

# INTRODUCCIÓN

Sin duda alguna México ha experimentado profundos ajustes en el ordenamiento institucional que marcó su vida política durante buena parte del siglo XX. El presidencialismo que antaño fijó los límites y las posibilidades de su desempeño finalmente quedó atrás, al tiempo que con los resultados electorales del 2 de julio de 2000 se colocaron los cimientos básicos para la consolidación de un régimen de corte democrático.

Como resultado de este proceso de transformación, el Congreso de la Unión dejó de ser un actor secundario en la elaboración de las decisiones colectivas para convertirse en un órgano del Estado de relevancia indiscutible. En este contexto, su capacidad para supervisar las actividades gubernamentales, y para definir el perfil y el contenido del marco jurídico del país, se vio notoriamente incrementado. De esta suerte, no se exagera si se afirma que ha comenzado a afianzarse ya un nuevo equilibrio de poderes con consecuencias aún no cabalmente comprendidas en toda su extensión, si bien con impactos de tal envergadura que no han pasado desapercibidos para buena parte de la sociedad mexicana.

Frente a los cambios en curso, los estudiosos de la política han tenido que hacer un esfuerzo de reflexión y análisis acorde a los retos del presente. En este ánimo, a mediados del año 2001 un grupo de académicos con adscripción en distintas universidades públicas y privadas del país decidió reunirse para conformar la *Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, A. C. (AMEP)*. Entonces como ahora, el afán común de sus miembros giró en torno al objetivo de fomentar el conocimiento científico en el campo, lograr el intercambio de información y de experiencias, y promover la más amplia difusión posible de su trabajo.

Resultado de esta empresa fue la realización en octubre de 2001 de un coloquio con el nombre de *“El Congreso Mexicano después de la Alternancia”*. Dicho

evento fue efectuado con la colaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y, desde luego, no por ser nombrado al último menos importante, del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

El libro que ahora se presenta recoge una parte de las ponencias presentadas en dicha ocasión y algunas elaboradas *ex profeso* por otros destacados socios de la AMEP. El conjunto muestra diversidad tanto en los enfoques como en los temas abordados. En este sentido, lo mismo se incluye la reflexión de los estudios parlamentarios desde una perspectiva histórica y teórica, que el análisis empírico de cuestiones localizadas tanto en ámbitos generales como particulares.

Así, por ejemplo, en el ensayo titulado “*Woodrow Wilson y los orígenes de la crítica al régimen de separación de poderes*”, Alonso Lujambio realiza un detallado análisis comparativo entre el pensamiento de Walter Bagehot y Woodrow Wilson. Ambos autores ponen de relieve los alcances y retos de la división de poderes, materializada en la relación entre Ejecutivo y Legislativo, con base en las experiencias inglesa y norteamericana.

Con una estrategia analítica que parte de identificar la trayectoria personal, académica y profesional, tanto de Wilson como de Bagehot, el autor se propone poner de relieve la herencia intelectual y la influencia del pensador inglés en la obra de Wilson, quien después de ser académico, incursiona en la política, convirtiéndose más tarde en presidente de los Estados Unidos.

Además del aspecto biográfico, Lujambio recurre al análisis del contenido de las obras representativas de ambos pensadores (en Bagehot, *The English Constitution* y en Woodrow Wilson, *Congressional Government*), dándole un peso especial a las ideas desarrolladas por Wilson, que representa uno de los escasos ejemplos donde el intelectual pone a prueba su entramado conceptual en el campo mismo. Su propósito es que al conocer las propuestas del académico y político norteamericano, se identifique como su fuente el pensamiento de Bagehot.

Con el tema de la separación de poderes y sus posibles escenarios, el autor considera las aportaciones de Wilson como centrales para la comprensión del caso mexicano, sin pasar por alto la presencia intelectual que también tiene Bagehot para su interpretación.

En la última parte de su ensayo, Lujambio realiza un original análisis del papel de las ideas y la acción política de Wilson en la Revolución Mexicana, así como su presencia en el pensamiento y praxis política de Emilio Rabasa, principal crítico y estudioso de la Constitución de 1857.

