

◆ Retrospectiva de la composición e integración del Poder Legislativo en México. Caso Sinaloa

Miguel Fernando Peregrina Peraza¹

Leticia Moreno Castro²

1. Introducción

En un contexto histórico donde sobresalía la ausencia de partidos estables y disciplinados y la inexistencia de un sistema electoral confiable, es cuando los Constituyentes de 1917 definieron la forma de gobierno del México moderno, con un claro predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial. Un sistema presidencial, que sustentó buena parte de su poder político en el Partido Revolucionario Institucional, convirtiéndolo en un partido hegemónico, donde el presidente de la República asumía realmente la dirección del partido político.

Bajo este marco, el sistema electoral mexicano salvaguardaba los intereses del partido en el poder, dado que había un control gubernamental férreo en la preparación y celebración y calificación de las elecciones, tanto nacionales como estatales, no se tenía un sistema de partidos con presencia nacional y con reconocimiento legal, mucho menos contaban con el apoyo de prerrogativas para impulsar su crecimiento y competitividad electoral.³

Por ello, las reformas electorales en México se convirtieron en el eje de la transición democrática que hoy vive el país; las reglas del juego electoral han cambiado la correlación entre las distintas fuerzas políticas que coexisten pacíficamente en nuestro sistema político.

1 Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Sinaloa; Maestría en Estudios Parlamentarios por la Universidad de Occidente, Campus Culiacán; fue asesor de la Gran Comisión del Congreso de Sinaloa; es Jefe del Departamento de Capacitación y Desarrollo del Instituto de Investigaciones Parlamentarias.

2 Es licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Sinaloa; actualmente es analista en la Biblioteca Benito Juárez del Congreso de Sinaloa.

3 Becerra, Salazar, Woldenberg, 2000, pp. 20 y 21.

Es precisamente a través de las sucesivas reformas electorales, de las que sobresalen las de 1977, 1986, 1989-90, 1993, 1994 y 1996 que México logró darle cauce a la pluralidad de la sociedad mexicana, expresando por la vía del voto su preferencia política, práctica que llevó a la alternancia, primero en varios estados de la federación a finales de la década de los ochenta, al ganar la oposición presencia en ayuntamientos, Congresos locales y gubernaturas, para redundar en la composición sin mayorías a partir de 1997, en la Cámara de Diputados y a una conformación más plural de la Cámara de Senadores. A la alternancia en la presidencia de la República en el año 2000, donde el PAN le ganó al PRI, y a una elección muy competida en el 2006, por la presidencia de la República, entre el PAN (que ganó con una diferencia porcentual de 0.5 por ciento) y la Coalición por el Bien de Todos (PRD, PT y Convergencia).

Por lo tanto, las reformas electorales federales han sido adoptadas por los estados de la Federación, y Sinaloa no es la excepción, incorporando con sus respectivas particularidades, los cambios en sus legislaciones electorales, e incluso en algunos aspectos, adelantándose a la legislación electoral federal.

Es así como las legislaciones estatales incorporaron rubros primordiales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la legalidad, independencia, objetividad, certeza e imparcialidad como principios rectores en el ejercicio de la función electoral; la autonomía e independencia de las autoridades y tribunales electorales; el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para que los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad; un financiamiento público equitativo para los partidos políticos; condiciones de equidad para el acceso de los partidos a los medios de comunicación; criterios de fiscalización de los gastos de campaña de los partidos, y tipificación de delitos y faltas electorales.

2. Antecedentes históricos

El acta constitutiva federal de 1824 conformó el estado de Occidente, integrado por las provincias de Sinaloa y Sonora. Dicho estado sólo duró seis años, dado que el Congreso Federal decretó el día 13 de octubre de 1830, la conformación del Estado de Sinaloa.⁴

El día 13 de marzo de 1831 se instaló el primer Congreso Constituyente del estado soberano de Sinaloa, y legisló hasta el 12 de diciembre de 1831, culminando su actividad con la expedición de la primera Constitución Política del Estado de Sinaloa, la cual contenía disposiciones liberales más avanzadas incluso que las contempladas en la Constitución Federal de 1824.

4 Ruiz, 1994.

La nueva entidad quedó integrada por los partidos (hoy municipios) de: El Rosario, Concordia, Villa de la Unión, San Ignacio, Cosalá, Badiraguato, Mocorito, El Fuerte y Choix, designándose como cabecera la ciudad de Culiacán.

Integraron el Congreso Constituyente los señores Bachiller y Presbítero Antonio Rojo Fernández, Antonio de Iriarte, Manuel Álvarez de la Bandera, Rafael de la Vega y Rábago, Antonio Múrrua, Pedro Sánchez, Paulino Peimbert, José Esquerria, Francisco Orrantia y Antelo, Manuel Urrea y Pedro Guerrero.

En su primer acto oficial la incipiente legislatura nombró Gobernador a Francisco Iriarte, pero no pudo tomar el cargo por motivos de salud, llamándose en su lugar al vicegobernador Fernando Escudero, que no se presentó a ejercer sus funciones y el Congreso designó a Agustín Martínez Castro.

