

¿Qué esperar de la LVIII Legislatura?

FERNANDO F. DWORAK

El 2 de julio pasado perdimos todos los referentes que teníamos sobre nuestra política, adentrándonos de lleno en la tan anunciada transición. Durante los próximos años, muchas de las viejas reglas irán desapareciendo, generándose nuevos reacomodos y, muy probablemente, diferentes instituciones. En este proceso el Congreso de la Unión podrá convertirse en el espacio privilegiado de las negociaciones entre los diversos actores sociales, siendo de gran importancia para articular las diversas demandas que se presenten. Con el fin de que estos cambios desemboquen en una democracia plena, es necesario tener algunas ideas sobre la forma en la que se presentarán los acontecimientos, y buscar darles el rumbo deseado.

Dado lo anterior, el propósito del presente ensayo será hacer un pequeño ejercicio prospectivo sobre la forma en la que puede actuar la LVIII Legislatura (2000-2003). Para hacerlo se dividirá en cuatro partes. En la primera se dará un breve recuento sobre los estudios que existen en torno al desempeño de la LVII Legislatura (1997-2000). En la segunda se tratarán las diversas coaliciones que posiblemente se presentaran, así como los clivajes que podrían darse y la forma en la que el Ejecutivo puede llevar sus relaciones con esta soberanía. Si se desea tener un Legislativo influyente, es necesario que adquiera un grado aceptable de institucionalización interna. Por ello, la tercera sección tratará la forma en la que la Ley Orgánica de 1999 probablemente impactará en la conducta de los parlamentarios. Finalmente, la cuarta parte tocará brevemente la agenda de reformas que requerirá el Congreso de la Unión en fechas próximas, si se desea que llegue a ser un actor que garantice la estabilidad en el futuro.

La LVII Legislatura: un acertado prólogo

La recién extinta LVII Legislatura se inició entre grandes esperanzas y no menores recelos. Frente a quienes celebraban la nueva pluralidad y proclamaban el final del presidencialismo (e incluso anuncios de una "mayoría opositora", haya sido ésta lo que haya sido), se alzaron voces previniendo el posible estancamiento en las relaciones entre el Presidente y el Congreso en caso de existir grandes desacuerdos. Una vez pasados los problemas de la instalación, y definida la coalición procedimental que hicieron el PAN, el PRI, el PT y el PVEM, la realidad se mostró más compleja de lo que se había pensado o temido.

En definitiva, ni la ingobernabilidad se presentó, ni la oposición actuó como un bloque. Además, el Legislativo realmente se convirtió en un vigilante del Ejecutivo. Aunque todavía no se tienen estudios definitivos sobre estos tres años, la información que se tiene hasta el momento no deja de ser interesante.

Sin partido alguno con mayoría simple en la cámara baja, y calificada en la alta, todos se vieron obligados a construir coaliciones en la de Diputados para aprobar cualquier tipo de leyes, y en el Senado para reformas a la constitución.

De esta forma se observa que en 75 de los 133 asuntos aprobados desde octubre de 1998 hasta abril de 1999 se sumaron todos los partidos. En cuanto a las colaboraciones, la PAN-PRI se presentó 16 ocasiones.

Seguirían la unión PAN-PRI-PVEM (15) y la PAN-PRI-PTPVEM (14). En contraste, es notable tanto la ausencia del PRD en la mayoría de las combinaciones (sólo 10, contando las 5 hechas exclusivamente por el "bloque opositor"). También destacan las pocas iniciativas donde no participó el PRI, atribuyéndose esto tanto a la necesidad de contar con este partido para la aprobación en el Senado, como la presión de los partidos de izquierda y derecha por diferenciarse en sus posturas frente al gobierno. Resumiendo, de las 51 coaliciones que incluyeron al PRI, pero no a todos los partidos, en 48 también está el PAN, en 31 el PVEM, en 19 el PT y sólo en 5 el PRD¹ Si bien quedaron muchas iniciativas importantes por debatirse (como la reforma al sector eléctrico y la Ley de quiebras), no se observa que hubiese existido ingobernabilidad.

Además, se reactivó el Congreso como instancia iniciadora de leyes y de supervisión al gobierno. Del total de iniciativas aprobadas, el 60% provinieron de los diputados, 31% del Ejecutivo, 6% del Senado y 3% de los congresos locales. Además, 138 iniciativas resueltas en la cámara baja fueron modificadas en comisiones, 26 en el pleno, y 95 pasaron sin enmiendas. Incluso, 8 de cada 10 proyectos fueron realizados por legisladores.²

En cuanto a la disciplina en el pleno, se observa que el partido más cohesionado fue el PRI (1.2% de indisciplina), seguido por el PAN (8.5%) y finalmente el PRD (12.7%). Las disidencias en el interior de los dos primeros grupos se dieron más en iniciativas de tipo económico, y en el tercero, además, en materia política.³

Por lo tanto, el Congreso logró reactivar su papel como revisor y contrapeso del Ejecutivo. Hubo rezagos importantes en algunas leyes y la percepción ante la opinión pública no fue por momentos positiva, pero sí se generó la gobernabilidad. También, y aunque no es necesariamente el tema de este ensayo, se aprobaron importantes reformas a las estructuras internas, las cuales son un avance notable en la modernización del Legislativo. Algunas ya se pusieron en marcha arrojando buenos resultados, como las relativas a la mesa directiva y los órganos de gobierno. Otras, como la reestructuración de las comisiones y el servicio civil de carrera, comenzarán a entrar en vigencia a partir de septiembre, y sólo cabe especular sobre cuáles serán sus efectos.

Las divisiones internas: ¿cuáles serán los clivajes y las posibles coaliciones?

La LVIII Legislatura va a tener una gran diferencia frente a su antecesora: ninguna de las dos cámaras tiene mayoría de algún partido. Esto hará que todas las leyes se tengan que pactar sin que sea necesaria la presencia de un socio obligado, como era el PRI en la LVII Legislatura.

También se pueden detectar dos peculiaridades. La primera será el clivaje que divida a los grupos parlamentarios. En los tres últimos años los partidos determinaban su acción de

acuerdo con su postura frente al PRI. Actualmente, con un gobierno de centroderecha, las decisiones muy posiblemente se tomarán de acuerdo con la diferenciación del gobierno con las posiciones de la izquierda. Suponiendo lo anterior, el PRI puede convertirse en un aliado o un opositor dependiendo del sesgo que adopte su liderazgo, suponiendo que alguna facción de ese instituto logre consolidarse en ese puesto de manera que imponga efectivamente una línea.

Otro elemento a considerar es el hecho de que existen dos coaliciones en el pleno: la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM). y la Alianza por México (PRD-PT-PSNPC-PAS). Por lo pronto la primera ha confirmado permanecer ligada. Respecto a la segunda, su futuro está por verse. Naturalmente, la cohesión de estas uniones puede llegar a depender tanto del asunto a tratar como de la cercanía de las elecciones, haciendo lo anterior más o menos difíciles las negociaciones. La tabla 1 muestra la presencia de las diferentes bancadas en ambas cámaras, con base en el conteo oficial que realizó el IFE.

Tabla 1.

Tabla 1. Composición partidista del Congreso de la Unión durante la LVIII Legislatura				
Partido	Cámara de Diputados (#)	Cámara de Diputados (%)	Senado (#)	Senado (%)
PRI	209	41.8	60	46.87
Alianza por el Cambio	223	44.6	51	39.84
PAN	208	41.6	46	35.93
PVEM	15	3	5	3.9
Alianza por México	68	13.6	17	13.28
PRD	51	10.2	15	11.71
PT	9	1.8	1	0.78
PSN	3	0.6	—	—
CD	3	0.6	1	0.78
PAS	2	0.4	—	—

pri- Partido Revolucionario Institucional; pan- Partido Acción Nacional; pvem- Partido Verde Ecologista Mexicano; prd- Partido de la Revolución Democrática; pt- Partido del Trabajo; psn- Partido de la Sociedad Nacionalista; cd- Convergencia Democrática; pas- Partido Alianza Social.
 Fuente: Reforma, 8 y 10 de julio de 2000.

Con estos datos es necesario prever el tipo de coaliciones que se pueden formar, considerando tanto el escenario donde las alianzas permanecen unidas, como suponiendo su disolución u ocasionales brotes de indisciplina. Con esto en mente, la tabla 2 desglosa las posibles combinaciones, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. Esto se hará tomando en cuenta tanto las dos alianzas, por México y por el Cambio, como al PAN y al PRD individualmente. No sobra decir que éstas suponen no sólo la cohesión de las bancadas, sino que tampoco contemplan los cambios de grupo parlamentario que puedan llegar a darse.

Tabla 2.

Tabla 2. Coaliciones ganadoras en el Congreso de la Unión durante la LVIII Legislatura (2000-2003)		
Combinación	Cámara de Diputados (%)	Senado (%)
1- PRI+APC	86.4	86.71
2- PRI+PAN	83.4	82.8
3- PRI+APM	55.4	60.15
4- PRI+PRD	52.00	58.58
5- APC+APM	58.2	53.12
6- APC+PRD	54.8	51.55
7- APM+PAN	55.2	49.21
8- PAN+PRD	51.8	47.64

APC- Alianza por el Cambio; APM- Alianza por México; PAN- Partido Acción Nacional; PRI- Partido Revolucionario Institucional; PRD- Partido de la Revolución Democrática.

Las combinaciones 1 y 2 no sólo serían mínimas ganadoras, sino que también resultarían mínimas para reformar la Constitución. Las 3 y 4 no alcanzan la mayoría de los dos tercios, pero si la mitad más uno de cada una de las cámaras. Además, las dos primeras o últimas serán más o menos factibles dependiendo de qué grupo logre consolidar su liderazgo en el PRI, así como su postura frente al gobierno; considerándose respectivamente de "centroderecha" o "centroizquierda". En este contexto, los socios de coalición del PAN y PRD (esto es, el PVEM, PT, PSN, CD y PAS) podrían ser irrelevantes.

Por otra parte, de las cuatro últimas, sólo la 5 y 6 son capaces de generar mayorías en ambas cámaras. Se darían en casos donde el PAN presente iniciativas que generen el apoyo de la izquierda, aunque tal vez serían comunes si el PAN decide intercambiar algún favor con el PRD como, por ejemplo, la aprobación de alguna iniciativa en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En este contexto, el PVEM es importante para obtener la mayoría, mas los socios pequeños de la Alianza por México no.

En este contexto, cabe preguntarse si los partidos pequeños tienen incentivos para abandonar las alianzas. La respuesta sería: solamente el PVEM en las dos cámaras y el PT en la de diputados, si desean tener una injerencia directa en el gobierno interno de las asambleas.

Siguiendo los artículos 26 fracción 2, y 72 fracción 1 de la Ley Orgánica, un grupo parlamentario se integra por al menos 5 legisladores.' Además, sólo los líderes de cada fracción podrán tener injerencia, a través de la Junta de Coordinación Política, en la definición de la agenda legislativa, la administración interior y la designación de las comisiones y sus respectivas mesas directivas. Por lo tanto, quedarían automáticamente excluidos de esta posibilidad los partidos PSN, CD y PAS. Incluso la formación de bancadas independientes en el caso del PVEM o PT no excluye la existencia de acuerdos tácitos con el PAN o el PRD según el caso.

Adicionalmente, tanto el PVEM como el PT tienen incentivos para permanecer respectivamente en las alianzas por el Cambio y por México, al menos en el corto plazo. El

primero por su importancia táctica, dadas las alianzas PAN-PRD Si desean ser ganadoras; y el segundo por su irrelevancia si opta por actuar como grupo independiente. Todo esto, naturalmente, suponiendo bancadas cohesivas, especialmente la del PRI.

Ahora, teniendo las coaliciones potenciales y algunas ideas sobre su posible cohesión, queda preguntarse cuáles serán más factibles. Esto dependerá enormemente de la estrategia de gobierno que siga el Ejecutivo: ya sea negociar pieza por pieza, o tener previamente una alianza con alguno de los grandes partidos. Es conveniente revisar ambas posibilidades.