Así, el autor nos ofrece en este interesante ensayo un cúmulo conceptual y analítico que traza líneas de reflexión para comprender la división de poderes en México y el papel del Congreso, mostrándonos posibles escenarios de maduración.

Más adelante, en la ruta temática que reflexiona en torno al Poder Legislativo, Luisa Béjar, en su ensayo *“Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México”* explora el imbricado mecanismo partidista donde la disciplina juega un papel fundamental para la construcción de una representación parlamentaria democrática. Al identificar retos y desafíos, la autora pone de relieve la necesidad de construir un diseño institucional que sea compatible con una práctica legislativa que no abandone las demandas de la ciudadanía.

Sin embargo, esta tarea no es fácil, entre otros factores, por la necesidad de establecer una fórmula institucional capaz de conciliar la fuerza organizadora de los partidos con el esfuerzo individual de los legisladores. Intereses de partido e intereses personales de los representantes populares adquieren así una nueva configuración en un entorno político donde los liderazgos ya no garantizan la total adhesión.

Luisa Béjar realiza, además, una lectura actualizada del desempeño legislativo en México considerando dos circunstancias: una con amplio dominio del Partido Revolucionario Institucional sobre el Congreso de la Unión; otra caracterizada por su paulatina conformación plural donde la necesidad de construir consensos se ha convertido en una práctica legislativa ineludible.

La puesta en marcha de la democratización del país es una condición que exige afianzar los pasos en dirección a la construcción de una nueva institucionalización de la representación parlamentaria en México, de la cual no está exenta una profunda revisión del marco normativo. Una de las medidas que deben ser tomadas, según la autora, es la eliminación de obstáculos constitucionales que evitan la plena profesionalización del legislador y su relación cercana con el elector.

En el ensayo *“Desempeño Legislativo en México”*, Luis Carlos Ugalde analiza los factores que han aumentado la influencia del Congreso mexicano, propone una metodología para comprender su funcionalidad y concluye con una revisión de los próximos retos que debe enfrentar el Congreso mexicano en el nuevo siglo.

Para este autor, el principal factor que ha fortalecido al Congreso es el mayor pluralismo. Parte de este pluralismo se observa en el hecho de que desde 1997 se ha dado lugar a un gobierno dividido, resultado de las reformas de los últimos 20 años.

Por otra parte, Ugalde estima que la eficacia del Congreso es el criterio más importante para evaluar si los poderes cumplen con su función política y representativa. El autor considera que la medida más usual en este respecto, que es la eficiencia medida como el número de asuntos desahogados en un año, debe ser complementada con otras pautas, a saber: la *influencia*, como la capacidad de los congresos para enmendar las iniciativas del Ejecutivo y presentar iniciativas propias; la *transparencia* como la accesibilidad de la información sobre el funcionamiento interno del Congreso; el *apoyo popular*, que puede ser medido a través de encuestas de opinión y la *congruencia política*, que mide la proximidad del desempeño de los legisladores con los postulados de su partido.

En cuanto a los retos que debe afrontar el Congreso mexicano, el autor señala algunos temas importantes para el rediseño institucional de México: la normatividad del veto presidencial, el proceso presupuestario, el procedimiento para reformar la Constitución y la adopción de cambios que contribuyan a su profesionalización, como es la reelección legislativa.

Por su parte, William B. Heller y Jeffrey A. Weldon dirigen su reflexión al tejido normativo interno que la Cámara de Diputados posee y se lanzan a probar que, pese a que dichas reglas incrementan la probabilidad de inestabilidad en el proceso de producción de leyes, ésta no se produce en dimensiones incontrolables.

En su trabajo *«Reglas de Votación y la Estabilidad en la Cámara de Diputados»*, los autores construyen un modelo espacial de preferencias que permite derivar posibles escenarios del comportamiento de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados. Así, es posible arribar a conclusiones de alto valor práctico que, contrastadas con los resultados empíricos de la práctica legislativa, nos permiten apreciar la complejidad que entraña el proceso legislativo en nuestro país.

