

*H*UMANITAS

ANUARIO DEL CENTRO
DE
ESTUDIOS HUMANISTICOS

27



UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
2000

Notas bibliográficas

- ¹ Freud Sigmund, *El carácter y el Erotismo Anal*, Obras Completas, Vol. I. Madrid. 1948. p. 952.
- ² Freud Sigmund, *Esquema del Psicoanálisis*, Obras Completas, Vol. III, Ed. Bib. Nueva, Madrid 1968, p. 1013.
- ³ Reich Wilhelm, *Análisis del Carácter*, Ed. Paidós, B. Aires 1965, p. 22.
- ⁴ Adorno Theodor, *La Sociedad*, Ed. Proteo, B. Aires. 1974.
- ⁵ Habermas Jürgen, *Pensamiento Postmetafísico*, Taurus, México 1990, p. 190, 191.
- ⁶ Lévi-Staruss C., en Mauss Marcel, *Sociología y Antropología*, Ed. Tecnos, Madrid 1972, p. 25.

EL NUEVO SISTEMA DE PARTIDOS OBLIGA LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

José Luis Prado Maillard.
Profesor de la Facultad de Derecho y
Ciencias Sociales de la Universidad
Autónoma de Nuevo León.
Doctorante de la Universidad de
París 1 Panthéon-Sorbonne.

En toda República hay dos partidos: el de los grandes
y el del pueblo; y en todas las leyes favorables
a la libertad no nacen más que de su oposición.
*Maquiavelo, Discurso sobre la primera
década de Tito Livio, 1512.*

La constitución mexicana de 1917 ha funcionado satisfactoriamente dentro de las circunstancias políticas en que fue elaborada; hoy, 82 años después, el esquema ha cambiado, motivo por el cual debe revisarse.

Los constituyentes de Querétaro, inspirados en la democracia occidental, estaban conscientes que la legitimidad popular y la influencia que ejercen los partidos políticos sobre las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo eran parte esencial en el diseño del régimen político. Dentro de este esquema y dadas las circunstancias de conflicto político y social por las que atravesaba la nación, los constituyentes de 1916-17 después de un intenso debate, se inclinaron por continuar con el régimen presidencial, en vez de un gobierno de corte parlamentario como ciertos diputados lo proponían.¹ Consciente de estos factores, Venustiano Carranza manifiesta en su discurso inaugural del Poder Constituyente que:

"La elección directa del Presidente y la no-reelección, que fueron las conquistas obtenidas por la revolución de 1910, dieron, sin duda, fuerza al Gobierno de la nación, y las formas que ahora propongo coronarán la obra. El Presidente no quedará más a merced del Poder Legislativo, el que no podrá tampoco invadir fácilmente sus atribuciones". El primer jefe argumentaba, además contra las propuestas de un Gobierno² parlamentario: "...¿que se pretende con la tesis del Gobierno parlamentario? ...quitar al Presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada gabinete. En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa... Por otra parte, el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados y una cantidad considerable de

hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales".²

Carranza tenía razón cuando decía que los partidos políticos son indispensables en un régimen democrático de naturaleza parlamentaria. El temor del "constitucionalista" era evidente en lo que respecta a la preeminencia del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo; y además, sin hacer mención expresa, revelaba el riesgo de eventuales conflictos en las relaciones de ambos poderes. Lo que él no previó es la ausencia de una mayoría presidencial en el Congreso, siendo ésta lógica mayoritaria, dependiendo de los partidos políticos, la variante en las relaciones de éstos poderes, pudiendo ser conflictiva o pacífica. Poco antes de ser redactada la Constitución de 1917, a diferencia de las democracias parlamentarias europeas, México no tenía partidos políticos bien estructurados. Sin embargo, había conocido en su Constitución de 1857, un régimen parecido al parlamentario, o más próximo aún al *régimen congresional* descrito por Thomas Woodrow Wilson, donde el Poder Legislativo domina al Ejecutivo.³ No obstante este paréntesis de la historia mexicana, donde el Congreso ejercía de manera efectiva sus poderes de control sobre el Ejecutivo, el presidencialismo se instaló de nuevo a causa de las circunstancias por las que atravesaba el país: guerras intestinas y conflictos entre la clase política. Cabe decir además, que la *tradición presidencialista* se refleja no solamente en la práctica política, sino también en la interpretación jurídica de la Constitución, la cual ha sido catalogada, equivocadamente, como presidencialista a pesar de los fuertes poderes de control de los cuales goza el Poder Legislativo.

En cuanto al sistema de partidos, éste ha evolucionado a lo largo del régimen. Cuando Carranza escribió su proyecto constitucional nunca imaginó la existencia de un partido tan poderoso y fuertemente disciplinado como lo ha sido la trilogía del "partido de la revolución": PNR, PRM, PRI. Esta trilogía ha hecho posible el *presidencialismo a la mexicana*, sistema original que ha dado estabilidad política y social al país. Menos aún imaginó una pluralidad de partidos estructurados en el seno del Congreso que contradijeran la política presidencial. Es a partir de los años 60 que comienza a surgir la diversidad política. A partir de entonces ésta ha evolucionado, en el plano institucional, de una manera lenta - hay que reconocerlo - gracias a las legislaciones electorales. Hoy, nos parece evidente que la pluralidad es el deseo de todos los actores políticos; deseo natural después de 80 años de hegemonía del "partido de la revolución".

Por otra parte, dentro del nuevo esquema político debemos tomar en cuenta un factor determinante: la importancia de los partidos políticos en la gobernabilidad del régimen. Tanto los legisladores como el ejecutivo

pertenecen a un partido; motivo por el cual debemos tomar en cuenta dos mayorías, una presidencial y otra parlamentaria.

En esta lógica, cabe decir que la relación existente entre los Partidos Políticos, el Presidente y el Congreso es innegable. Sobre todo en lo concerniente a la función de gobierno que es ejercida por el Ejecutivo y controlada por el Legislativo. Por una parte, la elección del presidente y de los congresistas se lleva a cabo a través de los partidos políticos; por la otra, los grupos parlamentarios representan a los partidos, donde el Presidente de la República nombra, en la práctica, al coordinador de su partido. Además, dentro de la lógica democrática, en una elección todo partido presenta un programa de gobierno y de acción. Y es gracias a este programa electoral de gobierno que encontramos coherente que el "partido del presidente" lo apoye desde el Congreso para la aplicación de su política gubernamental; así mismo encontramos coherente que los partidos opositores al presidente contesten su política desde la tribuna parlamentaria, siendo fieles a sus promesas electorales. Es en esta última circunstancia donde se corren riesgos de ingobernabilidad a causa de los eventuales conflictos que se suscitan entre los Poderes Políticos de la Unión.

En fin, como podemos darnos cuenta, el equilibrio de poderes establecido por la Constitución es relativo, dependiendo de las mayorías presidencial y parlamentaria. Ochenta años de hegemonía priísta atestiguan. Igualmente lo hace los tres periodos ordinarios de sesiones celebrados hasta hoy de la LVII Legislatura. A éste respecto, la pluralidad existente en la Cámara de diputados de ésta legislatura ha evidenciado la deficiencia de la Constitución que ha funcionado bien, pero en otras circunstancias.

Vista la perspectiva de la lógica mayoritaria, sabiendo además que el Poder Judicial juega un papel determinante como regulador del Estado de Derecho, nos enfocaremos en las relaciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, tratando de explicar por qué la evolución del sistema de partidos políticos las a transformado.

I / EVOLUCION DEL SISTEMA DE PARTIDOS

La evolución del sistema de partidos va de un sistema monopartidista sin alternancia hacia un sistema plural con alternancia. Cabe mencionar que esta mutación no ha sido fácil para los *partidos tradicionales*, ni para los pequeños partidos que nacen y mueren de manera intermitente; motivo por el cual solo haremos mención expresa de los partidos que han tenido cierta influencia en la toma de decisiones del poder.

A / Los Partidos Políticos a la sombra del caudillo

Desde el inicio de la revolución hasta su consolidación, todo partido político que intentó independizarse del Ejecutivo sentenció su fin. Los principales motivos que permitieron esta situación fueron la falta de una legislación que permitiera autonomía financiera para el desarrollo de sus actividades y la imagen de los caudillos revolucionarios que ensombrecía a estas instituciones. En efecto, el Congreso Constituyente de 1916-17 no puso especial atención en la organización de las instituciones políticas encargadas de la organización y participación ciudadana en el poder. En cuanto a la ley electoral de 1918 - iniciativa de Carranza - a pesar de ser muy avanzada en su época, no garantizaba la vida de éstos, pues se enfocaba principalmente a la organización de las elecciones.

Los partidos políticos de este periodo fueron despreciados y manipulados por tres de los grandes jefes políticos de la revolución: Venustiano Carranza, Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles.⁴ Su único interés era de ser nominados como candidatos a la presidencia de acuerdo a la ley electoral de 1918. Una vez elegidos, cada uno en su periodo, poco les interesaba la vida interior de sus respectivos partidos. Recordemos que las armas todavía no se guardaban definitivamente.

Al inicio del régimen, los partidos existentes en el ámbito nacional eran el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), el Partido Nacional Cooperativista (PNC), el Partido Laborista (PL), el Partido Nacional Agrarista (PNA) y el Partido Liberal Nacionalista (PLN). De todos ellos, los más importantes eran el PLC y el PL, debido a la participación de sus miembros en los órganos de poder.

El PLC creado en 1916 defendiendo las causas maderistas y constitucionalistas, nació y murió bajo la protección de Alvaro Obregón, quien contentió bajo sus siglas por la Presidencia de la República en 1920. Cabe recordar que Obregón no quería tener compromisos con ningún partido según su manifiesto del 1 de julio de 1919. La relativa participación en el poder de este partido fue en el Congreso, donde era mayoría en la Legislatura de 1920-1922, así como también varios de sus miembros eran ministros en el gobierno y otros fueron gobernadores. Decimos poder relativo por que el Presidente tomaba las decisiones sin consultar con su partido. Recordemos la propuesta de ciertos diputados por reformar la constitución, afín de cambiar el régimen presidencial en vigor hacia un régimen parlamentario. En ese momento se condenaron políticamente con Obregón, entonces presidente. Era claro que de tener éxito la dicha iniciativa, el poder presidencial se reduciría. En las siguientes elecciones para renovar la Cámara de Diputados perdieron la mayoría, la cual les

caracterizaba. Obregón cambió de partido. Es pertinente agregar que nace una alianza parlamentaria (temporal) llamada "Confederación Revolucionaria Nacional", llevada a cabo entre el Partido Laborista, el Partido Nacional Cooperativista y el Partido Nacional Agrarista, misma que tiene como finalidad debilitar al PLC. La alianza logra su objetivo; Obregón domina una vez mas al débil sistema de partidos y en consecuencia al Poder Legislativo.

Es de ésta situación que se fortalece el Partido Nacional Cooperativista, creado en 1917. Su actividad era netamente electoral. Este partido aprendió, sin duda, de la experiencia del PLC. Sin embargo, otro caudillo iba a poner fin a su existencia, nos referimos a Adolfo de la Huerta, quien tomó las armas en la búsqueda de la presidencia.

El partido Nacional Agrarista es creado en 1920 por Antonio Díaz Soto y Gama, el ideólogo agrario. Para este partido el apoyo moral y económico de Obregón fue determinante. Pero para su desgracia otro caudillo le pone fin, el General Calles. Durante su existencia su actividad fue intensa, teniendo representación en la Cámara de diputados, promueve importantes reformas agrarias, siendo el reglamento Agrario una de sus principales victorias.

Otro partido, compuesto esencialmente de carransistas, que no tuvo la mínima participación en el poder fue el Partido Liberal Nacionalista.

Finalmente, el Partido Laborista, creación de Luis N. Morones líder de la CROM, le hace el juego político al General Obregón, a quien apoyó en su segunda candidatura para ocupar la Primera Magistratura del país. Morones subestimó el poder de su partido, exigiendo numerosos puestos en la administración pública y en la diplomacia. Los conflictos con Obregón comienzan. Pero la astucia de Morones le aconseja buscar apoyo con el General Calles, entonces presidente. Este nombra a Morones Secretario de Industria y Comercio, varios laboristas ocuparon, además, diputaciones y puestos en la administración pública. La fidelidad hacia Calles, provoca los celos de los obregonistas y del Presidente Portes Gil. El punto decisivo de su desaparición fue la creación del Partido Nacional Revolucionario, fundado por otro caudillo, el General Plutarco Elías Calles.

Entonces inicia otra etapa en la vida de los Partidos Políticos.

B / El "partido de la revolución": una trilogía hegemónica

La función del partido de la revolución fue esencialmente de unificar la nación, dividida por mas de diez años de conflicto social. En la época de

la revolución el país contaba con más de una centena de partidos en los niveles nacional, regional y local. El propósito del General Plutarco Elías Calles, cuando convocó a las fuerzas reales del País para unificarse en torno de un instituto político, era de crear un "partido revolucionario". El dos de mayo de 1926 convoca a todos los partidos para formar una "Alianza de Partidos Socialistas de la República". Esta Alianza es el precedente del instituto político que ha monopolizado la ideología revolucionaria, unificando así a la "familia revolucionaria". El partido de la revolución ha conocido, a lo largo de su vida, tres nombres: Partido Nacional Revolucionario (PNR), Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y actualmente Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esta "trilogía revolucionaria" ha estado siempre bajo la autoridad del presidente en turno, quien designa al presidente nacional del partido así como a los candidatos a los principales puestos de elección popular; en especial a los líderes de las Cámaras.

El PNR fue creado para unificar a la "familia revolucionaria", buscando la estabilidad política de la Nación. Era evidente que el conflicto entre los caudillos y la ausencia de verdaderos partidos políticos impedían a todo presidente de realizar su mandato constitucional. De hecho, todo actor político sabía que la única manera de lograrlo era a través de instituciones políticas sólidas. Cabe remarcar que la sucesión presidencial (la conquista del poder) se encontraba detrás de todo conflicto político. Así lo fue también para el primer candidato de este nuevo partido: de una parte Aarón Sáenz contendió de lado de los obregonistas y Pascual Ortiz Rubio de lado de los renovadores. Este segundo gana la contienda interna del PNR. Desde entonces "la familia revolucionaria" ha dirimido desde su interior las inquietudes políticas de los grupos internos para alcanzar la nominación a la presidencia. Sin embargo, ciertas escisiones han sido provocadas por las inquietudes políticas de Juan Andrew Almazán en 1940, Ezequiel Padilla en 1946, del general Miguel Henríquez Guzmán en 1952 y en 1986 por la Corriente Democrática dirigida por Cuauhtémoc Cárdenas.

En 1938 el general Lázaro Cárdenas del Río llega a la presidencia con aires renovadores y una visión más social de la política, dando prioridad a los obreros y a los campesinos. Dadas esas circunstancias, en 1938 decide reestructurar al "Partido de la Revolución" llamándolo Partido de la Revolución Mexicana, que tendrá a partir de entonces una estructura corporativista compuesta de cuatro sectores: obrero, agrario, popular y militar. Este último desaparece bajo la presidencia del general Manuel Avila Camacho. Los sectores son representados en el gobierno y en el Congreso. Ese mismo año de 1938 nace el Partido Acción Nacional, creado por Manuel Gómez Morín. En esa época, a pesar de no ser un partido representativo dentro de las instituciones políticas, es al menos una opción política. Su

oposición sistemática a la política presidencial le dará un carácter de partido serio apegado a sus principios e ideología. Motivo por el cual, creemos, que ha incrementado su influencia y poder político desde entonces. Empero, la "familia revolucionaria" monopoliza el poder.

Una vez consolidadas las instituciones, terminan los gobiernos de los generales para dar comienzo a los gobiernos de los juristas que gobiernan entre 1946 y 1988, con la excepción de la presidencia de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958). Es durante este periodo que se transforma una vez más el "partido de la revolución": de Partido de la Revolución Mexicana a Partido Revolucionario Institucional. El primer gobierno civil fue el de Miguel Alemán Valdés.⁵ En el periodo de los civiles México vive importantes transformaciones: el "milagro económico" de Miguel Alemán, se le concede el voto a la mujer (1953), se reduce la edad de votar de 21 a 18 años (1970) y la ley electoral se modifica en varias ocasiones desde 1963 con la finalidad de encontrar una pluralidad (tal como lo veremos en el inciso C). En efecto, la política de Miguel Alemán daba un giro ideológico hacia la derecha: la inversión privada era la base de la economía nacional. Luego, el gobierno de Ruiz Cortines enfrenta serios problemas con la clase trabajadora. En los años sesenta la sociedad mexicana se transforma: la juventud exigía mayor libertad, los trabajadores mejores salarios. El gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se enfrenta con un grave problema en la víspera de los juegos olímpicos. El conflicto estudiantil del 68 ensombrece la política nacional; la izquierda mexicana intenta sacar provecho de la situación, pero su representación dentro de las instituciones es casi inexistente hasta los años ochenta. Hasta entonces comienza a participar en el poder institucional. El último presidente de formación jurídica, fue Miguel de la Madrid, quien planteó las bases para una profunda reforma económica. Propuso por primera vez el ingreso de México en el GATT, planificó la primera etapa del TLC. Debido a los problemas económicos por los que atravesaba la nación, sus dos sucesores han sido economistas de formación: Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). Es pertinente remarcar que bajo éstos dos últimos gobiernos, los problemas políticos y sociales se agravan de una manera considerable.

En fin, el proceso histórico post-revolucionario de México se ha desarrollado bajo un sistema de partidos que no imponían dificultades al presidente para gobernar, pues contaba con una confortable mayoría parlamentaria que lo apoyaba en sus iniciativas. Ahora bien, este contexto que hemos descrito de manera superficial, ha totalmente cambiado. Ahora los candidatos del PRI se encuentran con una verdadera oposición. Además el candidato priísta a la Presidencia de la República, que era prácticamente el futuro presidente, no tiene segura su elección.

Veamos enseguida como la legislación electoral ha ayudado al incremento del pluralismo dentro del Congreso.

C / En la búsqueda del pluralismo

En el camino hacia el pluralismo encontramos dos grandes períodos, que a su vez encierran diversas etapas. El primero comprende de 1963 a 1977 y el segundo de 1977 a 1996.

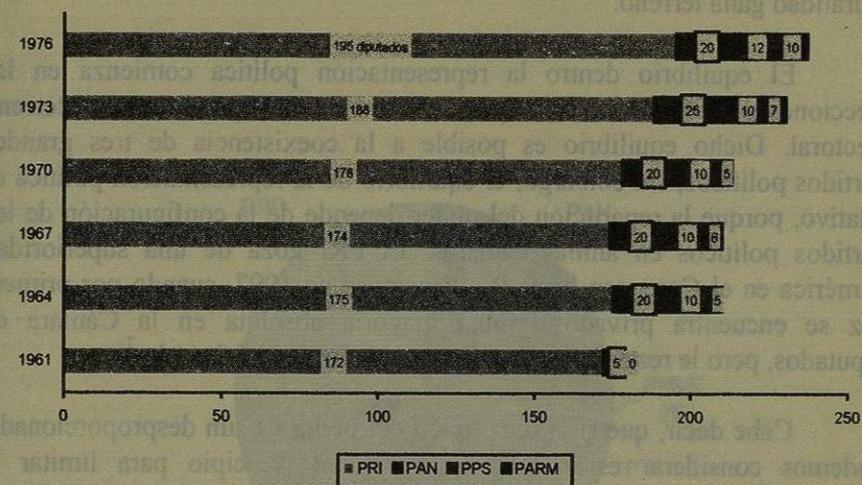
1. El primer período: 1963-1977

La búsqueda de la pluralidad comienza con la reforma electoral de 1963, misma que ha sido modificada en 1973. En efecto, por primera vez en México se intenta encontrar una pluralidad en el órgano legislativo. La reforma de 1963 proyecta la figura de "diputados de partido", que aparece en el artículo 52 de la Constitución, consistiendo en que todo partido que haya obtenido un porcentaje mayor a 2.5% de la votación total, se le acreditaban cinco curules en la cámara de diputados, con un tope de 20 diputados por partido. Se le asignaba otro diputado por este mismo concepto, siempre y cuando hubieran obtenido un porcentaje superior a 0.5%. Después, en 1973, otra reforma menor a la Constitución se da, afin de incrementar el número de "diputados de partido" al mismo tiempo que la barra legal obligatoria para la obtención de este beneficio se reduce de 2.5% a 1.5% y el número máximo de diputados por este concepto se incrementa a 25.