En esas primeras décadas del siglo XIX, los primeros parlamentarios sinaloenses se abocaron a la tarea de construir jurídicamente una nueva entidad federativa y un Congreso local. Desde 1831 hasta que se establece el régimen porfirista, ejercido localmente a través del gobierno de Francisco Cañedo, la vida parlamentaria sinaloense fue inestable por las innumerables luchas políticas y revueltas militares que estallaron a lo largo de su territorio.

Como consecuencia de la Revolución Mexicana de 1910, inicia la etapa moderna del Congreso de Sinaloa, y el acto histórico más relevante es la expedición en el ámbito federal de la Constitución de 1917, la cual sirvió de modelo para expedir la Constitución del Estado de Sinaloa de 1922, que actualmente nos rige.

El estado de Sinaloa, desde 1870 a 1992, ha contado con 10 leyes en materia electoral.⁵

La Ley electoral en vigor ha sido reformada en cuatro ocasiones (1995, 1998, 2006 y 2009). Dichas reformas han respondido al contexto histórico que vivió el país y el propio Estado.

Sinaloa se caracteriza por su agricultura altamente tecnificada, la ganadería, la pesca y el turismo. El reparto agrario y la construcción de una vasta infraestructura hidro-agrícola impulsaron estas actividades económicas que explotaba una población que a la mitad del siglo pasado aún se catalogaba como rural y cuyo perfil poblacional se transformó en urbano, elevando su nivel educativo y su participación en el quehacer público.

El predominio del Partido Revolucionario Institucional sobre la vida política e institucional del Estado, le permitía procesar las diversas demandas sociales ante la débil presencia de partidos de oposición; dicha situación empezó a cambiar a principios de la década de los setenta, cuando el modelo económico de "desarrollo estabilizador" hizo crisis y el reparto agrario se agotó, iniciándose así diversos conflictos sociales, como la demanda estudiantil por lograr la autonomía de la Universidad Autónoma de Sinaloa, la cual rebasó las aulas y ocupó las calles; fue el inicio de la radicalización de una parte de la izquierda estudiantil (principales militantes del Partido Comunista Mexicano), la cual

5 Urcisichi, 2006, pp. 7-37.

nutrió de cuadros a la Liga Comunista 23 de Septiembre, que planteaba un cambio político por la vía armada y el régimen respondió con represión y con la desaparición física de luchadores sociales.

De igual manera, un segmento del sector empresarial y la clase media alta sinaloense, fortaleció su presencia en el seno del Partido Acción Nacional, convirtiéndolo en una leal oposición en las regulares competencias electorales locales.

Bajo este contexto, la legislación local adoptó en junio de 1974 (con una década de tardanza con respecto a la legislación federal), que los partidos políticos que obtuvieran entre el 4 y 6 por ciento de la votación total de la entidad les correspondían hasta dos diputados de partido y no obtuvieran dos o más distritos electorales uninominales (existían en ese tiempo 13 distritos electorales).

Fue el primer paso de distensión política, que inició a la vez un cambio en el sistema electoral sinaloense, tipificado como mayoritario, dado que en cada distrito electoral se elegía mediante una mayoría relativa; posteriormente la ley electoral de 1979, introdujo el espíritu de la reforma política nacional de 1977, dividiendo a la entidad en 23 distritos electorales uninominales y en una sola circunscripción plurinominal; conformándose el Congreso local por 23 diputados de mayoría relativa y 6 diputados de representación proporcional. Asimismo, los municipios con más de 200 mil habitantes, además de los regidores de mayoría relativa, podían contar con hasta 4 regidores de representación proporcional mediante listas municipales. De esta manera, se adoptó el sistema electoral de tipo mixto, dado que una parte de los órganos de representación (Congreso y Ayuntamientos) se eligen mediante el sistema mayoritario y la otra de forma proporcional, buscando así reflejar la composición plural de la sociedad.

La Ley Electoral de 1992 y sus dos primeras reformas establecieron la existencia de 24 distritos electorales uninominales y los diputados de representación proporcional pasaron de 6 a 16, bajo una lista plurinominal votada en una sola circunscripción que correspondía a todo el estado. El acceso a regidurías de representación proporcional en los ayuntamientos es a partir de una votación mínima del 2 por ciento. Se regula la constitución de partidos políticos estatales, se regula las prerrogativas y el financiamiento; la organización de las elecciones está a cargo de un Consejo Estatal Electoral, se conformó el Tribunal Estatal Electoral para resolver los recursos de revisión e inconformidad. La calificación de las elecciones de diputados y de los 18 ayuntamientos le corresponde a los Consejos municipales y distritales y la del gobernador al Tribunal Estatal Electoral.

Al amparo de las tres últimas legislaciones electorales, los partidos políticos iniciaron una etapa de crecimiento que se reflejó en una mayor competitividad electoral; en la década de los ochenta, alcanzaron su primer triunfo en el Ayuntamiento de Mazatlán; éste fue un periodo de protestas partidistas ante la falta de credibilidad en los procesos electorales en el estado.

En las elecciones de 1995, la presencia de la oposición fue importante, en parte fruto del descontento social generado por la difícil situación económica que propició la implantación del modelo neoliberal, al quitar los precios de garantía a las cosechas de maíz y frijol y al constante aumento de los combustibles y de otros insumos y servicios, sin dejar de reconocer el crecimiento de la pluralidad entre los sinaloenses y una mejor organización de los partidos opositores al PRI, que les permitió ser competitivos.

Los partidos de oposición han logrado importantes triunfos electorales en los últimos quince años. En 12 de 18 ayuntamientos que tiene el Estado es una realidad la alternancia política: entre el PAN y el PRI en Culiacán, Ahome, Salvador Alvarado, Choix, Sinaloa, Navolato, Mazatlán, Concordia, Rosario y Escuinapa. Entre el PRI, PAN y el PT en Mazatlán, entre el PRI y el PRD en Angostura y Rosario, y el PRI ante una coalición entre el PAN y PRD, en San Ignacio.

No obstante este avance de la pluralidad y la alternancia política en los ayuntamientos, el PRI había logrado mantenerse en el Poder Ejecutivo y conservado la mayoría de las curules en el seno del Congreso del Estado, pero a partir del año 1995 perdió la mayoría calificada, por lo que, las reformas constitucionales que requieren de las dos terceras partes de los cuarenta diputados que integran una Legislatura, han sido consensuadas entre las diferentes fuerzas políticas.

El contexto volvió a cambiar por los resultados del proceso electoral del 4 de julio de 2010, configurando hoy un inédito escenario en Sinaloa.

Los votos ciudadanos se orientaron por primera vez, por la alternancia del Poder Ejecutivo del estado de Sinaloa, y llega con ello la era de "gobierno dividido", donde los partidos que postularon al titular de este Poder no tienen mayoría absoluta, es decir el 50% más uno, en el Poder Legislativo.

Esta nueva realidad obliga a todos los actores políticos a la construcción de nuevos mecanismos de interlocución bajo una visión donde impere el interés general por encima de intereses de grupos, lo que conlleva iniciar la práctica de una nueva cultura política en aras de la modernización de las instituciones del Estado.

3. Integración de las Legislaturas

Si bien el Congreso del estado de Sinaloa nació en 1831 con once integrantes, la segunda Constitución promulgada en 1852, redujo el número a nueve integrantes.

En dicho periodo existía la confrontación de dos grupos de poder, el grupo de notables de Culiacán encabezados por inmigrantes españoles de las familias de la Vega y Rábago, y los de Cosalá y Rosario.

Es conveniente señalar que para aspirar a ocupar el cargo de diputado local además de cumplir con el requisito de mayoría de edad, el ciudadano debía

poseer una finca rústica o urbana, con valor de cuando menos tres mil pesos; o profesar alguna facultad científica con título de examen o poseer algún arte o industria útil, o tener alguna renta o usufructo que produzca más de cuatrocientos pesos anuales.⁶

En medio de las confrontaciones políticas entre estos grupos surgió otro factor de poder: el ejército federal, cuyos comandantes intervenían en las disputas por el poder estatal.

En el año de 1861 surgió la I Legislatura, estando representadas las élites dominantes de ese tiempo. Después del movimiento armado de 1910, la participación política de los grupos organizados se canaliza en el Partido Nacional Revolucionario (PNR) constituido en 1928 por el General Plutarco Elías Calles, posteriormente dicho partido evolucionó como Partido de la Revolución Mexicana (PRM), antecesor del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

La Constitución local de 1894 consideró a diez diputados como integrantes del Poder Legislativo sinaloense, disposición que estuvo vigente hasta 1917. Durante este lapso, el periodo de duración de cada Legislatura era de dos años.⁷

De 1917 a 1930 el Congreso se integró por quince diputados, y en ese último año una reforma contrajo a once los miembros de la Legislatura, pero de 1936 a 1974, cada Legislatura se conformó por trece diputados, y la XXXVI Legislatura (1936-1940), así como la XXXVII Legislatura (1940-1944), cubrieron un ejercicio constitucional de cuatro años y a partir de la XXXVIII Legislatura es de tres años hasta la fecha.

En el año de 1974 el Congreso se integró con 19 diputados.

Por ciento treinta años el Poder Legislativo de Sinaloa se conformó por diputados electos por mayoría relativa y es a partir de la reforma de abril de 1979 cuando la Constitución de Sinaloa considera la figura de los diputados de representación proporcional, contemplando que la Legislatura se conforme por 23 diputados electos por mayoría relativa en distritos uninominales y hasta 6 diputados por el principio de representación proporcional.

En el año de 1992, nuevas disposiciones constitucionales señalaron que esta Asamblea Legislativa se integre con 23 diputados de mayoría relativa y 16 de representación proporcional.

Finalmente, en el año de 1995, el Congreso aumentó a 24 el número de miembros electos por mayoría relativa y 16 por representación proporcional, siendo un total de 40 hasta la fecha.

Los cambios en la legislación electoral no han afectado la sobrerrepresentación que favorece hasta hoy al PRI, gracias a una distritación electoral que está basada en la división geográfica municipal y no a los criterios poblacionales que contempla la legislación electoral federal, y ello se refleja en la lenta evolución de la pluralidad en el seno del Congreso del Estado de Sinaloa, y se aprecia en el cuadro siguiente:

6 Olea, 1985.

7 Flores, 2004.

LEGISLATURA	PRI	PAN	PSUM	PRD	PARM	MPS (Movimiento Popular Sinaloense)	PT	PB (Partido Barzonista Sinaloense)	PNA (Partido Nueva Alianza)	PVEM	CONVERGENCIA	TOTAL
LV (1° de Dic. De 1995 al 30 de Nov. De 1998)	17(MR) 6(RP)	6(MR) 6(RP)		1(MR) 3(RP)			1(RP)					40
LVI (1° de Dic. De 1998 al 30 de Nov. De 2001)	21(MR) 3(RP)*	3(MR) 8(RP)		5(RP)								40
LVII (1° de Dic. De 2001 al 30 de Nov. De 2004)	20(MR) 1(RP)	3(MR) 9(RP)		3(RP)			1(MR) 2(RP)	1(RP)				40
LVIII (1° de Dic. De 2004 al 30 de Nov. De 2007)	18(MR) 3(RP)	6(MR) 10(RP)		2(RP)			1(RP)					40
LIX (1° de Dic. De 2007 al 30 de Nov. De 2010)	17(MR) 5(RP)	6(MR) 8(RP)		2(RP)					1(MR) 1(RP)			40
LX (1° de Dic. De 2010 al 30 de Nov. De 2013)	14(MR) 5(RP)	9(MR) 4(RP)**		2(RP)			1(RP)		1(MR) 2(RP)	1	1(RP)	40

Fuente: Datos proporcionados por el Departamento de Proceso Legislativo del Congreso del Estado de Sinaloa.

Notas: (MR)= Mayoría Relativa; (RP)= Representación Proporcional.

*1 Diputado del PRI se declaró independiente.

**1 Diputado del PAN se declaró independiente

La conformación plural de la LV Legislatura y la aplicación de nuevas disposiciones constitucionales, obligó a los diputados integrantes del Partido Revolucionario Institucional a consensuar las futuras reformas constitucionales, que demandan el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

Se inauguran tímidamente los tiempos de la construcción de consensos entre las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso del Estado y en los Cabildos de los 18 municipios de la entidad.

De 1974 a la fecha, la diversidad política en el seno del Poder Legislativo se mantuvo en crecimiento, y sin embargo el PRI ha logrado mantener el control del proceso legislativo hasta la fecha; en la actual Legislatura es la primera mayoría y mantiene alianzas políticas con diputados de otros partidos que le permiten orientar la agenda legislativa a favor de sus propósitos.

4. Constitución de los Grupos Parlamentarios

La integración de Grupos Parlamentarios fue prevista por primera ocasión mediante el Decreto no. 549, que reformó la Ley Orgánica del Congreso del estado de Sinaloa, entrando en vigor a partir del 20 de noviembre de 1992.

El artículo 57 BIS-A de dicha Ley establece que *“De conformidad al párrafo cuarto del Artículo 33 de la Constitución Local, y al efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas, los Diputados con igual afiliación de partido podrán realizar tareas específicas en la Cámara mediante la organización de grupos parlamentarios”*.

El 20 de noviembre de 1995 entró en vigor el Decreto número 662, que dio origen a la nueva Ley Orgánica del Congreso del estado de Sinaloa, misma que dedica el Capítulo IV a los Grupos Parlamentarios.

El Artículo 48 cita que: *“Los Grupos Parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los Diputados con igual afiliación de Partido para realizar tareas específicas en la Cámara, a fin de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas.*

Los Diputados que pertenezcan a un mismo Partido Político en ningún caso podrán formar un grupo parlamentario por separado y tampoco podrán formar parte de más de un grupo, a menos que renuncien al que pertenecen para asociarse a otro. Por ningún motivo podrán formar Grupos Parlamentarios independientes por ser ésta una prerrogativa conferida a los Partidos Políticos.

El Diputado que hubiese sido electo por una coalición o por candidatura común de varios Partidos Políticos, sólo podrá integrarse a alguno de los grupos formados por cualquiera de esos Partidos”.

Cuando menos se requieren de dos diputados de la misma filiación política para integrarse en grupo parlamentario.

A través de los coordinadores parlamentarios se fija el conducto para que los diputados expresen sus deseos de participación sobre algún tema en particular y se incluya en el orden del día respectivo a cargo de la Mesa Directiva.

Hasta la LIX Legislatura, los coordinadores integraban una Comisión de Concertación Política, misma que tenía como función facilitar las labores camarales.

Dicha Comisión desapareció al entrar en vigor el Decreto 744 del 29 de noviembre del 2010, el cual creó la Junta de Coordinación Política a partir del 1° de diciembre de 2010, fecha de inicio del ejercicio constitucional de la LX Legislatura.

Los Grupos Parlamentarios que coexistieron por Legislatura son los siguientes:

Legislatura	Grupos Parlamentarios	Número de integrantes
LIV (1° de Dic. De 1992 al 30 de Nov. De 1995)	PRI PAN PRD	24 13 2
LV (1° de Dic. De 1995 al 30 de Nov. De 1998)	PRI PAN PRD	23 12 4
LVI (1° de Dic. De 1998 al 30 de Nov. De 2001)	PRI PAN PRD	24 11 5
LVII (1° de Dic. De 2001 al 30 de Nov. De 2004)	PRI PAN PRD PT	21 12 3 3
LVIII (1° de Dic. De 2004 al 30 de Nov. De 2007)	PRI PAN PRD	21 16 2
LIX (1° de Dic. De 2007 al 30 de Nov. De 2010)	PRI PAN PRD NUEVA ALIANZA	22 14 2 2
LX (1° de Dic. De 2010 al 30 de Nov. De 2013)	PRI PAN PRD NUEVA ALIANZA	19 13 2 3

Fuente: Datos proporcionados por el Departamento de Proceso Legislativo del Congreso del estado de Sinaloa.

El nombramiento de Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI, es el más estable en cuanto a la duración de su nombramiento, que por lo regular cumplen con el periodo del ejercicio constitucional de la Legislatura, en el caso de los demás Grupos Parlamentarios optan por ser rotativa dicha función.

Los coordinadores parlamentarios de los dos grupos mayoritarios ejercen autoridad para definir tanto las prácticas parlamentarias como el ejercicio presupuestal.

5. Mesas Directivas y Órgano de Gobierno

La Ley Orgánica del Congreso del estado de Sinaloa, promulgada en 1870 establecía la conformación de Mesas Directivas electas mensualmente e integradas por un Presidente, un Vicepresidente, dos Secretarios y dos Prosecretarios.

Las leyes orgánicas promulgadas en los años de 1911, 1924, 1958 y 1981, disminuyeron el número de Prosecretarios a uno.⁸

La Ley Orgánica de 1995, previa la integración de la Mesa Directiva de manera mensual, electa por la mayoría de los diputados presentes en el Pleno, siendo integrada por un Presidente, dos Vicepresidente, dos Secretarios y 2 Prosecretarios, y a partir de la reforma contenida en el Decreto no. 744 de fecha 29 de noviembre del 2010, la Mesa Directiva tiene una periodicidad anual.

Desde la LIV Legislatura, la rotación de la Presidencia de la Mesa Directiva por lo regular seguía el criterio que el mayor número de veces era ocupada por el grupo mayoritario, el PRI hacía valer su peso específico para disponer de la Mesa Directiva, en especial en fechas claves, como son en los meses de discusión del presupuesto y en la presentación de las cuentas públicas, cuidando siempre tener mayoría en la integración de la misma.

Con la última reforma de la Ley Orgánica en el año 2010, el Artículo 36 estableció que *“La Mesa Directiva se integrará con un Presidente, dos Vice-Presidentes, dos Secretarios y dos Pro-Secretarios, que serán electos por el voto nominal de las dos terceras partes del total de los diputados que integran la Legislatura.*

Para su integración se observará la composición plural del Congreso, pero no podrán formar parte de ella los coordinadores de los grupos parlamentarios”.

Esta limitación de que los Coordinadores Parlamentarios integren la Mesa Directiva rompió un hito, dado que usualmente en las sesiones solemnes de toma de protesta del Gobernador electo, el coordinador del grupo mayoritario era por lo regular el Presidente de la Mesa Directiva.

La función principal de la Mesa Directiva como órgano colegiado, bajo la autoridad de su Presidente, consiste en conducir las sesiones del Pleno, debiendo preservar la libertad de las deliberaciones y aplicar con imparcialidad las disposiciones de la Ley Orgánica.

Cuando el Pleno entra en receso, le corresponde a la Diputación Permanente recibir y despachar la correspondencia del Congreso, resolviendo sólo los asuntos de carácter urgente y que no requieran la expedición de una Ley o Decreto, sesionando públicamente una vez por semana.

8 Flores, 2004, p. 72.

La administración interior del Congreso fue contemplada de manera directa por primera ocasión, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, misma que se ejercería a través de un Oficial Mayor.

Es en la Ley Orgánica promulgada en el año de 1995, donde se estableció la figura de la Gran Comisión como máximo órgano de gobierno, teniendo funciones de dirigir y vigilar los servicios internos necesarios para el eficaz cumplimiento de las funciones de la Cámara.

Fue en la LV Legislatura, cuando el 1° de diciembre de 1995 se constituyó por primera vez la Gran Comisión, cuya Presidencia y la mayoría de sus integrantes correspondieron al Grupo Parlamentario del PRI, hasta la conclusión de la LIX Legislatura el 30 de noviembre de 2010.

