haberse presagiado después de ese inicio de legislatura en la que las fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados parecieron polarizarse, gradualmente se impuso la lógica del diálogo y el entendimiento.

Así, de los 80 dictámenes con proyectos de ley o de reformas a algún ordenamiento jurídico aprobados por ese cuerpo colegiado en el primer año de ejercicio de la LIX Legislatura (recordando que un dictamen puede resolver sobre una o más iniciativas presentadas incluso en legislaturas anteriores), uno fue con 37 votos en contra (principalmente del PRI); otro con 21 (en especial del PRD y del PT); otro con 47 (todos de diputados del PRI); uno con 93 (del PRD); uno con 140 (básicamente del PAN); y uno más con 110 en contra (en especial del PRD, del PT y algunos del PRI). Lo anterior significa que sólo en tres casos se presentó una votación más o menos polarizada, a saber: el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2004; las adiciones a la Ley de los Institutos Nacionales de Salud para crear el Instituto Nacional de Medicina Genómica; y las reformas y adiciones a la Ley del Seguro Social, para modificar el régimen de pensiones y jubilaciones del IMSS.⁹

Se podría agregar otro dictamen para adicionar un artículo 9 bis a la Ley de Ciencia y Tecnología, a fin de que el Estado destine un monto anual de al menos 1% del PIB al desarrollo científico y tecnológico, el que se aprobó en lo general casi por unanimidad (380 votos a favor), pero en lo particular ese artículo fue aprobado por 236 votos a favor, 152 en contra (fundamentalmente del PAN y algunos del PRI) y 10 abstenciones.¹⁰

Se presentaron algunos casos en los que si bien casi no existieron votos en contra, el número de abstenciones fue considerable. Así, un dictamen se aprobó con 52 abstenciones (básicamente del PRI y algunos del PRD); otro con 42 (del PRI y de Convergencia); uno con 46 (preponderantemente del PRI y PT, con algunos del PRD) y un último con 134 (en particular del PAN y con algunos del PRI). Los dictámenes fueron, respectivamente, la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004; las reformas y adiciones a la Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y Apoyo a sus Ahorradores; las reformas y adiciones a diversas leyes financieras; y la Ley de Asistencia Social.¹¹

⁹ *Diarios de los debates de la Cámara de Diputados*, Primer año de ejercicio de la LIX Legislatura, septiembre de 2003-julio de 2004.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

Los restantes dictámenes fueron aprobados prácticamente por unanimidad, lo que da idea del grado de consenso alcanzado por los grupos parlamentarios.

Como puede observarse, en algunos temas polémicos se ha producido una votación diferenciada, sin que se establezcan bloques legislativos permanentes. Las alianzas parlamentarias han variado según el asunto. Esa tendencia, al igual que las diferencias surgidas al interior de cada fracción que han puesto en entredicho la disciplina partidaria, han adquirido carta de naturalización en el Congreso Mexicano. Pero ello no debe extrañar, pues el disenso, al menos en teoría, es consustancial a la democracia.

CONCLUSIONES

Los drásticos cambios sufridos por el sistema político mexicano hacen previsible que, como sucede en la actualidad, ninguna fuerza política logre en el futuro inmediato una mayoría absoluta en las cámaras del Congreso de la Unión que le permitan, por sí sola, impulsar su proyecto de gobierno.

La centralidad que continuará teniendo el poder Legislativo deriva del hecho de que es en él donde está representada la pluralidad política nacional; de que es el principal órgano de vigilancia, supervisión y control sobre el poder Ejecutivo y el legalmente facultado para elaborar las normas jurídicas que regulan, y que incluso habrán de modificar sustancialmente, las pautas de funcionamiento de los más diversos ámbitos sociales y de las propias instituciones.

De lo anterior se desprende que, en lo sucesivo, quien ocupe la titularidad del Ejecutivo deberá considerar como interlocutor inevitable al Legislativo y buscar dirimir sus diferencias con él por la vía del consenso y la negociación. Continuar con el enfrentamiento entre ambos, o peor aún, reclamar para la figura presidencial la posición de núcleo del régimen político hundiría al país en la ingobernabilidad y sentaría las bases para el resurgimiento del autoritarismo.

El dinamismo adquirido por el poder Legislativo es irreversible. Los tiempos del Ejecutivo-legislador prácticamente único, que no pocos añoran, son cosa del pasado. Hoy por hoy son los propios legisladores quienes más presentan iniciativas (como puede verse en el cuadro 1), aunque muchas de ellas no estén todavía dictaminadas. Sin embargo, la productividad legislativa no puede reducirse a criterios cuantitativos, sino que debe considerar aspectos cualitativos. La producción de consensos no es una cuestión de números.

Cabe esperar que en el futuro inmediato las relaciones entre los poderes de la Unión, entre las cámaras legislativas y entre los grupos parlamentarios continúen por el cauce que, con altibajos, se han trazado: el del diálogo y el del respeto, dentro del marco institucional y jurídico, para superar las divergencias y resolver los conflictos. Siempre es factible construir acuerdos cuando hay voluntad política. Ceder no significa nunca perder. El principio democrático de la mayoría que rige en los órganos parlamentarios sólo es válido si se construye a partir del consenso y el

CUADRO 1. *Iniciativas de ley o decreto turnadas a comisiones de la Cámara de Diputados en el primer año de ejercicio de la LIX legislatura**

Origen	Presentadas	Aprobadas	Desechadas	Pendientes
Ejecutivo federal	15	5	1	9
Senadores	29	5	0	24
Legislaturas de los estados	54	0	1	53
Diputados	464	43	9	412
PRI	172	19	3	150
PAN	95	7	2	86
PRD	94	7	1	86
PVEM	52	3	3	46
PT	19	2	0	17
Convergencia	27	1	0	26
Conjuntas	5	4	0	1
Total	562	53	11	498

*Cuadro elaborado con datos de la Dirección General de Apoyo Parlamentario, la *Gaceta Parlamentaria* y el *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*.

convencimiento, si se respeta la diversidad y la pluralidad, y si prevalece la tolerancia. Esas son las premisas indispensables para dar a México nuevas leyes y para reformar las vigentes con base en la universalización de intereses, valores, principios e ideas, a fin de ampliar los espacios de nuestra incipiente democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera Ortiz, Isidro (compilador) (2002), *La democracia ineludible. Un momento de la vida legislativa de México*. México, Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura.
- Gil Villegas, Francisco y Rogelio Hernández Rodríguez (compiladores) (2001), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, Colegio de México-Cámara de Diputados.
- Maldonado Bautista, Samuel (2003), *El Congreso de la Unión y la lucha por su independencia*, México, Morevallado editores.
- Memorias de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura 2000-2003*, México, Cámara de Diputados.
- Paoli Bolio, Francisco José (coordinador) (2000), *La Cámara de Diputados de la LVII Legislatura*. México, Cámara de Diputados.
- Rossell, Mauricio (2000), *Congreso y gobernabilidad en México*, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa.