

EL PODER PÚBLICO DEL
ESTADO DE MÉXICO

ESTUDIOS EN TORNO
AL PODER LEGISLATIVO

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

EDITOR

CONSEJO CONSULTIVO DEL BICENTENARIO
DE LA INDEPENDENCIA DE MÉXICO

ENRIQUE PEÑA NIETO
Presidente

LUIS ENRIQUE MIRANDA NAVA
Vicepresidente

ALBERTO CURI NAIME
Secretario

CÉSAR CAMACHO QUIROZ
Coordinador General



1810-2010
BICENTENARIO DE LA
INDEPENDENCIA DE MÉXICO

BIBLIOTECA MEXIQUENSE DEL BICENTENARIO

EL PODER PÚBLICO DEL
ESTADO DE MÉXICO

COLECCIÓN MAYOR
ESTADO DE MÉXICO: PATRIMONIO DE UN PUEBLO
2010



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO

Enrique Peña Nieto
Gobernador Constitucional



Efrén Rojas Dávila
Presidente



Consejo Editorial: Luis Enrique Miranda Nava, Alberto Curi Naime,
Raúl Murrieta Cummings, Agustín Gasca Pliego,
David López Gutiérrez.
Comité Técnico: Alfonso Sánchez Arteché, José Martínez Pichardo,
Rosa Elena Ríos Jasso.
Secretario Técnico: Edgar Alfonso Hernández Muñoz.

El poder público del Estado de México. Estudios en torno al Poder Legislativo
© Primera edición. Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México

D.R. © Gobierno del Estado de México
Palacio del Poder Ejecutivo
Lerdo poniente núm. 300, colonia Centro, C.P. 50000,
Toluca de Lerdo, Estado de México.

ISBN: 968-484-655-X (Colección Mayor)
ISBN: 978-607-495-069-4

© Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal. 2010
www.edomex.gob.mx/consejoeditorial
consejoeditorial@edomex.gob.mx

Número de autorización del Consejo Editorial de la Administración
Pública Estatal CE: 205/1/175/10

© Instituto de Administración Pública del Estado de México
Av. Morelos pte. núm. 809, 2do. piso, colonia. La Merced, C.P. 50080. Toluca de Lerdo, Estado de México.
© LVII Legislatura del Estado de México
Plaza Hidalgo s/núm., colonia Centro, C.P. 50000. Toluca de Lerdo, Estado de México.
© Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura del Estado de México
Nicolas Bravo Norte núm. 201, colonia Centro, C.P. 50000. Toluca de Lerdo, Estado de México.

Impreso en México

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio o procedimiento, sin la autorización previa del Gobierno del Estado de México a través del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal.

EL PODER PÚBLICO DEL
ESTADO DE MÉXICO

ESTUDIOS EN TORNO
AL PODER LEGISLATIVO



Tribunal Superior de Justicia
y Consejo de la Judicatura del
Estado de México

LVII Legislatura del Estado de
México



Instituto de Administración Pública del Estado de México

Consejo Directivo 2010-2013

Presidente:	Efrén Rojas Dávila.
Vicepresidente:	Eduardo Gasca Pliego.
Consejeros:	Gilberto Cortés Bastida, José Alejandro Vargas Castro, Roberto Padilla Domínguez, María Elena Barrera Tapia, Alfredo del Mazo Maza, Ernesto Nemer Álvarez, Miguel Ángel Cortez Alarcón, Francisco J. Pantoja Salinas, Nelson Arteaga Botello, Eriko Flores Pérez.
Tesorero:	Francisco Javier Funtanet Mange.
Secretario Ejecutivo:	Rafael M. Navas Camacho.
Directora Editorial:	Adriana E. Bazán Trousselle.

EL PODER PÚBLICO DEL
ESTADO DE MÉXICO

ESTUDIOS EN TORNO
AL PODER LEGISLATIVO

PREÁMBULO

HABLAR DEL PODER Público no es una tarea fácil. Su análisis debe convertirse en una obligación, una actividad constante, un verdadero ejercicio de reflexión con el cual evaluemos nuestro sistema de organización política, su funcionamiento, pertinencia y dirección a futuro.

Si hemos de meditar sobre la estructura de gobierno bajo la cual decidimos constituirnos como nación, es preciso hacerlo en todas las variantes posibles. Y aunque un análisis exhaustivo requeriría miles de páginas, en esta ocasión revisamos la historia, características y evolución del Poder Legislativo del Estado de México.

Así, a través de la pluma de diversos especialistas, académicos y juristas, este compendio presenta artículos invaluable sobre las instituciones, los documentos y mecanismos que desde la erección de nuestra entidad han evolucionado con ella hasta hacerla una de las más destacadas del país.

En este título, el lector podrá conocer la estructura de la representación política estatal, su concepto y funcionamiento como piezas clave de la democracia; la integración y la representación ciudadana con la que el sentir popular se permea en el proceso legislativo. Asimismo, se analiza la historia que en el Estado de México ha tenido el sistema electoral y la asignación de representantes en el Congreso mexiquense.

De especial interés resultará el estudio sobre las diferentes aportaciones y desincorporaciones territoriales que ha tenido el estado, así como sus respectivas discusiones en la Legislatura estatal. Del mismo modo, se ofrece un apartado de compilaciones legislativas donde podrá observarse la naturaleza jurídica de la Constitución estatal y su impacto en la formación del Estado de México y sus Poderes.

A propósito del bicentenario del inicio de la Independencia, también se analiza la necesidad de fortalecer el Poder Legislativo como una manera más de afianzar la democracia, para lo cual también se ahonda en la función de fiscalización de las Cámaras, como un método de rendición de cuentas y transparencia, desde los contextos de la Corona española y del México novohispano e independiente.

Para cerrar brindamos un acercamiento a la evolución institucional y la funcionalidad del Poder Legislativo estatal; una explicación detallada de los diferentes sistemas de votación al interior del Congreso mexiquense, y un caso

concreto: el desarrollo metropolitano y el trabajo interestatal que, en una situación de colindancia, como la que tiene el Estado de México con el Distrito Federal y otros estados, amerita la celebración de acuerdos intergubernamentales para la correcta aplicación de leyes.

Con esta obra, que se suma a las conmemoraciones del centenario de la Revolución y el bicentenario de la gesta independentista, se pretende promover una reflexión acerca de la función legislativa estatal; además de esperar que su publicación en la Biblioteca Mexiquense del Bicentenario promueva el interés de los estudiosos del Derecho para continuar enriqueciendo la vida política estatal con nuevas investigaciones que contribuyan a la mejora de las leyes e instituciones que garantizan nuestra convivencia.

DAVID CIENFUEGOS SALGADO

LA REPRESENTACIÓN
POLÍTICA EN EL ESTADO
DE MÉXICO

Mayoría y minorías constituyen el todo nacional y el respeto entre ellas, su convivencia pacífica dentro de la ley, es base firme de desarrollo, del imperio de las libertades y de las posibilidades del progreso social.

Jesús Reyes Heróles, Discurso de Chilpancingo, 1977

INTRODUCCIÓN

DESPUÉS DE ALGUNAS de las expresiones utilizadas por Pericles en su famosa *Oración fúnebre*, quizá una de las frases más citadas, con relación al tema de los gobiernos democráticos, es la pronunciada por Abraham Lincoln, en la parte final del conocido como Discurso de Gettysburg, al honrar a los muertos de la Guerra Civil estadounidense, en el cementerio de la población que da nombre al discurso. Ahí, Lincoln se referiría a la obligación de los vivos para preservar en Estados Unidos “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.

La alusión sería retomada en lo sucesivo como expresión del modelo democrático deseable. A grado tal que en la Constitución francesa de 1958 se habría de señalar que si el lema de la República era “Libertad, igualdad, fraternidad”, el principio de la República era, precisamente, “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. El ideal del gobierno democrático quedaba así planteado.

En lo sucesivo, cuando se habla de las democracias contemporáneas, la alusión a tal principio ha sido reiterada. Quienes pretenden asumir el ejercicio del poder público también recurren a tal afirmación, como parte de lo que ofrecen al electorado como visión de gobierno. La democracia se explicaba por contraste en la idea de representación: la de todos.

Kelsen distinguía sólo dos formas de gobierno antagónicas: democracia y autocracia, la primera como aquella forma de gobierno en la que los destinatarios de las normas (decisiones) participan de alguna manera, directa o indirectamente, en el proceso de creación de dichas normas. Esta idea permite advertir la necesaria conexión que se extrae de la frase de Lincoln.

Sin embargo, este principio ha tenido diferentes expresiones, determinadas en algunas ocasiones por el sistema electoral que se adopta. En la actualidad, el modelo característico es el de la democracia representativa, basado precisamente en la idea de representación como eje central de la participación ciudadana.

Por supuesto, la representación política lleva implícitos otros debates, todos ellos relativos a los mecanismos, por medio de los cuales los representados pueden aspirar a encontrar una mayor receptividad en sus peticiones, pretensiones y necesidades por parte de los representantes. Una amplia bibliohemerografía en torno a la participación ciudadana y a los mecanismos de democracia semidirecta son

evidencia clara de los alcances que pueden darse a esta noción. Sin embargo, a los efectos de esta colaboración es necesario poner cortapisa para evitar extendernos.

En este breve trabajo reflexionamos sobre la idea de representación política que caracteriza a las democracias contemporáneas, a la vez que revisamos la forma en que dicha institución ha sido regulada en el constitucionalismo mexiquense y cuáles han sido algunas de las consecuencias, en términos de composición política de los órganos representativos, de los modelos adoptados en dicho ámbito local. Dada la naturaleza de los cargos de elección popular, la de más fácil aproximación es la regulación en torno a la integración del órgano legislativo, sobre el que habrá que abundarse.

EL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN

De acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia Española*, el vocablo “representación” admite al menos nueve acepciones. La principal se refiere a la acción y efecto de “representar”. En lo que interesa, el verbo “representar” significa sustituir a alguien o desempeñar su función o la de una entidad, empresa, etc. De ahí que, en consecuencia, la representación también sea entendida como el conjunto de personas que representan a una entidad, colectividad o corporación. “Representante”, en su acepción más común, es la persona que representa a un ausente, cuerpo o comunidad.

Estos elementos sirven para explicar que la noción de representación, en perspectiva política, se defina como “el resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan, argumenten, los temas y los intereses que son comunes”. Conforme con tal idea, la comunidad que se asume es una comunidad de naturaleza política, “lo hace su representante y lo coloca en un órgano de discusión y decisión del gobierno” (Woldenberg y Becerra, 2000: 1099).

el significado originario de “representación política” es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Es decir, la parte principal (el pueblo, la nación) cede al representante el papel de argumentar, desarrollar, defender y difundir sus intereses y objetivos. El representante no sólo encarna esos intereses, sino que debe darles racionalidad e inscribirlos en el orden legal y estatal de que se trate. El representante debe demostrar que es el más capacitado y competente para defenderlos por sobre otros miembros que también desean alcanzar la misma representatividad, de una comunidad, de una institución, de un distrito, etcétera (Woldenberg y Becerra, 2000:1009).

Igualmente podemos aludir al alcance weberiano de la representación en clave política. El filósofo alemán sostenía que la representación debía entenderse, en primer lugar, como la situación objetiva en que la acción de determinados miembros de la asociación (representantes) se imputa a todos los demás, o en la situación que permite que estos consideren que debe admitirla como legítima o vinculatoria para ellos (cfr. Weber, 1987:235).

Así, la representación será el medio por el cual los gobernados o ciudadanos delegan en los gobernantes las acciones y facultades decisorias para que sean ejercidas en su nombre (cfr. Correa Moreno, 1999:7), sin que ello signifique que tales acciones y facultades sean ilimitadas o no puedan ser objeto de un control administrativo o jurisdiccional, característica ésta de los Estados constitucionales y democráticos.

Si bien la discusión sobre los alcances de la representación y las cualidades del representante puede admitirse desde diferentes perspectivas, lo cierto es que la mayoría de regulaciones jurídicas se ocupan principalmente de elementos formales. Además, como veremos más adelante, no en todos los sistemas políticos, la relación que se establece entre representante y representados implica un mecanismo de control, sino que éste resulta externo a tal relación, totalmente independiente, cuyo basamento aparece imbricado en dos instituciones: por una parte, el universalmente reconocido principio de legalidad, por otra, el régimen de responsabilidades de los servidores públicos y la asunción de la idea de rendición de cuentas. Al respecto, Verge señala que:

La representación política se define como una relación entre intereses y resultados con tres conexiones básicas entre ciudadanos y políticos, los dos actores claves de este proceso (i) entre las señales o preferencias emitidas por los ciudadanos y las políticas públicas, que implica que los representantes deben actuar siendo receptivos a los intereses y demandas de los ciudadanos; (ii) entre mandatos y políticas, que supone el seguimiento de los representantes de las propuestas electorales; y (iii) entre resultados y sanciones, que indica la posibilidad de los ciudadanos de hacer rendir cuentas a los representantes (Verge, 2007: 210).

En nuestro país sólo las primeras instituciones aparecen regladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, esto ya es característico de la práctica totalidad de los Estados contemporáneos, los que siguen experimentando en la configuración de los sistemas electorales con la intención de ofrecer mayor representación (cfr. Reynolds y otros, 2006).

Debe matizarse que, concluida la contienda bélica en 1945, los países europeos iniciaron una serie de cambios en sus estructuras políticas y jurídicas,

dando inicio a un nuevo paradigma: el Estado de derecho, bajo la égida de dos instituciones: por un lado, el modelo democrático y, por el otro, la supremacía de la Constitución. Las discusiones teóricas en torno a tales tópicos han sido abordadas, preferentemente, en forma independiente; sin embargo, la relación se hace evidente en textos internacionales que permiten referenciar el ejercicio de los derechos políticos como esencia de la democracia.

Hoy día, en términos generales, la representación política implica diversas condiciones y presupuestos. Siguiendo a Woldenberg y Becerra, podemos listar los siguientes:

- a) Es una relación de muchos –decenas, miles, millones– con uno que es su representante.
- b) Los representados ceden su confianza –mediante el voto libre y voluntario– a la acción y la competencia del representante.
- c) El representante actúa en nombre de otros.
- d) Y lo hace con la condición de trabajar en interés de los representados.
- e) Sociológicamente, la "representación política" también supone ciertas afinidades, características comunes entre ambas partes: el elegido es "representativo" de una comunidad; es decir, comparte intereses, visiones, tradiciones o proyectos. En otras palabras, el representante es el portador de rasgos ideológicos, políticos y culturales que prevalecen en su comunidad.
- f) La representación también alude a una relación numérica (que es uno de los aspectos más estudiados por los politólogos): se dice que una comunidad o un partido está sobre o subrepresentado de acuerdo a su cantidad o influencia; esto es, la representación ha de procurar que el peso y las opiniones de una comunidad estén bien reflejados en las decisiones que elabora o en las posiciones que conforman a un órgano de gobierno. Así se ha fraguado una definición fuertemente prescriptiva: que los "votos" se traduzcan en una representación justa y equitativa de los escaños.
- g) Finalmente, "representación" tiene un contenido cualitativo extraordinariamente importante (y, por desgracia, suele ser también el más descuidado): su valor selectivo. El acto de elegir representante incluye la selección, pues en condiciones democráticas, la comunidad o el electorado tiene frente a sí varias

opciones, candidatos o partidos que ofrecen representar de mejor manera a sus intereses (Woldenberg y Becerra, 2000: 1099-1100).

No será motivo de mayor abundancia, pero debe dejarse sentado que en los Estados contemporáneos la existencia de mecanismos de control respecto de los representantes se constituye como un complemento indispensable de la representación política. Estos mecanismos se identifican respecto de los actos y resoluciones que puede emitir en el desempeño del encargo. Como lo mencionamos, ambas ideas pueden sintetizarse en las instituciones del principio de legalidad y en los diversos regímenes de responsabilidad (administrativa, civil, política, patrimonial, penal) a que se encuentran sujetos los servidores públicos. Pero no son los únicos mecanismos, pues estos también pueden ser previos a la selección o elección del representante, respecto de los requisitos que debe reunir para considerarse apto para el desempeño del encargo.

Debe insistirse que estos mecanismos de control no son explícitos, sino que deben entenderse en el contexto del Estado de derecho adjetivado como constitucional y democrático. La literatura al respecto no es menor.

Por otra parte, debe también enfatizarse que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 39 preconiza:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

La redacción de este artículo ya deja en claro la distinción entre conceptos como “pueblo” y “poder público”, así como la relación que se establece entre ambos: el poder público surge del pueblo, lo representa, asume un papel protagónico; en tanto, como lo establece el artículo 41, “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores”. El concepto de “gobierno” del artículo 39 aparece como un derivado de la idea del Poder Público. No es en esencia el Poder Público, sin embargo, ya permite suponer una premisa básica que vincula al ciudadano (elemento integrador de la noción de pueblo) con el representante (elemento integrador de la noción de gobierno).

Esto se complementa con el contenido del artículo 41 constitucional que preconiza que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores”. Así, se advierte claramente la vincula-

ción entre los dos elementos señalados: pueblo y Poder Público (los Poderes de la Unión y de los estados).

Estos preceptos permiten matizar el tema que analizamos. Se ha señalado que la representación política, también denominada representación por elección, es el fundamento de la democracia representativa propia de los estados contemporáneos. En ella, se lleva a la máxima expresión la idea de que los representantes populares o miembros de los órganos de representación popular son representantes de la nación y del interés general del conjunto de la sociedad. El representante (diputado, senador, munícipe) no es un mandatario en el sentido legal tradicional, tampoco es el representante particular de un sector social o de un distrito o circunscripción uninominal, es representante político del interés general de una nación, de un estado o de un municipio.

Por último, debe mencionarse que numerosos ordenamientos constitucionales establecen una serie de prerrogativas respecto de algunos representantes, tales como la inmunidad procesal, comúnmente conocida como fuero de los funcionarios, que conlleva la necesidad de una declaración de procedencia para el ejercicio de la acción penal por parte del Estado o, en el extremo, la práctica irresponsabilidad de determinados servidores públicos (cfr. Cienfuegos Salgado, 2000).

A este conjunto de datos debe agregarse el reclamo relacionado con los emolumentos asignados a los titulares de los principales órganos de gobierno (que incluye a los integrantes de órganos cuya designación no corresponde a un proceso electoral, como sería el caso de los funcionarios judiciales y de los titulares de órganos autónomos). En el caso mexicano, las reformas constitucionales relativas a la fijación de salarios máximos (DOF, 24 de agosto de 2009) y a la expedición de leyes en el ámbito local sobre dicho tópico, dan cuenta de tales preocupaciones.

Esto es parte del contexto en que se desarrolla la discusión sobre la representación política en nuestros días.

DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN

Visto lo anterior, se entiende que cuando de democracia se habla, una de los principales cuestionamientos es el de la representación política. No pocos debates se han generado en torno a tales figuras. En los últimos años, ha sido un constante reclamo la necesidad de mejorar la calidad de la democracia y de los gobernantes, bajo el argumento de que la ciudadanía no se siente representada y desconfía de ellos.

El debate sobre la representación política no se ha limitado al ámbito estrictamente académico o político, escenarios en los cuales tradicionalmente se ventilaban tales controversias, sino que, con el arribo de la justicia electoral, los diferendos sobre tales temáticas llegaron al ámbito administrativo y jurisdiccional.

Sin embargo, hoy no cabe duda que la representación es una característica necesaria de los modelos democráticos. Más aún, se considera que la selección y elección –y podría incluirse la designación en determinados casos– de los representantes y funcionarios son momentos esenciales de la democracia moderna.

Para explicar el concepto de democracia en relación con la idea de representación, no hay mejor ilustración que la explicación ofrecida por Kelsen sobre las mutaciones de la idea de “libertad originaria” a los diversos estadios de la libertad “en sociedad”.

De la anarquía se pasa a una sociedad en la que la libertad de uno llega hasta donde está la libertad del otro. En este primer estadio de la idea de libertad, los hombres siguen siendo tan libres como antes. Ahora las decisiones se toman por unanimidad, ya no en forma aislada. Todos coinciden en la decisión y todos están involucrados, aunque todos deciden por sí mismos.

Un segundo momento se da cuando la unanimidad cede paso al principio de mayoría. Los individuos siguen viviendo juntos, pero las decisiones que obligan a todos son tomadas por todos. Todos deciden, aunque hay dos posibilidades: mayoría y minoría. Frente a la disyuntiva se escoge si decide la mayoría o la minoría. Para Kelsen es menos grave que decida la mayoría: se sacrifica la libertad de los menos para garantizar la libertad de los más. En apariencia es el menor de los daños. Además de que esta forma coincide con la idea de democracia directa.

En la tercera mutación, encontramos que al principio de mayoría se suma el principio representativo. Ahora ya no participan todos en la toma de decisiones: por la imposibilidad práctica de que todos sigan decidiendo se hace necesario seleccionar a otros para que, conforme con el principio de mayoría, decidan por aquellos que los eligieron. En este modelo se encuentra la coincidencia con la noción de democracia representativa.

En su obra *Los principios del gobierno representativo*, Manin (2007: 289-292) nos permite concluir que resulta un verdadero desafío entender que el gobierno representativo es la cara moderna de los modelos democráticos. Sin embargo, de pasada, también hace ver que se trata de un fenómeno que originalmente aparece enfrentado con el concepto de democracia, entendido como participación directa de los ciudadanos en las decisiones públicas. El gobierno representativo aparece enfrentado con lo que bien podría denominarse el gobierno democrático y por ello requiere de una explicación para entender su complejidad.

Manin señala cómo en el gobierno representativo se combinan partes democráticas con otras que no lo son. Así, la ausencia de mandatos imperativos, de promesas legalmente vinculantes y de revocaciones discrecionales son preámbulo de la independencia de los representantes respecto de aquellos que los eligen; es precisamente la libertad de los representantes lo que de alguna manera marca la diferencia en este modelo de organización estatal. Se ha eliminado la idea de un mandato imperativo. Al no existir ningún mecanismo que los obligue a cumplir las promesas hechas al electorado, los representantes se alejan del principio democrático originario, puesto que el electorado deja de decidir directamente y confía en las decisiones de aquellos a los que elige y dota del ejercicio directo del poder.

Aquí valdría la digresión respecto del modelo institucional adoptado recientemente en Chiapas, donde un órgano constitucional autónomo, la Comisión de Fiscalización Electoral, tiene como atribución vigilar el cumplimiento de las promesas electorales luego de que se asumen los encargos. Sin embargo, a pesar de la intención de extender este modelo (cfr. Chacón Rojas, 2010), tal institución sólo confirma la regla respecto de la imposibilidad de obligar al cumplimiento de las promesas electorales.

Para Manin, la designación de representantes mediante elección con sufragio universal, lejos de constituir un mecanismo totalmente democrático, termina por considerarse como un procedimiento aristocrático u oligárquico, ya que reserva los cargos públicos a individuos eminentes a quienes sus conciudadanos consideran superiores a los demás. Además, en algunos modelos, no todos pueden ser electos, como en México, donde esa posibilidad está acotada por el modelo de partidos vigente, reforzado especialmente con la reforma constitucional electoral de 2007.

Como puede observarse, los cuestionamientos sobre la relación entre democracia y representación presentan numerosas aristas. Sin embargo, también debe tenerse presente la idea de que la representación política es “una práctica que hizo sobrevivir a la democracia a sus propias tensiones, la hizo practicable en contextos masivos, en grandes sociedades, la dotó de funcionalidad y se constituyó en el mecanismo principal que la hizo durar” (Sartori, 1991: 342).

LOS SISTEMAS ELECTORALES Y LA REPRESENTACIÓN

Para los efectos de este apartado, conviene remitirnos a lo que señala Dieter Nohlen al realizar la distinción entre régimen electoral, derecho electoral y sistema electoral:

El concepto régimen electoral corresponde por sobre todo al sentido amplio, abarca todos los fenómenos relacionados con la elección. El concepto derecho electoral, por su parte, se refiere a todo lo regulados por la ley en relación con las elecciones, es decir, cumple con el sentido amplio, o se refiere al sufragio en cuanto a las condiciones para poder participar en las elecciones y a la configuración de este derecho de participación. El concepto sistema electoral se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público [...] Lo que se determina a través de un sistema electoral es la cuestión relacionada con la representación política, el principio que la definirá –principio mayoritario o proporcional– y de entre las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios, el procedimiento que se prefiere aplicar (Nohlen, 1993: 11-12).

En términos generales, un sistema electoral es un procedimiento por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o Poder Público. Antes hicimos referencia a los conceptos de pueblo, Poder Público y gobierno. Y aquí, como señala Nohlen, se encuentra la vinculación con la idea de representación política.

La historia humana se ha caracterizado por continuas invenciones y reinenciones de fórmulas electorales que sirven para que el “pueblo” instituya al “gobierno”. Cuatro son los principios básicos en que se sustentan tales procedimientos: unanimidad, lotería (o suerte o azar), mayoría y proporcionalidad. Joseph M. Colomer en *Cómo votamos* nos da puntual noticia de todos estos sistemas (cfr. Colomer, 2004). Más adelante cuestionaremos su utilidad.

Esta diversidad de principios se explica por Colomer en que muchos procedimientos y fórmulas han sido reinventados, incluso varios siglos después de los descubrimientos previos, bajo la presión de encontrar nuevas y mejores soluciones a problemas electorales prácticos, relacionados con la conformación del gobierno que se encargará del ejercicio del Poder Público. Dicho autor considera que la creatividad intelectual, que es habitualmente estimulada por la necesidad y la conveniencia, ha sido, en el campo de los sistemas electorales, típicamente obra de perdedores reales o esperados con fuertes motivaciones para ganar. Los siguientes datos son tomados de la obra de Colomer (2004).

La unanimidad

Uno de los primeros principios utilizados para conformar el gobierno fue la unanimidad. Lo unánime es lo basado en el acuerdo total, en la coincidencia,

en el mismo parecer. Procede de *unus*, uno, y de *animus*, alma, mente, de lo que se deriva la idea de mente o parecer igual, como una sola alma. Las expresiones de este principio tienen numerosos ejemplos.

Lévi-Strauss, en su *Antropología estructural*, consideraba que “en la casi totalidad de las sociedades llamadas ‘primitivas’ (resulta) inconcebible la idea de un voto por mayoría”, ello porque a su parecer “la cohesión social y el buen entendimiento en el seno del grupo se tiene por preferibles a toda innovación. De ahí que no se tomen sino decisiones unánimes”.

En Roma, el código justinianeo señalaba que lo que afecta a todos debe ser aprobado por todos, lo que llevaba a la exigencia de la unanimidad en la toma de decisiones, entre las que se encontraba la selección de quienes encabezarían órganos de gobierno.

En el ámbito eclesiástico encontramos una idea similar, relacionada con la noción mística y teológica de la unidad eclesial. Según esta idea, utilizada en la selección de los gobernantes eclesiásticos, el que gobierna a todos debe ser elegido por todos. Al respecto, debe recordarse que ya existe la previsión *Vox populi, vox Dei* tanto en los libros de Isaías (66,6) como en el de Samuel (I, 8-7). Aquí, pronto se pasaría del principio de unanimidad a uno de mayoría calificada: *Sanior et maior pars*, según la cual era la parte más sensata y mayor la que debía elegir. Esta idea comprendía a los electores con más alta jerarquía, con mayor edad y veteranía en el cargo que desempeñaban. Gregorio X llegaría a señalar que “no hay que comparar el celo con el celo, ni el mérito con el mérito, sino solamente los números con los números”. Y Pío II agregaría, con el afán de clarificar la discusión, que “lo que hagan dos tercios del sagrado colegio (de cardenales), lo hace sin duda el Espíritu Santo, contra quien no cabe resistencia”.

En el ámbito terrenal, los imperios europeos también aplicaron una idea de unanimidad. En el siglo XI, los reyes francos, carolingios, bohemios, húngaros y polacos eran elegidos por sus pares, reunidos en colegios de electores, formados por duques, marqueses, condes, arzobispos, obispos y abades, en principio de unanimidad. Aunque poco a poco, influidos por las decisiones adoptadas en el seno de la Iglesia, tal principio se trocaría. En el siglo XIV, Marsilio de Padua identificó la *valentior pars* del Colegio Princesco como representativo de todos. En su *Defensor pacis* (1324) la calidad de los electores prevalece sobre la cantidad. Idea que no compartió Alfonso X, quien llegó a afirmar que el emperador sólo tendría autoridad “tras ser elegido por todos aquellos con poder de elegir o por la parte mayor”. Aunque habrá que recordar que este último había sido derrotado en 1257 como candidato a emperador, siendo que había recibido la mayoría de votos (pero menos apoyo de la *valentior pars*).

El principio de unanimidad daría paso, con el tiempo, a las decisiones mayoritarias, mismas que se consideraron un medio de llegar a la necesaria

unanimidad mediante la imposición a la minoría del deber de asentimiento. Así, el Parlamento inglés mantuvo la ficción de unanimidad hasta épocas muy tardías. Con respecto a la elección de representantes, a mediados del siglo XVI un juez sentenció que “la elección puede realizarse mediante voces o a mano alzada o de cualquier otro modo que permita saber quién tiene la mayoría, pero haga muy difícil conocer el número exacto de la misma”. De igual manera, en la Cámara de los Comunes, aún a principios del siglo XIX se suponía frecuentemente que la votación mayoritaria significaba unanimidad.

Cabe mencionar que la formación de modernos partidos políticos bien organizados fue el factor que condujo a la adopción de procedimientos de votación más formales que requerían precisiones numéricas, dejando en definitiva obsoleta la idea de unanimidad. Sin que ello signifique su abandono total: quizás el ejemplo más actual lo constituyen algunas de las decisiones adoptadas por la Unión Europea que requieren de una votación unánime.

El sorteo

La selección de cargos públicos, y por tanto la conformación del gobierno, por sorteo o lotería es una vieja tradición que se puede encontrar en las democracias locales antiguas y medievales, en comunidades privadas modernas y en ciertas organizaciones internacionales. El sorteo, la suerte, el azar, la lotería son figuras que han estado presentes en todas las sociedades humanas, y que en algunos procedimientos siguen vigentes. En el ámbito electoral, algunos procesos electorales culminan de tal manera.

Se llama suerte a la causa hipotética o predeterminada de los sucesos o circunstancias no intencionados ni previsibles, mientras que lotería es lo que toca en un sorteo o en una distribución. Sorteo es la acción de sortear o dejar a la casualidad un resultado o una decisión.

Aristóteles señaló que “el nombramiento de magistrados por sorteo se considera democrático y la elección de los mismos oligárquica”. Aquí debe recordarse que para este pensador el concepto de democracia incluía la posibilidad de “gobernar y ser gobernado por turnos”. Por otra parte, Montesquieu consideró en *El espíritu de las leyes* que el sufragio por sorteo es natural a la democracia y consideró como ventajas: “que es inequitativa para nadie” y que da a cada ciudadano una esperanza razonable de servir a su país. Rousseau en *El contrato social* ensalzó el papel de la lotería en una democracia ideal; para el ginebrino los cargos públicos deberían considerarse “una pesada carga” y los actos administrativos deberían reducirse lo más posible.

El Antiguo Testamento incluyó diversos supuestos en que las decisiones se adoptaban por sorteo: proverbios 16:33, Deuteronomio 16:52-56 y 33:54; sin

embargo, la Iglesia católica censuró los sorteos por considerarlos blasfemos, especialmente a partir del siglo XIII prohibió la selección por sorteo de sacerdotes, obispos y otros puestos eclesiásticos.

La primera idea de lotería proviene de los genoveses. En la República de Génova tenían la costumbre de echar a la suerte el nombre de los cinco senadores que debían ocupar ciertas plazas. El Senado estaba compuesto por 90 miembros, y para el sorteo se metían en una caja 50 bolas, cinco de ellas marcadas, ya que eran de los cargos vacantes. El público, que desconocía el nombre de los ganadores, hacía apuestas sobre los que pudieran ser los agraciados, las cuales eran objeto de verdadera especulación.

Se ha señalado que entre las ventajas que ofrece la designación por este principio se encuentran las siguientes: a) Produce una alta rotación de personas en los puestos administrativos o arbitrales, lo que previene la formación y autorreproducción de una élite permanente, cerrada y más bien impenetrable, ya sea en forma de una oligarquía económica, ya como una clase de políticos profesionales; b) Nadie puede ser acusado de tomar o ejecutar las decisiones desagradables, pero tampoco nadie puede ser ensalzado por ello. Sólo la asamblea de todos los miembros permanece como responsable última de las consecuencias de las decisiones colectivas y, c) Produce una amplia dispersión en los conocimientos políticos y administrativos sobre los asuntos públicos entre los ciudadanos.

Entre las desventajas de este sistema de designación de funcionarios se encuentran: a) Tiende a prevalecer la mediocridad, más que la excelencia (contrario a la creencia de que tal procedimiento implicaría una sanción divina: Platón en *Las leyes* ensalzó las loterías como un modo de conocer la elección de los dioses), y b) Implica algún grado de incertidumbre con respecto a los resultados y las decisiones concretas.

Debe tenerse presente que la designación de los cargos públicos por sorteo es contraria al ideal de ser gobernador por los mejores. De igual manera debe considerarse que sólo los cargos que requieren niveles particularmente altos de cualidades profesionales o técnicas o de experiencia, como los mandos militares o financieros, han quedado siempre excluidos de la selección por sorteo.

Hoy día, en numerosos países encontramos titulares como “Una moneda de 20 céntimos da una Alcaldía al PP” o “El azar elige dos alcaldes” (España); “Dos comunas podrían decidir con una moneda al aire quién será su alcalde” o “Servicio Electoral sorteó el orden de aparición de los candidatos en el voto” (Chile); “Concluye sorteo para integrar Corte Nacional de Justicia” (Ecuador); “Una moneda decidirá el nombre del nuevo alcalde de un municipio colombiano (Colombia); “Corte Departamental sorteó 21090 jurados electorales” (Bolivia).

Esto refleja las soluciones incorporadas en algunas legislaciones que señalan que ante elecciones que terminan en empate de votos por los candidatos

contendientes debe realizarse un nuevo escrutinio. Si los resultados se mantienen en empate, el ganador se decide por sorteo. Ello no implica necesariamente que se decide echando una moneda, sino que pueden emplearse otras fórmulas que impliquen el principio de suerte, azar, lotería o sorteo.

En México muchas decisiones se adoptan por sorteo, por ejemplo, la selección de delegados a asambleas partidistas, la selección de los conscriptos que no realizarán el servicio militar encuadrados en unidades castrenses, la selección de los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla en elecciones federales o locales, el orden de integración de órganos de gobierno, la selección de los viajeros que serán revisados en las aduanas nacionales (los llamados semáforos fiscales), por citar algunos.

La mayoría

El principio de mayoría, junto con el de proporcionalidad que veremos más adelante, son, en la actualidad, los principales para el diseño de los sistemas electorales.

El rasgo distintivo de los sistemas de mayoría es que normalmente utilizan distritos unipersonales o uninominales. En un sistema de mayoría simple (en ocasiones conocido como sistema de mayoría relativa en distritos uninominales) el ganador es el candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos, aunque esto no necesariamente signifique que obtenga la mayoría absoluta de los votos.

Cuando el sistema electoral basado en un principio de mayoría se utiliza en distritos pluripersonales o plurinominales se convierte en un sistema de voto en bloque. Los electores tienen tantos votos como escaños a elegir y estos les corresponden a aquellos candidatos que obtienen los más altos índices de votación, independientemente del porcentaje que representen. Cuando los electores votan por listas partidistas y no por candidatos individuales, este sistema se convierte en uno de voto en bloque partidista (VBP). Los sistemas mayoritarios, como el voto alternativo en Australia y la doble ronda, tratan de asegurar que el candidato ganador obtenga una mayoría absoluta (más de 50 por ciento). En esencia, estos sistemas hacen uso de las segundas preferencias de los electores para producir un ganador por mayoría absoluta si ninguno de ellos obtiene esa mayoría en la votación inicial, es decir, en la de primeras preferencias.

Los sistemas electorales basados en el principio de mayoría son principalmente: a) Mayoría simple; b) Doble ronda; c) Voto alternativo; d) Voto en bloque y e) Voto en bloque por partido.

Se denomina mayoría simple o mayoría ordinaria al sistema de votación mediante el cual se requiere, para aprobar una decisión, más votos a favor de los que son en contra. Es decir, se elige la opción que obtenga más votos que las demás.

En la mayoría relativa, el ganador es la alternativa con mayor número de votos, sin necesidad de alcanzar una mayoría u otra cuota cualquiera.

La mayoría absoluta es, matemáticamente, una mayoría con más de la mitad de los votos. Sin embargo, a veces se entiende como la mitad más uno de los votos.

Una mayoría cualificada o mayoría especial es un sistema de votación mediante el cual se requieren más votos o más requisitos que en una mayoría absoluta para aprobar una decisión; es decir, se encuentra entre la mayoría absoluta y la unanimidad.

La proporcionalidad

La proporcionalidad es un principio moderno, que alude, siguiendo al *Diccionario de la RAE*, a la conformidad o proporción de unas partes con el todo o de cosas relacionadas entre sí. El uso que se da a la idea de proporcionalidad, en términos de representación, es: “procedimiento electoral que establece una proporción entre el número de votos obtenidos por cada partido o tendencia y el número de sus representantes elegidos”.

Este principio, que a pesar de su reciente empleo cada vez resulta más extendido, es el sustento lógico de todos los sistemas de representación proporcional que buscan reducir deliberadamente la disparidad que pueda existir entre el porcentaje de la votación que le corresponde a un partido político y su porcentaje de escaños en el parlamento: así, si un partido grande obtiene 40% de los votos, debe obtener alrededor de 40% de los escaños, y si un partido pequeño obtiene 10% de la votación, debe obtener 10% de los escaños legislativos.

Como es fácil advertir, este principio encuentra aplicación únicamente en la integración de cuerpos colegiados, como son las cámaras legislativas, aunque, como veremos, se ha impuesto su ampliación al ámbito municipal con la exigencia de que en el cabildo encuentren acomodo otros miembros distintos del partido que obtuvo la mayoría de votos.

Con frecuencia se considera que la mejor forma de lograr la proporcionalidad es mediante el empleo de listas de partido, donde los partidos políticos presentan a los electores listas de candidatos sobre una base nacional o regional, aunque el voto preferencial puede funcionar igualmente bien: el sistema de Voto Único Transferible (VUT), en donde los electores ordenan a los candidatos en distritos plurinominales, es otro sistema proporcional bien establecido.

Ya en 1693, William Penn concibió un plan de paz para Europa mediante la formación de una Dieta (Estados o parlamentos), en la cual cada soberano estaba representado en proporción a su “valor” (el cual se calculaba no sólo en términos

de población, sino también de riqueza y fuerza militar). Según la idea de Penn, se organizaron hasta 15 unidades con un total de 90 votos distribuidos en una escala con valores ponderados de 12 a uno. En estas unidades se incluían el imperio germánico, Francia, Rusia, España, Turquía y hasta los más pequeños cantones suizos y ducados germánicos.

Más tarde, Mirabeau, en su Discurso a la Tribunal Nacional, señaló que “los Estados Generales (deben ser) a la nación lo que el plano es a su conformación física; en todas sus partes, y en la totalidad, la copia debería guardar siempre las mismas proporciones que el original”.

Otro ejemplo de este principio se tiene en la Liga Licia, formada en Asia Menor desde 168 a.C., hasta alrededor de 50 d.C. Esta liga agrupó a 23 ciudades que estaban representadas en el Consejo de Gobierno con uno, dos o tres votos cada una, según su tamaño. Igual ocurrió con la Liga Anfictiónica, organizada en torno a Delfos para asuntos religiosos y de mutua defensa con 12 tribus helénicas, incluidas Atenas y Esparta. Los representantes de todas las unidades se reunían dos veces al año para votar sobre decisiones que serían ejecutadas por el Senado. Aunque durante la mayor parte de su existencia funcionó con un número igual de votos por unidad, durante un corto periodo, de 31 a. C. a 14 d. C., la Liga Anfictiónica estuvo organizada con una distribución de votos más proporcional: tres ciudades tenían seis votos cada una, otras tres ciudades tenían dos votos cada una y otras seis ciudades, o grupos de pequeñas tribus, tenían un voto cada uno (el cual era emitido por uno de sus componentes por turnos).

Sería en el siglo XIX cuando se adopte el primer modelo de representación proporcional, en Dinamarca y Bélgica. Posteriormente, en Europa se difundiría en las primeras décadas del siglo XX, excepción hecha del régimen electoral francés que lo incorporaría hasta la quinta década de dicha centuria.

En nuestro país, la proporcionalidad con diversos matices tiene poco menos de medio siglo que hizo su aparición, pero es un tema que suscita aún encendidos debates, toda vez que se cuestiona en sus términos la legitimidad de los representantes así electos, tanto a nivel federal, como estatal y municipal.

Además, debe mencionarse que la pluralidad política sólo se puede reflejar en un órgano representativo plural: el Congreso, que, además, es el que dicta las normas generales aplicables a la totalidad de miembros de la sociedad. La pluralidad política sólo puede desarrollarse en un ambiente democrático. Esto lleva a un binomio esencial: el sistema electoral democrático es aquél que permite reflejar en los órganos representativos la efectiva composición política del conjunto de ciudadanos. En otras áreas, como en los cabildos municipales, la representatividad cumple con similar función, aunque el alcance es menor.

Concepto y definición de sistema electoral

Revisados los principios que animan los sistemas electorales, conviene definir el concepto de sistema electoral, buscando su referencia a la idea de representación. Como se avanzó antes, los sistemas electorales son el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. En su sentido restringido –y científicamente estricto–, se refiere al principio de representación, que subyace al procedimiento técnico de la elección y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o en Poder Público.

Ángel J. Sánchez Navarro sostiene que el concepto de sistema electoral sirve para designar al conjunto de decisiones políticas centrales que todo legislador debe adoptar a la hora de redactar una ley electoral, y que se concretan jurídicamente en la adopción de un mecanismo técnico que permite traducir la fuerza electoral (número de votos) obtenida por cada sujeto en unas elecciones, en fuerza parlamentaria (número de escaños).

Hay consenso en considerar que los sistemas electorales son importantes porque tienen efectos sobre a) El comportamiento electoral de los ciudadanos; b) Los resultados finales de las elecciones; c) La conformación del sistema de partidos, y d) La estabilidad política de un país (cfr. Nohlen, 1999). Quizá un ejemplo de esto sea la reciente experiencia venezolana, que en 2010 dio muestra de los alcances que puede tener la ingeniería electoral en la representación nacional (Ordaz, 2010).

La relevancia de los sistemas electorales puede apreciarse en las ideas de Dieter Nohlen. Este estudioso señala que los sistemas electorales tienen incidencia en diferentes problemas o fenómenos: a) Polarización ideológica y política tanto del electorado como de los partidos políticos; b) La estructuración interna de los partidos políticos y la relación de estos con el electorado; c) La representación de diferentes sectores de la sociedad; d) El tipo de competencia política; e) Las formas de participación política y su traducción en el comportamiento electoral (voto racional/útil y votación táctica); f) Las características de las campañas electorales; g) La capacidad del sistema político de generar el bienestar de su población; y h) Legitimidad del sistema político en la percepción de los ciudadanos. De ahí que resulta trascendente ocuparse del análisis de tales implicaciones.

A la hora de pensar en el diseño de un sistema electoral se recomienda, como primer criterio, ofrecer representación. Otros criterios son los de hacer que las elecciones sean accesibles y significativas, ofrecer incentivos para la conciliación, facilitar un gobierno estable y eficiente, asegurar que el gobierno y los representantes rinda cuentas, fortalecer a los partidos políticos, promover

la oposición y supervisión legislativa, hacer de las elecciones un proceso sustentable y considerar las “normas internacionales” (Reynolds, 2006).

Puede observarse que tales criterios enfatizan su aplicación en el ámbito legislativo, dato significativo si se piensa que hay una abundante literatura en México en torno a la posibilidad de instaurar un modelo que tienda al parlamentarismo. Respecto al criterio de ofrecer representación se señala:

La representación puede tomar al menos cuatro formas. La primera es la representación *geográfica*, la cual implica que cada región sea un distrito electoral, una provincia o una ciudad, cuente con miembros en la legislatura que esa misma región elija y que en última instancia sea responsable de rendirle cuentas a sus electores. Segundo, las divisiones *ideológicas* dentro de la sociedad pueden estar representadas en la legislatura, ya sea a través de representantes de partidos políticos o de representantes independientes, o de una combinación de ambos. Tercero, una legislatura puede ser representativa de la situación *político-partidista* que existe dentro del país, incluso si los partidos políticos no cuentan con una base ideológica. Si la mitad de electores votan por un partido pero éste sólo obtiene unos cuantos escaños en la legislatura, entonces no se puede decir que ese sistema represente adecuadamente la voluntad de la gente. Cuarto, el concepto de representación *descriptiva* implica que la legislatura debe ser en alguna medida un “espejo de la nación” que debe parecer, sentir y actuar de una forma que refleje a la población en su conjunto. En este sentido, una legislatura descriptiva apropiada sería aquella que incluya a hombres y mujeres, a jóvenes y a viejos, a ricos y a pobres, y que refleje las distintas filiaciones religiosas, comunidades lingüísticas y grupos étnicos de la sociedad (Reynolds, 2006: 11).

Como adelantamos, se hace necesario el cuestionamiento de la utilidad de los principios que sustentan los sistemas electorales. A la luz de lo señalado en este último apartado queda claro que los sistemas basados en criterios de unanimidad y sorteo (azar, suerte o lotería) no tienen razón de ser a la hora de diseñar un sistema electoral que pretenda ofrecer representación. Máxime cuando se analiza el contexto en el cual se pretende aplicar: hoy día la pluralidad política de la sociedad mexicana es una premisa incontestable.

A continuación veremos como en la evolución mexicana se advierte la adopción de tales criterios, aunque al final nos enfocaremos al de la representación proporcional, específicamente en el Estado de México.

LA REPRESENTACIÓN EN MÉXICO

¿Cómo ha evolucionado la representación política en nuestro país? Esta pregunta se revela sumamente compleja a la hora de revisar todos los ordenamientos que han regido la vida política y electoral de los Estados Unidos Mexicanos, incluidas sus etapas centralistas. Sin embargo, la misma revisión también arroja datos valiosos sobre el desarrollo de los derechos políticos y la forma en que las instituciones nacionales han evolucionado en el tema de la representación.

En efecto, a pesar de que en la materia político-electoral podía utilizarse válidamente el viejo adagio *nihil novum sub sole*, lo cierto es que el dinamismo se advierte en el cambio de regímenes y, ya para finalizar el siglo XX, en el cambio de las reglas del juego político, cambio que se encuentra orientado y sobre todo generado por el momento de transición democrática (cfr. Báez, 2008).

Valga este breve recuento para acercarnos a los modelos de representación en la historia nacional, mismos que habrían de permear el imaginario político de los mexicanos.

Constitución de Cádiz (1812)

En este ordenamiento se reconoció el derecho de las colonias para acreditar diputados a las cortes. El artículo 27 señalaba que “las cortes son la reunión de todos los diputados que representan la nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá”. El artículo 28 reconocía que “la base para la representación nacional es la misma en ambos hemisferios”. Se preveía la elección de un diputado por cada 70 mil habitantes (artículo 31), pero “si resultase en alguna provincia el exceso de más de 35 mil almas, se elegirá un diputado más, como si el número llegase a 70 mil; y si el sobrante no excediese de 35 mil, no se contará con él”. El artículo 33 señalaba que “si hubiese alguna provincia cuya población no llegue a 70 mil almas, pero que no baje de 70 mil, elegirá por sí un diputado; y si bajare de este número, se unirá a la inmediata para completar el de 70 mil requerido”. Se exceptuaba de tal regla a la isla de Santo Domingo, la cual “nombrará diputado, cualquiera que sea su población”.

Por cuanto hace a este modelo se ha señalado que la Constitución de Cádiz se alejó de los modelos francés, inglés y estadounidense, y formó un modelo hispánico de representación electoral. Éste tenía tres instancias de elección: ayuntamientos, diputaciones provinciales y cortes. Las elecciones de las dos últimas se realizaban en un mismo acto electoral, mientras que la elección de ayuntamientos en otro diferente (cfr. Sainez, 2007).

Constitución de Apatzingán (1814)

En este ordenamiento se preveía la elección de un diputado por cada una de las provincias, “iguales todos en autoridad” (artículo 48). En los artículos 52 al 59 se establecieron reglas que vale la pena mencionar por ser útiles para entender la evolución de figuras características del derecho de voto.

El artículo 52 señalaba que para ser diputado se requería ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos y “tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo”. Asimismo, se señalaba en el artículo 54 que:

Los empleados públicos que ejerzan jurisdicción en toda una provincia, no podrán ser elegidos por ella diputados en propiedad: tampoco los interinos podrán serlo por la provincia que representen, ni por cualquier otra, si no es pasando dos años después de que haya cesado su representación.

En el artículo 55 se prohibía “que sean diputados simultáneamente dos o más parientes en segundo grado”, y el artículo 57 mencionaba que “tampoco serán reelegidos los diputados, si no es que medie el tiempo de una diputación”. Vale la pena señalar, por último, que el artículo 59 establecía que los diputados serían:

inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

Los artículos 60 al 101 señalaban los procedimientos para la elección de diputados, que incluía las juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

Si bien se ha señalado la corta vigencia de este texto, no menos cierto resulta que es el primero, de naturaleza constitucional, emitido por quienes pugnaban por la independencia de la nueva nación mexicana.

Por otra parte, en los años posteriores habría de convocarse a cortes, en noviembre de 1821; además del dictado del decreto 340, del 17 de junio de 1823, que constituye la “Ley de Elecciones, a que Deben Acomodarse las Provincias de la Nación para Nombrar los Diputados que Han de Componer el Futuro Congreso Constituyente”. En este último documento se señaló que por cada 150 mil almas se elegiría un diputado, y por cada fracción superior a la mitad, también. Se

previó que aquellas provincias que no llegaran a 50 mil habitantes nombrarían, sin embargo, a un diputado.

Constitución de 1824

En este documento se estableció la república representativa y federal. El Poder Legislativo se depositó en dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores; los Diputados eran elegidos en su totalidad cada dos años y se designaban dos senadores por cada estado.

La base general para la elección de los diputados era la población (artículo 10). Según esto, por cada 80 mil habitantes se nombraba un diputado o por una fracción que pasara de 40 mil; se preveía que el estado que no tuviere tal población, a pesar de ello nombraría un diputado. El mecanismo era el de elección indirecta.

El Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, sus Rentas y Nombramientos de Diputados, del 11 de abril de 1826, reguló lo relativo al nombramiento de los representantes para el Distrito Federal dado que su calidad era diferente a la de los estados, los cuales expresamente se consignaron en la Constitución. Más adelante, todos fueron sujetos de las Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República, de 12 de julio de 1830.

Convocatoria al Congreso Constituyente (1855)

Este texto, expedido por Juan Álvarez el 17 de octubre de 1855, fue precedido por la Convocatoria a la Nación para la Elección de un Congreso Constituyente, expedida por Martín Carrera, nombrado presidente provisional de la república mexicana; sin embargo, más tarde, a principios de octubre del mismo año, tras la designación de Juan Álvarez como presidente interino, se emitió la convocatoria que se haría efectiva en la discusión de la Constitución de 1857.

En esta convocatoria se convocó a un consenso extraordinario para constituir “libremente a la nación bajo la forma de república democrática representativa” (artículo 1). Se estipula que “la base de la representación nacional será la población” (artículo 3) y que “para la elección de diputados se celebrarán juntas primarias, secundarias y de Estado” (artículo 8). Por cada 50 mil habitantes se nombraría un diputado y también por fracciones superiores a 25 mil. Se preveía que en los estados y territorios donde la población fuere menor de 50 mil, “se nombrará siempre un diputado”.

Constitución de 1857

En la Constitución de 1857 se estableció un sistema de elección indirecta para los diputados del Congreso de la Unión, así como el escrutinio secreto. Debe mencionarse que en este texto constitucional desaparece la Cámara de Senadores, que no habrá de restablecerse sino hasta 1875, cuando se haga realidad el decreto publicado por Sebastián Lerdo de Tejada un año antes.

Esta Constitución se encuentra reglamentada en la parte electoral por la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857, decretada por el mismo congreso extraordinario constituyente y publicada por Ignacio Comonfort, a la sazón presidente sustituto de la república.

La Ley Electoral de Ayuntamientos (1865)

Debe mencionarse la Ley Electoral de Ayuntamientos del 1 de noviembre de 1865, expedida por Maximiliano, toda vez que establece que “el nombramiento de los ayuntamientos se hará por elección popular directa, y se renovarán por mitad cada año”. Fórmula inédita en la organización municipal, junto con una serie de prescripciones presentes en este ordenamiento de 33 artículos.

Constitución de 1917

Si bien en la Constitución de 1917 se consolida un modelo democrático representativo, no pueden obviarse las diversas disposiciones que le preceden y que son, en lo concerniente al modelo político-electoral, reglamentarias de la Constitución de 1857. Tal sería el caso de la Convocatoria para la Elección de los Supremos Poderes, del 14 de agosto de 1867, dictada al triunfo de la república; del Decreto que Reforma la Ley Electoral, del 12 de febrero de 1857, emitido por Juárez el 8 de mayo de 1871; el Decreto sobre Elección de Senadores, del 15 de diciembre de 1874; la Convocatoria al Pueblo Mexicano para que Elija Presidente de la República, Diputados al Congreso de la Unión, Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, del 23 de diciembre de 1876. Ya en el siglo XX se tiene la Ley Electoral, del 18 de diciembre de 1901, y la Ley Electoral, del 19 de diciembre de 1911, con sus reformas del 22 de mayo de 1912.

Quizá una de las más importantes sea la Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente, del 20 de septiembre de 1916, dictada por Carranza “para que se verifiquen las elecciones de diputados al Congreso Constituyente”.

Carranza emitirá el 6 de febrero de 1917, al día siguiente de la promulgación de la Constitución, la Ley Electoral para establecer el cauce legal del decreto de la misma fecha, cuyo artículo primero dispuso:

Se convoca al pueblo mexicano a elecciones extraordinarias de Presidente de la República, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, las que se verificarán el segundo domingo de marzo próximo, a fin de que dichos poderes se instalen solemnemente el primero de mayo siguiente.

El actual sistema electoral federal mexicano

Hoy día, estando vigente aún el texto constitucional de 1917, en nuestro país, en el ámbito federal, existen al menos tres sistemas electorales, según se trate del órgano que habrá de integrarse por elección popular. Tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el ordenamiento electoral Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) regulan tales sistemas.

Tratándose del titular del Poder Ejecutivo, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el principio que anima el sistema electoral correspondiente es el de mayoría. En términos constitucionales (artículo 81) y legales (COFIPE, artículo 9), el sistema electoral es de mayoría relativa por voto directo de los ciudadanos mexicanos. En el último proceso electoral el escaso margen de diferencia ha sido motivo, a mi parecer, para pensar en modificar el sistema de mayoría simple a uno de doble ronda, que otorgue mayor legitimidad al ganador.

Tratándose del Poder Legislativo, según se trate de la Cámara de Senadores o de la de Diputados, se tienen sistemas electorales diferenciados de naturaleza mixta, que combinan distintos principios para integrar tales cuerpos colegiados.

La Cámara de Diputados se integra por 500 diputados, de los cuales 300 son electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en las cinco circunscripciones en que se divide el país (COFIPE, artículo 11.1). Este sistema electoral mixto, con escasas variaciones (especialmente en lo relativo a las listas votadas) es seguido en la mayor parte de las entidades federativas para integrar su Congreso local de una sola Cámara.

La Cámara de Senadores está integrada por 128 senadores. Para su integración, el sistema electoral utilizado es más complejo que el de la Cámara de Diputados. Sesenta y cuatro senadores son electos por el principio de votación mayoritaria relativa. Treinta y dos senadores son asignados por el principio de primera minoría dentro de los distritos uninominales (que se corresponden con el territorio de cada entidad federativa). Por último, 32 senadores serán elegidos por el principio de representación proporcional de una lista votada en una sola circunscripción plurinominal nacional. La fórmula utilizada para la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional es de

proporcionalidad pura, integrada por dos elementos: cociente natural y resto mayor, elementos que integran la mayoría de fórmulas electorales de proporcionalidad en las entidades federativas mexicanas, incluido el del Estado de México, como veremos más adelante.

¿Cuáles son las cualidades que se atribuyen al modelo representativo en nuestro actual sistema electoral?

De lo hasta aquí planteado, debe señalarse un conjunto de datos que explicitan y caracterizan la figura de la representación en el sistema mexicano. En nuestro sistema, el representante, es decir, aquel que es elegido para ostentar un cargo de representación: a) representa a todos, no sólo a quienes votaron por él; b) es independiente en su actuación; c) es pagado del erario, no por los que lo eligieron, y d) no está obligado a rendir cuentas a quienes lo eligieron. Finalmente, debe destacarse que salvo algunas excepciones, los electores no pueden hacer renunciar al representante. La excepción es precisamente la institución, ya aceptada en algunos sistemas electorales, de la revocación de mandato.

La representación, por otra parte, requiere del complejo entramado que brinda la configuración de las reglas de un sistema electoral.

La revisión histórica daría pauta para numerosos comentarios en torno a la modelación de la representación en nuestro sistema electoral, lo cual, por supuesto, dejaremos para otro trabajo.

EXCURSUS SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el SUP-JRC-12/2002 y sus acumulados, en los que se cuestionaba la asignación de diputados por el principio de representación proporcional en el estado de Puebla, realizó un amplio estudio sobre el sistema electoral mexicano, que sigue siendo digno de ser leído por sintetizar en gran parte lo hasta aquí mencionado:

Los sistemas electorales son el conjunto de dispositivos y normas que regulan las elecciones en un país. Su propósito es definir las reglas mediante las cuales los electores pueden expresar su voto a favor de determinados partidos o candidatos, así como los métodos válidos para convertir esos votos en cargos de representación popular parlamentarios o ejecutivos.

Entre las materias que regulan están: los requisitos para votar y ser elegido; la demarcación de circunscripciones electorales, la nominación y registro de candidatos, los medios de hacer campaña, las formas de votación, los escrutinios, la distribución de los mandatos o cargos, los procedimientos a utilizar en su adjudicación, así como el conocimiento y solución de los conflictos en torno a eventos electorales, entre otras.

Los sistemas electorales más importantes son el mayoritario y el de representación proporcional, así como una mezcla de ambos.

El sistema mayoritario es aquel que está basado en el principio, según el cual, la voluntad de la mayoría de los electores es la única que debe contar en la asignación de los escaños, su realización está vinculada al hecho de que el electorado esté o no repartido en distritos. Donde tal división no existe, la mayoría del cuerpo electoral conseguirá toda la nominación; en caso contrario cuanto más numerosos sean los distritos, mayores serán las posibilidades de compensaciones entre mayoría y minoría en las distintas circunscripciones. La mayoría requerida puede ser simple o relativa o bien absoluta o diversamente calificada, en ambos casos, la fórmula tiende a premiar a los partidos más fuertes y a castigar a los más débiles porque los votos a favor de quien no resulta vencedor se pierden. La mayoría relativa distorsiona todavía más la proporción votos/escaños.

Los supuestos de funcionalidad de este sistema son: a) una equilibrada distribución de los electores en las circunscripciones, de suerte que todo elector tiene el mismo peso y está limitada al máximo la sub representación de algunas circunscripciones en relación con otras; b) la ausencia de la práctica de *gerrymandering*, de manera tal que ningún partido se vea privilegiado de manera sustancial por el modo en que han sido trazados los límites de las circunscripciones; c) la ausencia de una mayoría favorecida por factores metapolíticos (por ejemplo, divisiones étnicas), que voten prescindiendo constantemente de la línea política efectivamente en discusión.

Los sistemas proporcionales parten de la consideración según la cual una asamblea representativa debe dar espacio a todas las necesidades, a todos los intereses y a todas las ideas que animan el organismo social, este sistema pretende establecer la perfecta igualdad de todo voto y otorga a los electores el mismo peso, prescindiendo de la preferencia expresada.

Los sistemas que utilizan el sistema proporcional se desarrollan según dos formas fundamentales: el voto individual, eventualmente transferible, típico de

los países anglosajones, y las listas concurrentes, prevalecientes en los países que no tienen herencia inglesa. El mecanismo básico de ambos consiste en la determinación de una cuota o cociente respecto del total de los votos: las bancas resultan asignadas de acuerdo con los cocientes obtenidos [...]

De la combinación de los dos sistemas hasta aquí citados surge el denominado mixto, el cual trata de aprovechar las bondades de los dos anteriores y aminorar sus desventajas. Algunos sistemas mixtos se derivan del sistema mayoritario, mantienen firme los rasgos principales, pero tienden a permitir en cierta medida una representación de la minoría. Otros, a partir de la representación proporcional, tratan de favorecer a los partidos mayoritarios a fin de reforzar la estabilidad de la mayoría en el gobierno.

En México, el sistema original fue el de mayoría, que se utilizó desde las Constituciones de mil ochocientos veinticuatro hasta la de mil novecientos diecisiete, en su origen. La reforma constitucional de mil novecientos sesenta y tres introdujo una ligera variante llamada de "diputados de partidos", que consistió en atribuir un número determinado de escaños a todos los partidos que hubieran obtenido un cierto porcentaje mínimo de votación nacional, aumentando sucesivamente un diputado más según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo. En la reforma de mil novecientos setenta y dos, se introdujo una pequeña modificación, que consistió en reducir el mínimo fijado para la acreditación de diputados y aumentar el límite máximo fijado para ello. Sin embargo, el sistema de integración de la Cámara de Diputados siguió siendo, esencialmente, de carácter mayoritario.

El artículo original en el texto de la Constitución del diecisiete, determinaba la elección de un diputado por cada cien mil habitantes o fracción que excediera de la mitad, estableciendo una representación popular mínima de dos diputados por Estado. Como se puede apreciar, el sistema original en nuestro texto supremo era el sistema de mayoría con base poblacional, puesto que el número de representantes dependía de los conjuntos de cien mil habitantes que se pudieran formar, además de conservar un mínimo de representantes populares para cada Estado, que en este caso sería una garantía para los Estados menos poblados.

El sistema mayoritario resulta ser el más claro, por que permite la identificación del candidato; y, además, la elección por mayoría propicia el acercamiento entre candidato y elector. La propia identificación establecida entre electores y candidatos puede permitir al votante una elección más informada con respecto de la persona del candidato y menos sujeta a la decisión de un partido.

Por otra parte, el sistema de representación proporcional tiene por objeto procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tengan derecho cada uno de ellos y, de esta forma, facilitar que los partidos políticos que tengan un mínimo de significación ciudadana puedan tener acceso, en su caso, a la Cámara de Diputados, para reflejar de mejor manera el peso electoral de las diferentes corrientes de opinión.

La decisión del Poder Revisor de la Constitución de adoptar el sistema mixto con predominio mayoritario a partir de mil novecientos setenta y siete, ha permitido que este sistema mayoritario se complemente con el representación proporcional, ante lo cual los partidos deben presentar candidatos tanto en los distritos electorales uninominales, como listas de candidatos en las circunscripciones plurinominales.

El término "uninominal" significa que cada partido puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa, y el acreedor de la constancia (constancia de mayoría y validez) de diputado será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate.

Por su parte, el término de "circunscripción plurinomial" aparece con la citada reforma de mil novecientos setenta y siete, cuando surge la figura de la representación proporcional mediante un sistema de listas regionales que debían presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que en cada una de las circunscripciones se eligen varios candidatos, de ahí que se utilice el término de plurinomial (significando más de uno). Con la reforma del quince de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, se determinó que "se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país".

Ahora bien, por cuanto hace a las entidades federativas, en el artículo 116 fracción II párrafo tercero de la Constitución Federal, se instituye la obligación de integrar sus legislaturas con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional).

Sin embargo, según lo ha estimado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias de acciones de inconstitucionalidad, como ejemplo, la 6/98 multicitada por los actores, así como se ha confirmado tal determinación en diversas ejecutorias recaídas a diversos juicios de revisión constitucional electoral emitidos por esta autoridad jurisdiccional electoral federal, no existe

obligación por parte de los Estados y de los Municipios, de seguir reglas específicas para efectos de reglamentación de los aludidos principios.

En efecto, la obligación estatuida en los dispositivos fundamentales se reduce a establecer dentro del ámbito local, el aludido principio de representación proporcional, pero no existe disposición constitucional expresa que imponga reglas específicas para tales efectos, de tal manera que, para que las legislaturas cumplan y se ajusten al dispositivo constitucional, es suficiente con que adopten dicho principio dentro de sus sistema electoral local.

Así las cosas, la facultad de reglamentar dicho principio es facultad de las Legislaturas Estatales, las que, conforme el texto expreso del artículo 116 constitucional, sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin que se prevea alguna disposición adicional al respecto, por lo que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputados por el sistema de representación proporcional, es responsabilidad directa de dichas legislaturas puesto que, a ese respecto, la Constitución Federal no establece lineamientos, sino que, por el contrario, establece expresamente que deberá hacerse conforme a la legislación estatal correspondiente.

Debe agregarse que si bien el aumento o disminución de diputados por cualquiera de ambos principios de representación, o del porcentaje requerido y fórmula para poder tener derecho a obtener diputaciones, eventualmente puede trascender y afectar a algún partido político en lo particular, es una cuestión que por sí misma, no significa contravención a los principios fundamentales pues, en todo caso, todo partido tiene los mismos derechos para participar en las elecciones estatales, y lo único que hace la legislación local es adoptar las bases generales impuestas por la Constitución Federal, ajustándolas a las situación particular de su régimen interior, en el que gozan de soberanía.

Una vez establecido que el sistema electoral mexicano es predominantemente mayoritario, debemos ahora entender qué es entonces la representación proporcional y, cómo fue concebido por el órgano revisor de la Constitución, por ser uno de los sustentos en que se apoyará el fallo que se emita por esta autoridad federal.

El término representación tiene diversos significados, diferentes entre sí, aunque políticamente tiene una definición. La representación política, llamada también representación por elección, en tanto fundamento de la democracia

representativa propia del Estado moderno, nació como un modelo alternativo a la democracia directa, difícil de cumplirse en las sociedades modernas. La representación política lleva a su máxima expresión la idea de que los representantes populares o miembros de los órganos de representación popular, son representantes de la nación y del interés general del conjunto de la sociedad. El representante o diputado no es un mandatario en sentido legal, no es el representante particular de un sector social o de un distrito o circunscripción uninominal, es representante político del interés general de una nación, de un Estado.

Por otra parte, la teoría señala que una de las consecuencias de la representación política nacional es la creación de sistemas de representación política (mayoría, proporcional o mixto) que refleje de la mejor manera la voluntad popular y el interés nacional.

En relación al sistema de representación proporcional, cabe señalar que sólo puede ser empleado para la integración de cuerpos colegiados, entre ellos, las Cámaras Legislativas. Este sistema tiene como objeto fundamental atribuir a cada partido el número de cargos de elección popular que resulte proporcional a los votos obtenidos en la contienda electoral; en este sistema las curules o los escaños se reparten entre las listas de candidatos que participan en el proceso electoral en proporción al número de votos obtenidos por cada uno de los partidos.

La aplicación de este sistema se desarrolla por lo general en dos fases: en un primer momento se atribuye a la lista de cada partido tantas curules como votos haya obtenido según un cociente electoral previamente establecido, determinable por múltiples maneras, que pueden reducirse a las siguientes:

1. Se determina que en cada circunscripción electoral las curules o los escaños se deben distribuir dividiendo el número total de votos emitidos entre el número de curules disponibles.
2. Se determina de manera previa cuál es el número de votos que se requiere para que un partido político tenga derecho a acreditar uno o varios cargos de representación popular.
3. Se combinan las dos fórmulas anteriores.

Por lo general la primera repartición arroja saldos, es decir, votos obtenidos por los partidos políticos que no alcanzan la cifra originalmente requerida por la ley para obtener un cargo de representación proporcional; para recuperar dichos

votos se han ideado diversos sistemas, los que de manera general responden a dos modelos fundamentales:

Totalizar los saldos obtenidos por cada agrupación política a nivel nacional, es decir, sumar los votos obtenidos y no utilizados por cada partido en todas las circunscripciones y en función de las sumas resultantes distribuir las curules que aún existen entre los partidos que alcance o se encuentren más próximas al cociente electoral requerido, hecho lo cual se deberá proceder en forma descendente hasta que ya no existan curules a repartir.

Atribuir las curules disponibles de la misma forma que en el caso anterior pero en el ámbito de cada una de las circunscripciones.

En la doctrina se reconocen diferentes modelos de representación proporcional, a saber:

1. Sistemas de representación proporcional simple. El cociente electoral es la base de lo que se conoce también como representación proporcional simple, o representación proporcional integral, consiste en dividir la suma total de los votos habidos en una circunscripción, entre el número de curules o escaños a repartir.
2. El sistema Badenés, considerado una variante del sistema de representación proporcional simple, consiste en una combinación del cociente electoral simple y el resto mayor entre las listas nacionales y distritales; su característica radica en que el cociente electoral es fijado de antemano por la ley, por ejemplo, veinte mil votos; cada que se obtenga esa cifra se otorga un representante.
3. Sistemas de representación aproximada. Sistema de mayor medida, cifra repartidora o sistema de D'Hondt, a través del cual el total de votos que recibe cada partido en cada circunscripción plurinominal se divide sucesivamente entre 1, 2, 3, 4, etcétera, y los cocientes se ordenan de mayor a menor hasta que se han distribuido todos los escaños que le corresponden a la circunscripción o distrito.
4. Sistema de cuota *Droops* o de voto único transferible. El sistema de voto único transferible tiene por objeto hacer que cada sufragio tenga una representación camaral exacta, independiente de la extensión geográfica de la circunscripción y del número de curules a cubrir; cada ciudadano tiene derecho a un voto. El mecanismo consiste en obtener un cociente electoral mediante la cuota *Droops* y dar a cada partido tantas curules como veces llene ese cociente. Para evitar votaciones sucesivas para

cubrir el resto de las diputaciones que quedaron después de haber dividido la totalidad de los votos entre los del cociente electoral, se acude al voto alternativo o preferente, esto es, cada elector, después de votar por su candidato, numera a los demás progresivamente de acuerdo con el orden de su preferencia, para que los restos que no alcancen a llenar el cociente electoral se concedan a los candidatos con menor número de votos.

5. Sistema de fórmula *Saint-Lague*. Según este sistema de representación proporcional, el método de repartición de escaños o curules se hace utilizando como divisores sucesivamente 1, 4, 3, 5, 7, etcétera. Es un sistema que favorece a los partido menores y por ello produce el surgimiento de varios partidos en las coyunturas electorales, por lo cual es idóneo poner barreras para frenar a las agrupaciones políticas minoritarias, fijándose porcentajes mínimos para participar en el reparto 2% o 4%, apareciendo así los sistemas mixtos.
6. Sistema de cociente rectificado o *Hagenbach-Bischof*. Surge como resultado para beneficiar a los partidos de escasa votación.

La doctrina establece además que, atendiendo a dos variables, existen diversos sistemas de representación que son notablemente diferentes entre sí; estas dos variables son: el efecto que ejerce el sistema proporcional sobre el votante en el acto mismo de votar y, el efecto que ejerce el sistema proporcional sobre la relación entre votos escaños.

- a. Primer tipo: Representación proporcional pura. La proporción de votos logrados por un partido y la proporción de escaños que por ellos le corresponden, aproximadamente coinciden, por lo menos teóricamente se aproximan. No existen barreras legales directas (umbrales mínimos) o indirectas (tamaño de las circunscripciones electorales) que alteren el efecto proporcional y, por lo tanto, no hay ninguna presión psicológica sobre los votantes para que estructuren sus preferencias políticas de acuerdo con cálculos de voto útil. Los electores, en caso de existir tales barreras, optarían por partidos que estarían en condiciones de sobrepasarlas.
- b. Segundo tipo: Representación proporcional impura. Por medio de barreras indirectas (por ejemplo mediante la división del territorio en una gran cantidad de distritos de tamaño a pequeño o mediano) se impide un efecto proporcional inmediato que iguale el porcentaje de escaños con el de los votos. Cuanto más fuertes sean esas barreras, de acuerdo con variaciones en el tamaño de los distrito electorales, tanto mayor será el efecto concentrado que tendrán sobre el comportamiento de votantes.

- c. Tercer tipo: Representación proporcional con barrera legal. Este tipo limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado por medio de una barrera inicial y, por lo tanto, afecta la decisión del votante restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera y distribuyendo la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta.

Por otra parte cabe destacar que el sistema electoral mixto, que participa de los principios de mayoría y de representación proporcional, busca garantizar el control de las estructuras legislativas por el primer sistema, utilizando el sistema de representación proporcional con la finalidad de crear un colchón de curules para compensar la desproporción que genera el sistema mayoritario.

Vale la pena señalar que en el mencionado asunto, la sala superior del máximo órgano jurisdiccional electoral del país revocó las asignaciones impugnadas y ordenó se otorgaran nuevas constancias de asignación a los recurrentes. Más aún, debe señalarse que esta resolución recoge en lo esencial los considerandos noveno y décimo de la sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 6/98, resuelta por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 23 de septiembre de 1998.

En todo esto debe destacarse el hecho inobjetable que ha sido la población, el elemento referente para la asignación, en los textos constitucionales, del número de legisladores locales. El texto vigente del artículo 116, fracción II, señala, en lo que interesa, que:

el número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Asimismo, se define el modelo electoral al señalarse que “las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes”.

En el ámbito municipal, la fracción VIII, del artículo 115, también se ocupa del tema de la representación proporcional, al señalar que “las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”.

Estos son los lineamientos constitucionales que llevan a la implantación de la representación proporcional en el ámbito local, sistema que es reflejo de la representación política.

LA REPRESENTACIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

Dada la característica historia de la organización del Estado mexicano en un Estado federal es común pensar que los ordenamientos locales han seguido siempre las directrices del ordenamiento general (a menos que se trate de modelos centralistas). Esta tesis, sostenida en la idea del constitucionalismo reflejo, presenta numerosas excepciones, apreciables cuando se hace el estudio de los constitucionalismos locales. Lamentablemente, en nuestro país no hay una tradición en tal sentido, llegándose a la inconsecuencia de existir pocas compilaciones de los textos constitucionales de las entidades federativas, lo cual contribuye a su escaso estudio (cfr. Cienfuegos, 2010). En el caso del Estado de México deben destacarse los trabajos de Mario Colín sobre la trayectoria constitucional de la entidad (cfr. Colín, 1974) y en la *Biblioteca Enciclopédica del Estado de México* y, recientemente, la edición de las constituciones (cfr. Robles Martínez, 2008). Igual importancia revisten los trabajos que recopilan los decretos del congreso mexiquense que permiten la revisión puntual de los cambios legislativos en la materia y nos sirven para advertir la dinámica jurídica en el tema de la participación política.

En el caso del constitucionalismo mexiquense, la revisión de sus constituciones y legislaciones electorales se torna necesaria para conocer cómo ha evolucionado la institución de la representación. A pesar de tratarse sólo de un caso, la revisión de la legislación electoral en el Estado de México sirve para entender el fenómeno de la representación en las entidades federativas. Ahí, el caso mexiquense resulta paradigmático, dada la preponderancia política que dicha entidad ha tenido en la historia nacional. Al efecto, resulta de gran relevancia la compilación realizada por Arreola Ayala sobre la legislación electoral en los siglos XIX y XX, en donde señala atinadamente que:

la entidad experimentaría a partir de 1917, nuevas instituciones y nuevas operaciones electorales. Entre ellas, la más trascendente como es la de elegir directamente a sus gobernantes. A lo largo de los años, se fueron definiendo y perfeccionando los procedimientos de elección, así como la geografía electoral: distritos de mayoría, circunscripciones plurinominales, municipios. Del voto indirecto, se fue poco a poco pasando al voto directo y al secreto en la emisión

del sufragio. De las cajas de madera, que durante años sirvieron como urnas, se ha llegado al arca transparente. Del sistema de mayoría absoluta, se ha pasado al simplismo de la mayoría relativa y en años recientes a un modelo o sistema mixto con dominante mayoritario [...] De la centralización del proceso se ha ido ganando una nueva y dinámica descentralización en la preparación y desarrollo de las elecciones. De los once diputados del siglo XIX, hoy al entidad elige a sesenta y seis legisladores y la reforma constitucional de 1995 incrementa a 75 [...] El crecimiento poblacional ha influido tanto como la necesidad de buscar mejores mecanismos de representación en una entidad tan importante en la vida económica, cultural, social y política de la República (Arreola Ayala, 1996).

A continuación, listaremos y mencionaremos de manera breve las principales características de las disposiciones legales del siglo XIX y principios del XX, relativas a la forma de representación en el Estado de México. Aquí seguimos a Correa Moreno, cuando lista las principales disposiciones legales del sistema electoral local (cfr. Correa Moreno, 1999: 13-17), así como en el trabajo de Álvaro Arreola para la revisión de su contenido (cfr. Arreola Ayala, 1996).

Decreto 2, del 2 de marzo de 1824, sobre la Organización Provisional del Gobierno Interior del Estado de México, compuesto de los partidos que comprendía la provincia de este nombre

Decretado por el Congreso Constituyente, elegido conforme a la ley de su institución y a la acta constitutiva de la federación. En su articulado se estableció la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones y dictámenes, y en razón de sus causas y demandas, se estableció la observancia de lo mismo determinado para los miembros de la representación nacional; se establece que el Poder Legislativo organizaría el gobierno interior, formaría la constitución particular del estado, “luego que la general de la nación esté sancionada y publicada” se ocuparía del dictado de leyes “que exija su mayor bien y felicidad”, establecería lo concerniente al sistema de la Hacienda del estado y el nombramiento del gobernador interino. Asimismo, se preconizó que el Congreso “hará lo demás que no le está prohibido por la acta constitutiva”.

Decreto 16, del 31 de julio de 1824, sobre Elecciones de Diputados a la Cámara de Representantes del Congreso Ordinario, que Debe Instalarse en Enero de 1825

Dictado por el Constituyente local señala que al Estado de México corresponde nombrar para la Cámara de Representantes del Congreso General 13 diputados

propietarios y cuatro suplentes. Para el cumplimiento de los requisitos remite al decreto del 13 de julio de 1824, dictado por el Congreso Constituyente federal. Asimismo, establece los lineamientos para la celebración de juntas primarias, secundarias o de partido y del estado.

Unos días después, el Congreso Constituyente emitiría el decreto 21, de 17 de septiembre de 1824, nombrando como gobernador a Melchor Múzquiz, en sustitución de Manuel Gómez Pedraza, quien había renunciado al cargo. Otro decreto fue el número 36, del 9 de febrero de 1825, relativo a la organización de ayuntamientos del estado.

Decreto 72, de 16 de agosto de 1826, sobre Elecciones

Este decreto, emitido por el Congreso Constituyente local, tuvo como objeto que las municipalidades y los partidos del estado pudieran verificar en tiempo las elecciones municipales de partido para la elección de diputados al Congreso General (bienio 1827-28) y diputados locales. Estableció que ambas elecciones se harían por los mismos electores (artículo 1), organizando juntas de municipalidad, de partido y una general de todo el estado. En las juntas de municipalidad se elegirían electores de partido (artículo 3), en las juntas de partido se elegirían electores para la junta general (artículo 4) y en la junta general se nombrarían los diputados para ambos congresos (artículo 5).

Unos días después se promulgaría el decreto 72 *bis*, del 23 de agosto de 1826, en el cual se establecen los mecanismos para la celebración de la Junta General del Estado y los requisitos para ser diputado al Congreso del Estado: ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos y mayor de 25 años (artículo 2); asimismo se establecieron los supuestos de inelegibilidad (artículo 3) y se establecieron diversos lineamientos para las juntas generales del estado (artículos 4-17).

Para interpretar el artículo 22 del decreto 72, se emitió el decreto 75, el 29 de agosto de 1826. Tres días después un nuevo decreto, el número 76, de 1 de septiembre, señalaría que:

los electores de la junta general del Estado elegirán el próximo octubre, en el día señalado por la ley, veintiún diputados propietarios y siete suplentes, para el primer Congreso constitucional; en la inteligencia que cumplido el primer bienio, saldrán los diez que en el orden del nombramiento sean los últimos.

De igual manera, el 14 de septiembre de 1826, se dictó un nuevo decreto para subsanar el “olvido” que se apreciaba en el decreto 72 *bis*, relativo a los supuestos de inelegibilidad, puesto que no podrían ser nombrados diputados al Congreso

local “los empleados civiles y de hacienda, que tenga título o formal despacho del gobierno de la federación”.

Finalmente, por decreto 82, del 22 de noviembre de 1826, “en vista de las notorias infracciones de ley que se cometieron por los electores reunidos en Toluca, para elegir diputados al primer Congreso Constitucional del Estado”, el Congreso Constituyente declaró “nulas y de ningún valor ni efecto todas las operaciones de la junta general” y ordenó la repetición del proceso electoral, “comenzándose desde las primarias y haciéndose en el modo y forma que la ley determine”.

Constitución Política de 1827

Promulgada el 14 de febrero por el Congreso Constituyente local, estableció como derecho de los ciudadanos la facultad de elegir y ser electos (artículo 24); estableció que el Congreso constaba de una sola Cámara compuesta de diputados elegidos indirecta y popularmente (artículo 29), el número de diputados propietarios que componían el Congreso era acorde a la población en razón de uno por cada 50 mil “almas” o por una fracción que pasara de 25 mil (artículo 30). Se preveía que “aunque la población por esta proporción no diera veintiún diputados, el Congreso se compondría siempre de este número” (artículo 31). Establecía también los mecanismos para las elecciones de diputados, conservando el mecanismo de juntas municipales, de partido y una general de todo el estado (artículo 72); las elecciones de diputados al Congreso del Estado se hacían por los mismos electores y en el mismo mes que las de los Diputados al Congreso General (artículo 71). Las reglas para la realización de las elecciones quedaron establecidas en los artículos 73 al 120, incluyendo los supuestos de inelegibilidad.

Con relación al Poder Ejecutivo, la Constitución de 1827 señaló que el gobierno del estado se desempeñaría por un gobernador y un consejo (artículo 121). La elección del gobernador se haría por el congreso en votación nominal y en sesión permanente el 1 de octubre (artículo 125), quedando nombrado “el que reúna más de la mitad de los votos” (artículo 126). El encargo duraba cuatro años, comenzando el 12 de marzo del año inmediato al de su elección, y podía ser reelegido “una sola vez si sufragaren a su reelección dos tercias partes de votos” (artículo 124).

El Consejo de Estado se componía del teniente gobernador y de cuatro consejeros; el primero debía reunir las calidades para ser gobernador y los segundos las necesarias para ser diputados. Se preveía que entre la elección del gobernador y de su teniente habría dos años de diferencia (artículo 145) y duraría en el encargo cuatro años (artículo 146). Los consejeros se renovaban por mitad cada dos años (artículo 148).

Estas disposiciones constitucionales serían reglamentadas por decreto 90, del 14 de febrero de 1827, por la Ley de Elecciones con Arreglo a la Constitución del Estado, la cual estableció en sus 85 artículos los lineamientos para la realización de las juntas municipales, en las cuales se elegirían electores primarios; las juntas de partido, en las cuales se elegirían electores secundarios y la Junta General del Estado en la cual se elegían los diputados tanto para el Congreso local como para el general. Cabe destacar que el número de electores primarios era proporcional a la población de las municipalidades, nombrándose en cada una de éstas tres electores por cada cuatro mil habitantes o por fracción que excediera de dos mil (artículo 6). Si la municipalidad no llegaba al número de habitantes exigidos, de todos modos se elegían en ella tres electores primarios (artículo 7). El número de electores secundarios era proporcional al de los primarios, nombrándose en cada uno de los partidos un elector secundario por cada seis de los primarios o por una fracción de este número que excediera de tres (artículo 8). La Junta General del Estado se celebraría el primero de octubre y se componía de los electores secundarios, cuyos nombramientos hubieran sido aprobados en las juntas precedentes (artículos 70 y 71), previa la celebración de una primera junta preparatoria el domingo último de septiembre “compuesta de los electores secundarios que antes o en el acto de comenzar la junta, hayan acreditado su nombramiento, pro la presentación de sus credenciales al presidente de ella” (artículo 72). En esta ley se reiteraban los requisitos para ser diputado (artículo 81), así como los supuestos de inelegibilidad (artículo 82).

El 10 de mayo de 1830, se dictó el decreto 101, de adiciones a la ley de elecciones del 14 de febrero de 1827 y un mes después se designó, por decreto 125, a la ciudad de Toluca para que tuviera verificativo la junta general para las elecciones de diputados, señalándose que el gobernador del estado la presidiría. Ese mismo año, el aún Congreso Constituyente dictaría una nueva Ley de Elecciones para las de diputados al Congreso general y al constitucional del Estado.

Por decreto número 216, del 2 de junio de 1831, se ordenó por el Congreso local que “el gobierno hará que se repitan las elecciones de ayuntamientos cuando no se verifiquen éstas conforme a la ley que las arregla”. En los años subsecuentes habría otras disposiciones relativas a las fechas electorales y a la organización del Poder Público.

Periodo centralista

Entre octubre de 1835 y junio de 1946 se dio el periodo centralista. En el Estado de México, como en los demás estados, el cambio de organización lo transformó en departamento. La correspondiente Junta Departamental organizó el territorio del Departamento de México, formado “del antiguo Estado del mismo nombre,

del estinguido distrito federal, y del que era territorio de Tlaxcala” (artículo 1). Se dispuso que la capital del departamento era la ciudad de México. Los 13 distritos que componían al Departamento de México eran el del centro o de México, el de Acapulco, de Chilapa, de Cuautitlán, Cuernavaca, Mextitlán, Taxco, Tlaxcala, Toluca, Tula, Tulancingo, Temascaltepec y Texcoco, con su respectiva subdivisión en partidos (artículo 4).

Por decreto 28, del 22 de agosto de 1843, se señaló que la Asamblea Departamental de México se compondría de 11 vocales propietarios e igual número de suplentes. Del 7 de octubre de 1845, es el decreto 40, que reglamentó la elección de ayuntamientos, y por decreto 43, del 9 de diciembre del mismo año, la Asamblea Departamental se ocupó de establecer lo relativo “al número de individuos de que se ha de componer el ayuntamiento de México y sus facultades”. Más tarde, por decreto 44, de 16 de diciembre, se facultó al gobierno “para que fije los términos en que han de hacerse las elecciones de los ayuntamientos, alcaldes o conciliadores”.

La restauración del gobierno federal en 1846 permitió la reorganización del poder estatal, acorde con el modelo de autonomía electiva respecto del Poder Público local.

Restauración del sistema federal

Una vez restaurado el federalismo, la organización estatal volvió al régimen de la Constitución de 1824, por lo cual se declaró vigente la antigua Constitución del Estado. El decreto 1, del 29 de agosto de 1846, ordenó que “los diputados que se nombraron para componer el Congreso del estado, se instalarán conforme a los reglamentos del antiguo Congreso y se regirá por ellos hasta que el mismo determine otra cosa” (artículo 2), asimismo, “todos los funcionarios del Estado, desde el gobernador se sujetarán a las leyes y reglamentos que para sus empleos o los equivalentes estaban vigentes a la cesación del sistema federal” (artículo 3).

El decreto 2, del 11 de septiembre de 1846, expedido por José Mariano de Salas “en ejercicio del supremo Poder Ejecutivo”, se ocupó de lo relativo al “nombramiento de diputados al Congreso general y legislatura particular del Estado, señalando día para su instalación y para la elección de gobernador constitucional”, ordenando que “los gobernadores de los estados cuidarán que se haga sin pérdida de tiempo, y bajo su más estrecha responsabilidad” (artículo 2).

Sería Francisco M. de Olaguibel, gobernador mexiquense, quien emitiría el decreto 13, del 30 de octubre de 1846, relativo al “establecimiento de los cuerpos municipales”, documento previo al decreto 11, del Congreso local, de 7 de enero de 1847 que restablecería y organizaría los ayuntamientos “en todos los pueblos que lo tenían en el año de 1834”.

Por decreto 71, del 26 de mayo de 1848, relativo a la renovación total de la Legislatura, se procedió, de acuerdo a la ley de febrero de 1827, nombrándose 22 diputados propietarios y siete suplentes. El decreto 48, del 6 de marzo de 1850, estableció que la Legislatura local se compondría de 21 diputados. Más tarde, el 1 de junio, por decreto 70, se expidió la ley electoral para el nombramiento de los diputados locales. En esta ley se retoma el tipo de elección indirecta a través del sistema de juntas municipales, de partido y general del estado, esta última presidida por el gobernador del estado bajo las siguientes reglas: concurrían a votar a la junta general los electores secundarios nombrados en las juntas de partido de todo el estado, la elección de los diputados era de uno en uno por escrutinio secreto y mediante cédulas, en cada votación era electo el que reunía la mayoría absoluta de votos –si ninguno la obtenía, entraban a un segundo escrutinio los dos que alcanzaban el mayor número de votos, quedando el que obtenía la mayoría. La suerte decidía cualquier empate en el primer o segundo escrutinio.

La convocatoria para integrar el Congreso local de 1852 se ajustó a los lineamientos del decreto 70, del 1 de junio de 1850. En este documento se estableció que, en lo sucesivo, sin la necesidad de convocatoria ni de orden del Ejecutivo, el pueblo se reuniría cada dos años en los días fijados por la Constitución a verificar las elecciones de diputados al Congreso local. En 1855 se dictarían nuevas normas en lo relativo a la división territorial y al calendario electoral; mientras que en marzo de 1857, cumpliendo lo mandado por el decreto federal del 12 de febrero de 1857, se decretaron por Mariano Riva Palacios las reglas relativas a las elecciones de diputados al Congreso local.

Constitución Política de 1861

En esta nueva Constitución, del 12 de octubre de 1861, siguiendo los lineamientos de la Constitución federal de 1857, se establece como principio para la integración del Congreso local que “el número de diputados propietarios que compongan el congreso del Estado, estará con su población en razón de uno por cada cuarenta mil almas, o por una fracción que pase de veinte mil” (artículo 34). Los diputados serían elegidos “indirecta y popularmente en primer grado” (artículo 33) y en escrutinio secreto en los términos establecidos por la ley electoral (artículo 42).

En el caso del gobernador, su elección “se hará el 1 de diciembre del año inmediato a la renovación, y será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto en los términos que disponga la ley electoral” (artículo 78). El encargo duraba cuatro años y no podía ser reelegido inmediatamente (artículo 77).

En un artículo transitorio se señaló que “siendo absolutamente necesaria la ley electoral, será espedita por el actual Congreso Constituyente de toda preferencia”. Así, el 9 de noviembre de 1861, por decreto 38, se expidió la Ley Orgánica

Electoral de los Poderes del Estado. En dicho ordenamiento, el territorio del Estado es dividido en 25 distritos “para que el pueblo del Estado ejerza las funciones electorales que le concede la Constitución, en el nombramiento de diputados y gobernador” (artículo 1).

Se preveía que en épocas electorales, los ayuntamientos y municipalidades dividirían sus municipios en secciones numeradas de 500 habitantes de todo sexo y edad para que dieran un elector por cada una; si una fracción no llegaba a 500 pero no bajaba de 251 habitantes, votaban también para elegir un elector. Las fracciones de 251 habitantes se agregarían a la sección más inmediata para que concurrieran a nombrar su elector (artículo 4).

Tenían derecho a votar en la sección los ciudadanos mexicanos naturales o vecinos del estado, mayores de 18 años siendo casados y de 25 si no lo fueren, así como los que hubieren obtenido del Congreso local carta de ciudadanía (artículo 9). El artículo 10 estableció los supuestos por los cuales se restringía el voto activo y pasivo. El artículo 51 estableció los casos en que se considerarían nulas las elecciones y el 52 señaló el procedimiento para ello.

El 3 de septiembre de 1869, Luis Antonio Zimbrón, presidente del Tribunal Superior de Justicia y a la sazón encargado del Poder Ejecutivo del Estado, convoca a los colegios electorales que en octubre de 1867 hicieron la elección de diputados, para proceder a la elección de gobernador constitucional. Días después, el Congreso local expide el decreto 130, del 11 de septiembre de 1869, por el cual se previene que:

es nula la elección que se haga de gobernador del Estado en que intervengan directamente, abusando de su autoridad, los Jefes políticos, Jueces de 1ª instancia, Administradores de rentas y Jefes militares al servicio del Estado, para que recaiga en determinada persona.

Constitución reformada de 1870

Por decreto 31, del 16 de octubre de 1870, se reformó la Constitución Política del Estado de México. El artículo 14 señala que son derechos del ciudadano del estado “elegir y ser electo para los cargos públicos de elección popular” (artículo 14). Se mantienen las reglas relativas a la elección de diputados. En el caso del gobernador se prevé que la elección “será directa en los términos que disponga la ley electoral” (artículo 60).

En la misma fecha, por decreto 40, se decreta por el Congreso local el ordenamiento sobre las elecciones de ayuntamientos. Al año siguiente, el 8 de octubre de 1871, por decreto 103 se expide la Ley Orgánica Electoral, cuyo primer numeral

establece que “habrá tres clases de elecciones en el Estado: de gobernador del mismo, de diputados a la legislatura y de funcionarios municipales”. Más tarde, se expide la convocatoria a los pueblos del estado a elecciones ordinarias para diputados a la Legislatura y gobernador constitucional, por decreto 105, de 12 de octubre de 1871, en el cual se establece una nueva geografía electoral para el territorio del estado, compuesta de 16 distritos electorales.

Habrán más reformas en materia electoral en 1873 (decretos 122 y 123), 1875 (decreto 145), 1889 (decreto 49), 1891 (decreto 15), así como cambios en la geografía electoral (1874, 1875, 1882, 1884, 1886, 1888, 1890, 1892, 1894, 1896), es decir, prácticamente para cada elección.

Por decreto 11, del 8 de mayo de 1909, se modificará el artículo 23 de la Constitución local, estableciendo un nuevo principio de representación: “El número de diputados propietarios que compongan el Congreso del Estado, estará a su población en razón de uno por cada sesenta mil habitantes o fracción que pase de veinte mil”. Y el 15 de mayo del mismo año, por decreto 14, se expidió la Ley Orgánica para las Elecciones Políticas y Municipales en el Estado de México. Esta ley se modificaría por decreto 60, el 30 de diciembre de 1912.

En la historia electoral del Estado de México, como en la de todas las entidades federativas existentes al inicio del movimiento revolucionario de 1910, se cedía paso al nuevo paradigma político que significaría la Constitución de 1917.

La Constitución local de 1917

Por decreto del 31 de octubre de 1917 se expidió la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. En ella se reconocía que “la soberanía del Estado reside en el pueblo y se ejerce por los poderes públicos que lo representan, de acuerdo con al artículo 41 de la Constitución federal de 5 de febrero del año en curso, y con arreglo a su Ley Constitucional” (artículo 6).

Se prescribió que el Poder Legislativo se integraría por diputados electos directa y popularmente, “por cada cincuenta mil habitantes o fracción mayor de veinticinco mil se elegirán un diputado propietario y un suplente” (artículo 37 y 38). La Legislatura se renovarían cada dos años. La elección del titular del Ejecutivo local sería directa “en los términos que disponga la ley electoral” (artículo 75).

A los pocos días, el 17 de noviembre de 1917, se emitiría la Ley Orgánica Electoral, que sería reglamentaria de las disposiciones constitucionales en la materia. En 1919, por decreto 101, del 20 de mayo, se expidió una nueva Ley Orgánica Electoral. Los siguientes años se caracterizarían por una marcada estabilidad en el sistema electoral.

En 1951, el decreto 34, del 24 de julio, adicionó el artículo 133 de la Constitución local con la mención de que “en las elecciones municipales participarán las

mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con derecho de votar y ser votadas”. Esta modificación fue el prelude para la expedición el 14 de agosto siguiente de la Ley Orgánica para las Elecciones de Gobernador, Diputados, Ayuntamientos y Jueces Conciliadores, que sería sustituida el 24 de agosto de 1966 por la Ley Electoral del Estado de México.

La ley de 1966 sería modificada el 31 de enero de 1974, por decreto 91, para incorporar en su artículo 110 lo relativo a los diputados de partido, en consonancia con el nuevo contenido del artículo 36 de la Constitución local.

La Ley Electoral del Estado de México, expedida por decreto 168, del 17 de enero de 1975, incorporó en su artículo 4 el reconocimiento de la figura de los diputados de partido:

El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se denomina Legislatura del Estado, integrada por diputados electos por votación popular directa, mayoritaria relativa y uninominal por Distritos electorales y complementada por diputados de partido en términos de los artículos 37 y 38 de la Constitución Política del Estado.

En el artículo 179 se previó el procedimiento para la declaración de diputados de partido.

En 1978, por decreto 238, del 17 de abril, se publicó la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México. En este nuevo ordenamiento se recoge la regulación de los “hasta 9 diputados de minoría” (artículo 4) y se incorpora una nueva figura: los “regidores electos según el principio de representación proporcional” (artículo 6). Del artículo 179 al 182 se reguló lo relativo a la asignación de diputados de minoría (también llamados en la propia ley como diputados de representación proporcional), mientras que los artículos 189 y 190 se ocuparon de la asignación de regidores de representación proporcional.

Debe mencionarse que uno de los primeros estados que implanta la representación proporcional en nuestro país es el Estado de México. Al respecto Correa Moreno preparó una recopilación documental sobre el proceso que culminaría con la incorporación de dicho principio en el sistema electoral mexiquense (Correa Moreno, 1999); sin embargo, debe mencionarse que este principio tiene antecedentes previos en el ámbito municipal al menos desde la década de los 30 (cfr. López, 1930).

El decreto 230, del 31 de enero de 1984, reformó los artículos 6 y 189 de la ley electoral de 1978 en lo relativo a la figura de los regidores de representación proporcional (de uno a tres según la población municipal); y más tarde, el decreto 236, de 13 de marzo, modificó el artículo 4 en lo relativo a la denominación de los diputados de representación proporcional (hasta 11), que dejaron de ser “diputados de

minoría”. En 1990, el decreto 127, del 22 de junio, reformó nuevamente la mencionada ley para dejar en el artículo 4 en 23 el número de diputados de representación proporcional; y en el artículo 6 hasta cuatro regidores de representación proporcional, según fuera la población municipal.

El actual sistema electoral mexiquense

El sistema electoral vigente en el Estado de México se desprende tanto de la Constitución local como del actual Código electoral del Estado de México, publicado por decreto 134, el 2 de marzo de 1996.

La Constitución local vigente reconoce que la soberanía estatal reside esencial y originariamente en el pueblo del Estado de México, quien la ejerce en su territorio por medio de los Poderes del estado y de los ayuntamientos, en términos de las constituciones federal y local (artículo 4) y reconoce que se adopta la forma de gobierno republicano, representativo y popular (artículo 3).

En el caso del Poder Legislativo, éste se deposita en una asamblea integrada por diputados electos en su totalidad cada tres años, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo (artículo 38). La denominada Legislatura del Estado se integra con 45 diputados electos en distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y 30 de representación proporcional (artículo 39). La Constitución local señala las bases conforme a las cuales se efectuará la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional (artículo 39).

Como puede observarse el principio que domina es el de mayoría, puesto que sirve para integrar el 60% de la legislatura, mientras que las 30 curules de representación proporcional constituyen el restante 40 por ciento.

En el caso del gobernador, el artículo 66 constitucional prevé que su elección será mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

Tratándose de los ayuntamientos, el artículo 117 de la Constitución local prevé su integración por los principios de mayoría relativa como de representación proporcional.

El *Código Electoral del Estado de México* reglamenta tales disposiciones, específicamente en los artículos 17 al 24 en lo relativo al sistema electoral adoptado en el caso de los diputados y de los regidores. Para la asignación de diputados por tal principio, las reglas se encuentran en los artículos 259 al 268, y tratándose de miembros de ayuntamientos en los artículos 276 al 279. Debe destacarse que el artículo 20 del *Código Electoral del Estado de México* señala que debe entenderse a los efectos de la fórmula empleada para la asignación de diputados, regidores o síndico de representación proporcional.

Siguiendo lo antes analizado, puede concluirse que el modelo mexiquense para organizar el Congreso local es el de un sistema mixto predominantemente mayoritario, según queda evidenciado en los anteriores preceptos.

La asignación de diputados de representación proporcional

De acuerdo con el Código Comicial mexiquense, para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, se toma en cuenta “la suma que realiza el Consejo General del Instituto de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital respectivas, a fin de determinar la votación obtenida en dicha elección por cada partido político” (artículo 259). Este cómputo y la asignación se realiza “a más tardar el segundo miércoles siguiente al día de la jornada electoral” (artículo 260). El desarrollo formal del cómputo implica la toma de nota de los resultados que consten en actas de los 45 distritos electorales, la sumatoria de esos resultados y el levantamiento de acta circunstanciada en que se asienten los datos y los incidentes que ocurrieran (artículo 261).

De la asignación quedan excluidos los partidos políticos que: a) hubieran obtenido el 51% o más de la votación válida emitida, y que su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Legislatura, superior o igual a su porcentaje de votos; b) hubieran obtenido menos del 51% de la votación válida emitida y que su número de constancias de mayoría relativa sea igual o mayor a treinta y ocho, y c) los que no hubieran obtenido por lo menos el 1.5% de la votación válida emitida.

De acuerdo con el artículo 265 del Código Comicial local, a cada partido político se le asignarán los diputados de representación proporcional que sean necesarios para que su porcentaje de diputados en la Legislatura, por ambos principios, sea igual al porcentaje que les corresponda en la votación válida efectiva.

El procedimiento a seguir es el siguiente: 1) primero se determina la Votación Válida Efectiva (VVE) de la elección; 2) a continuación se establece el porcentaje de la VVE que le corresponda a cada partido político, de acuerdo al número total de votos que haya obtenido, independientemente de haber postulado candidaturas comunes, o haber integrado alguna coalición. Para el caso de los partidos políticos que hayan integrado coaliciones, se considerará como VVE, la suma de votos obtenidos en los distritos en que haya participado como partido político en lo individual, más los votos obtenidos en los distritos en que se hubiera participado como partido coaligado, atendiendo a los porcentajes que establezcan los convenios de coalición; 3) se precisa el número de diputados que debe tener cada partido, para que su porcentaje de representatividad en la Legislatura sea lo más cercano a su porcentaje de la VVE; 4) se resta al resultado el número de diputados obtenido por cada partido político según el principio de mayoría relativa;

5) se asigna a cada partido político los diputados de representación proporcional, conforme al número por unidad entera que haya resultado en la fracción anterior, y 6) en el caso de quedar diputados por asignar, se distribuirán entre los partidos políticos que tuviesen la fracción restante mayor, siguiendo el orden decreciente (artículo 266)

De acuerdo con el artículo 267, además del anterior procedimiento, la asignación de diputados de representación proporcional “se hará alternando el orden de los candidatos que aparezcan en la lista presentada por los partidos políticos y el orden de los candidatos que no habiendo obtenido la mayoría relativa, hayan alcanzado el porcentaje más alto de votación minoritaria de su partido por distrito”. El mismo numeral prevé los supuestos de candidaturas comunes y de coaliciones para la elección de diputados.

La asignación de munícipes de representación proporcional

El *Código Electoral del Estado de México* establece las prevenciones para la asignación de miembros de ayuntamientos por el principio de representación proporcional. Al efecto dispone que podrán participar en tal asignación los partidos políticos o coaliciones que cumplan los siguientes requisitos (artículo 276): a) haber registrado planillas propias o en coalición en por lo menos cincuenta municipios del Estado; y b) haber obtenido en su favor, en el municipio correspondiente, al menos el 1.5% de la votación válida emitida. Se prevé, por supuesto, que el partido o coalición ganadora, no tendrá derecho a que se le acrediten miembros de ayuntamiento de representación proporcional.

Tratándose de coaliciones formadas para la elección de ayuntamientos, deberán cumplir los siguientes requisitos: a) que cada uno de los partidos integrantes haya registrado planillas propias, diversas a las de la coalición, en por lo menos 30 municipios, salvo en el caso de que la coalición se haya registrado para la totalidad de los municipios. En todo caso, la suma no deberá ser menor a 60 planillas registradas, y b) haber obtenido en su favor, en el municipio correspondiente, al menos el porcentaje de votos que resulte de multiplicar 1.5% por el número de partidos integrantes de la coalición. De no cumplirse con este requisito, la coalición no tendrá derecho a participar en la asignación (artículo 277).

El artículo 278 del Código Comicial establece que para la asignación de regidores de representación proporcional y, en su caso, síndico de representación proporcional, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por cociente de unidad y resto mayor.

Se señala que cociente de unidad es el resultado de dividir la votación válida emitida en cada municipio en favor de los partidos o coaliciones con derecho a participar en la distribución, entre el número de miembros del ayuntamiento de

representación proporcional a asignar en cada municipio; mientras que el resto mayor de votos es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de miembros de ayuntamiento mediante el cociente de unidad. Se prevé que este segundo elemento sólo se utilizará cuando aún hubiese miembros por asignar.

El procedimiento de aplicación de la fórmula anterior es el siguiente: a) primero se determinarán los miembros que se le asignarán a cada partido político o coalición, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente de unidad; b) la asignación se hará en orden decreciente, empezando por el partido o coalición de mayor votación, de forma tal que, en su caso, el síndico de representación proporcional sea asignado a quien haya figurado como candidato a primer síndico en la planilla de la primera minoría; c) la asignación de regidores de representación proporcional se hará conforme al orden de la lista de candidatos registrada por cada uno de los partidos o coaliciones, empezando por el primer lugar de la lista de candidatos a regidores, y d) si después de aplicar el cociente de unidad quedan cargos por asignar, se aplicará el resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos o coaliciones en la asignación de los cargos del ayuntamiento.

Se prevé en el artículo 279 que en ningún caso, y por ningún motivo, los candidatos a presidentes municipales podrán participar en la asignación a que se refiere el presente capítulo.

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL CONGRESO MEXIQUENSE

Visto el sistema electoral que caracteriza al Congreso mexiquense, y expresada la regulación sobre la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional en términos del Código Comicial mexiquense, cabe preguntar las bondades que encierra la combinación del principio de mayoría relativa junto con el de representación proporcional a la hora de integrar dicho órgano legislativo.

Aquí no debe perderse de vista que la representación política se obtiene por ambas vías, pues tan representante es quien es electo de manera directa como en forma indirecta. La Constitución mexiquense, siguiendo la federal, reconoce tal principio al señalar que los diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional tendrán iguales derechos y obligaciones (artículo 39); es decir, no existe distinción alguna a la hora de integrar el órgano legislativo y, por tanto, al desempeñar su función representativa.

Hay diversas críticas que pueden esbozarse sobre el sistema de mayoría, pues si bien se afirma que permite una relación más estrecha entre los electores y

los elegidos, también resulta cierto que puede generar una nociva tendencia anti-democrática como es la “personalización de la política”.

Por otra parte, se señala que el sistema de mayoría sólo permite la representación de las opciones políticas más fuertes. Por ello, la incorporación del principio de representación proporcional se ve como algo benéfico, pues se supone que permite a todas las opiniones políticas que reúnen un mínimo de consensos encontrar en los órganos de representación, reproduciendo en estos la pluralidad política de la comunidad de que se trata.

Sin embargo, el sistema de representación proporcional también conlleva críticas. Así, se señala su dificultad para construir gobiernos estables y eficaces. Desde la perspectiva de la gobernabilidad se señala que el sistema proporcional pulveriza la representación, pues la pluralidad de opciones en el momento de decisión poco favorece la formación de mayorías y provoca dificultades para generar gobiernos eficaces. Se habla así de un pluripartidismo nocivo e ingobernable.

Asimismo, se señala que este sistema permite la representación de fuerzas políticas “no significativas” o “irrelevantes”. Esto es cierto en algunos casos, por ejemplo, no se da en Alemania porque hay un piso mínimo del 5% que impide que las fuerzas no significativas participen en la integración de los órganos de representación. En la actualidad el porcentaje mínimo de votación exigida a los partidos políticos para obtener representación en el Congreso mexiquense es de 1.5% de la votación válida emitida.

Este porcentaje, común en la mayoría de legislaciones locales, constituye la barrera legal para permitir el acceso al reparto de curules por el principio de representación proporcional, es también el mecanismo institucional que permite a los partidos permanecer o ser excluido del sistema político, toda vez que el no obtener esta votación trae como consecuencia la pérdida del registro como partido político en el ámbito local. En términos del artículo 48, fracción I, del *Código Electoral del Estado de México*, es causa de pérdida del registro de un partido político local: “obtener menos del 1.5% de la votación válida emitida en la elección inmediata anterior para diputados de mayoría a la legislatura del Estado”.

En los términos mencionados, donde la crítica se centra en la representación de fuerzas no significativas, considerando como tales aquellas inferiores al 5%, la representación en el caso del Estado de México ha incluido para la elección 1996 al Partido Convergencia con 1.90% de la votación, al Partido del Trabajo con el 2.45% y al Partido Verde Ecologista de México con el 4.30 por ciento. Además, llevó aparejada la pérdida del registro del PPS (0.70%), PDM (0.67%) y del PPM (0.83%). En 2000, el PT obtuvo el 1.74% de la votación, el PVEM 2.39% y DS obtuvo 1.60%; cinco partidos obtuvieron porcentajes iguales o inferiores al 1 por ciento. Para la elección de 2003 el PT obtuvo 4.24% de la votación, Convergencia 2.72% y tres partidos se colocaron por debajo del 1.5% de la votación.

Sin embargo, la suma de las votaciones de estos partidos representó un porcentaje superior al 10% en todos los casos. Se señala que lo anterior provoca la situación que ha sido denominada “consociativismo” (también “consociacionismo”), en donde la proliferación de partidos genera que no haya mayorías y produce que aquellas opciones políticas poco representativas adquieran una importancia desmedida o desproporcionada respecto de su verdadera fuerza electoral.

Por otra parte, se considera que en los modelos de representación proporcional se da un peso excesivo a los partidos. Dado que, por regla general, se forman listas para los cargos de representación proporcional. Son los partidos los que determinan quienes, en un momento dado, serán legisladores. Así, son los partidos los que terminan decidiendo quienes son representantes. Hay sistemas que merecen matizarse, como el holandés donde los electores deciden el orden de la lista. Sin embargo, habrá que decir que igual sucede en el sistema mayoritario, pues son los propios partidos los que deciden quienes serán los candidatos, y se trata de una decisión que sólo en ocasiones corresponde a los militantes. Una solución es la democratización de los partidos, tal y como lo ha dicho el TEPJF en diversas resoluciones.

Estos elementos deben tomarse en cuenta para verificar, si como se señaló líneas atrás, el mexiquense, al incorporar ambos principios permite reflejar en el órgano representativo, Congreso local, la efectiva composición política del conjunto de ciudadanos.

De la consulta a las bases de datos del Instituto Electoral del Estado de México es posible advertir los siguientes datos con relación al grueso de ciudadanos que participan en los procesos electorales para elegir representantes al Congreso local. En la tabla se muestra el año de la elección y el total de votos registrados. La tercera línea indica el grado de participación ciudadana, de acuerdo con el padrón electoral.

1990	1993	1996	2000	2003	2006	2009
1,511,108	2,810,619	2,867,527	4,969,375	3,479,017	3,872,677	5,239,565
--	--	--	64.92%	41.75%	42.95%	52.29%

Si bien los datos no muestran, en todos los casos, el nivel de participación ciudadana, contrastando el número de votos con los ciudadanos inscritos en el padrón electoral mexiquense, lo cierto es que los últimos cuatro registros, correspondientes a los procesos 2000 al 2009, constituyen ya un indicador útil acerca de lo variable que resulta la participación en los procesos electorales para integrar el órgano legislativo mexiquense.

Debe mencionarse que la pluralidad política se hizo evidente en el Estado de México a partir de 1996, como puede observarse en la siguiente tabla, que recoge

los resultados de los procesos de elección del Congreso local, conforme al principio de mayoría relativa, mostrados por el Instituto Electoral del Estado de México en http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html.

	1990	1993	1996	2000	2003	2006
PRI	45 807,102	45 1,569,749	30 1,032,123	18 1,607,118	24 1,211,516	19* 1,231,867
PAN	-	-	10 835,734	21 1,850,849	11 997,412	9 1,009,653
PRD	-	-	5 598,063	6 994,124	10 826,234	17* 1,208,931
	45	45	45	45	45	45

Puede advertirse, claramente, que a partir de 1996 los ciudadanos modifican sus opciones políticas, de forma tal que ningún partido volverá a obtener más de la mitad de los votos reunidos en la jornada electoral. En esta última afirmación se incluyen los resultados obtenidos en la elección 2006, como podrá apreciarse más adelante.

	1990	1993	1996	2000	2003	2006
PRI	56.29%	58.60%	37.26%	33.07%	34.82%	31.81%
PAN	-	-	30.17%	38.08%	28.67%	26.07%
PRD	-	-	21.59%	20.46%	23.75%	31.22%

La actual Legislatura mexiquense (2009-2012) tiene la siguiente integración en términos de representación de los partidos políticos, según datos obtenidos en http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/edos/leg/dipedos/MEX_57.htm.

PARTIDO	MR	RP	TOTAL
PRI	39	0	39
PAN	2	10	12
PRD	3	5	8
PT	0	3	3
PANAL	1	5	6
PVEM	0	3	3
CONV	0	3	3
PSD	0	1	1
	45	30	75

Sin embargo, esto no se incluyó en la tabla anterior, porque el cómputo del Instituto Electoral del Estado de México, más preciso, muestra que los 45 distritos electorales se repartieron de la siguiente manera:

PARTIDO	MR	VOTACIÓN	%
PAN	2	1,147,332	21.90
PRI	4	134,156	2.56
PRD	1	445,500	8.50
Unidos para Cumplir (PRI-NA-PVEM-PSD)	29	1,504,959	28.72
Juntos para Cumplir (PRI-NA-PVEM)	7	609,876	11.64
Coalición mexiquense PRD-PT	2	497,211	9.49

En el rubro de la representación proporcional, vistas algunas de las críticas ya mencionadas, debe señalarse que en el caso del Estado de México la distribución de las curules por este principio ha mostrado configuraciones muy interesantes, sin que se pueda advertir una tendencia definida, como no sea una evidente expresión de la pluralidad política.

La integración del Congreso local, con relación a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, muestra los siguientes datos.

PARTIDO	1996	2000	2003	2006	2009
PRI	0	7	0	0	0
PAN	12	8	11	11	10
PRD	12	10	9	4	5
PT	2	2	3	3	3
PANAL	--	--	--	--	5
PVEM	3	2	5	9	3
CONV	1	--	2	3	3
PSD	--	--	--	--	1
DS	--	1	--	-	--
	30	30	30	30	30

Por supuesto, los resultados relacionados con la elección de ayuntamientos pueden dar más luces sobre la representación política en el Estado de México. Por ahora, sólo dejaremos sentado que la adopción de un sistema electoral mixto en la entidad ha permitido observar cómo en el transcurso de cinco Legislaturas (1996-2012) los partidos políticos han mostrado una alta movilidad de acuerdo con las curules disputadas.

Por tomar un simple ejemplo, en las últimas Legislaturas el Partido Revolucionario Institucional ha pasado de ser primera minoría (LIII Legislatura, 1996-2000) a segunda minoría (LIV Legislatura, 2000-2003). Luego ha vuelto a ser

primera minoría (LV Legislatura, 2003-2006), segunda minoría (LVI Legislatura, 2006-2009) y ahora mismo ha alcanzado la mayoría congresional (LVII Legislatura, 2009-2012).

CONCLUSIONES

Como puede verse, el análisis de la representación política en el Congreso del Estado de México depara numerosas reflexiones que vale la pena iniciar. Estas líneas son apenas introductorias a un tema que vale la pena profundizar, especialmente en los alcances que puede tener la discusión de un nuevo sistema electoral que permita, en un caso, iguales porcentajes a los principios de mayoría y de representación proporcional, y que también matice una verdadera representación política, o que, en otro escenario, tienda a ampliar el margen de dominio del principio mayoritario en aras de dar mayor legitimidad al sistema.

El tema de la representación política presenta numerosas aristas, algunas de las cuales tienen repercusión en la materia electoral, como hemos visto, pero también forman parte de una discusión filosófica y social respecto de las características que adopta el modelo de democracia representativo que se ha configurado en nuestro país.

El tema empieza a revisarse a la luz de investigaciones recientes sobre la posición que adoptan grupos sociales específicos: jóvenes, migrantes, indígenas, etcétera, frente a la disyuntiva de una democracia representativa versus una democracia directa. Los resultados que se muestran en la parte final del documento, relativos a la integración de las más recientes Legislaturas mexiquenses, dan cuenta de una pluralidad política que sólo es comprensible a la luz de una sociedad que participa en los procesos electorales y que responde a motivaciones de diversa índole al momento de sufragar.

El tema de las opciones políticas y el ejercicio del voto por sí mismo explica ya la complejidad de los actuales procesos electorales, en los cuales los ciudadanos asisten y modifican las composiciones políticas de la Legislatura y de los cabildos, así como, en un momento dado, pueden propiciar la alternancia en la titularidad del Ejecutivo. Si bien esto último debe matizarse con la paradoja que bien explicó José Francisco Ruiz Massieu al señalar que había una confusión con la democracia: ésta no existe necesariamente con la alternancia, lo que requiere son opciones políticas.

Respecto de los grupos sociales mencionados, existen muchas hipótesis e investigaciones que plantear. Por supuesto, los estudios aún son limitados, pero están ya presentes en los medios; en ellos se destaca la búsqueda de nuevas vías de

participación política por fuera de las que tradicionalmente ofrecen los partidos políticos (Linde, 2010).

Este es el reto de la participación política en la mayoría de las entidades federativas, dar con el modelo que propicie un equilibrio en torno a la representación política, configurada a partir del modelo representativo, pero en el que tenga cabida la participación política directa. Estas líneas sirven para sugerir preguntas; los datos aquí reunidos son sólo punto de partida de nuevas reflexiones sobre el modelo y su aplicación; sus implicaciones deben ser motivo de cuestionamiento, en aras de su perfeccionamiento. Los debates que se han dado, más retóricos que teóricos, sobre la reducción del número de diputados, me parece que son ejemplo fehaciente de ese cuestionamiento (Gamboa y Valdés, 2007), aunque resultarán insuficientes en tanto no se traduzca en normas que hagan viable el espíritu mismo de la representación política: el interés general y la voluntad popular.

JUAN CARLOS CORDOVA GONZÁLEZ

APORTACIÓN
TERRITORIAL DEL
ESTADO DE MÉXICO

INTRODUCCIÓN

EN OCASIONES NOS olvidamos de la grandeza del Estado de México. Claro ejemplo de su magnificencia fue soportar en corto tiempo la pérdida de gran parte de su territorio sin doblegarse ante la adversidad. Cuando el país pasaba por los peores momentos en la vida transformadora de la naciente estructura gubernamental y social, experimentando una nueva vida independiente, las autoridades mantuvieron la serenidad suficiente para no empeorar las cosas; nos referimos a aquellos tiempos donde se desarrollaban enfrentamientos constantemente y las consecuencias de estos eran atendidas desde la trinchera política, utilizando el oficio diplomático característico de los actores de la época.

Abordar el tema de la aportación territorial y entender cómo contribuye el estado a la conformación, establecimiento, consolidación y desarrollo del país es de suma trascendencia, pues la entidad es considerada como el motor de México, pese a las limitaciones que tiene, incluyendo la carencia de costa. Lo que no debemos dejar de considerar, es que lo que el estado haga o deje de hacer repercutirá directamente en el devenir histórico, social, político y cultural de México. Lo dicho obedece a la situación geográfica de la entidad, a su aportación al Producto Interno Bruto y al número de habitantes que moran en ésta.

Es importante hacer un homenaje a la labor desarrollada por los defensores del territorio estatal: los representantes y actores políticos a quienes, por su situación, les correspondió enfrentar muchos factores, con sus posiciones, argumentos e inteligencia. Ellos son ejemplo del cariño que se le tiene a esta noble tierra, labradora de individuos apasionados por sus ideales y comprometidos con sus tradiciones de progreso, desarrollo y bienestar social.

Las aportaciones territoriales del Estado de México¹ generaron para los mexiquenses sentimientos encontrados: por una parte, provocaron sensación de impotencia, ya que en el periodo de 1821 a 1871 perdió 86 466 km², lo equivalente a tres cuartas partes de su territorio (McGowan, 1998:77); por la otra, la división se

¹ El Estado de México actualmente cuenta con un territorio de 22 357 km², lo que representa el 1.1% de la superficie del país. Ocupa, así, el lugar número 25 en extensión. Datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

dio en un ambiente de paz social, generando mayor equidad entre las entidades federativas, responsabilizando aún más a los habitantes de cada entidad por la autonomía otorgada. Esto provocó un desarrollo más equilibrado de las diferentes regiones, lo que, sin duda, fomentó un sentimiento de fraternidad entre los estados vecinos, y de solidaridad con el país entero.

En los tiempos de la conformación nacional, las pugnas entre los diferentes grupos de la sociedad eran constantes (liberales contra conservadores, federalistas contra centralistas, yorquinos contra escoceses). Éstas iban dejando por el camino rastros de rencor, odio, malos entendidos y enemistades. Las pugnas fueron las que dieron origen a los 50 años de aportaciones territoriales por parte del estado. Los triunfadores, al restar fuerza a sus enemigos y saldar viejas deudas por la sangre derramada en la defensa de la patria, afectaron directamente la composición de límites. Las diferencias fueron pagadas a costa del territorio. Así, hasta finalizar el periodo Juarista se consolidó, de una vez por todas, la conformación que actualmente integra al estado más poblado del país.

El antecedente del que partimos en espacio y tiempo lo encontramos en el territorio denominado Nueva España. Su autoridad máxima, el virrey, despachaba en la ciudad más bella e importante de este territorio: México, la cual era centro político, cultural, financiero, social y administrativo. El nombre de la ciudad fue dado por Hernán Cortés, para despojar la mala imagen que se había ganado este lugar denominado anteriormente Tenochtitlán. Después el nombre de México fue heredado a la provincia; luego, a la nación.

A medida que el territorio de la Nueva España aumentaba, iba dividiéndose en pequeños reinos o provincias. Cuando los diversos conquistadores ganaban más territorio, nombraban, por lo general, la región conquistada con la denominación de la región de España de la que provenían. Por ello nacieron provincias, posteriormente intendencias entre 1767 y 1790, con los nombres de Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo León, Nuevo Santander. Todas sometidas al virrey.

Al introducirse el sistema de intendencia, la de México incluía la región que rodeaba a la ciudad de Querétaro, el territorio del Distrito Federal, los actuales estados de Guerrero, Hidalgo y Morelos, y el municipio de Calpulalpan, en Tlaxcala. Con la destitución del virrey José de Iturrigaray y la llegada de Pedro de Garibay, quien aceptaba el Gobierno Superior de España y las Indias con sede en Sevilla (grupo de diversas juntas españolas que se revelaron contra el ejército de Napoleón), se acató el decreto por el cual se reconocía a las colonias de América como partes integrantes del imperio, por lo que debían ser representadas por un diputado.

En 1809, Garibay convocó a elecciones de consejos municipales en las capitales de las intendencias existentes (Macedo Jaimes, 1999: 3). Se realizaron y fueron electos 12 y dos adicionales que habían protestado por su omisión, los

cuales pertenecían a Querétaro y Tlaxcala. Estas dos entidades no tenían antecedentes de reconocimiento legal. La primera pertenecía a la intendencia de México; la segunda, a la de Puebla.

Por la amenaza del ejército francés a Sevilla, la Junta Central se trasladó a la isla de León, Cádiz. En febrero de 1810, la Junta integró una regencia de cinco hombres para convocar a una reunión de las cortes españolas en septiembre de ese mismo año. Inmediatamente, la regencia convocó a elecciones y fijó el procedimiento de elección de los diputados para las futuras provincias mexicanas en las cortes de España. Estos diputados participaron muy activamente y ocuparon cargos trascendentes: presidente, vicepresidente y presidente de comisiones importantes. Ellos ayudaron a la elaboración de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 (Lee Benson, 1994: 11-19).

El reconocimiento oficial de Querétaro fue el inicio del proceso que podría considerarse la base de donde partieron las aportaciones territoriales. Paralelamente a estos acontecimientos, en la región se libraba una férrea lucha por la independencia. La provincia de México era, sin lugar a duda, el eje donde convergían el poder y la representatividad de las demás provincias, hoy actuales estados de la federación. Por lo tanto, era la entidad con mayor responsabilidad con el establecimiento de la naciente república.

Fueron seis las aportaciones territoriales del estado. En un momento, casi se pierde la entidad en su totalidad. En defensa del territorio, los mexiquenses libraron una batalla heroica, como el ave fénix, después de la promulgación de la Constitución de 1857, para cuya elaboración se debatió ampliamente sobre la conformación del Estado de México. Se propuso la división del territorio y la creación del estado del Valle de México, mismo que podemos asegurar funcionó de facto de 1859 a 1867. El territorio que albergaba al Valle de México fue región estratégica para el desarrollo del Estado de México. Los valientes discursos de sus representantes populares y las atinadas protestas e inconformidades hicieron posible mantener el nombre del estado y su conformación. Podemos decir que fue una batalla ganada, de la cual nos sentimos orgullosos.

Hablamos de aportaciones territoriales porque siempre es más agradable hablar sobre acciones positivas, pese a la desgracia de haber perdido parte del territorio. Asimismo, tomamos en cuenta que sin estas divisiones el país hubiera tomado otro rumbo. Esto es lo que comentamos y hace interesante el presente trabajo: analizar desde el punto de vista histórico y político los acontecimientos de esa época, donde lo esencial era mantener la unidad, más allá de la divergencia en las ideas e intereses que se presentaban. Sin más, pasemos a las cinco aportaciones territoriales del Estado de México, las cuales se encuentran establecidas en nuestra Carta Magna.

PRIMERA APORTACIÓN: QUERÉTARO

Aportación

La primera aportación territorial del Estado de México fue la superficie donde está albergado el estado de Querétaro, con 11 074 km² (Lee Benson, 1994: 77).

Proceso de desincorporación

La desincorporación de esta región tuvo origen en la convocatoria a elecciones de consejos municipales de las intendencias existentes, convocatoria realizada por el virrey Pedro de Garibay el 4 de abril de 1809. Aprovechando el ambiente de ingobernabilidad que predominaba en ese momento al interior del imperio español, Querétaro y Tlaxcala protestaron enérgicamente estar incorporados; por lo tanto, Querétaro “fue creada como provincia de la Nueva España por medio de la ley del 27 de noviembre de 1809 de la junta preparatoria electoral. Comprendía el corregimiento de Querétaro y las alcaldías de Cadereyta y Zacanela” (Lee Benson, 1994: 97). Lo que debemos tener presente es que tal superficie fue tomada de la Intendencia de México.

La Constitución de Cádiz de 1812 ratificó este hecho, pues establecía que “se autorizaron para México seis diputaciones provinciales: dos en Nueva España – una en la capital (que comprendía las provincias de México, Veracruz, Puebla, Oaxaca, Michoacán, Querétaro y Tlaxcala) y otra en San Luís Potosí (comprendía las provincias de San Luís Potosí y Guanajuato)” (Lee Benson, 1994: 27). “Fueron declaradas componentes de la Nueva España las provincias de México, Puebla, Valladolid (Michoacán), Guanajuato, Oaxaca, Veracruz, San Luís Potosí, Tlaxcala y Querétaro, el 11 de noviembre de 1812” (Lee Benson, 1994: 42).

La propia Constitución de Cádiz otorgó, dentro de su articulado,² la autonomía de las provincias y borró de un plumazo el poder intermedio, identificado con la figura del virrey. Es decir, la Ciudad de México perdió el control político y administrativo de gobierno sobre las demás provincias. Dejó de ser el centro de poder, aunque esto nunca se logró consolidar en la práctica, por el poder religioso y militar que emanaba de este centro representativo. Querétaro formaba parte de esta jurisdicción a la vez que varias regiones, ahora estados de la federación. Esta conformación se veía por cualquier lado difícil de integrar.

² Artículo 325. En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior. (Porrúa *et al.*, 1997: 125).

En el desarrollo del proceso independentista, encontramos un antecedente más de la aportación de Querétaro: el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.³

En el corto periodo del gobierno de Iturbide, se expidió el decreto de fecha 17 de noviembre de 1821 de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano. En ella se autorizaba a Querétaro a elegir diputados al Congreso, dos y un suplente, mismos que llevarían el nombre de esa ciudad (Dublán y Lozano, 1876: 433). Pero esto no le otorgó la calidad de provincia autónoma, ya que tenía que albergar la realización del proceso para nombrar a sus diputados, bajo la tutela de la provincia de México. Poco después de que el Congreso inició sus sesiones, Querétaro renovó la demanda para establecer una diputación provincial. Sus esfuerzos empezaron a dar fruto el 19 de enero de 1822, cuando se dio a conocer una representación para el Ayuntamiento de Querétaro con la finalidad de establecer en aquella ciudad una diputación provincial. El Congreso retomó el asunto, y fue el 21 de agosto de 1822 cuando resolvió establecer en la ciudad la deseada diputación provincial (Lee Benson, 1994:99 y McGowan, 1998: 80).

Concluido el imperio de Iturbide, se publicaron las bases para convocar a elecciones al Segundo Congreso Constituyente de la Nación, el 17 de junio de 1823. En el documento se incluía Querétaro como una provincia del naciente gobierno.⁴ Pero estos acontecimientos no habían culminado, el 22 de agosto de ese mismo año el Congreso determinó su composición territorial con los partidos de San Juan del Río, Cadereyta y Querétaro; con ello, se le otorgó el rango de provincia (McGowan, 1998: 80), consolidando un proceso de inestabilidad e indefiniciones gubernativas. Querétaro, por consiguiente, apareció en la propuesta de Acta Constitucional por Ramos Arizpe, presentada al Congreso el 20 de noviembre de 1823. En ella se consideraba un estado más de la naciente federación mexicana. El 22 de diciembre de 1823, en el desahogo del artículo 7, fue aprobado el estado de Querétaro (Lee Benson, 1994: 220-223). Lo anterior fue algunos días después de que el Estado de México tuviera el mismo reconocimiento.

³ Artículo 42. Mientras se haga una demarcación exacta de esta América Mexicana y de cada una de las provincias que la componen, se reputarán bajo este nombre y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido, las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila, y Nuevo Reino de León (Porrúa *et al.*, 1997: 163-182).

Defensa de la Legislatura del Estado de México

La separación de esta región obedeció mucho a los cánones ganados por Querétaro en el desconcierto de España, y éstos fueron reconocidos por los constructores de la nación para no desestabilizar el pacto federal y generar más simpatizantes.

El Congreso Constituyente estatal, al ver una inminente pérdida de su territorio, se sumó a través de un comunicado a la intención de la Ciudad de México de convertirse en el Distrito Federal. En 1824, en una larga discusión para designar la capital del país, Querétaro llevaba algunas ventajas (McGowan, 1991: 51-54). Sus representantes consideraban viable la propuesta y mantenían una campaña para lograr tal objetivo. Esta situación fue aprovechada por el constituyente del estado: en apoyo a la idea, se montó la campaña de promoción. Los legisladores del estado, que poco pudieron hacer en la defensa del territorio otorgado a Querétaro, también sacaron partido de la situación. Así, la idea de constituir en esa ciudad el establecimiento de los Poderes de la Unión fue una magnífica maniobra política emprendida que al final no resultó.

Este proceso inició con dos demandas: la de Querétaro y Tlaxcala. Dos regiones con características particulares que pretendían una sana autonomía. Sus demandas fueron escuchadas por el gobierno español y al interior de la insurgencia. Ambos casos buscaban mantener la gobernabilidad y la estabilidad en la zona, consideraciones suficientes para no provocar más oposiciones. Este momento fue, sin duda, clave para ambas entidades en la consolidación de sus demandas. La erección del estado de Querétaro provino de un largo proceso, mayor a diez años, que se buscó por dos vías: el gobierno ibérico y el movimiento de independencia, logrando su objetivo en la firma del pacto federal en 1824. Por lo tanto, los defensores del Estado de México dejaron pasar este hecho para privilegiar la constitución del gobierno federal y ganar adeptos.

SEGUNDA APORTACIÓN: DISTRITO FEDERAL

La aportación dada a la federación para el asiento de los Poderes de la Unión, fue una lucha muy marcada entre liberales y conservadores. El grupo en el poder no permitía perder sus privilegios, de los que gozaba en la ciudad; por ello, los militares, los grandes comerciantes, el clero y otros muchos hombres de la sociedad capitalina influyeron para que el estado le cediera a la naciente república su nombre y su capital. Sin duda, México es el nombre y territorio que por naturaleza logra cohesionar a la nación entera.

Aportación

La aportación territorial para el Distrito Federal decretada por el Congreso Constituyente fue de dos leguas, 220 km².⁵ Otra más fue el partido de Tlalpan con 1 173 km², bajo orden presidencial del general Juan Álvarez. La última aportación se realizó en la parte final del mandato del general Porfirio Díaz, bajo decreto presidencial, donde se establecen los límites actuales.

Proceso de desincorporación

La Ciudad de México era el centro político, comercial, religioso, intelectual y social de la naciente república federal.

Durante tres siglos fue la capital política de la centralizada Nueva España y ese imán tradicional se mantuvo después de la independencia. Se localizaba en ella además del gobierno del estado, el Poder Ejecutivo nacional, sus secretarías y burócratas, el Congreso, los tribunales judiciales y un gran grupo de españoles, criollos y mestizos ambiciosos, que tenían la esperanza de alcanzar enrolarse en empleos públicos (...) La ciudad siempre había sido el mercado más importante de la nación. También era el centro comercial entre las provincias y el resto del mundo. La metrópoli era sede del arzobispado de México, que representaba dos aspectos: uno, comprendía su jurisdicción las provincias de México y Querétaro; dos, estaba dividido en nueve arzobispados y todos ellos subordinados al de México. La capital no tenía rival como centro cultural y educativo. Se comentaba que pocas capitales europeas podían superar a la de México (Macune, 1999: 82-85).

En el camino de instauración del sistema federal, después de que Iturbide abdica por la impopularidad de su gobierno y las presiones del plan firmado en Casa Mata (Córdova, 2005: 585), instalado el Congreso Constituyente en noviembre de 1823, se dio a la tarea de crear una constitución que reflejara la realidad nacional. Esta tarea la presidió Miguel Ramos Arizpe, encabezando el comité constitucional.

La preocupación de crear un distrito federal, el lugar donde residirían los Poderes de la Unión, empezó a ser cada vez más fuerte; toda vez que, a juicio de los diputados constituyentes Vélez, Morales y Gómez Farías, “dos gobiernos no pueden residir en un mismo lugar” (Mc Gowan, 1998: 85). Se trató de imitar la

⁵ Una legua castellana equivale a 4 190 metros.

organización federal establecida por los Estados Unidos de América, al designar un territorio como distrito de la federación.

Esta urgencia se reflejaba en la facultad 23 del artículo 14 del proyecto de Constitución, donde se establecía que se designara un lugar diferente a las capitales estatales. Precepto que dejaba fuera de elección a la Ciudad de México (Mc Gowan, 1998: 86). El 27 de marzo de 1824, el Congreso Constituyente de la federación aprobó una proposición del diputado Vélez, presentada el 20 del mismo mes, con el fin de crear una comisión especial para dictaminar sobre la residencia de los Poderes de la federación (McGowan, 1991: 49-50). Una vez aprobada e instalada la comisión, estudió el caso y presentó el dictamen, sugiriendo a Querétaro como residencia de los Poderes, pero esto les incomodaba a quienes deseaban seguir gozando de los privilegios que les ofrecía vivir en la gran metrópoli. Al revisar el marco jurídico existente, no se ajustaba para obtener las pretensiones deseadas por estos habitantes de la ciudad; por ello, bajo un mar de presiones, el 18 de junio el Congreso Constituyente revisó el artículo 14 y permitió que cualquier lugar, capital o no de un estado, fuera declarado sede nacional. El grupo en el poder preparó el camino para seguir gozando de sus privilegios, pues promueven a la Ciudad de México como residente de los Poderes.

El debate librado en las sesiones del Congreso Constituyente sobre este dictamen fue intenso. Lucas Alamán, secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, deslegitimó todas las virtudes que pudiera tener la ciudad de Querétaro, mostrando desinterés en escuchar los argumentos que fundamentaban la propuesta.

Después de promulgada la Constitución el 4 de octubre de 1824 (Rabasa, 2002: 27), los diputados Zavala, Cásares y Covarrubias promovieron ante el Congreso una nueva alternativa de sede para que residieran los Poderes de la federación y dieron como opción a la Ciudad de México (Mc Gowan, 1991: 136). La comisión especial del Congreso, el 22 de octubre, presentó el dictamen correspondiente favoreciendo la propuesta mencionada, y otorgó el resolutivo un radio de dos leguas al Distrito Federal para su asiento,⁶ esto con la finalidad de no afectar territorialmente al Estado de México.

El debate fue intenso y prolongado por varios días hasta llegar a esta conclusión: en primera instancia, se aprobó el artículo que colocaba a la Ciudad de

⁶ La comisión presentó a consideración del Congreso las siguientes proposiciones: 1ª El lugar que serviría de residencia a los Poderes de la federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la Constitución, sería la Ciudad de México. 2ª Su distrito estaría comprendido en círculo, cuyo centro sería la plaza mayor de esta ciudad, y su radio de dos leguas. México, 21 de octubre de 1824. Integrantes de la comisión: Juan Ignacio Godoy, Manuel Solórzano, José Basilio Guerra, Santos Vélez, Manuel Crescencio Rejón, Valentín Gómez Farias (Mc Gowan, 1991: 148-149).

México como ciudad federal;⁷ posteriormente, se delimitó la extensión territorial (McGowan, 1991: 214-215). El 18 de noviembre de 1824, después de una heroica defensa realizada por el Congreso Constituyente del Estado de México, fue nombrada esta ciudad como residencia de los Poderes de la federación (McGowan, 1991: 242-243).

Los argumentos de apoyo vertidos para convertir a la Ciudad de México en Distrito Federal al interior del Congreso Constituyente, presentan varias contradicciones. Su principal observación consistía en la falta de recursos económicos para hacer el traslado de los Poderes a otro lugar, tomando en cuenta los compromisos de compra de armamento, navíos y demás gastos urgentes que la nación debía atender con el ánimo de garantizar su defensa y estabilidad. Esta posición es una de las que consideramos contradictorias, porque si no existían los recursos suficientes en un ente gubernamental de mayor tamaño, para el estado debía de ser el doble de esfuerzo realizar el traslado de su capital a otra sede. Este argumento terminó por influir en la resolución final de aprobar en la Ciudad de México el asiento de los Poderes; sin embargo, éste no se aplicó para el Estado de México, que en breve empezó el traslado de su capital a Texcoco. Tal vez su gobierno era de menor tamaño, pero pasó varios años localizando un punto donde se pudiera asentar permanentemente su despacho.

La aportación que realizó el estado a la federación es invaluable, la más costosa. El tesoro de ciudad que donó es muy difícil de calcular. Los muchos edificios e instituciones albergadas, los principales centros educativos, los majestuosos conventos, las bellas plazas y toda la infraestructura forjadas a través de la historia, así como las costumbres y vida social que en ella se desarrollaban, son muestra del cariño y pertenencia que la gente de la entidad invirtió en el país. Estos hechos sí afectaron en la opinión y fueron generando desánimo por la consolidación de la república federal. Se preguntaban muchos qué beneficio había dejado la federación al estado. En ese momento se podía pensar que en la constitución había invertido en demasía y que, paradójicamente, era correspondido con esos actos. No era justo seguir abonando la idea federal.

⁷ Se discutió el dictamen en las sesiones de fecha 29 y 30 de octubre, y fue aprobado el artículo 1º, nombrando a México ciudad de la federación. El artículo fue aprobado en votación nominal por: Castro, Izazaga, Romero, Alarid, Rejón, Alcocer, Irrizarri, Piedra, Solórzano, Covarrubias, Ahumada, Rojo, Vea, Guerra José Basilio, Vargas, Márquez, Llorente, Sanmartín, Huerta, Arriaga, Cásares, Tirado, Aldrete, Uribe, Dunslauguer, Godoy, Vázquez, Ortiz, Gómez Farías, Hernández Chico, Azorey, Moreno, Anaya, Valle, Estévez, Terrazo, Gutiérrez, Morales, Sánchez, Vélez, Rayón, Esclante, Castillo, Manero, Zavala, Gazca, Paredes, Rodríguez Juan, Elorriaga, Gordoa L y presidente. Desaprobaron los señores, Gama, González, Caralmuro, Sierra, Espinoza, Osoreo, Paz, Guerra Joaquín, Castorena, Patiño, Barbabosa, Zaldivar, Castellero, Marín, Robles Vicente, González Angulo, Becerra, Argüelles, Cabrera, Gómez Anaya, Berruecos, Viya, Bustamante Carlos María, Mangino, Reyes, Escobosa, Copca, Jiménez, Carpio, Mora, Barreda, Ibarra y Lombardo (Mc Gowan, 1991: 163-214).

Con la ley expedida por el gobierno centralista el 30 de diciembre de 1836, que abordaba la división del territorio mexicano en departamentos (Dublán y Lozano, (t. 3) 1876: 258. (no. de referencia 1807)), el Estado de México recuperó su capital. En diciembre de 1846 con el restablecimiento del sistema federal, Gabriel Sagaseta, a nombre de la entidad, redactó la representación que el estado hizo ante el Congreso de la Unión para que le fuera restituida su capital. En un vibrante alegato a favor de la federación y de respeto a la Constitución, pedía la revocación del decreto del 18 de noviembre de 1824 expedido por el Congreso Constituyente. El llamamiento fue muy bueno, pero nunca trascendió. No existía la voluntad política de tocar el tema, y se dio por agotado, consumándose la primera aportación territorial al Distrito Federal (McGowan, 1991: 244-257).

Triunfante el Plan de Ayutla, Juan Álvarez fue nombrado presidente interino en Cuernavaca. Sin dejar pasar mucho tiempo, el 25 de noviembre de 1855, se dirigió una orden al gobernador del Estado de México, donde se establecía la incorporación de la ciudad de Tlalpan al Distrito Federal (Dublán y Lozano, (t. 7) 1876: 607 (no de referencia 4576)). Esta instrucción fue sustentada en la demanda ciudadana de los vecinos del lugar, quienes manifestaban su deseo de incorporación al Distrito Federal. Estos límites fueron ratificados por la Constitución de 1857 (McGowan, 1998: 104 y 107). Juan Álvarez tenía cuentas pendientes con el Estado de México. Una vez que se vio investido de los poderes presidenciales, hizo valer su autoridad y, sin mediar defensa, realizó la segunda aportación a la Ciudad de México en un acto considerado arbitrario, característico de gobiernos autoritarios.

El 28 de julio de 1899, se realizó la tercera y última ampliación del Distrito Federal en detrimento de territorio del Estado de México. Porfirio Díaz amplió ligeramente los límites de la ciudad de acuerdo con el decreto que fijaba los límites y circunscripción de las municipalidades del Distrito Federal (Dublán y Lozano, (t. 31) 1876: 215-219). Consistía la ampliación en ordenar administrativamente al gobierno del Distrito Federal y hacer más efectivo el trato con la ciudadanía; esto implicaba separar lo urbano para la Ciudad de México y lo rural para el estado, medida que trajo mejoras administrativas y límites más detallados.

Defensa de la Legislatura del Estado de México

El Congreso Constituyente del Estado de México siempre estuvo atento a los acontecimientos celebrados en el Congreso Constituyente federal. Las protestas no se hicieron esperar. En una jugada políticamente hábil, se unió a la campaña de apoyo a la candidatura de Querétaro para establecer la nueva sede de los Poderes federales. Los diputados Mora, Fernández, Martínez de Castro, Casela, Piedras,

Villaverde, Villa y Valdovinos hicieron la proposición que enviaron al Congreso.⁸ Como lo comentamos, el estado trató de evitar una discusión uniéndose a la candidatura de Querétaro (que poco tiempo antes estaba bajo su jurisdicción). El fin consistía en apoyar el deseo de una entidad que quería salvar la integridad de su capital, símbolo vivo de la cohesión nacional.

La protesta del Congreso Constituyente del Estado de México es digna de homenajear. Sin perder la serenidad, manteniendo la calma institucional, privilegiando por encima de todo el marco jurídico existente, luchó incasablemente hasta el último momento dentro del terreno de las ideas y la política, utilizando como bandera los principios de libertad y soberanía nacional. El constituyente estatal impulsó una resistencia pacífica, necesaria para ese momento, con la finalidad de diseñar una estrategia clara en la defensa de su integridad como gobierno, para hacer frente a los temerarios embates promovidos por la federación en su contra. Pareciera que en ese momento al estado le cobraban todas las facturas emitidas a través de su historia: le aparecían enemigos por todas partes. El Congreso Constituyente del estado, encabezado por Mora, buscaba por todos los medios persuadir al Congreso federal para que renunciara a la infame propuesta de quitarle su capital. Prueba de lo anterior fue la reacción en la misma fecha que Zavala⁹ y compañía presentaron; es decir, la propuesta que ponía a la Ciudad de México como capital. Mora, Villa, Jáuregui, Guerra J.B. y Fernández reaccionaron proponiendo la organización del distrito de México como parte integrante del Estado de México (McGowan, 1991: 137).

Al día siguiente, el Congreso Constituyente del estado tomó medidas extraordinarias frente a la proposición presentada (Mena Vargas, 1989:137-138). Transcurrido el proceso, un día antes de mostrar la comisión especial su dictamen, el Congreso Constituyente del Estado de México presentó de manera formal un reclamo fuerte en contra de que la Ciudad de México, capital del estado, fuera declarada capital federal (Mena Vargas, 1989:138-148). En él hacía expresa la dignidad del estado, de sus representantes y ciudadanos de bien, manifestando la inconformidad de utilizar argumentos vacíos que pretendían justificar lo injustificable. Se hacía mención de lo injusto que representaba valerse de los recursos de una entidad para garantizar la fortaleza de un país. Dentro del reclamo se hacía referencia a dos casos: cómo Estados Unidos resolvió su problema con la creación de una nueva ciudad y, en contra parte, cómo Colombia había batallado para asentar sus Poderes en una ciudad.

⁸ La proposición se envió en Julio 16 de 1842. Decía: "Pedimos al Congreso se haga una representación al general de la federación, a fin de que se sirva decretar se apruebe el dictamen de la comisión que consulta se trasladen los supremos poderes a la ciudad de Querétaro". (Mc Gowan, 1991: 54-55).

⁹ El 8 de marzo de 1827, Lorenzo de Zavala tomó las riendas del gobierno estatal (Mena Vargas, 1989: 43 y 44).

Otra de las consideraciones indignantes era el procedimiento utilizado por el Congreso general, donde la facultad 28 del artículo 50 constitucional no resultaba suficiente para tomar tal determinación, en virtud de que una decisión de esa índole, tendría que ser aprobada por las dos terceras partes del Congreso general y pasar por la aceptación de la mayoría de las Legislaturas de los estados libres y soberanos que conformaban la federación. Por ello, se manifestaban las arbitrariedades cometidas por el Congreso y la molestia que ocasionaba. Para el Congreso Constituyente del Estado de México el acontecimiento no pudo pasar inadvertidamente. La lealtad y el compromiso debían siempre estar del lado de la institución representada. La diferencia manifestada era un justo reclamo, no una posición temeraria y provocadora de incitación social. El cuerpo del escrito de este fuerte reclamo fue turnado a la comisión correspondiente, sin darle mayor importancia al dictamen presentado (Mena Vargas, 1989:156-160).

Los constituyentes del estado, buscando una salida dilatoria, interpusieron al Congreso general la falta de competencia para conocer del tema. Expresaron, además, la posibilidad de dejarlo al siguiente Congreso ordinario. Lo que buscaban era contar con el tiempo suficiente para encontrar una oportunidad y echar abajo el proyecto. Se argumentaba que si fuera juzgado por dos cámaras, podrían los actores políticos dejar fuera las pasiones. Lamentablemente, esta propuesta fue desechada. Sólo se le dio lectura (Mena Vargas, 1989:154-155).

Otra vía que se utilizó fue la de deslegitimar a la comisión encargada de discutir el tema y generar el dictamen correspondiente. El argumento central consistió en privar de validez la opinión de sus integrantes, toda vez que, pese a haberse pronunciado a favor de Querétaro, tendrían fuertes presiones para inclinarse a favor de la propuesta presentada por la alianza de diputados, quienes pretendían despojar al Estado de México de su capital. Por lo tanto, se pedía que se conformara otra comisión que atendiera tan alta responsabilidad (Mena Vargas, 1989:155-156). Todos los esfuerzos fueron ignorados. No generaron el eco necesario.

Otra de las acciones emprendidas por el Congreso Constituyente del estado fue hacer latente su inconformidad a través de un escrito que envió a las recién instaladas Legislaturas locales (Mena Vargas, 1989:150-153). En éste se advertía la posibilidad de que si el Congreso general actuaba de esa forma en contra del Estado de México, podía hacerlo en contra de otro estado, y hasta cuando las soberanías locales seguirían tolerando los abusos de la federación. Señalaba que el pacto federal fue firmado desde la buena fe de las entidades para integrarse y someterse, pero esto era considerado un abuso. El Ayuntamiento de la ciudad de México también expresó su sorpresa por tales acontecimientos (Mena Vargas, 1989:160-163).

En cuanto al argumento de gasto, la nación por mucho percibía mayores ingresos que el estado, pero no cedió al planteamiento realizado y obligó a la entidad a buscar una nueva ciudad para que albergara su capital. El gobierno estatal fue en busca de una sede para su capital. Pasó por Texcoco, lugar donde se celebró la erección del estado en un acto solemne el 2 de marzo de 1824. Con la llegada del gobernador Lorenzo de Zavala, propuso mover los Poderes a San Agustín de las Cuevas, Tlalpan, y más adelante fueron trasladados a Toluca. Se habilitaron edificios para albergar la burocracia estatal y nuevos centros educativos. Todas esas acciones fueron hechas por hombres y mujeres que con valentía lograron pasar ese trago amargo en la historia del estado.

Esta conducta política sólo se puede entender si se considera al Distrito Federal como el mayor elemento centralizador; por lo tanto, se veía como el mejor regalo que los liberales podían dar a los conservadores. La debilidad del grupo liberal se manifestaba en la falta de cohesión de ese grupo. Un ejemplo claro son los actos de los diputados liberales Ramos Arizpe, Godoy, Morales, Gómez Farías y Santos Vélez, quienes suscribieron el dictamen favorable al establecimiento de los Poderes de la nación en Querétaro, lo que era congruente con su ideología, pero terminaron votando a favor de su establecimiento en la Ciudad de México. Cambio radical difícil de entender, pues el traslado a Querétaro era una manifestación a favor del federalismo y de la descentralización, mientras que la Ciudad de México tenía todos los elementos centralizadores propuestos por los conservadores (Mena Vargas, 1989:107).

El comportamiento de los diputados del Estado de México revela contradicciones que ponen en tela de juicio la representatividad de algunos de ellos. Los que votaron en contra de que la Ciudad de México fuera la capital federal eran catorce: Barreda, Bustamante, Castorena, Espinosa, Gama y Córdoba, Gómez Anaya, González Caralmuro, González Pérez de Angulo, Ibarra, Lombardo, Ignacio Mora, Patiño, Paz y Sierra. Era una reacción lógica y congruente con la entidad a la que representaban ¿Qué gobierno, por muy local que sea, va a permitir que lo despojen de su territorio y, en este caso, de su capital? Es aquí donde encontramos las inconsistencias de algunos diputados que representaban en ese Congreso Constituyente al Estado de México pero votaron a favor de la cesión de la capital: Juan Manuel Azorrey, José Basilio Guerra, José Hernández Chico, Epigmenio de la Piedra, Juan Rodríguez (Mena Vargas, 1989:15).

En cuanto a la orden presidencial emitida por Juan Álvarez, de donde nace la segunda aportación al Distrito Federal, el partido de Tlalpan, no media ninguna defensa de por medio. Llegaba triunfante de vencer a Santa Anna y, en consecuencia, absolutamente nadie podía cuestionar tan grandiosa victoria. Era momento de consentir actos autoritarios.

La última aportación al territorio del Distrito Federal no pasó por un proceso legislativo, como lo marca la Constitución; por lo tanto, las Legislaturas locales tampoco conocieron del caso para su ratificación. Esta ampliación se originó de una orden superior, que en tiempos de Díaz era suficiente para no discutirse. La justificación partía en dividir lo urbano al Distrito Federal y lo rural al Estado de México, obedeciendo a una realidad de las cuestiones administrativo-financieras del gobierno (McGowan, 1998: 131-133).

Esta última aportación territorial del Estado de México al Distrito Federal es la que retoma la Constitución de 1917. Ser testigos a través del análisis documental de estos acontecimientos, es revivir el sentimiento de impotencia de los legisladores, quienes argumentando tesis justificadas, nunca tuvieron la fortuna de abrir los muros del egoísmo, del rencor, de la envidia, para ser escuchados y lograr conservar el territorio estatal. La frustración de fracasar en todo intento de alianza, que terminaba por quebrarse en el debate. No obstante, tenemos que sentirnos orgullosos de esos hombres que pese a sentirse solos en el combate, disertaron valientes exposiciones a favor de su tierra que en ese momento se sometía a juicio de una asamblea.

Utilizando la política como primer premisa, es meritoria la labor hecha por el Congreso Constituyente estatal en defensa de su capital: de forma pacífica, sin despertar el interés pasional de las masas, lograron hacer una lucha sin precedente del territorio de la entidad. Cabe señalar que las últimas dos aportaciones territoriales al Distrito Federal son actos de imposición de la autoridad superior. Cada una tiene sus razones en particular: la realizada por Juan Álvarez obedeció a que en ese lugar se asentó, por lo que le quiso hacer un favor con su anexión al Distrito Federal; la otra hecha por Díaz tiene fundamento en cuestiones administrativas. Como las dos proceden de autoridades con mucho poder en su tiempo, fue difícil plantear una oposición y defensa ante tales actos.

TERCERA APORTACIÓN: GUERRERO

Aportación

La aportación territorial del Estado de México para la integración del estado de Guerrero fue de 47 765 km² (Mena Vargas, 1989:77).

Proceso de desincorporación

El proceso de aportación territorial inició durante el movimiento de independencia, cuando José María Morelos emitió el Decreto de Creación de la Provincia de Tecpan en 1811 (Dublán y Lozano, (t. 1) 1876: 346).

Morelos conocía ampliamente el sur: su territorio, límites, costumbres, antecedentes y las razones que generaban identidad en esa región, así como los motivos de divergencia con quien ejercía el poder central; por este motivo, expresaba las razones para crear la nueva intendencia de Tecpan, señalando el antecedente de la provincia de Zacatula. Este acto fue confirmado en el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana (Porrúa *et al.*, 1997: 166), al mencionar la provincia de Tecpan como parte integrante de ella y comprometer, así, la participación siempre valiente del general Vicente Guerrero.

Durante el proceso de independencia, la creación de la Comandancia Militar del Sur fue la delimitación territorial que le ofreció a la región un poder real y un periodo de autonomía constante. El poder militar que ejercía su titular, Vicente Guerrero, quien logró la independencia en el sur, cohesionó a los habitantes de esa región y generó un sentido de pertenencia hacia ésta. En 1820, los realistas hicieron su propia comandancia, siendo Iturbide su dirigente.

Al convertirse Iturbide en emperador, ambas comandancias se unieron en la Capitanía General de la Provincia de Chilapa, creada por el emperador para el mariscal de campo Vicente Guerrero, líder del sur (mismo título que lo llevó a la presidencia de la república con el apoyo de los yorkinos, siendo considerado el primer presidente mulato). Para 1830, la capitanía se convirtió en la División del Sur, comandada por Nicolás Bravo hasta 1845, año en que lo reemplazó Juan Álvarez, prominente hacendado, líder indiscutible de esa región y primer gobernador del estado de Guerrero (cargo que ostentaba al proclamar el Plan de Ayutla, en el que desconocía al gobierno centralista) (McGowan, 1998: 94).

La vida independiente de México y su nuevo sistema federalista de gobierno pronto se desgastaron al romper con los poderes de facto que ejercían algunos personajes de la época, motivo por el cual el régimen federal mostró un funcionamiento ilegal a partir de 1828. Las formas constitucionales entraron en conflicto en la práctica con los privilegios emanados de la época colonial, aferrándose a ellos el clero y el ejército. Con el tiempo estos acontecimientos fueron minando las relaciones de la federación con los estados. La ambición de poder de los líderes militares como Vicente Guerrero, Nicolás Bravo y Santa Anna se vio frenada por el orden constitucional (Lee Benson, 1994: 70). Algunos famosos caudillos del sur eran el vivo ejemplo del liderazgo desmedido. Su recompensa se vio pagada con la erección del estado de Guerrero.

Tiempo después de la muerte de Guerrero a manos del gobierno centralista, Nicolás Bravo y Juan Álvarez se unieron, lanzando, el 10 de octubre de 1841, un manifiesto que proclamaba la creación del Departamento de Acapulco y convocaba a una junta de notables para declarar la separación del Departamento de México, misma que se celebró del 10 al 13 de noviembre con una asistencia nutrida de representantes. Estos acontecimientos se originaron, sin duda, debido a la crisis política y de gobernabilidad que se vivía en esa región del país. Santa Anna, sin embargo, al enterarse de ello pide explicaciones y, para no verse debilitado, pactó con aquellos, invitándolos a guardar el tema para los trabajos del próximo Congreso y diluyendo de ese modo las aspiraciones de dichos líderes del movimiento. La intención de Bravo y Álvarez era muy clara: unirse para hacer de esa tierra su refugio natural. No importando ideologías federalistas o centralistas, dirimen su intención, aguardando el momento oportuno para revivir tales pretensiones; es decir, obtener la autonomía de la tierra en que yacían sus fortunas. (McGowan, 1998: 94-95).

Los sucesos más próximos a la erección del estado de Guerrero se hallan contenidos en el Acta de Reformas para la República Mexicana del 18 de mayo de 1847 (Dublán y Lozano, (t. 5) 1876: 275), en donde puede leerse la siguiente frase: “Se erige un nuevo Estado, con el nombre de Guerrero”. semejante iniciativa constituía algo muy difícil de contrarrestar. Nicolás Bravo y Juan Álvarez estaban al frente de esta demanda por la unificación de las tierras del sur, en una alianza marcada por intereses mutuos. Sus acuerdos con el gobierno centralista y federal generaban la tranquilidad suficiente para esa tierra, a cambio de lo cual tiempo después fue concedida la autonomía propuesta para aquella región. Así, el 15 de mayo de 1849 el Congreso de la Unión decretó la erección del estado de Guerrero en forma definitiva, dejando atrás todos los actos legales y fuera de la ley previos relacionados con dicho acontecimiento.

Defensa de la Legislatura del Estado de México

El diputado Diego Pérez y Fernández fue quien propuso a la Legislatura del Estado de México la creación del estado de Guerrero.¹⁰ Reaccionando a esa solicitud, el diputado Mariano Arizcorreta pidió, el 27 de julio de 1847, consultar a las municipalidades del sur su opinión con relación a ese asunto (acción considerada dilatoria en el proceso de reconocimiento del nuevo estado, al ser bien reconocidos los privilegios militares de los que los caudillos del sur gozaban, otorgados por el gobierno central). Empero, ese proceso se interrumpió por la invasión norteamericana, reanudándose la discusión del tema en la Legislatura

¹⁰ Actas del 29 de mayo de 1847.

del Estado de México el 16 de octubre de 1848, cuando se emitió el decreto donde se consentía la erección del estado de Guerrero, bajo una condición: que los estados de Puebla y Michoacán aprobaran el hecho en los mismos términos. Con ello se interponían, una vez más, prácticas dilatorias como parte de lo que podía considerarse una resistencia pacífica de aquellas tres entidades federativas ante una acción gestada por el gobierno superior. El país, por lo tanto, se encontraba afectado por mezquinas luchas internas, con las potencias internacionales siempre aguardando el momento oportuno para invadirlo. Todo esto tenía al país ocupado en asuntos considerados más relevantes que la creación de un nuevo estado; de ahí que los diputados integrantes de la Legislatura del Estado de México en todo momento buscaran dilatar tal procedimiento, teniendo en mente las dificultades para continuar el trámite con cierta regularidad.

Juan Álvarez, precursor de la iniciativa, entendía claramente la arena a la cual la Asamblea del Estado de México quería llevar el proceso, por lo que de inmediato se dirigió a los círculos militares y políticos del gobierno federal en los que él tenía mayor influencia, el gobierno federal. El Congreso de la Unión decretó entonces, como ya se dijo, la erección del estado de Guerrero (Dublán y Lozano, (t. 5) 1876: 559), esta vez de acuerdo al procedimiento constitucional.

Sin tener otra alternativa, la Legislatura del Estado de México aprobó inmediatamente el decreto de ratificación de la erección del estado de Guerrero, el 30 de mayo de 1849. De esa manera, una vez cumplido el trámite constitucional por las legislaturas de los estados, el 30 de octubre se publicó el Bando Oficial y al día siguiente se solemnizó la erección del estado de Guerrero (McGowan, 1998: 98). Un sin fin de presiones y artimañas promovidas por Juan Álvarez tuvieron lugar para llegar a la toma de esa decisión, en una campaña desmedida por alcanzar sus fines; el Estado de México pagó así las consecuencias de la lucha librada entre liberales y conservadores.

A lo anterior han de sumarse los reclamos hacia la capital Toluca. Se le acusaba de mala administración, ya que al hacer un recuento de infraestructura del nuevo estado y las condiciones de sus ciudadanos se palpaba el abandono. Esta situación se debía al control caciquil ejercido por algunas haciendas de la zona, esto es, la subordinación del pueblo a los grandes terratenientes, con lo que, consecuentemente, la presencia del estado era rebasada.

La aportación es lamentable para el Estado de México, pierde su costa, así como enormes valles fértiles que la tierra caliente alberga.

CUARTA Y QUINTA APORTACIÓN: HIDALGO Y MORELOS

Las aportaciones se realizaron de forma paralela y bajo la misma lógica; por ello, se analiza su proceso de erección de forma conjunta.

Aportación

La aportación territorial al estado de Hidalgo fue de 20 857 km². Posteriormente, al estado de Morelos se le otorgaron 4 993 km² (McGowan, 1998: 77).

Proceso de desincorporación

En el artículo 49 del proyecto de Constitución de 1857 se establecía la propuesta de crear el estado del Valle de México, en detrimento del territorio del Estado de México. La propuesta consistía en desprender esta región del estado, planteando de nueva cuenta el establecimiento de los Poderes federales fuera de la Ciudad de México. Se desarrolló un debate intenso en este sentido, y en una votación cerrada se logró mantener el territorio. Esto, sin embargo, sólo duró poco tiempo, puesto que el presidente conservador Miguel Miramón procedió a una reforma territorial del Estado de México por la que se creaban Departamentos en Toluca, Valle de México y Tula, además de los territorios de Tulancingo e Iturbide (hoy estado de Morelos) conforme al decreto del 27 de abril de 1859 (McGowan, 1998: 112). Al dar paso a dichos departamentos, desapareció el Estado de México. Tal división, que obedecía a la pretensión de un mayor control de las regiones ante la crisis de gobernabilidad que en ese tiempo padecía el país, es considerada el primer antecedente de la conquista de la autonomía por parte de los nuevos estados de Hidalgo y Morelos.

No obstante, el orden constitucional de 1857 se restableció y se devolvió al Estado de México el territorio perdido durante el episodio conservador, de acuerdo al Decreto de división política del Distrito Federal del 6 de mayo de 1861 (Dublán y Lozano, (t. 9) 1876: 204). En este mismo orden, una vez victorioso el ejército liberal, Juárez entró aclamado a la Ciudad de México y, para afianzar alianzas y mantener aliados, el presidente, poniendo la guerra civil como principal sustento para la salvaguarda de la nación, dividió al territorio del Estado de México en tres Distritos Militares: Toluca, Actopan y Cuernavaca, dejando una cuarta superficie que se agregaba al Distrito Federal y que comprendía parte de lo que se consideraba Valle de México.

Dicha división se realizó conforme a las zonas geográficas y demarcaciones adaptadas a la funcionalidad regional. Al limitar las cordilleras de forma natural

el acceso a estas regiones, la justificación de las tres plazas resultaba un argumento contundente para hacer frente a la emergencia. El presidente Juárez, con su habilidad política, sabía que al darles poder a esas regiones muy difícilmente podrían volver a subordinarse a un gobierno intermedio. Por ello, continuando con la primera división planteada por el derrotado Miramón, los dos distritos de Actopan y de Cuernavaca empezaron a probar la autonomía, para nunca más dejarla. Se puede asegurar, entonces, que los estados que llevan los nombres de los héroes de la independencia nacieron el 7 de junio de 1862 (Dublán y Lozano, (t. 9) 1876: 473).

El 3 de marzo de 1865, durante la intervención francesa, surgió la división nacional en 50 Departamentos, decretada por Maximiliano –ejercicio académico propuesto por Manuel Orozco y Berra–, dividiendo al Estado de México en cinco: Tulancingo, Tula, Toluca, Iturbide y Valle de México, el último de los cuales contenía los distritos fuera de las dos leguas. En esta división se volvió a considerar esta demanda permanente, acogida por conservadores y liberales, debido a que su fuente de energía motivaba un peligro constante, siendo mejor controlarla de forma dividida.

Reinstalado el gobierno de Juárez (dejando atrás la intervención francesa), éste decreta el 14 de agosto de 1867 el cese de los gobernadores de los tres distritos militares antes mencionados y la reincorporación de los distritos agregados al Distrito Federal, consumándose la restauración del Estado de México el 20 de noviembre de ese mismo año. Poco tiempo después, durante el gobierno de Juárez, se erigieron ambos estados, manteniendo su postura el presidente para, cabría decir, acumular más apoyo de ciudadanos de pueblos establecidos en las demarcaciones de los nacientes estados y así justificar su obra, legitimada por la Constitución y basada en una demanda social.

Así, el 18 de mayo de 1868 se dio lectura al dictamen sobre la erección del estado de Hidalgo, agregando que no procuraba graves inconvenientes al Estado de México. La erección se proclamó por ratificación de las Legislaturas de 16 estados, proceso legislativo que se inició el 5 de septiembre de 1868 y culminó el 16 de enero de 1869. Con esta fecha se decretó la erección.

Morelos no se quiso quedar atrás y reclamó que ambos estados habían iniciado el proceso de desincorporación del Estado de México, habiéndolo ya logrado Hidalgo, sin ser ellos tomados en cuenta. La erección del estado de Morelos fue aprobada el 1º de diciembre de 1868 y, posteriormente, se proclamó su ratificación por las Legislaturas de los estados en apego a la Constitución, proceso que culminó el 17 de abril de 1869, fecha de su publicación; fue entonces cuando se decretó su erección.

Todas estas aportaciones siguieron, sin duda, un proceso largo, iniciando por posiciones muy claras de los liberales sobre la división del estado, puesto que

consideraban a la ciudad de Toluca refugio del partido conservador y una de sus principales promotoras financieras.

Defensa de la Legislatura del Estado de México

El 15 de junio de 1862, motivada por el establecimiento de tres distritos militares, la Legislatura del Estado de México, a través de su presidente, el diputado Manuel Alas, presentó una protesta enérgica en contra del decreto con fecha 7 de junio, en el cual, aparentando una división militar, se hacía una verdadera división política y por consiguiente una escisión territorial, argumentando la inminente desaparición del Estado de México con la creación de estos poderes de facto. Asimismo, se hacía referencia a la extralimitación de las facultades del presidente al pasar por alto la Constitución general de la república y la particular del estado. La reacción de Juárez ante ello fue argumentar que el “estado de Toluca” no podía estar gobernado por una sola autoridad (“estado de Toluca” fue un término utilizado por Ignacio Ramírez en defensa de la creación del Valle de México).

El reclamo de la Legislatura del Estado de México puede verse como una protesta de carácter formal frente a la división de su territorio en tres distritos militares, argumentando la anticonstitucionalidad de los decretos presidenciales. No obstante, en nuestra cultura política siempre encontramos una excepción a la regla y, en este caso, el argumento fue que en tiempo de guerra todo se vale. Aún más, dado que en ese momento la nación libraba la intervención francesa, aquel acto fue ampliamente justificado, e ignorado el reclamo.

Esta claro que difícilmente podía hacerse una defensa en semejante desigualdad de condiciones en la toma de decisiones. Los liberales, comandados por el presidente Juárez, en su asunción de la máxima silla, trataban de tener mayor control sobre sus opositores y dejarlos en su mínima expresión, opositores que tenían como uno de sus principales refugios a Toluca. Con una estrategia demoledora, aquél mantuvo dividido al estado, lo que fue difícil de contrarrestar, dado los fueros creados en una jurisdicción autónoma sujeta a sus propias reglas e identidad, ya que una vez restablecido el territorio de la entidad, su alejamiento y propio gobierno generaron la iniciativa de separación de ambas regiones. El propio Juárez presencié tal aportación disfrazada de legítimas demandas.

De esa forma, el 13 de diciembre de 1867 se presentó ante el Congreso de la Unión la iniciativa de erección del estado de Hidalgo, y un día después el estado de Morelos hizo lo propio. Para el 15 de enero de 1868, el Congreso de la Unión pidió a la Legislatura del Estado de México un informe sobre las pretensiones de ambas regiones de constituirse en estados. Consciente de su papel, la Legislatura presentó un dictamen con una doble opinión. Por una parte, los separatistas hablaban de lo bien que había resultado la división y de cómo esas dos

regiones habían enfrentado la emergencia; asimismo, explicaban cómo durante ese tiempo el progreso y la atención de los pueblos había florecido. A la vez, las críticas a Toluca no se hicieron esperar: se argumentaba que eran regiones diferentes, pues frente a la comunicación que gozaban las regiones de los estados de Hidalgo y de Morelos, las cordilleras dificultaban el traslado a la ciudad de Toluca, a lo que se sumaba la concentración de los recursos en esta zona y la distribución desigual en la entidad, así como un sistema de justicia sumamente centralizado y corrupto.

Por su parte, el dictamen en contra estaba encabezado por el diputado Manuel Alas. En el documento se externaba lo fácil que era atacar a Toluca desde una construida mayoría. El estado no tenía otro remedio que defender lo poco que le quedaba, para evitar su desaparición por falta de méritos, población y recursos económicos. Su defensa se sustentó en la inconstitucionalidad de los actos y la falta de contundencia de las críticas. Se exponía que los que asistían a la Legislatura eran representantes del pueblo y un pueblo en ningún momento se puede auto dividir, ya que la soberanía de un estado está por encima de cualquier arranque pasional; por ello, se argumentaba, no era posible que los integrantes de la Legislatura estuvieran de acuerdo en aportar territorio a las propuestas de creación de estados, siendo, por lo que el procedimiento anticonstitucional. Otro de los puntos señalados era que los datos no estaban actualizados, por lo tanto no se tenía información suficiente para demostrar los recursos financieros, de población y políticos para tomar tal decisión. Con todo, esto no fue lo suficientemente contundente para aguantar la presión y al final fue inevitable la creación de aquellas dos entidades, bajo la sombra del presidente Juárez.

SEXTA APORTACIÓN: CALPULALPAN

Aportación

La aportación que el Estado de México hizo al estado de Tlaxcala fue el territorio que comprende el municipio de Calpulalpan, con una extensión de 384 km².

Proceso de desincorporación

Con el antecedente de haberse librado en ese lugar la batalla que dio fin a la guerra de Reforma en 1860, el general González Ortega expidió un decreto por el

que daba de baja al ejército conservador, el cual fue sustituido en ese mismo acto por el ejército liberal, comandado por el Benemérito de las Américas.

Cabe mencionar que esta municipalidad siempre perteneció al distrito de Texcoco, pero mediante la providencia expedida por la Secretaría de Gobernación, fue agregado provisionalmente su territorio al distrito de Tlaxcala (Dublán y Lozano, (t. 9) 1876: 575).

En 1863, el presidente Juárez tomó todas las precauciones para hacerle frente a una posible invasión a Calpulalpan por parte de los franceses, puesto que era un municipio que sentía muy cercano, ya que fue donde logró vencer al ejército conservador; por ello, los reclamos vertidos por los pobladores hacían eco en Palacio Nacional. El abandono que presentaba la comunidad era palpable: por un lado, el distrito de Texcoco no resolvía de manera eficaz sus asuntos; por el otro, se consideraban olvidados por el Estado de México.

Así, ante la necesidad de hacer frente a cualquier problema, se dio el comunicado sobre dicho territorio, cuya recuperación, dada su situación geográfica, se veía difícil, más aún tomando en cuenta que Juárez fue un personaje que siempre trató de debilitar a la entidad mexiquense.

Tlaxcala, por su lado, lanzó una iniciativa para atender a esa comunidad, en su afán por aumentar su territorio. Los pobladores de Calpulalpan percibían claramente estos acontecimientos y no dudaron en proponer la unión al estado de Tlaxcala. Indudablemente, el distrito de Texcoco no ignoraba la problemática de la comunidad, pero debido a la distancia y a la situación de los medios de comunicación, no resolvía las demandas los pobladores de la municipalidad.

Pasada la emergencia, el Estado de México reclamó la incorporación de la municipalidad, lo que le fue negado, por lo que se llevaron a cabo los trámites correspondientes por las Legislaturas Locales y el Congreso de la Unión para formalizar la incorporación de Calpulalpan al estado de Tlaxcala en 1871.

Defensa de la Legislatura del Estado de México

Restablecido el orden y la paz en el país después de la invasión francesa, el Estado de México reclamó la devolución, sin éxito. Entonces, para ordenar la situación territorial del estado, la Legislatura autorizó al gobernador a celebrar un convenio con Tlaxcala, el 30 de diciembre de 1870.¹¹ Un convenio para resolver esta situación de definición de límites se firmó el 29 de julio de 1871. En esencia decía: “Consiente en la definitiva agregación de la municipalidad de Calpulalpan al estado de Tlaxcala (...) renuncia el Estado de México a favor del de Tlaxcala todos sus derechos a la municipalidad referida (McGowan, 1998: 131).

¹¹ Actas del 30 de diciembre de 1870.

Una vez llegado a un arreglo pacífico, los gobernadores de ambos estados pusieron a consideración de sus Legislaturas el convenio y, ratificado, éstas lo turnaron al Congreso de la Unión para su aprobación. La Legislatura del Estado de México aprobó el convenio el 20 de octubre de 1871; la de Tlaxcala, el 22 de febrero de 1872, y el Congreso de la Unión, el 16 de octubre de 1874.

Las consideraciones acerca de la pérdida de esta porción territorial fueron muy diferentes a las que hasta entonces había tenido el estado, pues fue producto de un reclamo social pacífico. Los habitantes de la municipalidad, por cuestiones prácticas, pedían incorporarse al estado de Tlaxcala, por lo que el gobierno del Estado de México realizó los trámites necesarios para regularizar la gobernabilidad de esta municipalidad.

Se trató, en otras palabras, de una desincorporación dolorosa, pero justificada por el clamor social. Los legisladores, en una postura republicana, cedieron a la implementación de un proceso conciliatorio para garantizar la certeza y legalidad de los habitantes de Calpulalpan.

Por todo lo anteriormente comentado, se expresan como parte final del presente estudio las siguientes consideraciones:

CONCLUSIONES

1. Sí existió aportación territorial, porque un estado se compone de población, gobierno y territorio; por lo tanto, al ceder su espacio sin mediar movimiento armado, pese al dolor que representaba perder su territorio, esta acción contribuyó al establecimiento de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Se privilegió la estabilidad social en defensa del territorio. Los diputados del Estado de México en todo momento plantearon sólidas estrategias para contrarrestar las ofensivas del gobierno central, pero ellas se desarrollaron dentro del marco jurídico establecido, priorizando la armonía general, la estabilidad social y la convivencia gubernamental, dentro de los principios de respeto, tolerancia y paz nacional.
3. Querétaro sí se considera aportación territorial por parte del Estado de México, toda vez que era parte de la Provincia de México, antecedente inmediato del estado con el mismo nombre. En el Acta Constitucional presentada por Ramos Arizpe, ambas entidades eran propuestas como parte integrante de la naciente federación y fueron ratificadas simultáneamente por el

Congreso Constituyente general. Lo anterior fue concedido ante la iniciativa hecha por Querétaro, aprovechándose de la inestabilidad e ingobernabilidad que a inicio del siglo XVII se presentó en la Nueva España, coronándose se esfuerzo con el establecimiento de la federación.

4. Existen sentimientos encontrados respecto a la aportación territorial al Distrito Federal. Por una parte, el Estado de México cedió a los Estados Unidos Mexicanos el territorio de su capital y el nombre al país, pero, por otra, perdió el gran centro comercial, político, religioso, social y cultural que la Ciudad de México representaba para esta región. Los palacios, conventos, plazas construidas y en general esta capital se consideraban superior a varias europeas, reconociendo el mismo Cortés su belleza. La aportación dada a la federación con la designación del Distrito Federal fue, sin duda, una disgregación dolorosa en la que se enraíza un sentimiento de pérdida. No obstante, heredar el nombre de México es un elemento que genera trascendencia a través de la historia.
5. A su vez, existe dolor por la pérdida de la costa con la erección de Guerrero. Aportación que fue un pago al caudillo Juan Álvarez, por su contribución en sendas batallas por la defensa de la patria.
6. Juan Álvarez, en su interés por ganar la autonomía del sur, guarda hacia este estado un particular resentimiento. Cuando ocupó la silla presidencial, ordenó una más de las aportaciones territoriales otorgadas al Distrito Federal, el partido de Tlalpan, y con ello este personaje se deja envolver en los mantos de la venganza.
7. Pese a la reinstalación del Estado de México, no le fue posible conservar todo su territorio. En 1867, reinstalado el gobierno federal, la entidad recupera su territorio, pero regiones de Actopan y Cuernavaca exigían su autonomía. Fue difícil obtener el liderazgo de estas dos regiones y, aun cuando se recuperó gran parte del territorio, las aportaciones de estos lugares fueron inevitables, dando origen a dos estados cuyos nombres son homenaje a los héroes de nuestra independencia: Hidalgo y Morelos.
8. Benito Juárez, por motivos políticos, fraccionó el territorio del Estado de México, al considerar que éste no podría ser gobernado por una sola autoridad, argumento que utilizó para debilitar al estado, aunque se puede asegurar que lo que planteaba en el fondo era disminuir el poderío enemigo con esta división, generando de algún modo la gobernabilidad de la zona.

9. La división territorial fue una aportación determinante para el buen desarrollo político, social y cultural del país. Desde luego, a pesar del dolor, contribuyó a la mejoría económica, política, social y cultural de las regiones. Efectivamente, de esta forma se atendían con mayor prontitud las problemáticas y fueron mejorando los sistemas de atención a la ciudadanía, que antes se veían rebasados por las distancias y formas de comunicación.

10. Acaso la opinión siempre estará dividida, como ocurrió en el dictamen dado por la Legislatura del Estado de México cuando se le consultó sobre la erección de los estado de Hidalgo y Morelos. Con esa posición nos quedamos. Nos gusta el desarrollo y el mejor porvenir de los habitantes del país, pero también nos genera un sentimiento nostálgico el haber perdido tanto territorio, población y asuntos financieros en tan corto tiempo.

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

COMPILACIONES
LEGISLATIVAS DEL
ESTADO DE MÉXICO

LAS LEYES REQUIEREN memoria y congruencia; no obstante, el legislador responde en función de problemas políticos y sociales del momento, por lo que no tiene posibilidad de vincular a futuros legisladores ni cuenta con el conocimiento completo de la historia legislativa. Ante estas limitaciones, hay que reconocer que las políticas públicas, contenidas en las leyes, necesitan uniformidad o, en su caso, una explicación y señalamiento de los cambios legislativos.

La compilación electrónica, bien en línea o en discos compactos,¹ de la legislación ha sustituido a las antiguas compilaciones publicadas en varios volúmenes, particularmente durante el siglo xix y principios del xx. Durante este último siglo, se han abandonado las compilaciones completas y sólo han aparecido recopilaciones parciales por materia o periodos determinados; sin embargo, ni las compilaciones electrónicas ni las recopilaciones parciales publicadas, presentan, por lo general, esfuerzo metodológico o utilidad comparable con el de las compilaciones que fueron primero en tiempo y que, por lo tanto, sentaron las bases de las actuales legislaciones.

Estas compilaciones históricas contienen el registro de los principios jurídicos sustentados por un Estado o por la misma nación. Si un Estado es liberal y está en contra de la pena de muerte, se identifica claramente desde sus primeras leyes esta tendencia. Lo mismo sucede si el Estado fue antiesclavista, promovió la colonización y reconoció los derechos políticos de los extranjeros. Si el Estado observa una tendencia indigenista, lo demostrarán sus leyes.

¹ Gracias al esfuerzo de personas e instituciones mexiquenses, se han hecho excepcionales trabajos electrónicos tanto de la legislación nacional como de la legislación del estado. De esta manera, Mario Téllez G. y José López Fontes (compiladores) digitalizaron la monumental obra de Manuel Dublán y José María Lozano, *La Legislación Mexicana* (2004), con el patrocinio de la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, El Colegio de México y la Escuela Libre de Derecho. De la misma manera, el Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de México digitalizó los *Decretos emitidos por el Congreso del Estado de México 1824-1910* (2002), con lo que se busca recuperar 31 volúmenes de legislación mexiquense, que contienen 13 000 páginas, a cargo del propio Instituto, la Universidad Autónoma del Estado de México y el Colegio Mexiquense. Como complemento de esta compilación electrónica, se encuentra también el disco compacto del *Fondo Legislativo del Archivo Histórico del Estado de México* (1999), el cual contiene más de dos mil documentos parlamentarios.

La compilación más conocida fue la elaborada por Basilio José Arrillaga,² que comprende la legislación y la reglamentación federales del 1º de enero de 1828 a enero de 1865. Ésta se reporta en 41 volúmenes, como se aprecia en el anexo.

Con anterioridad, se encuentra la obra del precursor Mariano Galván Rivera, impresor de la primera *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en tres tomos en el año de 1828. Dicha obra es de gran valor, pues inserta en su compilación no sólo el Acta de Reformas y la Constitución Federal, sino también las primeras constituciones promulgadas en los estados. Este mismo personaje editó hacia 1853 la *Nueva colección de leyes y decretos mexicanos en forma de diccionario*,³ de la cual publicó sólo dos volúmenes. Lo interesante de esta obra es que cuenta con una referencia a leyes y decretos desde 1680, para lo cual, según el editor, buscó escrupulosamente entre 225 volúmenes de cédulas reales el contenido de las voces.⁴

Otro jurista que compiló la legislación federal fue Agustín Verdugo y de la Vega, a través de su obra *Colección por orden cronológico de las más importantes leyes mexicanas vigentes en materia mercantil, industrial y minera*,⁵ en la que cubre el periodo del 12 de abril de 1877 al 20 de diciembre de 1897.

² *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los Supremos Poderes y otras autoridades de la República Mexicana, formada por orden del Supremo Gobierno* (1838-1864). En la advertencia contenida en el primer volumen, el compilador asevera que antes de la publicación ya había concluido con 12 tomos de la obra. Arrillaga nació en la Ciudad de México en 1795 y murió en la misma ciudad en 1865. Se desempeñó como rector del Colegio de San Ildefonso y, a partir de que enviudó hacia 1862, abrazó la Orden de San Ignacio de Loyola. Fue miembro de la Junta Superior de Gobierno en la época del Segundo Imperio.

³ Otra obra en forma de diccionario fue elaborada por Luis G. Zaldívar: *Diccionario de la Legislación Mexicana que comprende las leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias del Supremo Gobierno y otras autoridades de la Nación*. Esta obra en un solo volumen se publica en dos ediciones, la primera de 1868 y la segunda en 1872. La primera se refiere a las disposiciones del 31 de mayo de 1863 al 30 de septiembre de 1868; la segunda, al periodo del 1º de enero de 1870 al del 30 de diciembre de 1871. Comienza la primera edición con la voz "abogados" y termina con la de "vestuario", mientras que la segunda inicia con la voz de "Administración de Rentas" y concluye con la voz de "Zarco, don Francisco". Contiene pocas referencias no aludidas en la obra de Dublán y Lozano, como la circular del 12 de septiembre de 1863 en la cual se nombra a Ignacio Comonfort como ministro (poco antes de su muerte, acaecida el 13 de noviembre de dicho año).

⁴ El tomo I contiene sólo la letra A, desde la voz "abadía" hasta la de "avería", comprendiendo leyes de 1618 hasta el 31 de octubre de 1853. El Tomo II contiene las letras B y C, iniciando con la voz "bachiller" y terminando con la de "comisarios". Como se aprecia, esta obra quedó inconclusa. Galván Rivera fue un ilustre mexiquense que nació en Tepetzotlán en 1782. Se inauguró en las labores de impresor con el famoso y actual *Calendario de Galván* (1826), publicando igualmente en periódicos como *El Indicador de la Federación Mexicana*, redactado conjuntamente con José María Luis Mora, y libros jurídicos como *El Febrero Mexicano* (1835), así como el *Diccionario Razonado de Legislación* (1837) escrito por Joaquín Escriche. Hacia 1842, Galván tuvo que declararse en bancarrota. Su imprenta la compró Vicente García Torres, editor del célebre periódico *El Monitor Republicano*, quien fue el promotor del primer juicio de amparo en 1847. En 1862 formó parte de la Asamblea de Notables que decidió por el establecimiento de la Monarquía en nuestro país, lo cual pagó con la privación de su libertad al reinstaurarse la república. Murió en 1876.

⁵ Verdugo nació en Culiacán, Sinaloa, en 1857 y murió en 1906. La compilación legislativa se publicó en cuatro volúmenes hacia 1900.

Sin embargo, la obra monumental de mayor difusión es la compilada por Manuel Dublán y Fernández Varela⁶ y José María Lozano y Espinoza⁷ con el título de *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, impresa del periodo de 1876 a 1912.⁸

Aunque ésta es la compilación legislativa federal más completa, la obra de Arrillaga añade las leyes y decretos reportados por Dublán y Lozano del 1º de mayo al 31 de diciembre de 1863, los cuales no están en la última obra citada. Quizá esto se explique por la colaboración de Arrillaga con el Segundo Imperio, lo que no ocurrió con los republicanos Dublán y Lozano.⁹

En el Estado de México, las compilaciones legislativas obedecen a la metodología antes descrita. Durante el siglo XIX hubo dos grandes compilaciones completas, y en el XX se dio entrada a las recopilaciones parciales, las que concluyen con una versión electrónica que recoge la legislación de 1824 a 1916 (anteriormente referida en una nota a pie de página del presente ensayo). Cabe destacar que en los últimos anexos se enumeran las colecciones legislativas referidas, tanto de las completas como de las parciales del siglo XX.¹⁰ En éstas no se descubre el nombre del compilador, por lo que el mérito es anónimo y contrasta con la identificación personal de las leyes federales.¹¹

⁶ Este ilustre oaxaqueño nació en 1828 y murió en 1891. Fue un personaje, familiar y políticamente, cercano a Benito Juárez. Se desempeñó como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y como parlamentario destacado.

⁷ Lozano fue otro ilustre mexiquense. Nació en Texcoco en 1822. Entre sus obras doctrinarias más conocidas está el *Tratado de los derechos del hombre. Estudios del Derecho Constitucional Patrio en lo relativo a los derechos del hombre* (1876). Murió en 1893.

⁸ La obra consta de 42 volúmenes en 50 tomos, tal como se explica en el cuadro anexo. Del volumen 20 al 30, la edición fue arreglada por Adolfo Dublán y Adalberto A. Esteve.

⁹ Entre los decretos que se encuentran en la compilación de Arrillaga, y no así en la de Dublán y Lozano, está el del 30 de junio de 1863 que reestablecía la Orden de Caballería de Guadalupe, creada por Iturbide y suprimida posteriormente en 1855. Tampoco aparece en la obra de Dublán y Lozano el decreto del 1º de julio de 1863, el cual daba plena validez a las disposiciones que expidiera el General Forey al comando del Ejército Franco-mexicano. Le sigue el decreto del 11 de julio de 1863, en el que se adoptaba la forma de gobierno de monarquía moderada y se ofrecía la corona a Maximiliano. También destaca el decreto del 12 de agosto de 1863, por el cual se declaraba hostil a Benito Juárez y a todos aquellos que lo apoyaran, quienes en su desacato serían aprehendidos y deportados del territorio nacional. Esta selección legislativa de acuerdo a la tendencia política del compilador se descubre igualmente con la comparación entre la obra de Dublán y Lozano y la *Colección de los decretos y órdenes que ha expedido la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, desde su instalación en 28 de septiembre de 1821 hasta 24 de febrero de 1822* (1822); así como con el contraste con la *Colección de Leyes, Decretos y Reglamentos que interinamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio* (1865), y con el *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano o sea Código de la Restauración* (1863).

¹⁰ En este siglo se hicieron pocas reimpressiones. Por ejemplo, en 1991 se reimprimió del tomo I al VIII del Código Civil de la *Colección de Decretos y Órdenes del Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de México*.

¹¹ Se tiene noticia de compilaciones parciales publicadas en el siglo XIX, como la *Colección de Decretos del Primer Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de México, que funcionó en la Segunda Época de la Federación en el bienio corrido de 2 de marzo de 1849 a igual fecha de 1851* (1851). En la Escuela Libre de Derecho de la Ciudad de México, se cuentan con cuatro tomos de los 10 que se anuncian.

ANEXO I

Arrillaga, Basilio José (1838-1864), *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los Supremos Poderes y otras autoridades de la República Mexicana, formada por orden del Supremo Gobierno*. México: Imprenta de J.M. Fernández de Lara.

VOL.	PERIODO QUE COMPRENDE	IMPRESIÓN
I	1º de enero de 1828-29 de diciembre de 1828.	1838
II	5 de enero de 1829-31 de diciembre 1829. Se incluye al final del vol. bando de fecha 1º de enero de 1754 con la Ordenanza de la Aduana de México, firmada por Juan Francisco de Güemes y Horcasita, conde de Revilla Gigedo (<i>sic</i>).	1838
III	1º de enero de 1830-27 de diciembre de 1830.	1836
IV	4 de enero de 1831-25 de diciembre de 1831.	1835
V	2 de enero de 1832-31 de marzo de 1833.	1836
VI	1º de abril de 1833-31 de julio de 1833.	1830
VII	1º de agosto de 1833-31 de diciembre de 1833.	1835
VIII	1º de enero de 1834-30 de diciembre de 1834.	s/f
IX	1º de enero de 1835-31 de diciembre de 1835.	s/f
X	1º de enero de 1836-30 junio de 1836.	1836
XI	1º de julio de 1836-31 de diciembre de 1836. Incluye suplemento con leyes y disposiciones que no se encuentran en sus fechas y tomos respectivos, pues el autor no tenía noticia de estos al momento de la edición. Años 1830, 1833, 1834, 1835.	1837
XII	5 de enero de 1837-23 de diciembre de 1837.	1839
XIII	3 de enero de 1838-30 de diciembre de 1839.	1842
XIV	4 de enero de 1839-30 de diciembre de 1839.	1850
XV - XXI	*	
XXII	4 de enero de 1849-30 de abril de 1849. Incluye apéndice con arancel de aduanas marinas y fronteras.	1850
XXIII	2 de mayo de 1849-30 de abril de 1850. Incluye apéndice con disposiciones que no se habían incluido por llegar a manos del autor hasta después de concluido el tomo precedente. 20 de enero de 1849-4 de marzo de 1850.	
XXIV	4 de enero de 1849-31 de diciembre 1850.	1850
XXV - XXXI	*	
XXXII	17 de diciembre de 1857-21 de diciembre de 1858.	1860
XXXIII	11 de marzo de 1857-31 de enero de 1860.	1861

ESTUDIOS EN TORNO AL PODER LEGISLATIVO

S/N	4 de enero de 1859-28 de diciembre de 1860. Contiene la Constitución Federal firmada el 12 de febrero de 1857. Ley de 25 de junio de 1856. Incluye apéndice con disposiciones que no se habían incluido.	1861
XXXIV	3 de enero de 1859-31 de diciembre de 1859. 1º de enero de 1860-14 de diciembre de 1860. Incluye apéndice a la recopilación del año 1859. Estuvo formada por Luis G. Zaldívar.	1865
XXXV	3 de enero de 1860-14 de diciembre de 1860. Este periodo está comprendido dentro del vol. XXXIV. Formada por Luis G. Zaldívar.	1866
XXXVI	2 de enero de 1861-30 de abril de 1861.	1861
XXXVII	1º de mayo de 1861-31 de diciembre de 1861.	1862
XXXVIII	1º de enero de 1862-31 de diciembre de 1862.	1862
XXXIX	2 de junio de 1862-31 de diciembre de 1862. Este periodo está comprendido dentro del vol. XXXVIII. 1º de enero de 1863-28 de mayo de 1863. Las leyes, decretos, bandos, etc., del periodo del 7 al 28 de mayo de 1863 que se encuentran aquí fueron ordenados aún por el Supremo Gobierno y firmados por Benito Juárez.	1864
XL	1º de enero de 1863-28 de mayo de 1863. Este periodo está comprendido dentro del vol. XXXIX. 1º de mayo de 1863-31 de diciembre de 1863. Las leyes, decretos, bandos, etc., de este periodo que se encuentran aquí fueron expedidos por orden de la Regencia del Imperio.	s/f
XLI	Enero de 1864-enero de 1865.	s/f

* Nota: Los tomos correspondientes no se localizaron.

ANEXO II

Dublán, Manuel y José María Lozano (1876-1912), *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*. México: Ed. Oficial Imp. del Comercio.

Vol.	PERIODO QUE COMPRENDE	IMPRESIÓN
I	4 de junio de 1687-23 noviembre de 1826.	1876
II	13 de enero de 1827-30 de diciembre de 1834.	1876
III	2 de enero de 1835-30 de diciembre de 1840.	1876
IV	11 de enero de 1841-31 de diciembre de 1844.	1876
V	13 de enero de 1845-31 de diciembre de 1850.	1876
VI	1º de enero de 1851-31 de diciembre de 1853.	1877
VII	4 de enero de 1854-31 de diciembre de 1855.	1877
VIII	1º de enero de 1856-28 de diciembre de 1860.	1877
IX	3 de enero de 1861-27 de diciembre de 1866.	1878
X	3 de enero de 1867-30 de diciembre de 1869.	1878
XI	3 de enero de 1870-30 de diciembre de 1871.	1879
XII	1º de enero de 1872-23 de diciembre de 1875.	1882
XIII	3 de enero de 1876-30 de junio de 1879.	1886
XIV	10 de julio de 1879-30 de junio de 1881.	1886
XV	15 de mayo de 1880-28 de noviembre de 1884.	1886
XVI	1º de julio de 1881-30 de junio de 1884.	1887
XVII	1º de julio de 1884-30 de diciembre de 1886.	1887
XVIII	3 de enero de 1887-15 de diciembre de 1887.	1887
XIX	3 de enero de 1888-29 de marzo de 1889.	1890
XX	4 de enero de 1890-31 de diciembre de 1890.	1897
XXI	2 de enero de 1891 – 31 de diciembre de 1891.	1898
XXII	1º de enero de 1892-31 de diciembre de 1892.	1898
XXIII	1º de enero de 1893-30 de diciembre de 1893.	1898
XXIV	2 de enero de 1894-31 de diciembre de 1894.	1898
XXV	3 de enero de 1895-31 de diciembre de 1895.	1898
XXVI	1º de enero de 1896-31 de diciembre de 1896.	1898
XXVII	8 de enero de 1897-31 de diciembre de 1897.	1898
XXVIII	11 de junio de 1894-15 de junio de 1897.	1899
XXIX	3 de enero de 1898-31 de diciembre de 1898.	1899
XXX	1º de agosto de 1898-18 de noviembre de 1898.	1899
XXXI 1ª Parte 2ª Parte	A partir de este periodo, los tomos fueron formados por Agustín Verdugo, A. Dublán y A. Esteva, y cambio el título al de <i>Colección legislativa</i> . 3 de enero de 1899-29 de diciembre de 1899.	1902
	1º de mayo de 1899-30 de diciembre de 1899.	1903
XXXII	1º de enero de 1900-31 de julio de 1900.	1904

ESTUDIOS EN TORNO AL PODER LEGISLATIVO

XXXIII 1ª Parte 2ª Parte	12 de enero de 1901-25 de junio de 1901.	1907
	3 de junio de 1901-31 de diciembre de 1901.	1907
XXXIV 1ª Parte 2ª Parte	1º de enero de 1902-30 de diciembre de 1902.	1904
	3 de enero de 1902 -16 de diciembre de 1902.	s/f
XXXV	5 de enero de 1903 -1º de octubre de 1903.	1908
XXXVI	28 de enero de 1904-31 de diciembre de 1904.	1908
XXXVII 1ª Parte 2ª Parte	17 de diciembre de 1904-24 de mayo de 1905.	1909
	24 de mayo de 1905-30 de noviembre de 1905.	1909
XXXVIII 1ª Parte 2ª Parte	9 de diciembre de 1905-10 de junio de 1906.	1909
	26 de junio de 1906-24 de diciembre de 1906.	1909
XXXIX 1ª Parte 2ª Parte 3ª Parte	18 de diciembre de 1906-15 de mayo de 1907.	1909
	15 de mayo de 1907-29 de julio de 1907.	1909
	3 de agosto de 1907-30 de diciembre de 1907.	1909
XL 1ª Parte 2ª Parte	18 de enero de 1908-28 de abril de 1908.	1910
	13 de febrero de 1908-28 de mayo de 1908.	1910
XLI 1ª Parte 2ª Parte 3ª Parte	17 de noviembre de 1908-29 de abril de 1909.	1910
	1º de mayo de 1909-31 de diciembre de 1909.	1910
	11 de enero de 1909-4 de diciembre de 1909.	1910
XLII 1ª Parte 2ª Parte	23 de septiembre de 1909-31 de diciembre de 1910.	1911
	12 de enero de 1910-17 de diciembre de 1910.	1912

ANEXO III

Colección de los Decretos Expedidos por el Congreso Constituyente del Estado de México, revisados por el mismo Congreso e impresos de su orden.

TOMO	PERIODO QUE COMPRENDE	IMPRESA	AÑO
I	2 de marzo de 1824-14 de agosto de 1830.	Del Gobierno del Estado de México, dirigida por Juan Matute de González (Tlalpan)	1830
II	8 de marzo de 1827-5 de octubre de 1835. 1ª época de la federación 18 de julio de 1837-4 de junio de 1846. Apéndice con las disposiciones expedidas en la época del centralismo.	De Quijano (Toluca)	1850
III	29 de agosto de 1846-7 de noviembre de 1846. <i>Decretos expedidos por el gobierno provisional del Excmo. Sr. don Francisco M. de Olaguibel.</i> 11 de noviembre de 1846-16 de febrero de 1849. <i>Decretos expedidos por la Legislatura extraordinaria reunida a consecuencia del restablecimiento de la federación (2ª época).</i> 29 de noviembre de 1847-28 de abril de 1848. <i>Decretos expedidos por la Junta Legislativa creada por el decreto no. 64 de la Legislatura extraordinaria.</i> Apéndice con el Código Fundamental de la República y varias Leyes generales.	De Quijano (Toluca)	1850
IV	7 de marzo de 1849-1º de febrero de 1851. 2ª época de la federación. Apéndice con las ordenanzas de Minería, colección de las órdenes y decretos de esta materia posteriores a su publicación. Nueva edición dispuesta por C.N. (<i>sic</i>); y Reglamento para la Junta de Fomento y Administración del Cuerpo de Minería.	De Quijano (Toluca)	1851

V	<p>14 de marzo de 1851-7 de febrero de 1853. <i>Decretos expedidos por la Segunda Legislatura Constitucional.</i></p> <p>19 de agosto de 1855-16 mayo de 1857. <i>Decretos expedidos por el Ejecutivo del Estado</i></p> <p>1º de junio de 1857-23 de abril de 1861. <i>Decretos expedidos por la Tercer Legislatura.</i></p> <p>Contiene Constitución Política del Edo. de México sancionada por el Congreso Constituyente el 14 de febrero de 1827 y reformada por las leyes constitucionales del 2 de junio de 1831, 20 de mayo de 1833, 12 de mayo de 1834 y 9 de octubre de 1851.</p>	Tip. del Instituto Literario, dirigida por Pedro Martínez (Toluca)	1868
VI	<p>15 de mayo de 1861-15 de noviembre de 1861. <i>Decretos expedidos por el Congreso Constituyente.</i></p> <p>24 de noviembre de 1861-3 de agosto de 1862. <i>Decretos expedidos por el Ejecutivo.</i></p> <p>20 de diciembre de 1867-26 de octubre de 1868. <i>Decretos expedidos por el Congreso Constitucional.</i></p>	Tip. del Instituto Literario, dirigida por Pedro Martínez (Toluca)	1868
VII	<p>6 de febrero de 1869-25 de febrero de 1870. <i>Decretos expedidos por orden del Gobernador interino Lic. Antonio Zembrón.</i></p>	Tip. del Instituto Literario, dirigida por Pedro Martínez (Toluca)	1869
VIII	<p>1870</p> <p>Código Civil del Estado de México decretado por el Congreso. Informó Mariano Riva Palacio, gobernador del Estado de México.</p>	Tip. del Instituto Literario, dirigida por Pedro Martínez (Toluca)	1870 1906 2ª ed. Contiene Reformas. Librería 3ª del Reloj 14 [bajos]
IX	<p>18 de marzo de 1870-19 de octubre de 1871. <i>Decretos expedidos por el Congreso Constitucional y por el Ejecutivo del estado.</i></p> <p>Contiene Ley Orgánica para las Elecciones Políticas y Municipales del Estado. Firma Mariano Riva Palacio el 13 de Octubre de 1871.</p> <p>4 de febrero de 1872-26 de febrero de 1872. <i>Apéndice con decretos expedidos por la Diputación Permanente y el Congreso del Estado.</i></p> <p>Gobernadores de este periodo: Mariano Riva Palacio, Manuel Zomera y Piña (interino) y Valentín Gómez Tagle (interino).</p>	Imp. del Instituto Literario, dirigida por Pedro Martínez (Toluca)	1872

X	<p>12 de marzo de 1872-21 de octubre de 1873. <i>Decretos expedidos por el Congreso Constitucional y por el Ejecutivo del estado.</i></p> <p>Gobernadores de este periodo: Antonio Zimbrón (interino) y Jesús Alberto García. Contiene Ley Orgánica del Inst. Literario del Edo. de México de fecha 19 de Oct. de 1872, Reformas a la Ley Electoral (arts. 1º al 17) y Proyecto Código Penal del Estado de México del 3 de noviembre de 1873.</p>	<p>Imp. del Instituto Literario, dirigida por Pedro Martínez (Toluca)</p>	1874
XI	<p>2 de febrero de 1875-24 de diciembre de 1875. Circulares del Gobierno del Estado de México en sus secciones de: Gobernación y Policía, Hacienda, Justicia e Instrucción Pública, Estadística y Fomento. Incluye Reglamento para la Construcción, Conservación y Servicio de los Ferrocarriles de fecha 1º de julio de 1873.</p>	<p>Imp. del Instituto Literario, dirigida por Pedro Martínez (Toluca)</p>	1876
XII	<p>1874 CÓDIGO PENAL El Lic. Alberto García, gobernador constitucional del Edo. Libre y Soberano de México, lo expide.</p>	<p>Imp. del Instituto Literario, dirigida por Pedro Martínez (Toluca)</p>	1875
XIII	<p>7 de marzo de 1876-16 de noviembre de 1876. <i>Decretos expedidos por la Legislatura Constitucional y por el Ejecutivo.</i></p> <p>Gobernadores de este periodo: Gumesindo Enríquez y coronel Cruz Nolasco.</p>	<p>Tip. del Instituto Literario, dirigida por Pedro Martínez (Toluca)</p>	1876
XIV	<p>25 de noviembre de 1876-28 de febrero de 1879 <i>Decretos expedidos por el Setimo (sic) Congreso Constitucional y por el Ejecutivo del Edo. Libre y Soberano de México.</i></p> <p>Juan N. Mirafuentes, gobernador constitucional.</p>	<p>Tip. del Instituto Literario, dirigida por Pedro Martínez (Toluca)</p>	1879
XV	<p>5 de marzo de 1879-2 de marzo de 1881. <i>Decretos expedidos por el Octavo Congreso Constitucional y por el Ejecutivo del Edo. Libre y Soberano de México</i>, los cuales están firmados por el Gral. Juan N. Mirafuentes y el C. Mariano Zúñiga. Contiene Reglamento del Inst. Literario del Edo. de México y Plan de Estudios del Inst. Literario firmados por C. Mariano Zúñiga, gobernador constitucional.</p>	<p>Imp. del Instituto Literario, dirigida por Pedro Martínez (Toluca)</p>	1881

XVI	9 de marzo de 1881-2 de marzo de 1883. <i>Decretos expedidos por el Noveno Congreso Constitucional y por el Ejecutivo del Edo. Libre y Soberano de México.</i> Gobernador: Lic. José Zubieta.	Imp. del Instituto Literario, dirigida por Pedro Martínez (Toluca)	1883
XVII	10 de marzo de 1883-7 de febrero de 1885. <i>Decretos expedidos por el Décimo Congreso Constitucional y por el Ejecutivo del Edo. Libre y Soberano de México.</i>	Imp. del Instituto Literario, dirigida por Pedro Martínez (Toluca)	1886
XVIII	El Lic. José Zubieta, gobernador constitucional del Estado Libre y Soberano de México, por la facultad que le concede el decreto no. 46 del 7 de abril de 1884, expide el Código de Procedimientos Judiciales en Materia Civil.	Editor Ramón García Raya (Toluca)	1890
XIX	5 de marzo de 1885-1º de marzo de 1887. <i>Decretos expedidos por el Décimo Primer Congreso Constitucional y por el Ejecutivo del Edo. Libre y Soberano de México.</i>	Imp. del Instituto Literario y de P.M. (Toluca)	1886
XX	23 de marzo de 1887-15 de febrero de 1889. <i>Decretos expedidos por el Décimo Segundo Congreso Constitucional y por el Ejecutivo del Edo. Libre y Soberano de México.</i>	Imp. de la Escuela de Artes y Oficios (Toluca)	1889
XXI	9 de marzo de 1889-23 de junio de 1891 <i>Decretos expedidos por el Décimo Tercer Congreso Constitucional y por el Ejecutivo del Edo. Libre y Soberano de México.</i>	Imp. de la Escuela de Artes y Oficios (Toluca)	1891
XXII	30 de marzo de 1891-18 de febrero de 1893. <i>Decretos expedidos por el Décimo Cuarto Congreso Constitucional y por el Ejecutivo del Edo. Libre y Soberano de México.</i>	Imp. de la Escuela de Artes y Oficios (Toluca)	1892
XXIII	10 de marzo de 1893-23 de diciembre de 1895. <i>Decretos expedidos por el Décimo Quinto Congreso Constitucional y por el Ejecutivo del Edo. Libre y Soberano de México.</i>	Imp. de la Escuela de Artes y Oficios (Toluca)	1894
XXIV	12 de marzo de 1895-23 de febrero de 1897. <i>Decretos expedidos por el Décimo Sexto Congreso Constitucional y por el Ejecutivo del Edo. Libre y Soberano de México.</i>	Imp. del Gobierno en la Escuela de Artes y Oficios (Toluca)	1896
XXV	6 de marzo de 1897-24 de febrero de 1899. <i>Decretos expedidos por el Décimo Setimo (sic) Congreso Constitucional y por el Ejecutivo del Edo. Libre y Soberano de México.</i>	Oficina Tipográfica del Gobierno (Toluca)	1897
XXVI	8 de marzo de 1899-10 de febrero de 1901. <i>Decretos expedidos por el Décimo Octavo Congreso Constitucional y por el Ejecutivo del Edo. Libre y Soberano de México.</i>	Oficina Tipográfica del Gobierno en la E. de A. Y. O. (Toluca)	1899

EL PODER PÚBLICO DEL ESTADO DE MÉXICO

XXVII	8 de marzo de 1901-9 de febrero de 1903. <i>Decretos expedidos por el Décimo Noveno Congreso Constitucional y por el Ejecutivo del Edo. Libre y Soberano de México.</i>	Oficina Tipográfica del Gobierno en la Escuela Correccional (Toluca)	1901
XXVIII	11 de marzo de 1903-11 de febrero de 1905. <i>Decretos expedidos por el Vigésimo Congreso Constitucional y por el Ejecutivo del Edo. Libre y Soberano de México.</i>	Oficina Tipográfica del Gobierno en la Escuela de Artes y Oficios (Toluca)	1904
XXIX	8 de marzo de 1905-6 de febrero de 1906. <i>Decretos expedidos por el Vigésimo Primer Congreso Constitucional y por el Ejecutivo del Edo. Libre y Soberano de México.</i>	Oficina Tipográfica del Gobierno en la Escuela de Artes y Oficios (Toluca)	1907
XXX	5 de marzo de 1907-23 de diciembre de 1908. <i>Decretos expedidos por el Vigésimo Segundo Congreso Constitucional y por el Ejecutivo del Edo. Libre y Soberano de México.</i>	Oficina Tipográfica del Gobierno en la Escuela de Artes y Oficios (Toluca)	1913
XXXI	8 de marzo de 1909-15 de octubre de 1910. <i>Decretos expedidos por el Vigésimo Tercer Congreso Constitucional y por el Ejecutivo del Edo. Libre y Soberano de México.</i>	Lino tipografía de la Escuela Industrial y de A. Y. O. (Toluca)	1920

ANEXO IV

Colección de Decretos y Órdenes del Primer Congreso Constitucional del Estado de México.