En la LX Legislatura conforme a las nuevas disposiciones de los artículos 55, 55 BIS, 56 y 57 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, (según Decreto 744 del 29 de noviembre de 2010), se eligió a los diputados integrantes de la Junta de Coordinación Política, la que será el órgano conductor y coordinador del trabajo legislativo, durante el ejercicio de cada Legislatura, y está integrada por los Coordinadores de cada uno de los Grupos Parlamentarios, quienes tendrán voz y voto.

El Presidente de la Mesa Directiva, los diputados que no integren Grupo Parlamentario y el Secretario General, asistirán con voz, pero sin voto.

La Junta sesiona una vez por semana y adopta las decisiones mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos Coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario.

La Presidencia de la Junta la ocupará el Coordinador del Grupo Parlamentario cuyo partido político cuente por sí mismo con la mayoría absoluta de los integrantes del Congreso.

En el caso de que ningún Grupo Parlamentario se encuentre en el supuesto previsto, la presidencia de la Junta de Coordinación Política será rotativa con duración anual, bajo las siguientes bases:

- Presidirá la Junta durante el primer año de ejercicio constitucional de la Legislatura, el Coordinador del Grupo Parlamentario que cuente con la primera minoría, entendiéndose por esta al grupo parlamentario que tenga el mayor número de integrantes.
- El segundo y el tercer año de ejercicio de la Legislatura, la presidencia de la Junta de Coordinación Política será ejercida sucesivamente por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, que constituyan la segunda y la tercera minoría.

De esta manera se reflejó la alternancia política surgida en el proceso electoral de 2010, cuando el PRI perdió la gubernatura del estado, 9 municipios y la mayoría en el Congreso del Estado.

6. Comisiones Permanentes

El trabajo parlamentario ha sido conducido, desde los inicios del Congreso a través de comisiones.

De 1870 a 1911, el Congreso del estado de Sinaloa contó con once Comisiones Permanentes, nueve de ellas eran unitarias y se distribuían entre los nueve diputados, y las otras dos eran colegiadas, cuya responsabilidad se ejercía para toda la Legislatura.

Dichas comisiones se clasificaban en: Puntos Constitucionales; Gobernación; Justicia; Industria y Mejoras Materiales; Guerra y Guardia Nacional; Primera de Hacienda, Segunda de Hacienda; Instrucción Pública y Registro Civil; Policía y Gobierno Interior del Congreso; Glosa; y Jurado.⁹

En 1911 el número de comisiones se incrementó a doce, al conformarse la Primera de Gobernación, y Segunda de Gobernación.

De 1924 a 1958, el número de Comisiones aumentó a quince y se nombraban bajo el mismo procedimiento. Agregándose las comisiones de: Tercera de Hacienda; Primera de Instrucción Pública y Registro Civil; Segunda de Instrucción Pública y Registro Civil, y Estilo.

A partir del año de 1958 a 1981, las Comisiones ascendieron a dieciséis, pudiendo renovarse a sus integrantes de manera anual a propuesta de una Comisión Especial nombrada por la mayoría.

Después del año de 1981, los integrantes de las Comisiones los definía un Comité, y la Ley Orgánica del Congreso del estado de Sinaloa de 1981, no establecía la duración de la responsabilidad, pero la práctica parlamentaria señalaba el tiempo que duraba el ejercicio constitucional de la Legislatura.

Las Comisiones se denominaban: Glosa; Estilo; Puntos Constitucionales y Gobernación; Asuntos Agrarios; Hacienda Pública y Tesorería; Educación Pública y Cultura; Administración; Alimentos, Productos y Servicios Esenciales; Obras Públicas; Asuntos Obreros; Honor y Justicia; Régimen Orgánico Interior; Asuntos Económicos; Forestal y Minera; Instructora; y Ecología.

La nueva Ley Orgánica promulgada en el año de 1995 aumentó el número de comisiones permanentes a 20; la reforma de 1998 agregó 2 más; y las reformas de los años 2001 y 2003, la incrementaron a 27.

A partir de esta nueva Ley, las comisiones permanentes se conformaban a propuesta de la Gran Comisión, y se especifica que la duración del cargo concluía con el término de la Legislatura.

Asimismo, estipula dicho ordenamiento legal, que las comisiones son órganos colegiados, cuya integración será de manera plural cuya duración será por el tiempo que dure el ejercicio de la Legislatura en funciones.

Establece también que las reuniones de las comisiones serán privadas, pero podrán celebrar, si así lo acuerdan, reuniones públicas con propósitos de infor-

9 Flores, 2004, pp. 86-88.

mación y audiencia, donde asistirán sus miembros, las personas convocadas para informarlas y los diputados que lo deseen.

El artículo 70 de la Ley Orgánica del Congreso del estado de Sinaloa, establece que las comisiones permanentes tendrán la competencia que se derive de su denominación en relación a las áreas respectivas de la Administración Pública Estatal y en su caso a la materia de su conocimiento.