El factor donde los autores encuentran el origen potencial de inestabilidad en el trabajo legislativo se encuentra en la *agenda prospectiva* utilizada por ambas cámaras. Este tipo de agenda, cuya característica es «ver hacia adelante», presenta una mecánica muy peculiar donde toda propuesta de modificación a la ley vigente o *status quo* es votada primero en lo general y después, sometida a microrreformas en cada uno de los artículos que integran la iniciativa. El resultado concreto es que la ley finalmente aprobada no se contrasta con la ley vigente, por lo que puede resultar que la nueva ley introduzca elementos que reviertan avances de la anterior, y establezca un *status quo* con beneficios poco perceptibles y hasta desfavorecedores para la mayoría que apoyó inicialmente la reforma.

Asimismo, los autores sugieren cuatro hipótesis de trabajo que tienen el cometido de ofrecer una completa variedad de las formas que puede adquirir el juego legislativo con base en una agenda prospectiva y los resultados que pueden esperarse según las combinaciones y el comportamiento de los actores políticos.

Por último, Heller y Weldon realizan un detallado análisis descriptivo de las votaciones en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura, cuyos resultados son utilizados como insumo para darle contextualidad a las hipótesis de trabajo construidas *ex profeso* para caracterizar la dinámica del trabajo legislativo.

En la línea que reflexiona en torno al comportamiento interno de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, Carlos Sirvent nos ofrece en su ensayo «*Una Aproximación al Gobierno Interno de la Cámara de Diputados y el Trabajo en Comisiones*» diversos elementos que enriquecen este debate. Centrando su atención en el control partidista que se ejerce sobre los diputados y sobre las comisiones, el autor lo explica con base en tres soportes: identificándolo como un «*medio necesario*» para lograr que el programa del partido político no pierda relevancia en el trabajo legislativo; como un mecanismo que no permita prosperar los intereses de grupos de presión externos al Congreso y como contención para que los argumentos técnicos mantengan su subordinación a los de tipo político.

En este estudio, Sirvent nos presenta las contradicciones inherentes de la especialización del trabajo en comisiones y cómo éstas se han convertido en el espacio privilegiado para el debate y la negociación entre las fracciones parlamentarias en cada legislatura.

Derivado del análisis del autor, podemos advertir que la actuación de las comisiones no ha quedado circunscrita al intercambio de información entre los equipos de legisladores de distintos partidos, sino que además, su alta capacidad de decisión les permite citar a secretarios de Estado, y de manera informal, entrar en contacto con especialistas gubernamentales y privados, así como con las organizaciones de la sociedad civil para realizar toda clase de consultas que fundamenten su decisión.

Es este papel lo que ha convertido a las comisiones que integran a la Cámara de Diputados en los espacios privilegiados donde las decisiones se tejen y toman cuerpo, para después, poner a consideración del pleno sus productos legislativos.

Por último, el autor explora las particularidades de los grupos parlamentarios y, para los propósitos del objetivo de su ensayo, define aquellos aspectos que permiten vislumbrar parte de la imbricada relación entre éstos y los partidos políticos.

Por su parte, Yolanda Meyenberg en su ensayo “*Las Elecciones del 2 de Julio de 2000 en México y la Actuación de los Partidos Políticos en la Cámara de Diputados*” realiza una disección analítica que busca actualizar las particularidades del sistema de partidos en México, cuyo punto de partida son las elecciones del 2 de julio de 2000.

La configuración que ha adoptado la Cámara de Diputados en cada una de las últimas tres legislaturas ofrecen lecciones que la autora retoma en este trabajo, para comprender la correlación de fuerzas y la actuación que los tres partidos con mayor poder de convocatoria han tenido en un período de 9 años.

En esta ruta de reconstrucción conceptual, Meyenberg revisa de manera exhaustiva la situación actual de cada uno de los principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD) que están definiendo actualmente la correlación de fuerzas en la arena política.

De este análisis pueden desprenderse más elementos de semejanza que de diferenciación, ya que desde una perspectiva estructural, las tres fuerzas políticas están enfrentando cambios al interior motivados, entre otros factores, por las nuevas reglas del juego político-electoral.

La gran constante en la actuación de los tres partidos analizados, observa la autora, es el entorno democrático que éstos deben aceptar para allegarse de triunfos y derrotas. El gran elector se ha masificado y ahora la prioridad es establecer puentes de comunicación constante con este elector, que empieza a presentar conductas poco predecibles.

Asimismo, Meyenberg llama la atención respecto a un fenómeno novedoso en nuestro esquema parlamentario de pluralidad partidista: *la improductividad legislativa*. Pese a que se ha dado un cambio cualitativo en los equilibrios entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, éste no se ha traducido aún en un incremento de la productividad de los partidos para proponer iniciativas, y que éstas sean aprobadas. En esta materia, el Ejecutivo sigue teniendo una fuerte presencia.

Por último, la autora dirige su atención al desempeño de los partidos políticos en la LVIII Legislatura y las tendencias que pueden hacerse presentes, de las cuales la parálisis legislativa está más presente que nunca.

En “*La Necesaria Revalorización del Congreso*”, Ricardo Espinoza Toledo advierte que la nueva relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, inaugurada a partir del triunfo de un partido opositor en los comicios del año 2000, trae consigo una situación de potencial fragilidad: por una parte, el Ejecutivo Federal no cuenta con mayoría en el Poder Legislativo y conviven numerosos gobiernos estatales opositores o divididos; mientras que por otra,

los partidos políticos, a pesar de que lograron el tránsito de un sistema de partidos hegemónico a uno competitivo, se encuentran poco cohesionados en sus órdenes internos.

Como consecuencia de lo anterior, el Presidente encuentra interlocutores dispersos que poco contribuyen a consolidar una “normalidad democrática”. Así, para el autor, la figura presidencial fuerte, favorecida por el diseño constitucional, tiene poca funcionalidad dada la escasa legitimidad del antiguo presidencialismo. Sin embargo, tampoco el Congreso posee la solidez necesaria para asumir un liderazgo firme, dados los escasos incentivos políticos para que los opositores cooperen con el Presidente.

Así, Espinoza propone crear mecanismos e incentivos políticos que garanticen relaciones constructivas y productivas entre el Presidente y el Congreso; es decir, revalorizar el Congreso, pero no a costa de la institución presidencial.

Por su parte, Jean Paul Huber en su ensayo “*El Congreso Mexicano después de la Alternancia: Apuesta de Legitimidad por Legitimación*” aborda el tema de la legitimidad con la que se integra el Congreso de la Unión comparando la conformación de éste en los años de 1997 y 2000. Desde una perspectiva jurídica, soportada por indicadores estadísticos, el autor construye una nueva interpretación dirigida a mostrar cómo el Congreso ha gozado de un aval legal y procedimental cuyo resultado es un alto índice de legitimidad en su conformación.

Uno de los factores de los cuales el autor se sirve para la construcción de indicadores estadísticos es el relativo a la presencia de procedimientos de impugnación después de las elecciones. Lo aseado del proceso tiene ahí uno de sus sustentos, ya que en la medida que se tiene una baja presencia de impugnaciones o de situaciones que pueden motivar la presentación de éstas, podemos anticipar que estamos frente a elecciones apegadas al marco normativo constitucional, y por lo tanto, podemos de ello derivar que el ciudadano acepta el esquema de integración del Poder Legislativo.

Esta situación contrasta con la tendencia a la baja registrada en México y América Latina, de la confianza que el electorado tiene de los políticos y de los partidos. Y sin embargo, pese a estos niveles en descenso, el ciudadano sigue reconociendo que es a través de esta representación y de esta instancia como podrá hacer frente a los problemas públicos que aquejan a la sociedad.

Otro análisis de caso sobre el Congreso Mexicano se encuentra en *Carreras Legislativas en el Senado de la República: 1994–2006 (El Caso del Partido Acción Nacional)*, en donde Víctor Alarcón Olguín y Claudia Jiménez González ponderan la

experiencia legislativa como un activo valioso para hacer más efectiva la representación y la eficiencia de los legisladores. Consideran que la no reelección fue un recurso disciplinario útil para un régimen interesado en mantener subordinada a la Cámara de Senadores; sin embargo, en un sistema que busca una relación distinta entre el Ejecutivo y el Legislativo, es necesario crear incentivos a la productividad de los legisladores.