Por otra parte, el criterio para fijar el número de diputados era, desde 1917 hasta la reforma política de 1977, de acuerdo a la población habida dentro de un Estado. Así, de 1917 hasta 1942 la relación era de un diputado por cada 150,000 habitantes; después en 1951 se incrementa a 170,000 habitantes por diputado; en 1960 de 200,000 habitantes por diputado hasta llegar, en 1972 a 250,000 habitantes por un representante de la nación.

Ahora bien, si es cierto que los partidos minoritarios estaban representados en la Asamblea legislativa, no es menos verdad que su función de control sobre la acción del ejecutivo era nula. Esto en razón de que su representación en el órgano deliberativo era mínima. Veamos la siguiente tabla para ver como estaba representada la minoría en las siete legislaturas que comprenden el periodo de 1961 a 1976:

Relación de diputados de minoría: 1967-1976



2. El segundo período: 1977-1996

Siguiendo la boga de la democratización mundial, México busca una mayor pluralidad dentro de sus órganos políticos; es en ese sentido que Jesús Reyes Heróles propone la reforma política en 1977. Esta consistió en la introducción del sistema electoral mixto, con la finalidad de que la oposición estuviera mejor representada en el seno del Congreso. El sistema mixto consistía en elegir cierto número de diputados con un escrutinio mayoritario y otros serían designados por una elección proporcional. El territorio nacional es dividido en 300 circunscripciones para la elección mayoritaria y cinco circunscripciones para la elección de 100 diputados elegidos a la proporcional. La condición de acceso a la proporcional era de pasar la barra legal de 1.5% de la votación total. En 1986 el número de curules se incrementa de 400 a 500; el incremento tiene lugar en la elección proporcional, que va de 100 a 200 diputaciones. Esto se hace posible gracias a la presión ejercida por los partidos políticos, que comienzan a ser competitivos en el plano electoral. En este punto cabe precisar que una condición del partido en el poder se introdujo en la Constitución. Se trata de la cláusula de gobernabilidad. Esta consistía en asegurar una mayoría en la Cámara de diputados afin de asegurar la gobernabilidad interna de la cámara baja y darle, además, una seguridad al ejecutivo para que sus iniciativas fueran aprobadas. En caso de que ningún partido obtuviera la mayoría relativa en la elección, un número de curules necesarios se le otorgaba para obtener la mayoría requerida. Esta polémica cláusula es eliminada en 1993. Una vez más la presión de los partidos políticos se manifiesta eficazmente. Después, en 1994, el órgano electoral se independiza del Gobierno, pasando a ser un órgano autónomo; además, el Senado incrementa sus miembros de

Universidad Autónoma de Nuevo León
 Capilla Alfonso

Universidad Autónoma de Nuevo León
Capilla Alfonso de Herrera

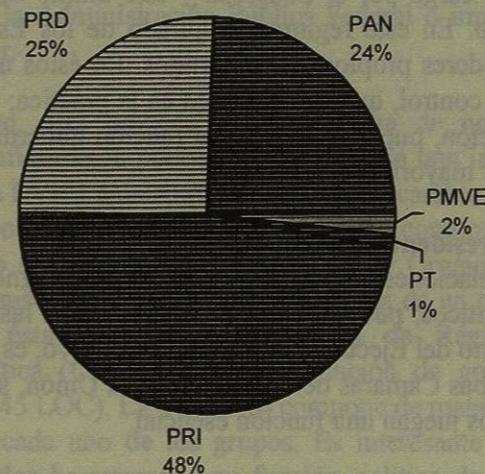
64 a 128 introduciendo la elección proporcional en ésta Cámara.⁶ La pluralidad gana terreno.

El equilibrio dentro la representación política comienza en las elecciones de 1988, cuando la oposición se hace más presente en el terreno electoral. Dicho equilibrio es posible a la coexistencia de tres grandes partidos políticos; sin embargo, el equilibrio de la representación política es relativo, porque la repartición del poder depende de la configuración de los partidos políticos en ambas cámaras. El PRI goza de una superioridad numérica en el Congreso hasta las elecciones de 1997, cuando por primera vez se encuentra privado de una mayoría absoluta en la Cámara de diputados, pero le resta, sin embargo ésta mayoría en el Senado.⁷

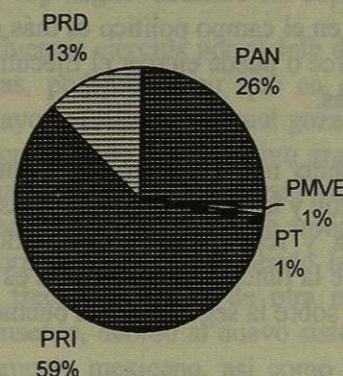
Cabe decir, que si la repartición del poder es aún desproporcionada, podemos considerar éstos cambios como un principio para limitar el presidencialismo, pues el presidente tendrá que negociar con su oposición en el seno del Congreso. Los debates en la LVII Legislatura confirman nuestra tesis.

Podemos concluir este punto diciendo que son los partidos políticos quienes han transformado la lógica política modificando las relaciones entre los Poderes Políticos de la Unión, pues han sido ellos el principal motor para arribar al pluralismo y así erradicar el presidencialismo a través de las alianzas entre ellos.

Configuración política del Senado de la República de la LVII Legislatura:



Configuración política de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura:



II / TRANSFORMACION EN LAS RELACIONES DE LOS PODERES POLITICOS DE LA UNION

Las relaciones entre los poderes políticos de la Unión, es decir entre el Ejecutivo y el Legislativo, corresponden a las de un régimen presidencial. Es decir, el Presidente es jefe de Estado y de gobierno, no pudiendo ser removido de su cargo por el Congreso y éste último no puede ser disuelto por el Ejecutivo. En este régimen, inspirado de los Estados Unidos, cada órgano tiene poderes propios y compartidos. En éstos últimos encontramos mecanismos de control, que son relativos en la práctica; y que además, en la actual Constitución, pueden bloquear la función gubernamental debido a la lógica del poder mayoritario.

A / Relación Presidente-partido-Congreso

Dentro de las relaciones institucionales no podemos ignorar la influencia de los partidos políticos; pues son éstos que dan vida a las instituciones. Toda proposición, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, es discutida en el seno de una o de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, siendo ahí donde los partidos políticos juegan una función esencial.

1. Relación entre el Presidente de la República y los líderes de las cámaras

La relación entre uno y otro ha cambiado radicalmente a partir de la LVII Legislatura en detrimento del presidente y en beneficio de los líderes de las Cámaras.

La relación jurídica que hay entre el Ejecutivo y los líderes de las Cámaras es el de informar, por parte de éstos últimos, sobre la composición de la Mesa Directiva (arts. 21 y 65 LOC⁸). Por el mismo conducto se harán las comunicaciones que las cámaras tengan que hacer al Jefe del Ejecutivo Federal. La relación en el campo político es más confusa, la podemos ver en la influencia que ejerce o puede ejercer el Ejecutivo en la nominación de los líderes de las Cámaras.

Para comprender mejor nuestro argumento, es pertinente diferenciar entre la Gran Comisión y la Mesa Directiva de las Cámaras. La primera tiene una función política y representa a los Estados federados y al Distrito Federal, mientras que la función de la segunda es de organización: dirigir las sesiones y de vigilar sobre la seguridad y la buena administración del interior de éstas.

La elección de los presidentes de la Gran Comisión en cada una de las Cámaras se lleva a cabo de manera distinta. En el Senado se elige por la mayoría de votos de los miembros que la integran (art. 92 LOC); mientras

que en la Cámara Baja se asigna automáticamente al coordinador del partido que obtenga la mayoría absoluta (art. 38-V). Es a los presidentes de la Gran Comisión que se les conoce como líderes de sus respectivas Cámaras, quienes de hecho, son nombrados por el Presidente de la República de entre sus hombres de confianza, pertenecientes a "su partido", siempre y cuando este goce de la mayoría absoluta. Dentro del antiguo esquema, una vez concluido el periodo de la Legislatura, estos pasaban a ocupar importantes puestos dentro de la Administración Pública Federal o importantes puestos de elección popular.

Ahora bien, ésta práctica presidencialista de nominación se ve limitada por la configuración política dentro de cada una de las cámaras. En la Cámara Baja de la LVII Legislatura se presenta un cambio importante en el plano jurídico y político. En efecto, ante la nueva composición de ésta, la Gran Comisión no se puede integrar según la Ley Orgánica del Congreso (LOC), ya que la ausencia de una mayoría absoluta de un partido impide su existencia. Ante ésta situación la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) asume la función de gobierno de dicha cámara (arts. 38 y 45 LOC). La CRICP se compone de manera plural, por los coordinadores de cada uno de los grupos. Es interesante observar que la Cámara de diputados ha retomado su función política de control sobre el ejecutivo y su función jurídica de crear leyes por su propia iniciativa. Prueba de ello es la función hasta ahora realizada de los coordinadores de los grupos del PAN, PRD, PMVE y PT, quienes aliados bajo el nombre que se le conoció como Grupo de los Cuatro (G-4) firmaron, haciendo uso de su autonomía constitucional en lo que concierne a su autogobierno (arts. 70 y 77-III C), el acuerdo plenario llamado: "*Acuerdo para el logro de la independencia, autonomía y gobierno democrático de la Cámara de diputados de la LVII Legislatura*". El nombre dice mucho en sí mismo.

En cuanto a la influencia ejercida por el Jefe del Ejecutivo sobre los líderes de ambas Cámaras, podemos decir que en el Senado es todavía manifiesto, debido a la mayoría priísta de la cual goza; mientras que en San Lázaro, su líder se ha independizado del Ejecutivo gracias a la composición plural donde el PRI es minoría frente a la "*alianza mayoritaria*". A nuestro parecer, de ahora en adelante, la composición de ambas cámaras será plural y sin mayoría absoluta para ningún partido, siendo las alianzas entre ellos que veremos de manera frecuente. Dicho de otra manera, toda decisión deberá ser tomada por consenso, debido al nuevo sistema de partidos. Bajo esta perspectiva, el parlamento mexicano, así como los partidos políticos representados en su seno, retomarán sus facultades constitucionales de control y de legislación de una manera autónoma dando así fin al presidencialismo.

1. Relación entre el Presidente de la República, Partidos Políticos y Grupos Parlamentarios

Los miembros de las Cámaras del Congreso de la Unión se organizan en grupos parlamentarios. Jurídicamente el Presidente de la República no tiene ninguna relación con estos; políticamente sí.

Los grupos parlamentarios son los principales actores [en la vida parlamentaria] ya que estos son el medio por el cual se opera la confluencia entre lo político y lo institucional⁹. La Constitución (art. 70) reconoce que la "ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en el Congreso". Lo que nos llama la atención de este artículo es que solo hace alusión a los diputados ignorando a los senadores; mas sin embargo la LOC (arts. 31 y 94) reglamenta de todas maneras lo concerniente en ambas cámaras. Para su composición se requiere un mínimo de cinco diputados (art. 31 LOC) y de tres senadores (art. 95 LOC) pertenecientes a un mismo partido político. En la LVII Legislatura existen cinco grupos tanto en la Cámara de diputados como en el Senado, a saber PRI, PAN, PRD, PMVE y PT.

La función primordial de los grupos parlamentarios es de representar a sus respectivos partidos, defendiendo sus puntos de vista y sus programas por los cuales han sido elegidos por el voto popular. Esta relación partidolegisladores afecta de manera directa al Presidente, ya que toda política del ejecutivo debe ser aprobada por los parlamentarios. Esto a pesar de que en todo régimen presidencial, el presidente no presenta una declaración de política general o moción de confianza como sucede en un régimen parlamentario. La influencia que ejerce el Congreso sobre la política presidencial nos parece, a simple vista, un poco ambigua; pero tomemos en cuenta que siguiendo la constitución (art. 74-IV), los diputados deben aprobar o rechazar¹⁰ el presupuesto de egresos de la Nación, donde el Ejecutivo Federal organiza el gasto para la aplicación de las políticas públicas. Anteriormente, en la práctica presidencialista, el presidente en turno jamás había tenido problema alguno para la aprobación de sus iniciativas, gracias a la mayoría priísta. Práctica que ha llegado a su fin. Podemos constatar nuestra tesis observando las deliberaciones entre los grupos parlamentarios llevadas en San Lázaro en diciembre de los años de 1997 y de 1998, donde la "alianza mayoritaria": PAN, PRD, PMVE y PT ha obligado al Presidente Zedillo a negociar y modificar su programa de gasto público para los años 1998 y 1999. Es en ese intenso debate que hemos visto las posiciones de los grupos parlamentarios. Por un lado los partidos de izquierda (PRD, PMVE y PT) proponían un incremento en el gasto social, reducción al IVA y mayores impuestos a las empresas; mientras que la

derecha (PAN), exigía más recursos para los estados federados. El PRI, por su lado, defendía (naturalmente) la iniciativa del Ejecutivo. Felizmente el Presidente encontró una alianza con el PAN, para hacer aprobar su iniciativa. Decimos felizmente por que en el caso contrario, es seguro que una parálisis en la función gubernamental hubiera oscurecido el panorama político, desembocando en consecuencia una crisis constitucional. Lo anterior en razón que la actual Constitución no prevé una salida a una situación tal; ya que si los grupos parlamentarios rechazan el presupuesto de egresos, el ejecutivo no podrá ejercer ningún gasto.¹¹

Para concluir este punto, podemos decir que la relación presidente, grupos parlamentarios y partidos políticos la encontramos en las negociaciones concernientes a la aprobación de las iniciativas provenientes del Ejecutivo y en los actos de control parlamentario sobre la acción del Gobierno. Es así como el Presidente Zedillo a tenido que negociar sus políticas públicas con las dirigencias nacionales de los partidos políticos, los grupos parlamentarios y de su lado algunos Secretarios de Estado designados por él mismo.

Enseguida estudiaremos como afecta, ésta relación netamente política, los poderes constitucionales de uno y otro órgano.

B / Poderes constitucionales del Ejecutivo y del Congreso

A fin de realizar sus mandatos constitucionales, los Poderes Políticos de la Unión son previstos de diversas facultades y obligaciones. Encontramos poderes que para su utilización no necesitan ninguna autorización, se trata de poderes propios; también hay poderes que su realización requiere de ciertos requisitos, como la autorización o consentimiento de un órgano sobre el otro. Veamos entonces un extenso pero útil inventario de los poderes constitucionales.

1. Poderes propios

a) Poderes propios del Ejecutivo

A diferencia de un régimen parlamentario, donde el Poder Ejecutivo es dual, el régimen presidencial es unitario. El Presidente es Jefe de Estado y de gobierno. Los poderes que la Constitución le confiere son de carácter permanente o temporal, dependiendo si se trata de una acción política interior o exterior, o aún, de una situación de emergencia.

2) Poderes Permanentes

Estos son indispensables en todo momento para el buen desarrollo político, social y económico de la nación. Tienen además, relación con la organización del Ejecutivo, con el Parlamento y con el poder judicial.

- Poderes permanentes en relación con el Ejecutivo mismo
Hay que recordar que el Ejecutivo realiza funciones como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Jefe de la Administración Pública Federal.

❖ La función de Jefe de Estado

Bajo esta condición el Presidente vigila lo concerniente a la seguridad del país y las relaciones internacionales de la nación. En efecto, es el representante de la nación frente a la comunidad internacional, motivo por el cual dirige la política exterior y los tratados internacionales (art. 89-X). También decide sobre la participación del país en los organismos internacionales (art. 133). Para ayudarse en esta tarea, nombra agentes diplomáticos y sus representantes en los organismos internacionales (art. 89-III). Acredita, además, los embajadores y los enviados extraordinarios de otros países según la convención de Viena de 1961.

❖ Funciones de Jefe de Gobierno

Estas son las más importantes de todos sus poderes, en razón que el Presidente es el responsable político del País. Ejerce su poder político a través del Gobierno y debe, apoyándose en su "Plan nacional de desarrollo", asegurarse del desarrollo del país y del buen funcionamiento de las Instituciones según la Constitución (arts. 25 y 26). En este concepto sus prerrogativas y obligaciones son múltiples: la iniciativa de ley (art. 71-I); la promulgación de leyes y su ejecución a través de su poder de reglamentación (art. 89-I); la nominación de los secretarios de Estado y los altos funcionarios de la Administración Pública Federal, propone, además al Senado, al Procurador General de la República (art. 89-II); a los oficiales del ejército y de la Fuerza Aérea (art. 89-V); propone así mismo una terna para la nominación de los 11 Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 89-XVIII); igual de los Magistrados del Tribunal Agrario (art. 27-XIX); puede conceder el derecho de gracia (art. 89-XIV); por otra parte, dirige la educación del país (art. 3-II); en fin, esta obligado a informar anualmente, por escrito, al Congreso sobre la situación que guarda la Administración Pública Federal (art. 69).

❖ Funciones de Jefe de la Administración Pública Federal

El Ejecutivo asegura la prestación de servicios públicos. Este principio es inspirado de la doctrina francesa: *el derecho administrativo es el derecho del servicio público*.¹² Para el cumplimiento de ésta función, la Constitución obliga al Presidente a asegurar la habilitación de puertos marítimos, de aduanas y de carreteras (art. 89-XIII). La administración de empresas

públicas esta igualmente bajo su responsabilidad (art. 90). También tiene el poder de expropiación por causa de utilidad pública – siempre y cuando el Congreso Federal y/o locales, según el caso, determinen y declaren la utilidad pública¹³ (art. 27-2). En fin, puede también conceder privilegios a los inventores e investigadores a fin de favorecer la ciencia (art. 89-XV).

En lo concierne a los Departamentos Administrativos, podemos decir que estos son teóricamente autónomos en sus decisiones, pero económicamente dependientes de la Administración Pública Federal o en el caso del Departamento del Distrito Federal del Congreso de la Unión (a pesar que su gobernante es elegido popularmente por el voto universal).

- Poderes permanentes en relación con el Congreso

En este concepto consideramos que los poderes del Ejecutivo son importantes. En caso de desacuerdo entre las Cámaras para fijar la sede de sesiones en casos excepcionales, el Presidente escogerá el lugar (art. 68). El Presidente de la República deberá ser informado por los Presidentes de las Cámaras sobre toda resolución tomada por ellas mismas, para que sean publicadas en el Diario Oficial de la Federación (art. 70-1). Por otra parte, el veto parcial y global (art. 72-c) o aún el veto de bolsa¹⁴ son los más importantes poderes sobre el Congreso.

- Poderes permanentes en relación con el Poder Judicial

En la reorganización del Poder Judicial, un Consejo de la Judicatura Federal es creado con el fin de crear una independencia de este Poder de la Unión con relación a los otros. El dicho Consejo se compone de siete miembros de los cuales uno es nombrado por el Presidente de la República (art. 100-2). Por otra parte, el control de constitucionalidad a sido una de las preocupaciones de todos los "reformadores de la política mexicana" que están en busca de la democratización del sistema político. Motivo por el cual el Presidente puede demandar a la SCJN, a través de su Procurador de Justicia, la inconstitucionalidad de una ley federal o local (art. 105-II).

2) Poderes Excepcionales

Entendemos por poderes excepcionales, todos ellos que no son utilizados mas que de manera extraordinaria. Es decir, en caso de una crisis grave o para garantizar la seguridad nacional.

- Los Plenos Poderes

La Constitución prevé éstos poderes (art.29) para situaciones de urgencia tales como invasión, perturbación grave de la paz o cualquier situación que

ponga en riesgo la seguridad de la sociedad. Si el país se presenta en una de éstas situaciones, entonces el Presidente concentrará los poderes de la Unión en sus manos. Pero un decreto es necesario para su utilización donde se especifique el tiempo y si será en todo el territorio nacional o en una región determinada. Para que el mandatario no abuse de este poder, el acuerdo de la mayoría simple del Congreso es necesario.

- La seguridad nacional

El Jefe de Estado dispone de las fuerzas armadas, del ejército, de la marina de guerra, y de la fuerza aérea (art. 89-VI), así mismo de la guardia nacional (art. 89-VII).

Igualmente que el Presidente el Congreso esta previsto de medios de acción para el desarrollo de sus funciones.

b) Poderes propios del Congreso

La función natural del legislador es de hacer leyes, de ahí el nombre de Poder Legislativo. Sin embargo, la lógica del poder mayoritario a cambiado la función real de los legisladores. Desde hace tiempo ellos no tienen el monopolio de la creación de la ley, ya que lo comparten con el Ejecutivo dentro del esquema de la colaboración de poderes. En el contexto de cualquier democracia en el mundo, observamos que los parlamentos cumplen dos misiones fundamentales: votar las iniciativas de ley que les presente el Ejecutivo y controlar la acción gubernamental. Procedamos enseguida a analizar estas misiones.

1) Poder de legislación

Este es un poder relativo. Por que si el partido al cual pertenece el legislador no tiene la mayoría necesaria para aprobar una iniciativa de ley por él presentada, difícilmente se aprobará; salvo que encuentre una alianza para este propósito. Es por ésta razón que decimos que son los partidos políticos que aprovechan al máximo, siendo esta la lógica del poder mayoritario siguiendo la descripción de Jean-Claude Colliard.¹⁵ Es dentro de este esquema que el PRI ha sido dominante, debido a la ausencia de partidos políticos competitivos, quienes hasta los años ochenta comienzan a tener más presencia en el plano institucional. Ahora bien, ya una vez "despierto" el Congreso de la Unión, conviene analizarlo en cada uno de sus componentes en particular. Es decir, los poderes del Congreso General, de los diputados, de los senadores y de la Comisión permanente.

- Poderes exclusivos de los diputados y de los senadores

Con la excepción de la creación de sus propios reglamentos internos (art. 77-I), podemos constatar que sus poderes son mas bien de control que

legislativos, porque los parlamentarios no tienen la exclusividad, que en principio debe pertenecerles, de la iniciativa de ley (art. 71-II) así como la votación de esta (art. 72-d-h). Deducimos lo anterior en razón que la mayor parte de las iniciativas provienen del Ejecutivo o aún de los Secretarios de Estado, que a través de "sus hombres" en el Congreso las presentan. Además, si un legislador presenta una iniciativa por su propia cuenta, se encontrará que la Mesa Directiva de la Cámara de que se trate, no le dará el mismo seguimiento ni el interés correspondiente contrariamente que si la iniciativa proviniera de un grupo parlamentario.

Así lo hemos constatado en la Cámara de diputados de la LVII Legislatura, donde los partidos políticos son los que comandan.¹⁶

En lo concerniente a la votación, consideramos que se trata de un medio de control al mismo tiempo que una función legislativa.¹⁷

- Los poderes exclusivos del Congreso¹⁸

Siguiendo la lógica del régimen presidencial, encontramos ciertas limitantes del Ejecutivo con relación al Congreso. La competencia legislativa del Congreso consiste en crear las bases, dentro de las cuales, el Ejecutivo pueda endeudar al Estado, elaborar leyes concernientes al derecho marítimo, de guerra y sobre la organización de la guardia nacional, crear igualmente leyes sobre la nacionalidad y la condición jurídica de los extranjeros, hacer leyes concernientes a la comunicación y correos, así como sobre la utilización de aguas, legislar también sobre la fabricación de la moneda, organiza también por medio de la ley, la diplomacia, la concesión de una amnistía, la creación de leyes para coordinar las relaciones entre los Estados, establecer impuestos, legislar sobre el desarrollo económico y social de la nación, crear leyes de control sobre la inversión extranjera, sobre la ecología, la creación y organización de los tribunales administrativos, legisla también sobre el Distrito Federal (art. 122-A base 5-F).

Ahora bien, es pertinente reconocer que, en el caso mexicano, esos poderes pertenecen relativamente al Congreso, en virtud de la omnipresencia del Ejecutivo sobre la actividad parlamentaria.

- Los poderes exclusivos de la Comisión Permanente

En materia de legislación, ésta Comisión recibe las iniciativas de ley que le son presentadas para que ella misma las envíe a la comisión respectiva, afín que en el periodo inmediato posterior de sesiones comience su proceso legislativo; por otra parte, también esta facultada para aprobar las nominaciones que le haga el Ejecutivo (art. 79).

2) Poderes de control

Estos poderes son jurídicamente relativos; pero políticamente efectivos. Ciertamente, en la lógica mayoritaria los partidos minoritarios no pueden limitar la acción de la mayoría; sin embargo, la minoría puede hacer manifestaciones públicas, expresando su desacuerdo con la mayoría parlamentaria o gobernante. Ahora bien, si la mayoría parlamentaria, en una o en las dos cámaras se opone a la mayoría presidencial, el Ejecutivo estará obligado, para que sus iniciativas sean aprobadas, a negociar con uno o varios grupos parlamentarios. Es entonces que los poderes de control son jurídica y políticamente efectivos.

De igual manera que los poderes de legislación, los poderes de control varían para los diputados con respecto a los de los senadores.

- Control de los diputados

El control de los diputados se ejerce sobre el Gobierno, la constitucionalidad de la ley y sobre la responsabilidad excepcional de los parlamentarios y de los funcionarios públicos.

Sobre el Gobierno. Los diputados gozan de los más importantes controles constitucionales sobre el Ejecutivo. Ellos aprueban o no cada año el presupuesto de egresos. Además controlan, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, los gastos del Gobierno para aplicar las políticas públicas, ya que todo gasto debe figurar en la ley de egresos (art. 74-IV). Hay que precisar que este poder, además de control, es también un poder de disuasión, por que los diputados pueden bloquear la política gubernamental, rechazando aprobar el presupuesto de egresos del Ejecutivo, obligándolo a negociar con ellos. Otro control, también eficiente, es el de investigación, que lo ejercen a través de las comisiones de investigación (art. 93). Por este medio pueden hacer comparecer a un funcionario público delante de la Cámara.

En cuanto al control de la constitucionalidad, el 33% de los miembros de la Cámara (165 diputados), pueden demandar a la SCJN la inconstitucionalidad de una ley. Esta nueva disposición fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996. El objetivo de esta reforma constitucional es de dar a la SCJN el control abstracto sobre la constitucionalidad de las leyes y de la anulación en su caso.

En cuanto a la responsabilidad excepcional, los diputados pueden pronunciarse sobre la *procedencia* de un juicio en contra de un parlamentario o de algún funcionario público. Este procedimiento es indispensable para que un congresista o funcionario pueda ser objeto de un juicio penal (arts. 74 y 111). En lo concerniente al *juicio político*, la Cámara de diputados conoce

sobre la responsabilidad, sin juzgar, del Presidente de la República, y además se constituye en Cámara de acusación en contra de algún funcionario público o congresista (arts. 74-V, 109, 110 y 111).

- Control de los senadores

La función de éstos es de análisis, de nominación, para señalar la inconstitucionalidad de una ley y de investigación.

El control de análisis consiste en examinar la política exterior llevada a cabo por el Ejecutivo. Si están de acuerdo con su política, los tratados internacionales firmados por el Jefe de Estado, deben ser aprobados sin problema (art. 76-I). Con el objetivo de que la democracia no sea amenazada y que la soberanía de los Estados Federados no sea afectada de igual manera sucede en materia de seguridad, donde la Cámara Alta analiza y autoriza el desplazamiento de tropas militares en el interior o exterior del país (arts. 76-III IV y 79-I). Los senadores nombran, además, dos consejeros en el Consejo de la Judicatura Federal (art. 100-2).

Igual que los diputados, los senadores pueden demandar a la SCJN la inconstitucionalidad de una ley federal o local, donde un mínimo de 42 legisladores (33%) es necesario (art. 105-II).

Otro punto parecido de los senadores es el poder de investigación (art. 93). Una vez rendida la conclusión de una comisión de investigación, los senadores juzgarán sobre la responsabilidad de un funcionario o de algún colega. El control jurisdiccional de los senadores es en el juicio político. Aquí los senadores juzgarán sobre la responsabilidad de un funcionario público o del Presidente de la República (arts. 76-VII, 109-I, 110 y 111).

- Control del Congreso

Este se orienta en cuatro direcciones: la actividad presidencial, el federalismo, los controles propios del proceso legislativo y las acciones del Congreso de naturaleza administrativa.

Los controles del Congreso sobre la actividad presidencial. Este autoriza al Presidente a salir del país (art. 88), de ausentarse temporalmente del cargo (art. 73-XXVI) y acepta su dimisión (arts. 73-XXVII y 86). Así los cuatro partidos de la oposición presidencial, (PRD, PAN, PVEM y PT) modifican la demanda del Presidente Zedillo, el 5 de noviembre de 1997 para ir en visita de Estado a cuatro países, autorizándolo a asistir únicamente a Venezuela y a Canadá. Situación inimaginable hace algunos años atrás. Por otra parte, el Congreso acuerda al Presidente la suspensión de las garantías individuales (art. 29) así mismo acuerda el endeudamiento del Estado, cada año (art. 73-VIII).

Las atribuciones sobre el federalismo. El Congreso puede admitir (art. 73-I) y crear (art. 73-III) nuevos Estados dentro de la Unión Federal. Es así como el Congreso determinó en 1974 que los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo devengan Estados miembros de la Federación Mexicana.¹⁹

Los controles nacidos del proceso legislativo. Aquí encontramos la creación de impuestos (art. 73-VII), donde raramente hemos visto la aplicación de ésta disposición. Fuera de ésta prerrogativa, el Congreso beneficia de tres controles de disuasión en caso que las mayorías presidencial y parlamentaria sean contrarias. El primero es la creación de la ley (art. 73-III, XIII, XVI, XVII, XIX, XX, XXI, XXIII, XXIV, XXIX-a-h, XXX), en razón que, a través de la ley, en un régimen democrático, el Congreso puede obligar al Ejecutivo a desarrollar ciertas disposiciones deseadas por el Poder Legislativo. ¿No se trata de un Gobierno de leyes? El segundo control es el veto legislativo, porque en caso de una contradicción de mayorías, los parlamentarios pueden forzar al Presidente a negociar con ellos. Si es que el Presidente desea que su iniciativa sea aprobada (art. 72).

En fin, la demanda de toda información solicitada por el Congreso, en el cuadro de una investigación o de una aclaración (art. 77-II). Esta prerrogativa obliga a la Administración Pública Federal a que cumpla con el presupuesto aprobado por los legisladores, por que en todo momento la oposición presidencial puede activar una investigación en perjuicio de la imagen del Ejecutivo y en consecuencia de su Gobierno.