Asimismo, que en el ejercicio de sus funciones podrán dar seguimiento a los programas correspondientes, realizar trabajos de coordinación, así como analizar y dictaminar las iniciativas de Ley y de Decreto.

Obliga a las comisiones permanentes a presentar en la última sesión de cada período ordinario de sesiones un informe escrito, (las cuales deben reunirse cuando menos una vez al mes) por el que se dé cuenta del uso que hayan hecho de sus atribuciones y de los asuntos que les hayan sido turnados por la Mesa Directiva.

Además, el artículo 72 dice que las comisiones permanentes se integrarán con cinco diputados, con excepción de la Comisión de Fiscalización, que estará compuesta de siete diputados; lo anterior en consonancia con la reforma establecida en el Decreto no. 147 de fecha 24 de julio de 2008, publicado en el Periódico Oficial no. 089 de fecha 25 de julio de 2008.

En las comisiones actuarán como presidente, el primero que sea nombrado, el designado en segundo lugar como Secretario y los miembros restantes como Vocales.

El Pleno podrá nombrar comisiones especiales que se integrarán con un mínimo de tres y un máximo de cinco diputados y tendrán la competencia que se les atribuya en el acto de su designación.

A partir de la reforma contenida en el Decreto no. 744 de fecha 29 de noviembre del 2010, se desapareció a la Gran Comisión como máximo órgano de gobierno, creándose la Junta de Coordinación Política, misma que asumió la responsabilidad de proponer ante el Pleno la conformación de las comisiones permanentes.

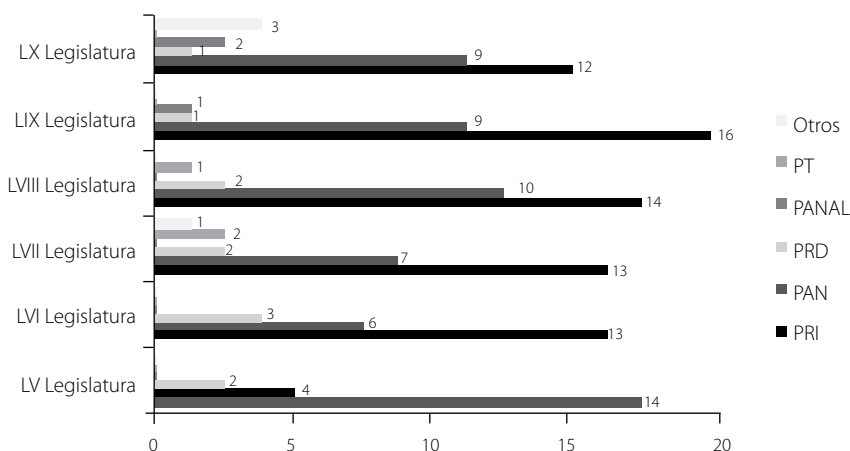
El artículo 67 de la Ley Orgánica establece como Comisiones Permanentes las siguientes: Puntos Constitucionales y Gobernación; Hacienda Pública y Administración; Planeación y Desarrollo; de Educación Pública y Cultura; Ciencia y Tecnología; Ecología; Desarrollo Económico; Comunicaciones y Obras Públicas; Salud y Asistencia Social; Juventud y el Deporte; Asuntos Obreros y de Trabajo y Previsión Social; Derechos Humanos; Fiscalización; Comunidades y Asuntos Indígenas; Turismo; Pesca; Asuntos Agropecuarios; Protección Civil; Seguridad Pública; Biblioteca, Cultura Parlamentaria y Asuntos Editoriales; Equidad, Género y Familia; Protocolo y Régimen Orgánico Interior; Participación Ciudadana; Honor y Disciplina Parlamentaria; Vivienda; Justicia; e Instructora.

Si bien el crecimiento en el número de Comisiones Permanentes ha sido en ascenso, su distribución entre los grupos parlamentarios y la productividad es severamente cuestionada.

A partir del año de 1992, cuando es integrada la LIV Legislatura con una mayor presencia en la conformación plural del Congreso de Sinaloa, la oposición al grupo mayoritario del PRI, ha planteado la ocupación de la presidencia de las comisiones permanentes más importante como son: Puntos Constitucionales y Gobernación; Hacienda Pública y Administración; Glosa (hoy Fiscalización); Protocolo y Régimen Orgánico Interior; e Instructora.

Dichas comisiones han sido presididas constantemente por integrantes del Grupo Parlamentario del PRI, teniendo siempre mayoría de miembros para asegurar la orientación de los asuntos turnados a dichas comisiones.

Presidencias de Comisiones Permanentes



Por lo tanto el Grupo Parlamentario del PRI, conforme a su peso específico como partido mayoritario en cada Legislatura se apropia de la mayoría y más importantes comisiones, orientando la agenda legislativa conforme a su visión partidista, administrando los cambios planteados por la oposición, sobre el quehacer público.

El control del Grupo Parlamentario del PRI en la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación, le permite priorizar sus iniciativas en materia de reformas del marco jurídico sinaloense.