Alarcón y Jiménez concentran su análisis en los senadores del Partido Acción Nacional de las Legislaturas LVI a LVIII, explorando como variables la edad de los senadores para identificar su composición generacional, su antigüedad como militantes del PAN, su formación profesional y su trayectoria interna como militantes. Los autores advierten, de este análisis, que en la fracción panista en el Senado ha ocurrido un importante relevo generacional que es reflejo de los ajustes ocurridos en el interior del partido, pero más importante aún, hace notar que el principio no reeleccionista ha sido un impedimento para sacar mejor provecho de la experiencia política y parlamentaria de los legisladores.

Con este ensayo los autores nos dejan en claro la necesidad de seguir explorando y ampliando esta veta empírica que ofrece datos valiosos que permiten descubrir el complejo mecanismo al interior de los órganos legislativos y su importancia en el sistema político mexicano. Definitivamente, el conocimiento de los orígenes familiares, educativos, sociales y políticos de nuestros legisladores ofrece una perspectiva que no es ajena al complejo proceso de construcción de órganos legislativos con mayor presencia política en la sociedad.

Finalmente, Rosa María Mirón Lince, en su ensayo *“El Poder Legislativo en el Distrito Federal: La II Asamblea Legislativa”*, analiza el órgano legislativo de la Ciudad de México a partir de cuatro variables: la correlación de fuerzas en la II Legislatura, en virtud de los resultados electorales del 2 de julio de 2000; la historia de los partidos que la integran y las agendas legislativas de cada uno de ellos; los perfiles políticos y profesionales de sus integrantes y, las lógicas de interacción de los partidos que se desprenden de los elementos anteriores y del trabajo privilegiado por los legisladores.

La autora advierte que, desde el punto de vista electoral, el Distrito Federal se caracteriza por un electorado volátil que, además, privilegia el voto diferenciado. Esta característica ha dado como resultado un escenario de gobierno dividido en el Distrito Federal, al que la autora no considera como una amenaza potencial de parálisis, sino como una oportunidad para establecer mecanismos de cooperación interpartidista, en donde la negociación sea una constante parlamentaria.



En cuanto al desempeño de los partidos y las perspectivas que éstos ofrecen, Rosa María Mirón señala que el PRD necesita consolidar su disciplina organizativa interna, si bien la relación cercana del PRD capitalino con su dirigencia nacional puede ser un factor favorable al momento de negociar con otros partidos. Sobre Acción Nacional, la autora advierte que, aunque la disciplina interna y la disposición a la negociación son dos activos presentes tradicionalmente en el panismo, en la actual legislatura capitalina los panistas se han caracterizado por actuar de manera aislada. En cuanto al PRI, Rosa María Mirón considera que, si bien este partido enfrenta una situación difícil, al descender a la tercera fuerza en el D.F. y encontrar mermada su otrora férrea disciplina interna, la amplia experiencia de sus legisladores y capacidad para negociar con las otras dos fuerzas principales en la ALDF pueden hacer que este partido determine la suerte de las iniciativas parlamentarias.

En suma, los artículos que integran “El Congreso Mexicano después de la Alternancia” poseen una valoración en común del Poder Legislativo mexicano y el papel que éste desempeña en su relación con los otros Poderes de la Unión: tras la experiencia de la alternancia, el Congreso Mexicano tiene en sus manos la decisión de su propio diseño institucional, su relación con la sociedad y el papel que ha de asumir en la construcción del México futuro.

Por último, deseamos expresar nuestro reconocimiento y gratitud a todos los investigadores y académicos que colaboraron para hacer posible este proyecto, así como también al Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República por su vigoroso interés para que esta edición pudiera llegar a buen puerto. Asimismo, esta obra, concebida para repensar el Congreso mexicano y, si es posible, abonar en su fortalecimiento, se debe también en buena medida, a la valiosa colaboración de Fernando Dávila Miranda y Javier Felipe Hernández en los trabajos de planeación, organización y edición de la misma.

LUISA BÉJAR ALGAZI  
ROSA MARÍA MIRÓN LINCE