Las acciones del Congreso de naturaleza administrativa. Estas son directas e indirectas. Las primeras consisten en la creación de organismos tales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (art. 102-B), creado el 28 de enero de 1992. Otra facultad es la creación o supresión de empleos públicos federales (art. 73-XI). Por último, *"la obligación de establecer, organizar y financiar escuelas rurales, en todos los niveles y que impulsen, además, la investigación científica y la cultura"* Esta disposición constitucional nos parece absurda, del hecho que ésta función esta lejos de la naturaleza y de la lógica estructural y funcional del Congreso.

En cuanto a la acción de control indirecto, podemos citar el derecho que tienen los parlamentarios de ser informados, cada año, sobre el estado que guarda la Administración Pública Federal (art. 69).

Finalmente, un control difícilmente aplicable, por razones evidentes, es la declaración de guerra (art. 73-XII). Normalmente es el Jefe de Estado que hace este tipo de declaración, ya que cuenta con todos los elementos de

información necesarios. Empero, el Congreso debe crear una ley especial de carácter temporal.

- Control de la Comisión Permanente

Fuera de los periodos de sesiones ordinarias (del 16 de diciembre al 15 de marzo y del 15 de marzo al 1 de abril), ésta Comisión, integrada por 37 miembros de los cuales 19 son diputados y 18 senadores, nombrados en el seno de sus Cámaras, tomará algunos de los poderes del Congreso. Estos son: recibir el juramento del Presidente de la República por interinato (art. 79-II); autorizar al Presidente para salir del País (art. 88); autorizar a este mismo y a los congresistas a separarse temporalmente de su responsabilidad (art. 79-VIII); ratificar los nombramientos hechos por el Ejecutivo que requieran la autorización del Congreso (art. 79-VII); autorizar la movilización de tropas (art. 79-I).

La Comisión Permanente acuerda la convocación a una(s) sesión(es) ordinaria(s) del Congreso General o de alguna de sus cámaras (arts. 67 y 79-IV). En este punto, la Constitución no es muy clara, porque la Comisión acuerda y el Presidente convoca (art. 89-XI). En ésta circunstancia nos preguntamos ¿qué pasaría si la Comisión Permanente, integrada por una mayoría hostil al Presidente acuerda una sesión extraordinaria y el Presidente rechaza de firmar el decreto de convocación? Seguro que la sesión extraordinaria no se celebraría y en consecuencia, habría con toda seguridad fricciones entre ambos poderes de la Unión.

En fin, si los poderes propios son importantes, los poderes compartidos no lo son menos.

2. Poderes compartidos

El objetivo buscado de la Constitución de otorgar facultades compartidas entre los Poderes Políticos de la Unión es de equilibrar el poder político. Comprendemos por poderes compartidos la proposición o la decisión tomada conjuntamente entre el Presidente y los congresistas. Ahora bien, éstos poderes son relativos si la mayoría parlamentaria es coincidente con la mayoría presidencial, llevando en consecuencia una predominancia del Jefe de Estado sobre el otro poder. Lo anterior se refleja tanto en la política interior como en la exterior.

1) En política interior

En este dominio encontramos poderes compartidos entre el Presidente y el Senado y entre el Presidente y el Congreso General. En cuanto a los diputados, la Constitución no prevé relaciones específicas con el Ejecutivo.

a) Entre el Presidente y los senadores

El Presidente propone y los senadores aprueban. La complejidad para ciertas nominaciones se encuentra en la mayoría exigida para su aprobación, que puede ser simple, absoluta o calificada.

- Poderes de nominación

En materia económica, el mandatario propone el candidato a ocupar el puesto de Gobernador de la Banca de México, así como sus cinco subgobernadores, para los cuales se necesita la mayoría simple (arts. 28 y 38 Ley del Banco de México).

En el federalismo, en el caso que el Senado declare la desaparición de los poderes locales de un Estado o del Distrito Federal, el Presidente le propone una terna para que escoja un gobernador interino. La aprobación de dos tercios de los miembros presentes es indispensable (arts. 76 V, IX y 122).

En lo relativo al Poder Judicial de la Federación, la nominación de los 11 Ministros se hace mediante una selección realizada, para cada Ministro, por los senadores de entre la terna presentada por el Ejecutivo. Dos tercios de la votación senatorial es necesaria (arts. 76-VIII, 89-XVIII y 96).

En lo que concierne a la seguridad de la Nación, el Presidente propone, igualmente al Senado, al Procurador General de la República, a los coroneles y otros jefes superiores del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana. La mayoría simple del Senado debe aprobar (arts. 76-II, 89-III, IV, IX, XVII y 79-VII). Así, 110 nominaciones de militares han sido aprobadas por el Senado en el periodo de sesiones (del 15 de marzo al 1 de abril de 1998).²⁰

b) Entre el Presidente y el Congreso

En este punto, las relaciones se dan entre el Legislativo con la Administración Pública Federal.

- En las políticas públicas

El proyecto de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, según la Constitución, debe ser elaborado de manera democrática. El Congreso participa en su elaboración (arts. 25 y 26). En este punto encontramos un matiz parlamentario, por que el Ejecutivo dirige el Plan Nacional de Desarrollo, pero debe tomar en cuenta a la sociedad y al Congreso, teniendo, este último, facultad de participar activamente en la medida que la ley se lo

permita.²¹ Cabe remarcar que si una mayoría parlamentaria opuesta al Presidente persiste, el sistema político puede transformarse en un sistema *congresional*, como el descrito por Woodrow Wilson. Pues a través de la ley, puede obligar al Ejecutivo a su ejecución, *so pena* de un juicio político en virtud de cometer una falta grave como lo es el no respeto a la Constitución.

- En el proceso legislativo

El Gobierno debe funcionar; y para eso requiere de ciertos mecanismos para poder aplicar su programa, por el cual fue elegido. En tanto que gobierno de leyes, ciertos mecanismos como el decreto y la iniciativa de ley es de fundamental importancia para la acción gubernamental. Estos dos mecanismos son previstos en la Constitución (71-I). Sobre este punto ciertos constitucionalistas y politistas argumentan que el presidencialismo mexicano ha sido legitimado gracias al PRI, motivo por el cual no ha habido verdaderas deliberaciones en el Congreso; sin embargo el esquema de hoy, ya no es el mismo y en un momento de conflicto, dentro de las estrategias del poder, esta prerrogativa puede tomar importancia política.

En cuanto a las iniciativas, es evidente que la mayor parte provienen del Ejecutivo. Podemos verlo en todas las democracias del mundo. Y en México lo constatamos en el segundo periodo de sesiones de la LVII Legislatura. En el proceso legislativo, el Presidente puede depositar sus iniciativas ya sea en la Cámara de diputados o en el Senado.²² Así fueron depositadas por el Ejecutivo, en el periodo mencionado, 50% de iniciativas en San Lázaro y el otro 50% en Xicoténcatl. Es evidente que el Presidente escogerá la Cámara que le conforte más. Donde su partido tenga mayoría.

En lo concerniente al veto, el mandatario puede utilizar dos veces ésta prerrogativa en una misma iniciativa, mientras que los parlamentarios una sola vez. Ahora bien, el veto presidencial puede ser superado por el voto de las dos terceras partes de los congresistas presentes, mientras que el veto parlamentario obliga al presidente a insistir en el siguiente periodo de sesiones (art. 72).

En cuanto a una reforma constitucional, el consenso se impone. En efecto, el voto de las dos terceras partes mas el 51% de las Legislaturas locales (art. 135) es necesario para que ésta sea realizada. Por otra parte, la nueva redacción del artículo 53-IV de la Constitución limita la presencia de los partidos políticos en la Cámara Baja. Ningún partido político puede tener mas de 300 miembros en ésta Cámara. En ésta circunstancia ningún partido puede tener la mayoría requerida para una reforma de ésta magnitud.

2) En política exterior

Aquí contrariamente que en materia económica, el Senado domina sobre los diputados en lo concerniente al control parlamentario.

- En materia de defensa

La declaración de guerra hecha por el Presidente debe ser aprobada por la mayoría simple del Congreso; además, la creación de una ley especial es obligatoria (art. 89-VIII). Ahora bien, el Ejecutivo no tiene la exclusividad de una declaración bélica, pues el Congreso goza igualmente de ésta prerrogativa (art. 73-XII). Esta prerrogativa ha sido utilizada en una ocasión: durante la segunda guerra mundial, cuando el Presidente Manuel Avila Camacho declara la guerra a los países del Eje.

- En la diplomacia

La política exterior de México es dirigida por el Jefe de Estado, misma que debe ser ratificada por el Senado (arts. 76-I, 89-X y 103). Así es como se han llevado a cabo los tratados firmados con los Estados Unidos, Canadá y últimamente con Europa. Estos son esencialmente en materia de comercio, educación, lucha contra el narcotráfico, extradición, etcétera. Por otra parte, el Senado controla, por su poder de ratificación, las nominaciones de embajadores y de cónsules propuestos por el Jefe de Estado, donde la mayoría simple es necesaria (arts. 76-II, 89-III y 79-VII). Durante el segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de la LVII Legislatura, 19 ratificaciones y 9 permisos se concedieron en el servicio diplomático.²³

Una vez vistos los poderes constitucionales y las limitantes que imponen los partidos políticos debido a las mayorías exigidas para la aprobación de determinadas acciones de ambos poderes, pasemos a analizar en que consiste ésta lógica.

C / La lógica del poder mayoritario

A lo largo de nuestro trabajo hemos hecho mención del poder mayoritario; es momento de hacer alusión al termino. Una vez definido procederemos a explicar por qué éste exige la reforma constitucional del México de hoy.