En la primera el gobierno puede presentar sus iniciativas, buscando el apoyo ya sea del PRI o de la Alianza por México para cada una de ellas por separado. Este escenario será posible si se dan dos circunstancias. En primer lugar, la existencia de diferencias tan grandes entre el PAN, por un lado, y otros grupos, por el otro, que hicieran imposible la obtención de consensos sobre el programa general del Presidente. También podría ser factible que ninguna de las bancadas pueda mantener la suficiente cohesión para establecer alianzas estables. De presentarse este escenario, las negociaciones serían demasiadas en número y muy inciertas, largas en no pocas ocasiones, y potencialmente costosas en términos de lo que se podría pedir a cambio del apoyo parlamentario. También el Presidente tendría que ejercitar su derecho al veto (algo que no ha hecho en muchos años), el cual no se encuentra muy bien definido en el caso del presupuesto, pudiendo generar incertidumbre institucional.

La segunda opción sería menos compleja. El Ejecutivo puede establecer un acuerdo previo con uno o varios de los partidos para gobernar, estableciendo conjuntamente la agenda a seguir. Se debe ya de superar la imagen de las concertaciones: las coaliciones de gobierno son necesarias en todos los regímenes donde ninguna de las fuerzas políticas tenga mayoría en el pleno, como sucede hoy en nuestro país. De suceder lo anterior, estas alianzas por lo general se mostrarían en el gabinete. Se ha afirmado en numerosas ocasiones que el futuro presidente no designará su camarilla por criterios personales; pero de todas formas los políticos van a ser de peso. A partir de su conformación, se podrá tener una idea clara sobre los equilibrios que se podrán alcanzar en el Congreso de la Unión.

¿Una nueva institucionalización? La Ley Orgánica de 1999 en la práctica

Durante la LVII Legislatura se dio un muy importante paso hacia la modernización de los órganos internos de ambas cámaras. De esta forma, la Ley Orgánica de 1999 introdujo notables innovaciones, varias de las cuales ya se pusieron en práctica. En primer lugar, se diseñó una mesa directiva fortalecida, con duración de un año y un presidente con mayor autoridad administrativa, aunque no plena en la Cámara de Diputados.⁵ Los grupos parlamentarios adquirieron un reconocimiento más amplio de sus derechos y facultades, así como precisión en la distribución de sus recursos. Los órganos de gobierno se hicieron completamente colegiados en la cámara baja, aunque tienen un sesgo hacia un partido mayoritario en el caso del Senado. Finalmente, ha entrado en operación un canal legislativo, que se espera llegue a convertirse en un importante medio de difusión del quehacer parlamentario. Si bien estos avances le han dado al Congreso una mayor profesionalización, ésta no será plena sin reelección legislativa.⁷

Todavía faltan por ponerse en práctica las disposiciones relativas a las comisiones y los órganos técnicos y administrativos. Estos dos elementos son importantes si una legislatura desea estar plenamente institucionalizada. De esta forma, la presente sección se detendrá en hacer un pronóstico sobre cómo podrán operar en este nuevo escenario.

Por una parte, las comisiones son el espacio privilegiado tanto para el debate parlamentario como para la especialización de los legisladores. Estas serán fuertes si son permanentes, no son muy grandes en tamaño, si son del mismo número y tienen las mismas atribuciones que las agencias burocráticas, poseen jurisdicciones exclusivas, sus miembros están informados de sus áreas, cuentan con poderes extensos para recabar evidencias, llamar a testigos, enmendar iniciativas y definir su agenda, y pueden crear subcomisiones.⁷

Nuestro sistema de comisiones es fuerte al menos en el papel. Duran la legislatura entera, a partir de 1994 no pueden tener más de 30 integrantes,⁸ tienen capacidad de enmendar libremente las iniciativas (es más, el hecho de que dictaminen antes del debate en el pleno les da mayor capacidad de que sus opiniones puedan prevalecer), establecer su propia agenda y crear las subcomisiones que consideren convenientes. Sin embargo, sus facultades para recabar evidencia y llamar a testigos son limitadas: si bien pueden realizar consultas públicas, no hay medios que garanticen que la información solicitada al Ejecutivo les sea extendida, y sólo pueden llamar a comparencias de servidores públicos de alto nivel a través del presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, teniendo éstas lugar ante el pleno.

La Ley Orgánica de 1999 estableció dos importantes innovaciones, las cuales entrarán en operación a partir de la LVIII Legislatura: el número de las comisiones se redujo de tal forma que sean paralelas a las instancias burocráticas, y nadie puede pertenecer a más de dos al mismo tiempo. Sin embargo, la forma en la que se introdujo el servicio civil de carrera puede poner en entredicho estos logros. Veamos por qué.

Una legislatura sin apoyo técnico está condenada a la postración frente a las burocracias del gobierno. Por ello le es necesario cultivar cuadros profesionales que coadyuven en sus actividades. Durante décadas, la mayoría congresional, al no poder reelegirse y dado el control de un partido, recibía todo documento que requería del Ejecutivo. Así, no necesitó de un personal profesional y especializado, y por ello sólo existió una burocracia administrativa. En este contexto, y al aumentar la competencia entre los partidos, y con ello la pluralidad en el pleno, cada grupo desarrolló sus propias instancias de asesoría profesional.⁹ En 1997, al no haber un grupo parlamentario mayoritario, comenzaron a definirse más equitativamente las asignaciones de personal especializado para las comisiones.¹⁰ Consecuentemente, es un gran acierto que la nueva Ley Orgánica haya creado un servicio civil de carrera en 1999.

Sin embargo, se detecta un detalle que, al no poderse reelegir un legislador, se puede convertir en un problema: el personal de asesoría para las comisiones va a provenir del servicio civil de carrera, y esto puede llevar al estancamiento de las mismas.¹¹ Es decir, al entrar cada tres años una nueva clase de diputados y senadores, y no tener un staff de su confianza en una actividad que podría interesarles personalmente o beneficiarles políticamente, posiblemente llegarán a prescindir del mismo, apoyándose en otras

estrategias para distinguirse frente a sus liderazgos o a la opinión pública. Una de ellas podría ser crear vínculos estables e incluso de carácter económico con grupos de presión, lo cual podría ser contraproducente para la disciplina parlamentaria, e incluso aumentar la corrupción. Por el contrario, podrían llegar a depender más de sus partidos quienes también tienen la facultad de proporcionar información, otorgar asesoría, y preparar los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de sus miembros.¹² Frente a esta posibilidad, una solución subóptima sería reformar el estatuto, en el sentido de que las mesas directivas de las comisiones puedan nombrar libremente su personal, encontrándose entre los candidatos personal de la cámara. Hay que enfrentarlo: sin reelección legislativa, la modernización del Congreso no será plena.

Breve descripción de la agenda para reformar el Congreso de la Unión

Finalmente, se presentarán algunos puntos para la reforma al Poder Legislativo. La agenda es muy amplia, y no se puede cubrir en unas cuantas cuartillas, por lo que se tocarán sólo los asuntos más importantes a juicio de quien escribe.

Reelección legislativa. Durante los últimos tres años, los diputados y senadores llegaron a alcanzar algún tipo de especialización. A pesar de lo agitada que fue la Legislatura, numerosos miembros de comisiones se familiarizaron con los temas de sus competencias, los integrantes de las mesas directivas se profesionalizaron en sus menesteres, y la mayoría de los integrantes de ambas cámaras se socializaron en sus diversas actividades como representantes populares. En septiembre, y salvo para unos cuantos que transitaron de una cámara a la otra y varios más que regresan tras al menos tres años, toda esa experiencia se habrá perdido. Así, alrededor del 90% de la nueva clase de parlamentarios tendrá que aprender su oficio desde cero.

La prohibición de la reelección inmediata de los legisladores debe ser vista como la disposición más infamante de nuestra Constitución. Gracias a ella nuestro Congreso ha carecido de continuidad en sus trabajos, los representantes no han podido especializarse – dependiendo ciegamente de los partidos políticos para proseguir con sus carreras– y la institución en su conjunto se ha visto sujeta por décadas al Ejecutivo. Incluso hoy, cuando la pluralidad es un hecho, los prospectos para el desarrollo de un trabajo profesionalizado son mínimos. Por lo anterior, es urgente pensar en restablecer las carreras parlamentarias. El debate todavía no sale completamente de un ámbito académico: es necesario concebir un modelo que pueda generar el consenso de los diversos actores sociales. Dicha propuesta requerirá darle garantías a los representantes de permanecer en un asiento el tiempo que desee sujeto sólo a dos restricciones: el apoyo popular y el de sus dirigencias. Además, debe contemplar otros incentivos a la especialización, pues la reelección por sí misma no la fomenta, aunque su prohibición la inhibe del todo.

Política presupuestal. Sin lugar a dudas, la facultad más antigua de las legislaturas es el control de los ingresos y egresos del gobierno: esto es, el poder del bolsillo. No obstante, las capacidades de nuestro Congreso en este rubro son, en el mejor de los escenarios, deficientes y no ofrecen certidumbre en situaciones de emergencia. En primer lugar, el tiempo para revisar y aprobar el proyecto de presupuesto es demasiado breve: tan sólo 30

días. Este plazo es irracionalmente breve si se compara con el que tienen otras legislaturas en Latinoamérica: de 76 a 90 días. Además, y gracias a una negociación que tuvo lugar en 1874, es facultad exclusiva de la cámara baja aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, mientras le corresponde a ambas la Ley de Ingresos. No sólo eso: nuestra Constitución no prevé lo que sucedería si el presupuesto no es aprobado en su fecha límite, ni cómo operaría el veto del Presidente, si acaso puede imponerlo.¹³

A lo largo de la pasada LVII Legislatura se vivió año tras año con el temor a que este proyecto no fuese aprobado a tiempo, y todavía peor: una de las primeras tareas a las que el próximo Congreso se enfrentará es al análisis y aprobación del presupuesto del 2001, sin experiencia previa y posiblemente demasiado dividido para facilitar consensos. La extensión de los plazos para revisar la iniciativa presupuestal, la homologación de facultades de ambas cámaras, la definición del veto presidencial y la planeación de medidas a adoptar en caso de su no aprobación dentro de sus tiempos son reformas urgentes que deberá afrontar la LVIII Legislatura, si no se desea caer en una posible inestabilidad institucional.

Fiscalización del Ejecutivo. Como contrapeso del gobierno, le corresponde a la legislatura supervisar las finanzas públicas. Sin embargo, su desempeño en este rubro ha sido pobre. La vigilancia que lleva a cabo el Congreso ha carecido de procedimientos establecidos y claros de operación, y falta de atención por parte tanto de funcionarios como de diputados. Así, la debilidad en el cumplimiento de esta función ha contribuido, por omisión, a la falta de un sistema de rendición de cuentas que a su vez facilitó irregularidades administrativas y corrupción. Aunque la nueva pluralidad en el Legislativo ha contribuido a una mejor fiscalización, ésta no es suficiente: se requiere además un legislador profesional, y actualizar el marco regulatorio.¹⁴

Procedimientos parlamentarios. Como ya se ha dicho antes, la Ley Orgánica de 1999 representó una importante reforma en términos de gobierno y administración interiores. Sin embargo, faltan por revisar los procedimientos parlamentarios, contenidos en el Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho documento, promulgado en 1934, contiene muchas disposiciones que han permanecido inalteradas desde principios del siglo XIX. De esta forma no es difícil intuir lo grave del rezago: las reglas en materia de debates y votaciones se reducen a dos de las siete etapas del proceso legislativo (discusión y aprobación), dejando lagunas en aspectos como el derecho de iniciativa, veto, sanción, promulgación y publicación. Tampoco son claras las reglas para derogar normas legales, así como las que determinan el ejercicio de los legisladores en el proceso legislativo. También hace falta determinar los elementos básicos de la facultad de veto.¹⁵ Sería conveniente contemplar diferentes procedimientos, con sus mayorías y reglas de decisión, para distintos tipos de leyes. Incluso las disposiciones relativas a los debates son innecesariamente elaboradas, pues primero los dictámenes de las comisiones se aprueban en lo general y después en lo particular. Esto generaría múltiples coaliciones para diversos artículos en un escenario como el que se prevé en la próxima legislatura, pudiendo llevar a un escenario de parálisis.

Similarmente, es necesario reformar el artículo 65 constitucional en el sentido de ampliar los meses en que el Congreso sesionará de 5 a por lo menos 7, o incluso considerar

simplemente dos periodos vacacionales: finales de año y verano. La noción de que una legislatura debe permanecer reunida pocos meses procede también del siglo XIX, cuando los asuntos de un Estado no eran tan complejos. Además, esta idea se vio sustentada en nuestro país por Emilio Rabasa, quien en 1912 escribió que el sistema político: "tiene el inconveniente de los periodos fijos de sesiones que ni el mismo Congreso puede reducir, aunque no haya materia para llenarlos. Esta necesidad de reunirse es casi una obligación de legislar, que provoca el deseo de discurrir iniciativas y estimula la facultad de invención en los representantes. amenazando con una fecundidad poco deseable".¹⁶ Incluso el PRI, en su carácter de partido mayoritario por décadas, careció de incentivos para ampliar las sesiones durante muchos años. Hoy día, la actividad de los diputados y senadores debe ser vista como de tiempo completo, por lo que es urgente ampliar el tiempo en el que deben de ejercerla.

Conclusiones

Como se mencionó al inicio del ensayo, a partir del 2 de julio hemos entrado en terreno desconocido. No sabemos cómo se va a comportar el PRI fuera del gobierno. ¿Permanecerá unido o se dividirá en alas izquierda y derecha? Esta pregunta es crucial para saber cómo se va a comportar la LVIII Legislatura. Tampoco queda claro cómo se va a comportar el PAN frente a las políticas del Ejecutivo, o el propio Presidente con su propio partido. Si los partidos se llegan a mostrar indisciplinados, los grupos pequeños (PT, PVEM, PAS, CD, PSN) pueden llegar a tener un gran poder de chantaje. En breve: la realidad puede rebasar cualquier pronóstico que se realice.

Lo que se intentó hacer en el presente trabajo fue realizar un ejercicio de prospectiva con los elementos que se tienen en este momento. El Ejecutivo puede verse muy acotado o contar con enorme discrecionalidad, dependiendo del estilo de gobernar que se llegue a seguir; y en esto serán cruciales los partidos políticos y la forma en que afronten sus respectivos dilemas. Además, en este proceso saldrán a relucir las fallas e imprecisiones en nuestro diseño institucional, por lo que es necesario tener una visión concreta sobre cómo adaptar-las a nuestras verdaderas necesidades.

Referencias

1 Alonso Lujambio, "Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México", *Este País*, 107, febrero de 2000, pp. 2-16.

2 Jeffrey Weldon, "Continúa la pluralidad", *Reforma*, 3 de julio de 2000, sección A p. 2.

3 María Amparo Casar, "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999", *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre de 2000, pp. 197-198.

4 Cámara de Diputados, LVII Legislatura, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.*, México, 1999, pp. 52, 89.

5 Para un desarrollo más amplio de lo anterior, ver Fernando F. Dworak, "El mejor arreglo? Las mesas directivas del Congreso de la Unión", *Bien Común y Gobierno*, vol. 5, núm. 60, noviembre de 1999. pp. 35-42.

6 Sobre lo anterior véase Fernando F. Dworak, "El nuevo Congreso arrastra viejos vicios", *Reforma*, suplemento *Enfoque*, núm. 316, 20 de febrero de 2000. pp. 4-6.

7 Keith E. Hamm. "Legislative Committees. Executive Agencies and Interest Groups". en Gerhard Loewenberg. Samuel C. Patterson y Malcolm E. Jewell (comps.). *Handbook of Legislative Research*, Harvard University Press. Cambridge. M.A. 1985. p. 580; Philip Norton. "The Legislative Powers of Parliament". en Cees Flinterman. Aalt Willem Heringa y Lida Waddington (eds.). *The Evolving Role of Parliaments in Europe*, Maklu, Antwerp, 1994, pp. 15-32.

8 Para estudiar la evolución del sistema de comisiones con mayor detalle se recomienda: Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996; y Cecilia Martínez Gallardo, *Las legislaturas pequeñas. El sistema de Comisiones en la Cámara de Diputados de México (1824-2000)*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento de Ciencias Sociales, tesis de licenciatura, 1998).

9 Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso*, op. cit., pp. 205-208.

10 Para un desarrollo sobre el servicio profesional en la cámara baja véase Maura Campillo, *Por un Congreso inteligente. El apoyo técnico de staff en la Cámara de Diputados de México, 1988-1999*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento de Ciencias Sociales, tesis de licenciatura, 1999.

11 "Estatuto de la organización técnica y administrativa y del servicio de carrera de la Cámara de Diputados", *Gaceta Parlamentaria*, martes 25 de abril de 2000, art. 66.

12 *Ley Orgánica*, op. cit., artículo 28, fracción 1.

13 Para una exposición más detallada véase Ulises Carrillo y Alonso Lujambio, "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del congreso mexicano, 1997-2000", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, abril-junio de 1998, pp. 239-263.

14 Véase Luis Carlos Ugalde. *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público. 1970-1999*. Miguel Angel Porrúa, Cámara de Diputados. LVII Legislatura. Instituto de Investigaciones Legislativas. México. 2000.

15 Mauricio Rossell. *Congreso y gobernabilidad en México*, Miguel Angel Porrúa, Cámara de Diputados. LVII Legislatura, México, 2000. p. 301.

16 Emilio Rabasa. La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México, Editorial Porrúa, México, 1990, p. 153.

El autor es maestro en estudios legislativos por la Universidad de Hull, en Inglaterra, y profesor del Departamento de Ciencia Política del ITAM.

El Poder Legislativo en el mundo Una minoría de legisladoras

De cada siete legisladores en el mundo, sólo una es mujer: el promedio de representantes que son mujeres es de 13.9% para las cámaras bajas, y 13.6% para las cámaras altas. En los países nórdicos las mujeres ocupan casi 40% de los escaños legislativos, mientras que en los países árabes sólo ocupan 3.6 %.

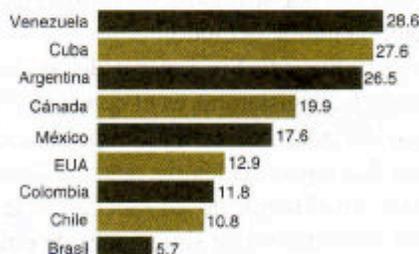
Porcentaje de mujeres en ambas cámaras del Congreso de su país

(promedios regionales, 2000)

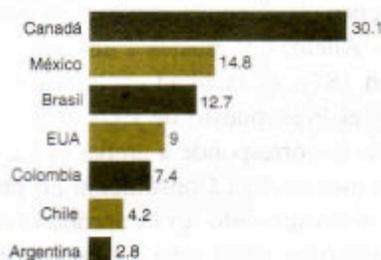


Entre los países de América, hay diferencias notables en el número de mujeres legisladoras. Más de una cuarta parte de los congresos de Venezuela, Cuba y Argentina son mujeres. En la legislatura que acaba de terminar en México, las mujeres ocuparon 17% de los escaños de la cámara baja y 15% de la cámara alta.

Porcentaje de mujeres en la cámara baja (o cámara única, en su caso), 2000



Porcentaje de mujeres en la cámara alta del Congreso de su país, 2000



Fuente: Inter-Parliamentary Union, con base en información de los parlamentos nacionales. Los datos son del 15 de julio del 2000. (Sitio Internet: www.ipu.org/inter-e/world/tem) Para México, los datos son para la LVII Legislatura (1997-2000) y provienen del Programa Nacional de la Mujer, Más mujeres al Congreso, México, PRONAM, 1997, citado en Victoria E. Rodríguez (ed.), *Women's Participation in Mexican Politics* (LQ Boulder, Westview Press, 1998).