La presencia mayoritaria del PRI en la Comisión de Hacienda Pública y en la Comisión de Fiscalización, le permite plasmar el sentido favorable de los dictámenes sobre las Leyes de Ingreso de los Municipios, y de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado; así como de los dictámenes semestrales sobre las cuentas públicas, que son de su interés.

Este poder de control en cuanto al presupuesto y del ejercicio del gasto, permite al PRI establecer negociaciones ventajosas sobre diversos temas con otras fuerzas políticas.

Sin embargo, esta dinámica propicia que se centralice el trabajo legislativo en estas comisiones permanentes, las cuales cuentan con apoyo logístico y humano para el cumplimiento de sus funciones. Por lo que el trabajo del resto de las comisiones permanentes pasa a un segundo plano. Tan así que la mayoría de ellas no formula un programa de trabajo una vez que han sido instaladas.

Es común que en las últimas cinco Legislaturas, las comisiones permanentes informen sobre sus actividades una vez concluido el primero y segundo periodo ordinario correspondiente al primer año de ejercicio constitucional de la Legislatura, después dicha práctica se diluye y no se cumple, dejan de sesionar y la preocupación de los integrantes es como ascender para continuar con sus carreras políticas.

Por lo tanto, no se tiene una secuencia del trabajo parlamentario en comisiones, con excepción de las ya mencionadas, por lo que hay tareas pendientes en materia de rendición de cuentas a nivel de las comisiones permanentes, así como de las comisiones especiales.

Cabe señalar que las comisiones permanentes no tienen un presupuesto asignado para cumplir sus funciones, y la mayoría no tiene asignado recursos humanos y materiales para el cumplimiento de sus funciones.

7. Conclusiones

La evolución del Congreso del estado de Sinaloa hacia la pluralidad presenta un desfase conforme al referente del Poder Legislativo federal y de otros estados de la República.

El ritmo de las reformas electorales a nivel local fue lento y ello se reflejó en la composición de cada Legislatura a partir de la década de los noventa del siglo pasado.

El predominio del PRI es la característica principal en la conformación del Congreso en los últimos ochenta años.

Durante ese lapso de tiempo ha sido cuestionada la ausencia de una auténtica División de Poderes, de hecho la oposición se ha referido que el Poder Legislativo es la "oficialía de partes" del Ejecutivo del Estado en turno, abdicando en los hechos a sus funciones constitucionales.

Asimismo, el cuestionamiento ciudadano sobre la productividad parlamentaria en cada Legislatura va en aumento, dado que los medios de comunicación locales registran y divulgan estadísticas que dan cuenta de la pobreza del trabajo legislativo, donde destacan negativamente el cumulo de decretos sobre pensiones aprobadas, así como el número de iniciativas "congeladas"

por falta de voluntad política del grupo mayoritario para construir acuerdos sobre temas que versan sobre la participación ciudadana; transparencia y rendición de cuentas; administración y procuración de justicia; creación de nuevos municipios en la entidad; protección de los derechos de las etnias, entre otros temas pendientes.

No obstante, en los últimos quince años, el Congreso del estado de Sinaloa se ha distinguido por estar más atento a las demandas ciudadanas, mismas que plasman los medios de comunicación y provocan una reacción de los Legisladores locales, quienes vía Puntos de Acuerdo tratan de encauzar dichas demandas que abarcan un abanico de distintos temas como: migración, educación, vivienda, justicia, salud, agricultura, pesca, etc.

Sin embargo, la efectividad de dichos pronunciamientos legislativos es más mediática que de carácter obligatorio, por lo que la percepción social sigue siendo negativa en cuanto a la función legislativa y de control.

La carencia de recursos financieros, humanos y materiales en el seno del Poder Legislativo, es una constante cuyos efectos se reflejan para el fiel cumplimiento del trabajo parlamentario.

Consideramos como una impostergable necesidad fortalecer con apoyo presupuestal y logístico a las comisiones permanentes; además debe ser prioridad invertir en la capacitación y especialización del personal que labora en la institución.

La reciente alternancia política en el Poder Ejecutivo del Estado obligará a establecer una nueva relación entre los Poderes del Estado, y ojalá conlleve a la generación de una nueva cultura política, que acentúe la construcción de consensos dentro de la diversidad plural, se orienten a la modernización del marco jurídico que nos rige, y contribuya a mejorar la gobernabilidad y el desarrollo económico y social de Sinaloa.

Bibliografía

- BECERRA Ricardo, Salazar Pedro, José Woldenberg. (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México. Cal y arena.
- FLORES Contreras Crescencio. (2004). *El Congreso de Sinaloa Antecedentes, estructura y funcionamiento*. México. Panorama.
- OLEA Héctor R. (1985). *Sinaloa a través de sus constituciones*. México. UNAM.
- RUIZ Alba Enrique. (1994). *El recinto del poder legislativo en el estado de Sinaloa*. México. Congreso del Estado de Sinaloa.
- URCISICHI Óscar. (2006). *Leyes Electorales de Sinaloa, Compendio histórico*. México. Consejo estatal Electoral y la Universidad Autónoma de Sinaloa.