El poder mayoritario nace de una bipolarización. Es decir, la manifestación en favor o en contra de alguna política. La bipolarización se puede manipular por diversas maneras: por un escrutinio donde la mayoría

absoluta sea requerida, o aún por un sistema proporcional como la elección legislativa en México, donde la elección proporcional se liga a la mayoritaria, que al mismo tiempo depende de una barra legal exigida (porcentaje mínimo de votos para tener acceso a la proporcional) y una repartición de curules con base al más alto porcentaje obtenido de votos.²⁴ Sin embargo se puede debatir que el sistema electoral mixto, como es el caso de México, no favorece una bipolarización sino a un sistema múltiple de partidos, cosa que es cierto, pero no obstante este argumento válido, existen otros factores de hecho que bipolarizan la vida política. Nos referimos a la política gubernamental, donde los partidos políticos representados en el Congreso se manifiestan en favor o en contra. Si estamos de acuerdo con este último argumento, lo estaremos también que existe una bipolarización en la política mexicana a pesar del multipartismo reciente. ¿No hemos visto en la LVII Legislatura que el Presidente necesita del apoyo político y jurídico del Congreso para la aprobación de sus iniciativas? ¿No hemos visto que todas las alianzas celebradas, o la mayor parte, son en torno a las iniciativas provenientes del Ejecutivo?

Las ventajas de la democracia mayoritaria es que se crea un régimen gobernable. Pero en el caso de México, ésta se ha dado, en el nuevo sistema político que acaba de nacer, gracias a la conciencia de los actores políticos: presidente y legisladores y no a mecanismos constitucionales. Los actores de los cuales hacemos referencia han sabido solucionar los conflictos suscitados mediante acuerdos a través de sus partidos políticos. Pero, ¿qué sucedería si no se llegara a un acuerdo? Hemos visto en el inciso B de ésta segunda parte los poderes constitucionales de ambos actores y las mayorías requeridas para la aprobación de las iniciativas y/o nominaciones presentadas por el Ejecutivo. Es en este punto que la Constitución de 1917 padece de deficiencias para prevenir conflictos entre los Poderes Políticos de la Unión, situación que pone en riesgo la estabilidad política del régimen.

Los principales puntos de conflicto (o posible conflicto) se dan en la función de gobierno, basada en la ley, que es ejercida por el Ejecutivo. Es por eso que a pesar de la división rígida de poderes, necesita el apoyo del Congreso de la Unión.

En el actual contexto político existen cinco partidos en el seno del Congreso: PRI, PAN, PRD, PT y PMVE (los mismos en ambas cámaras). Un factor importante es la contradicción de mayorías entre el Ejecutivo y el Legislativo (al menos en la Cámara de Diputados), situación que complica la aplicación de la política presidencial y en consecuencia de la función gubernamental. Es por consenso que el Presidente de la República puede hacer aprobar sus iniciativas; de otra manera estará impedido a realizar su función de gobierno.

Bajo este esquema el Presidente está obligado a realizar alianzas con los partidos que se oponen a su política. Recordemos que en la realización del Plan Nacional de Desarrollo participan los legisladores que al mismo tiempo representan a la nación y se organizan en grupos políticos que representan a sus partidos. Ahora bien, en este punto la Constitución no hace mención expresa de sanción alguna si el Ejecutivo ignora las recomendaciones hechas por los legisladores para que se incluyan en el PND. Sin embargo los legisladores tomarían revancha al momento de analizar la iniciativas de las leyes de ingreso y de egresos de la federación presentadas por el jefe de gobierno. O aún, se podría argumentar que el Presidente de la República faltaría a su juramento de respetar la Constitución y entonces podría ser sujeto a juicio político.

Por otra parte, la mayoría requerida para la aprobación de ciertas funciones gubernamentales, sea relativa, absoluta o calificada, hace reflexionar sobre la gobernabilidad del régimen. Sobre todo si tomamos en cuenta que ningún partido goza (posiblemente no gozará más en el futuro) de una mayoría en la Cámara de diputados, y posiblemente tampoco en la de senadores para la próxima legislatura. Este es el nuevo contexto de la política mexicana.

Lo anterior, se da en virtud de que es precisamente el ciudadano quien reparte el poder a través del voto, distribuyéndolo entre los diversos partidos políticos llevándolos al Congreso para apoyar o para limitar al Presidente de la República, ya sea en una elección legislativa intermedia o coincidente con la presidencial. Esta situación jamás se había vivido en México, motivo por el cual la Constitución a funcionado. Empero, la nueva configuración política del parlamento evidencia la funcionalidad de ésta. El análisis de los poderes constitucionales nos lleva a observar que no existen previsiones para determinadas situaciones que podrían desencadenar una crisis constitucional; tal es el caso de la no-aprobación del proyecto de egresos. Situación que invita a reflexionar en alternativas para una revisión constitucional.

Se debe tomar en cuenta, en el caso de una revisión constitucional, que toda constitución además de organizar al poder público y asegurar los derechos del hombre, es necesario que concilie la estabilidad gubernamental y el respeto a la voluntad mayoritaria. En ésta búsqueda, ciertos actores políticos han formulado una serie de propuestas de reforma que giran fundamentalmente en torno a dos formulaciones. La primera consiste en una adecuación de la Constitución conservando el régimen presidencial. La adecuación consiste en un cambio de sistema electoral, tanto para la elección presidencial como para la legislativa, implementando una segunda vuelta,

tendiendo derecho al balotaje (segunda vuelta) los dos primeros lugares de la elección; también contemplan la inclusión de los mecanismos de democracia directa: referéndum y plebiscito. Nuestra opinión en cuanto a la doble vuelta es que provocaría las alianzas entre los partidos políticos, dándose ésta en la segunda vuelta, llevando a la cabeza a los dos candidatos con mayor votación obtenida, donde los otros partidos conservarían una considerable importancia, ya que sus electores pueden determinar la victoria del candidato con el cual se alíen y es ahí justamente que las negociaciones tendrán lugar. Además el ciudadano tendría dos oportunidades para reflexionar su opción. Dicho de una manera más sencilla, sería una especie de elecciones primarias a la angloamericana o más precisamente como se desarrollan las elecciones presidencial y legislativas en la V República Francesa. En consecuencia ésta situación reestructuraría, sin duda, la política mexicana en una bipolarización, pero conservando la pluralidad resultante de un sistema de partidos múltiples.

En cuanto al referéndum y al plebiscito podemos decir que estos dos mecanismos desbloquearían los conflictos que se presentasen entre el Ejecutivo y el Legislativo. En ésta perspectiva, éstos elementos son de gran utilidad en la hipótesis que los diputados no aprobasen la iniciativa de egresos del ejecutivo, intentando bloquear la aplicación de su programa gubernamental.²⁵ Es entonces que la consulta popular se impone: el ciudadano decide quien tiene la razón, el Ejecutivo o el Legislativo.

En cuanto a la reforma mayor, la mutación de un régimen presidencial a uno semi-presidencial, tal como lo proponen ciertos constitucionalistas y actores políticos, cabe decir que las actuales condiciones lo hacen viable. En efecto, si recordamos el argumento de Venustiano Carranza que para un régimen parlamentario debe existir una pluralidad de partidos y que en su interior debe haber un número de miembros suficientes para participar en el gobierno, podemos darnos cuenta fácilmente que éstas condiciones están dadas.

En este tipo de régimen el gobierno sería nombrado por la mayoría en el Congreso o de alguna de sus cámaras, pudiendo además destituirlo por una moción de censura. Situación que fortalece al órgano deliberativo. Por otra parte, el Presidente de la República, electo por el sufragio universal directo, sería jefe de Estado y encargado de vigilar el buen funcionamiento de las instituciones. Sin embargo, es importante tomar en cuenta los poderes constitucionales que se les asignaría a cada órgano de darse dicha reforma, así como el ritmo electoral entre la elección legislativa y la presidencial. Factor importante en la distribución del poder.

Ahora bien, existen argumentos en contra de la instalación de este régimen diciendo que la cultura política de México está lejos de obedecer a tal diseño constitucional. Frente a esos argumentos podemos contradecir que la "nueva cultura política en México" es de competición y no más de sumisión; de pluralidad con alternancia y no más de hegemonía. Por otra parte, las nuevas generaciones no conocen el presidencialismo tal cual era en la época de nuestros abuelos y/o padres. También es prudente hacer mención que la educación juega un papel determinante para el desarrollo de una cultura democrática.

Finalmente cabe preguntarnos si dentro de un esquema democrático ¿No es el pueblo de México quien debe decidir su futuro? Seguramente si, por ésta razón los actores políticos deben debatir sobre la reforma político-constitucional a la luz de los mexicanos; y una vez que hayan llegado a un acuerdo, deben consultarlos. Es la única manera de legitimar democráticamente cualquier régimen político.

Bibliografía

- AGUIANO, Arturo (dir): *La transición democrática*, Universidad Autónoma Metropolitana, departamento de ciencias sociales, México 1988.
- BECERRA, Ricardo, SALAZAR Pedro, WOLDEMBERG, José: *La reforma electoral de 1996, una descripción general*, FCE, México, 1997.
- BERLIN VALENZUELA, Francisco: *Derecho parlamentario*, FCE, México, 1994.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: *Introducción al derecho constitucional comparado*, FCE, México 1996.
- CARDENAS GARCIA, Jaime F.: *Una constitución para la democracia*, Instituto de investigaciones jurídicas UNAM, México 1996.
- CARPIZO MCGREGOR, Jorge: *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México 1994.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo: *Formas de gobierno y sistemas electorales*, centro de investigaciones científicas « Jorge L. Tamayo », México 1996.
- T. I 1812-1940,
- T. II 1940-1994.
- CHAVEZ HERNANDEZ, Alicia (dir.): *Presidencialismo y sistema político, México y los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica y el Colegio de México, México 1994.
- COLLIARD, Jean-Clude : *Les régimes parlementaires contemporains*, presses de la FNSP, Paris 1978.
- COSIO VILLEGAS, Daniel : *El sistema político mexicano*, cuadernos Joaquín Moritz México 1974.
- COUFFIGNAL, George (dir): *Amérique Latine tournante de siècle, la découverte*, Paris 1997.
- DALH, Robert: *La democracia y sus críticos*, Paidós, España, 1993
- *La poliarquía*, Paidós, España, 1993.
- DE LA HIDALGA, Luis: *El equilibrio del poder en México*, UNAM, México, 1988.
- DUHAMEL, Olivier: *Droit constitutionnel et politique*, Seuil, Paris 1994.
- FACULTAD LIBRE DE DERECHO: *Transición a la democracia y régimen presidencial*, Facultad Libre de Derecho, Monterrey, México 1997.
- FUENTES DIAZ, Vicente: *Los partidos políticos en México*, Porrúa, México 1996.
- GICQUEL, Jean: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris 1997
- *Droit parlementaire*, Montchrestien, Paris 1996.
- GOMEZ LEOPOLDO, BAILEY John: *La transición política y dilemas del PRI*, el Colegio de México, 1990.
- GONZALEZ CASANOVA ,Pablo (dir): *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, IIL UNAM, siglo XXI, México 1993.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo, CADENA ROU Jorge (dir): *Primer informe sobre la democracia: México 1988*, centro de investigaciones interdisciplinarias en humanidades, UNAM, siglo XXI, México 1988.
- HERNANDEZ CHAVEZ, Alicia con la colaboración de ARGUDIN, María Luna: *La nueva relación entre legislativo y ejecutivo, la política económica 1982-1997*, FCE (Fondo de cultura económica), 1998.
- HUCHIM, Eduardo: *Las nuevas elecciones*, Plaza Janés, México 1997.
- LUJAMBIO, Alonso: *Federalismo y Congreso*, UNAM, México 1996.
- MARVAN LABORDE, Ignacio: *¿ Y después del presidencialismo?* , Océano, México 1997.
- MENDOZA BERRUETO, Eliseo: *El presidencialismo mexicano, una tradición frente a la reforma del Estado*, FCE, México, 1998.
- MEYER, Lorenzo: *Fin de régimen y democracia incipiente México hacia el siglo XXI*, Océano, México 1998.
- MORENO, Daniel: *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, UNAM Coordinación de Humanidades, México 1967.

Universidad Autónoma de Nuevo León
 Capilla Alfonso

- OSORNIO CORRIES, Francisco Javier: *Estructura funcional y orgánica del ejecutivo federal en México*, in *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988.
- PADILLA, Remberto H.: *Historia de la política mexicana*; EDAMEX, México 1988.
- PATIÑO CAMARENA, Javier: *Derecho electoral mexicano*, editorial constitución, México 1996.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía: *El control del gobierno : función del poder legislativo*, INAP, México 1996.
- *El Congreso de la Unión, integración y regulación*, UNAM, México 1997.
- RABASA, Emilio O.: *Historia de las constituciones mexicanas*, UNAM, 1997
- *El pensamiento político del constituyente de 1858*, Porrúa, 1997.
- REYES HEROLES, Federico (coordinador): *Tareas y compromisos 1997, los partidos políticos ante las elecciones*, FCE, México, 1997.
- SARTORI, Giovanni: *Ingeniería constitucional comparada*, FCE México 1994
- *¿qué es la democracia ?*, Nueva Imagen México 1997.
- TENA RAMIREZ, Felipe: *Leyes fundamentales de México 1808-1997*, Porrúa, México 1997.
- *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México 1997.

II. DOCUMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: comentada por diversos autores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, T I y II, Porrúa-UNAM, México 1997.

Dictionnaire constitutionnel, DUHAMEL, Olivier, MENY, Yves, , Presses universitaires de France, Paris, 1992.

Dictionnaire de la Science politique, HERMET, Guy, BADIE, Bertrand, BIRNBAUM, Pierre, BRAUD, Philippe, Paris, Armand, Colin, 1996.

Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo aniversario: UNAM, México, 1992.

Estadísticas electorales del Instituto Federal Electoral.

Textos revolucionarios del PRI.

III. BIBLIONET

<http://www.inegi.gob.mx/homepara/conteo/menu.html>

<http://www.ife.org.mx>
<http://www.trife.gob.mx/index.html>
<http://www.pan.org.mx>
<http://www.pri.org.mx>
<http://www.prd.org.mx>
<http://www.cddhcu.gob.mx/>
<http://www.gobierno.mx>

Notas bibliográficas

¹ El debate sobre un cambio de régimen presidencial a uno parlamentario continuo bajo la presidencia de Alvaro Obregón, cuando diputados del Partido Liberal Constitucionalista presentaron el 14 de diciembre de 1921, una iniciativa de reforma constitucional en ese sentido. In FUENTES DIAZ, Vicente: *Los partidos políticos en México*, ed. Porrúa, México 1996 p. 129.

² Mensaje de Carranza a los miembros del Poder Constituyente de 1916-1917, en la ciudad de Querétaro el 1 de diciembre de 1916, in TENA RAMIREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1997*, ed. Porrúa, México 1997 pp. 760-761.

³ Recordemos que uno de los factores esenciales que hicieron fuerte al Congreso de la Constitución de 1857 fue sin duda que éste era unicameral. Es decir solo existía la Cámara de diputados. Al menos hasta la restauración del Senado en 1874.

⁴ Emiliano Zapata y Francisco Villa, poco o nada les interesaba la creación o el apoyo de algún partido; a pesar que dentro de las filas zapatistas se encontraba Antonio Díaz Soto y Gama, miembro fundador e ideólogo del Partido Nacional Agrarista.

⁵ Es pertinente precisar que durante el periodo de los generales, hubo dos excepciones, los gobiernos de Emilio Portes Gil y de Pascual Ortiz Rubio. Pero su función presidencial era limitada por los mismos generales; motivo por el cual no los incluimos como gobiernos civiles.

⁶ La Reforma concerniente al Senado de la República nos parece un poco extraña, pues la naturaleza de este órgano es la representación de los Estados miembros de la Federación y no de los partidos políticos o de la federación. Lo anterior desequilibra la representación paritaria de los estados en la Cámara Alta; además, los partidos políticos son fortalecidos, pues son los quien proponen los senadores a la proporcional.

⁷ Hay que tomar en cuenta, que en el Senado, el PRI tiene una cómoda mayoría y que para ciertas leyes o autorizaciones, se requiere de una Mayoría en el Congreso, es decir de los diputados y de los senadores en su conjunto.

⁸ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹ Gicquel, Jean: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, ed. Monchrestien, Paris, 1997, p. 690.

¹⁰ Aunque la Constitución no hace mención expresa de la facultad de rechazar, la consideramos implícita, ya que en el art. 74 dice ("...es facultad de los diputados...IV) examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación...". Por otra parte ¿qué caso tendría discutir algo que de todas maneras será aprobado?

¹¹ En el inciso B vamos a analizar más detalladamente esta situación.

¹² OSORNIO CORRIES, Francisco Javier, "Estructura funcional y orgánica del ejecutivo federal en México", in *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988 p. 215.

¹³ Jurisprudencia. Diciembre de 1998: *Felicitas Carrillo vs. Gobierno Federal*, 1998.

¹⁴ Este tipo de veto consiste en la no-publicación de la ley; donde el presidente aprovecha la falta de sanción en el caso de que no publique.

¹⁵ COLLIARD, Jean-Claude: *Les régimes parlementaires contemporains, presses de la FNSP*, París 1978. Analizaremos en el inciso C el concepto de poder mayoritario.

¹⁶ En este punto estamos de acuerdo que sean los partidos políticos quienes dirijan ya que, en el contexto político mexicano, consideramos es la mejor manera de tener una pluralidad gobernable.

¹⁷ Para profundizar en este punto de las votaciones, ver el Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias relativo a la iniciativa de Reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Leer igualmente el voto particular del PRI. In *Gaceta Parlamentaria*, año II, Número 175, miércoles 9 de diciembre de 1998. En este dictamen se fortalece aún el poder de los partidos políticos; es decir del poder de la lógica mayoritaria.

¹⁸ Encontramos estos poderes en las 30 fracciones del artículo 73 de la Constitución.

¹⁹ Diario Oficial de la Federación, 4 de Octubre de 1974.

²⁰ Senado de la República, fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional, estadísticas, in revista *Este País*, junio 1998 México 1998 pp. 70-11.

²¹ Cabe lugar a agregar a esta disposición constitucional, otra prerrogativa de la misma jerarquía. Se trata del artículo 73-XXIX-D de la Constitución, que permite al Congreso de hacer las leyes sobre la planificación para el desarrollo social y económico del país.

²² Siempre y cuando no se trate de alguna materia exclusiva de una Cámara.

²³ Senado de la República, fracción parlamentaria del PAN, estadísticas, op. Cit.

²⁴ Tal es el caso, más allá de ideologías, de las elecciones locales en Zacatecas y Baja California Sur, donde el PAN, PRD, PT y PMVE se aliaron en contra del PRI, ganando, éstos primeros las elecciones.

²⁵ Por solo mencionar el ejemplo más importante.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y MUJERES.

Lídice Ramos Ruiz
Coordinadora del

Centro Universitario de Estudios de Género
Facultad de Filosofía y Letras
Universidad Autónoma de Nuevo León.

Para muchas y muchos estudiosos de las Ciencias Sociales y las Humanidades, la revolución más importante de fin del siglo XX ha sido la de género. Es una revuelta que toca y atraviesa todas las dimensiones de la vida y cuestiona hasta el fondo las relaciones humanas.

Varios grupos de mujeres sabemos que los esfuerzos pretenden acabar con toda forma de inequidad. Sin embargo, lograr que lo cotidiano sea también responsabilidad pública, recuperar el derecho a decidir sobre el cuerpo y la sexualidad no es tarea fácil. Implica tocar estructuras arraigadas y escleróticas, que algunas personas creen que son naturales y no culturales.

A pesar de esto, paso a paso construimos la visibilidad y presencia del movimiento amplio de mujeres y del movimiento feminista para que las reivindicaciones de género sean una realidad en las políticas públicas.

Este trabajo muestra al lector o lectora parte de ese andar que incide en el escenario político con capacidad de interlocución, de participación y negociación tanto en lo nacional como lo internacional. Está organizado en tres apartados: Sobre Políticas Públicas, Sobre Políticas Públicas Demográficas a nivel Mundo y Sobre Políticas Públicas y Mujeres en México. Se alerta sobre el sentido de presentar a las mujeres como seres humanos que aspiramos a programas que respondan a las necesidades de una mejor calidad de vida para nosotras y los demás, así como para destacar la responsabilidad colectiva respecto a las generaciones futuras.

La construcción de la perspectiva de género, no es sólo asunto de mujeres; es un proyecto de mujeres y hombres que pretendemos impulsar un panorama social, económico y cultural de equidad para tener una sociedad más democrática, participativa, incluyente y solidaria; con políticas públicas que se legitimen desde la dimensión microsocial hasta la macrosocial dentro de un marco de desarrollo sustentable.

Las políticas públicas en nuestro país deberán hacer un énfasis todavía mayor del que tienen ahora para que se perciba que se aplican