I

TOMO	PERIODO QUE COMPRENDE	IMPRESA	AÑO
1	<p>DECRETOS: 8 de marzo de 1827-2 de junio de 1827.</p> <p>ÓRDENES: 24 de febrero de 1827-1º de junio de 1827. Contiene <i>ex libris</i>.</p> <p>La primera edición de esta obra se publicó en San Agustín de las Cuevas, Tlalpan, en la Imprenta del Gobierno en 1827. La edición de relevancia consta de 109 páginas.</p> <p>* Esta obra es la 2ª edición de la colección de D. y O. del P.C.C. del Edo. de México, y todo es igual.</p>	Imprenta del Gobierno (Toluca)	1831
2	<p>DECRETOS: 23 de agosto de 1827-16 de octubre de 1827. Contiene el Reglamento para la Sría. del Gobierno del Edo. (arts. 1º a 76).</p> <p>ÓRDENES: 1º de agosto de 1827-16 de octubre de 1827. Esta obra es la 2ª edición de la Colección de D. y O. del P.C.C. del Edo. de México, y todo es igual.</p>	Imprenta del Gobierno (Toluca)	1831

EL PODER PÚBLICO DEL ESTADO DE MÉXICO

<p>3 Lomo Encuad. B.N. 1 Portada original</p>	<p>DECRETOS: 11 de diciembre de 1827-1º de junio de 1828. ÓRDENES: 20 de diciembre de 1827-2 de junio de 1828. Primera edición de esta obra se publicó en San Agustín de las Cuevas, Tlalpan.</p>	<p>Imprenta del Gobierno (Tlalpan)</p>	<p>1828</p>
<p>4 y 5 Empastados juntos</p>	<p>[4] DECRETOS: 21 de agosto de 1828-16 de octubre de 1828. Contiene Reglamento Interior y Plan de la Sría. del Consejo del Estado. ÓRDENES: 15 de agosto de 1828-16 de octubre de 1828 (1ª edición).</p>	<p>Imprenta del Gobierno (Tlalpan)</p>	<p>1829</p>
	<p>[5] DECRETOS: 10 de marzo de 1829-2 de junio de 1829 ÓRDENES: 26 de febrero de 1829-2 de junio de 1829. Contiene fe de erratas, Reglamento para el Establecimiento de la Oficina de Redacción en el Congreso del Estado y Reglamento para la Tesorería Gral. del Estado.</p>		

ESTUDIOS EN TORNO AL PODER LEGISLATIVO

<p>6 y 7 Empastados juntos. Portada original. Tomo VI y VII. Encuad. por B.N.</p>	<p>[6] DECRETOS: 12 de agosto de 1829-15 de Octubre 1829. ÓRDENES: 25 de julio de 1829-16 de octubre de 1829 (1ª edición).</p>	<p>Imprenta del Gobierno (Toluca)</p>	<p>1831</p>
	<p>[7] DECRETOS: 9 de septiembre 1830-1º de febrero de 1831. ÓRDENES: 16 de febrero de 1831-21 de diciembre de 1831</p>		
<p>8</p>	<p>DECRETOS: 6 de marzo de 1832-16 de octubre de 1832 ÓRDENES: 1º de marzo de 1832 -4 de julio de 1832 1ª. Edición</p>	<p>Oficina del ciudadano Alejandro Valdés, Impresor del Estado, a cargo de Juan Matute (Toluca)</p>	<p>1832</p>

ANEXO V

Recopilaciones legislativas parciales del Estado de México.

AÑO	TÍTULO	PERIODO
1871	<i>Extracto y Análisis de los Decretos del Estado de México.</i>	2 de marzo de 1849-Julio 1862.
1870	Código Civil del Estado de México. Libro Primero.	
1876	<i>Colección de Leyes y Disposiciones relativas al ramo de Hacienda</i> , mandada formar por el C. Lic. Dionisio Villarello Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, encargado del Ejecutivo por ministerio de ley.	9 de febrero de 1850.
1884	Código de Procedimientos Judicial en Materia Civil.	9 de Septiembre de 1884.
1923	<i>Monografía del Estado de México</i>	13 de Agosto de 1521-1923.
1965	Legislación Impositiva del Estado de México.	
1974	<i>Compilación de Leyes del Estado de México</i> , editada en 1974 con motivo del sesquicentenario de su fundación por acuerdo del gobernador constitucional Carlos Hank González.	1917-1974
1975	<i>Compilación de leyes del Estado de México</i>	
1975	Legislación Penal del Estado de México	15 años desde que se erigió el Estado de México como entidad federativa.
1991	<i>El Estado del Valle de México</i>	1824-1917
1994	<i>El Primer Siglo de la Hacienda Pública del Estado de México.</i>	1824 -1923
1998	<i>Legislaturas y Legisladores del Estado de México.</i>	Desde el siglo XIX.
2004	<i>Diagnóstico del Flujo documental del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México.</i> <i>Historia del Poder Judicial en México: Desde el mundo prehispánico hasta la época contemporánea.</i>	
2004	<i>La Legislación minera en el Estado de México.</i>	1824 -1883
	<i>Panorámica Legislativa del Estado de México.</i>	1824 - 1978

ESTUDIOS EN TORNO AL PODER LEGISLATIVO

2007	<i>La vida, el trabajo y la propiedad en el Estado de México: Los primeros juicios de amparo en la segunda mitad del siglo XIX.</i>	
	<i>Código Financiero del Estado de México y Municipios.</i>	

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO

NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS

PARECIERA QUE TODAS las leyes son iguales, si éstas reglamentan a la Constitución federal. Desde este punto de vista no existiría una diferencia entre la jerarquía y las funciones de una ley federal que se expide en uso de algunas de las facultades expresas del artículo 73 de la Constitución federal, con respecto a la Constitución del Estado de México, o de cualquier otro estado.

Sin embargo, si se analiza bien, existe una gran diferencia entre ambos ordenamientos. Aunque los dos cuentan con la característica de ser reglamentarios de la Constitución federal; esto sucede porque la Constitución federal, como ley fundamental del Estado federal mexicano, contiene los ámbitos de competencia de ambos niveles de gobierno, tanto el federal como el estatal, así como también da fundamento a todas las autoridades de dichos ámbitos de gobierno.

Pero la ley federal no crea por sí misma al ámbito federal, sino que más bien reglamenta a una autoridad o a una competencia específica ya creada o prevista en la Constitución federal. Por ello se le denomina ley secundaria, pues descansa enteramente sobre las disposiciones de la ley fundamental. El régimen federal está explícito en el artículo 124 de esa Constitución, por lo que las leyes federales son reglamentarias de las facultades que sólo pueden estar en el texto de la misma Constitución federal.

En contraste, una Constitución estatal sí crea o define, por sí misma, a las autoridades y competencias de un estado, las cuales no están descritas expresamente en la Constitución federal, pues ésta sólo enuncia, sin describirlas, las facultades reservadas que son competencia de todos los estados del país, lo cual tiene una gran significación para la jerarquía y contenido de las constituciones estatales.

La Constitución de un estado reglamenta así, de manera distinta a la ley federal, las disposiciones de la Constitución federal, pues es ella misma una norma fundante de todo el orden jurídico estatal sobre la cual otras leyes serán expedidas, distintas a las federales por ser emitidas por el órgano legislativo del estado, pero cuya jerarquía es equivalente a las leyes federales, en el ámbito de su respectiva competencia. De esta manera, las constituciones estatales no son leyes secundarias de la Constitución federal, como las leyes federales, sino son leyes constitucionales complementarias de la Constitución federal, ya que definen el

régimen interior de los estados, a que se refiere el artículo 39 de la Constitución federal.

De la misma manera, la Constitución de un estado representa la soberanía de los estados miembros de la Unión Federal. Según los artículos 40 y 41 de la Constitución federal, la soberanía nacional reside en los poderes federales, pero como complemento de ella, la soberanía local corresponde a los estados que resultan de la forma de gobierno del país como una república compuesta de estados libres y soberanos. Esta soberanía se materializa en la Constitución del estado correspondiente, en donde se define su régimen interior.

La Constitución de un estado es la norma fundamental del mismo y su único límite se encuentra en las disposiciones de la Constitución federal, a la cual no puede contravenir. Todas las leyes y normas expedidas por el Estado deben, a su vez, acatar las disposiciones de la Constitución estatal.

Entre las leyes federales no hay jerarquía, como tampoco la hay entre las leyes locales. Pero las constituciones estatales sí cuentan con preeminencia respecto de las leyes locales dentro de su competencia, siendo la Constitución federal la única suprema respecto de todos los ordenamientos del país, según lo prescribe el artículo 133 federal.¹

Cualquier conflicto entre una Constitución estatal y una ley federal se resuelve conforme a la interpretación de la Constitución federal, pues el conflicto de esta especie surge sobre la transgresión, bien en el ámbito de competencia expresa de la federación o reservada de los estados; en consecuencia no hay jerarquía entre ambas normas, sino que la supremacía de la Constitución federal, que es la única norma que distribuye la competencia entre los ámbitos federal y estatal, es la única que impone su jerarquía.

De la misma manera, se entiende sobre cualquier conflicto entre una ley federal y una ley estatal, pues una antinomia entre ambas implica necesariamente una infracción a la Constitución federal, ya sea por el legislador federal que se excedió en regular una facultad no prevista expresamente en el texto federal, o del estatal que invadió una atribución federal.

Una ley local no puede contravenir la Constitución del estado por ser su fundamento de validez al tener previsto su proceso legislativo de creación, así como la materia o competencia que regula la ley secundaria. La Constitución del estado prescribe igualmente la competencia municipal, al determinar cuáles son los municipios en el estado, o al delegar en una ley orgánica dicha determinación. El artículo 115 federal determina los principios básicos de su funcionamiento y estructura, sobre los que las constituciones estatales deberán observar. Los

¹ Para no repetir el término Constitución en el texto se hará referencia al número del artículo y se definirá si es federal o estatal, si se trata de la Constitución federal o estatal.

municipios no tienen en México facultades legislativas propias, sino que sus ordenanzas y normas son reglamentarias de las leyes estatales.

CONTRIBUCIONES DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES

El concepto de Ley Suprema de la Unión no ha sido definido en México. Aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que dicho concepto es distinto al de supremacía constitucional, seguido se confunden ambos conceptos y nunca se ha dado un significado de ley suprema de acuerdo al artículo 133 constitucional. Sobre todo, si el significado proviene de los Estados Unidos, en donde su jurisprudencia ha hecho coincidir con el control difuso de la constitucionalidad. Esta coincidencia está prohibida por la jurisprudencia mexicana desde 1999, por lo que la “Ley Suprema de la Unión” está ausente de su sentido mexicano.

De seguir así, corre el peligro de desaparecer, como lo han hecho otras instituciones que finalmente nunca se explicaron en su sentido, como lo fue la facultad de interpretación por violaciones al voto público, que estuvo previsto en el artículo 97 constitucional.

Otra incógnita la constituye la naturaleza jurídica de las constituciones de las entidades federativas, ya que sin ser sólo leyes locales, expanden el ámbito reservado a los estados por la Constitución federal, conteniendo no sólo facultades legislativas propias, y diversas según los estados, sino también derechos humanos e instituciones propias que no se reproducen en la Constitución federal. En el anterior apartado hemos ofrecido una opinión personal de su naturaleza.

Falta por definir en México hasta dónde pueden llegar los estados en su régimen interior y cómo armonizar su autonomía con la soberanía de la federación.

Todas estas cuestiones capitales del sistema de gobierno y del Derecho Público no se han delimitado. La falta de conocimiento de ellas es típica del subdesarrollo y la pobreza institucional que no se explica en la modernidad democrática en que vivimos, ni es congruente con el pasado histórico con el que contamos.

Los derechos humanos surgieron, sin lugar a dudas, en las primeras constituciones de los estados al inicio del siglo XIX y los juicios protectores de la constitucionalidad se dieron igualmente en los estados con antelación a la federación: Amparo (Chiapas, 1825 y Yucatán 1841) y controversia constitucional (Morelos, 1870).

Originalmente, la acción del gobierno federal no excluía a los estados; al contrario, se complementaban de manera que la federación descansaba en la acción de estos para el desahogo de sus graves atribuciones. Así, el ejército federal en la guardia nacional estatal, el auxilio federal contra la violencia doméstica, la

subsidiariedad de la legislación federal frente a las leyes de los estados, la designación de gobernador provisional ante la desaparición de poderes, declarada por el Senado, según la legislación del estado.

En materia jurisdiccional habrá que recordar que la intervención del Poder Judicial Federal, en la revisión de la constitucionalidad de las sentencias definitivas de los tribunales superiores de justicia, fue una polémica que inició en el juicio de amparo promovido por el juez Miguel Vega el 23 de marzo de 1869, contra la resolución del Tribunal Superior de Justicia del estado de Sinaloa que lo suspendió, no sólo en su cargo, sino en el ejercicio de su profesión por un año (González, 2010: 11-20).

La polémica que protagonizaron la Suprema Corte y el Congreso de la Unión por la exclusión de los negocios judiciales locales en su revisión por parte de la justicia federal tuvo un contexto de planteamiento sobre el federalismo, como nunca antes se había dado, y un conflicto entre el estado de Sinaloa y el Poder Judicial Federal, por lo que fue sorteado en su oportunidad. Al final, el artículo 8º de la Ley de Amparo de 1869 fue derogado en 1882 para permitir la procedencia del juicio de amparo directo.

El jurista que más apoyó la procedencia del “recurso de amparo” contra resoluciones definitivas de los tribunales estatales fue Ignacio Mariscal quien, en su carácter de Secretario de Justicia en esos años, escribió sus reflexiones sobre esta importante materia; en el sentido de que al haberse modificado el proyecto de dicha ley que originalmente él había elaborado, para que se prohibiera la procedencia del amparo directo, resultaba inconstitucional; ya que el amparo, al ser un “recurso extraordinario”, está fuera de la jurisdicción ordinaria estatal, por lo que debería proceder siempre que la sentencia del estado fuera definitiva “sin posibilidad de otro recurso” en la justicia local.²

Desde los orígenes, el amparo directo no se implantó como un mecanismo centralizador, sino como un complemento ante la imposibilidad de la justicia local para velar por el cumplimiento de la Constitución federal. Actualmente, la jurisprudencia de la Suprema Corte prescribe desde 1999 que los tribunales locales no pueden ejercer control difuso de la constitucionalidad, pues se sustenta en la base del amparo directo expuesto por el propio Mariscal, quien se basó en *El Federalista* número 80 para descartar dicha participación.³

² “Mientras haya un remedio del orden común, no debería admitirse un recurso de carácter absolutamente extraordinario”. (Mariscal, 1878: 18).

³ “El número 80 de *El Federalista* a que se refiere (Joseph) Story considera que si los tribunales de los trece Estados, entonces existentes, interpretarían definitivamente, la Constitución federal, en vez de hacerlo la Suprema Corte de la Unión, eso haría imposible que se fijara su inteligencia, y equivaldría a poner en el gobierno una *hidra*, para sólo obtener contradicciones y confusión”. (Mariscal, 1878: 15).

Por lo que, cuando se cambie la jurisprudencia y se permita la participación de los tribunales estatales en el control de la Constitución federal, el amparo directo tendrá que ser transformado y su tendencia a concentrar cualquier asunto de competencia local será descartado, para dar paso exclusivamente a las violaciones directas a la Constitución y no a cualquier elaboración indirecta del texto fundamental. Como lo manifestó Mariscal en su ensayo:

Parece, por lo mismo, cierto que no pueda entablarse el juicio de que hablamos, sino cuando haya infracción directa de las garantías individuales, que siendo los medios directos también, de asegurar los derechos del hombre, han de estar contenidas en la sección que de éstas habla; es decir, en la sección 1ª., Título 1º., de aquél Código (Mariscal, 1878: 6).

Lo anterior se ha confirmado con las resoluciones de la Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad enderezadas desde el año 2001 contra la sustanciación del juicio de protección de derechos del estado de Veracruz, donde se estableció que no hay invasión de competencias el establecer un juicio de esa naturaleza cuando se limita a salvaguardar exclusivamente los derechos humanos previstos en el ordenamiento constitucional estatal.⁴

No obstante, la Constitución de Veracruz y de otras entidades federativas como la de México contienen no sólo derechos novedosos surgidos a partir de la reforma constitucional del año 2000, sino que también repiten las mismas garantías individuales previstas en la Constitución federal, de manera más o menos fiel. La pregunta sería si procede el juicio de protección de derechos por violaciones a dichas garantías, ya que éstas también están establecidas en el propio ordenamiento local, o si en tales casos ¿se aplicaría también una tesis de jurisprudencia para la materia de controversias constitucionales, aunque no sea en materia de juicio de amparo?⁵

Si bien los tribunales estatales deben apearse a las pautas jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia, el federalismo judicial permitiría que en materia de derechos humanos, los tribunales estatales puedan observar resolu-

⁴ La tesis aislada del Pleno XXXIII/2002, SJF y su *Gaceta*. Tomo XVI. Agosto 2002. p. 903. Novena Época: "Controversia Constitucional. la Facultad Otorgada a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave para conocer y resolver el juicio de protección de Derechos Humanos, previsto en la Constitución Política de esa entidad federativa, no invade la esfera de atribuciones de los tribunales de la federación, pues aquél se limita a salvaguardar, exclusivamente, los derechos humanos que establece el propio ordenamiento local".

⁵ Me refiero a la tesis firme del Pleno P/J 116/2005. SJF y su *Gaceta*. Tomo XXII. Septiembre 2005. p. 893. Novena Época: "Controversia Constitucional. Si en la demanda se plantean violaciones directas a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, no es necesario agotar la vía prevista en la Constitución Política del Estado (Estado de Veracruz-Llave)".

ciones más garantistas que las ya dictadas por el Poder Judicial Federal, de acuerdo a su propio marco constitucional y legal, pues esta materia está necesitada de las contribuciones judiciales que, en un sistema federal, no sólo provienen de parte de la federación, sino históricamente también de parte de las entidades federativas.

LA FORMACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO

Hace 150 años, aproximadamente, murió en París a la edad de 66 años, víctima de la tuberculosis y de la pobreza, un gran pro-hombre del estado y del país: José María Luis Mora. Su contribución a la causa liberal y al Derecho público es notable aunque no debidamente difundida. Apenas a los 100 años de su deceso se intentan las primeras compilaciones de sus obras y no es sino hasta fin del siglo XX, cuando se publican sus *Obras completas* (Mora, 1986).

La aportación de Mora es innegable en los campos de la educación, la filosofía política, el gobierno y la diplomacia. En el campo del derecho constitucional, Mora es conocido por haber escrito uno de los primeros textos sobre la materia, conocido como *Catecismo político de los Estados Unidos Mexicanos* (1831), pero su contribución al Estado de México es grandiosa pues fundó los cimientos constitucionales del primer estado de la república.

Resarciéndose de la herida que el Gobierno federal le profiriera con la exclusividad sobre la capital federal y el lanzamiento del Gobierno del Estado de México fuera del territorio de la ciudad de México, en septiembre de 1824 los poderes del estado tuvieron que preocuparse por buscar una sede para sus autoridades antes que reorganizarse a través de una Constitución. Por eso, la Constitución del Estado de México promulgada el 14 de febrero de 1827 y publicada el 26 de febrero del mismo año, fue la penúltima en aprobarse dentro del nuevo consorcio de estados de la naciente federación mexicana.⁶

El 15 de marzo de 1824 se presentó ante el Congreso Constituyente del Estado de México el proyecto de Decreto orgánico provisorio para el arreglo del

⁶ Cuando en 1824 se aprobó y publicó la primera Constitución Federal, sólo el estado de Jalisco hizo lo propio, según se desprende del cuadro cronológico que sigue. El último estado en aprobar su primer Constitución fue el de Coahuila y Texas, inmediatamente después del de México:

1824, 18 de noviembre	Jalisco	1825, 10. de septiembre	Durango
1825, 10 de enero	Oaxaca	1825, 31 de octubre	Occidente
1825, 17 de enero	Zacatecas	1825, 12 de noviembre	Chiapas
1825, 5 de febrero	Tabasco	1825, 7 de diciembre	Chihuahua
1825, 5 de marzo	Nuevo León	1825, 7 de diciembre	Puebla
1825, 5 de abril	Yucatán	1826, 14 de abril	Guanajuato
1825, 6 de mayo	Tamaulipas	1826, 16 de Octubre	S.L.P.

Gobierno interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de México, preparado por Mora junto con Alonso Fernández, José Mariápe Jáuregui, José Ignacio de Nájera, Pedro Martínez de Castro y Mariano Cásela.⁷ En dicho texto que fue el antecedente de la Constitución de 1827, Mora enfatiza la necesidad de lograr un equilibrio entre los poderes: “la separación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo no bastaría a asegurar la libertad pública en los gobiernos representativos, si el Poder Judicial quedase unido a alguno de ellos” (Mora, 1994: 36). Mora hizo compatible el principio de separación de poderes con la libertad, otorgándole al primero una función libertadora.⁸

Ya desde este primer decreto se define la naturaleza unipersonal del Poder Ejecutivo del estado, que tanta polémica había generado con motivo de la discusión sobre el Ejecutivo federal. No obstante, su estructura unipersonal, el Poder Ejecutivo es auxiliado por un denominado “Consejo Consultivo” que limitaría su actuación con la necesaria consulta en aspectos de gravedad, así como con la designación de funcionarios.

Aunque la Constitución de 1827 se aprobó en ese año, Mora mostró una incansable actividad legislativa desde 1824, cuando dictamina y publica sus opiniones sobre la división territorial, libertad de expresión, administración de justicia y otros temas constitucionales de importancia. Por ejemplo, el 16 de octubre de 1824 presenta al Congreso Constituyente del estado las bases de organización municipal, otorgando la categoría de Ayuntamiento sólo a aquellas comunidades cuya población fuera mayor de cuatro mil habitantes, así como sujetándolas a prefectos y a otras autoridades intermedias entre el Ayuntamiento y las autoridades estatales.

Estas características fueron comunes en las primeras constituciones de la república, separando poblacionalmente la categoría de las comunidades. La categoría de Ayuntamiento era la de mayor jerarquía con plenas facultades para expedir ordenanzas y decidir sobre los servicios públicos de la comunidad, así como para dirimir las controversias entre sus habitantes. Otros estados hicieron lo mismo, como Oaxaca.

Una preocupación constante por el Congreso Constituyente del estado y argumentada por Mora, fue la condición de la ciudad de México, como Distrito Federal. Es sabido que las primeras discusiones sobre la organización estatal

Los anteriores datos fueron obtenidos de la obra de Mario Galván Rivera, *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen Constitucional 1824*. Primera Edición de 1828. Primera Reimpresión 1988. Tres volúmenes. Ed. Miguel Ángel Porrúa.

⁷ Los integrantes de las comisiones fueron designados el 3 de marzo de 1824 y Mora integró la Comisión de Constitución. Además, funcionaron las Comisiones de: a) Policía y Peticiones b) Justicia, Negocios Eclesiásticos y Legislación, c) Gobernación, d) Industria, e) Hacienda, f) Milicias y g) Instrucción Pública.

⁸ En su *Catecismo Político* se preguntaba ¿pues cuál es el sistema libre? Respuesta: Aquel en que están divididos estos tres poderes. *Enciclopedia Parlamentaria de México*. (1997: 57).

fueron ventiladas en la ciudad de México que era el asiento de los poderes de la provincia de México. Aún después de su salida, cuando el Distrito Federal se definió como exclusivo territorio federal, a través de la ley del 18 de noviembre de 1824,⁹ Mora no cesó en su réplica por la injusticia efectuada y fueron cotidianas sus referencias a esta situación, como las expresadas en las sesiones del 17 de mayo de 1825 y del 31 de marzo y 5 de junio de 1826 del Constituyente mexicano (Mora, 1994: 99-101, 117-119).

Poco después de la jura de la Constitución federal,¹⁰ un pequeño folletín de cuatro hojas, titulado *Disputa de los Congresos*, circuló a favor del cambio de residencia de los poderes del estado porque: “es demasiado claro que no pudiéndose hallar juntos los dos Congresos, algunos de ellos deben salir de la capital, y en este caso por las razones expuestas es más regular que salga el del estado” ya que “sería una cosa muy chocante un estado con dos legislaturas”.¹¹

Con estos graves puntos ventilados en el foro parlamentario y en la prensa de la ciudad de México, el 11 de abril de 1826 Mora junto con Guerra, Jáuregui, Nájera y Fernández presentan el *Proyecto de Constitución Política para el Estado de México*. A continuación analizamos panorámicamente los puntos relevantes de dicho proyecto:

El proyecto se refiere al estado como “libre, independiente y soberano”, tal como todas las demás constituciones de la época expresaban estos tres atributos de los estados miembros de la federación. Ello se refiere a que la independencia del país se hizo con la participación de las antiguas provincias, ganándose así la libertad para sus habitantes y logrando, en consecuencia, la soberanía de sus órganos de gobierno.

Desde 1823, la soberanía de los estados se había definido en el debate del Congreso Constituyente federal, como una soberanía parcial que consistía precisamente en lo que el proyecto y la Constitución de 1827.

Aunque en la actualidad el Estado de México no consagre la interpretación legislativa, como se hace a nivel federal, durante la vigencia de la Constitución de 1827 se respetó dicha interpretación, como una consecuencia de la supremacía legislativa. Un ejemplo de dicha facultad lo es el decreto, del 29 de agosto de 1826

⁹ Para atenuar la agresión al Estado de México, el artículo 80 de esta ley constitucional determinó: “El Congreso del Estado de México y su Gobernador puedan permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación”. Archivo General de la Nación. Fondo Gobernación. Sin sección, c. 70, exp. 3, foja 25.

¹⁰ El Congreso Constituyente no sólo juró formalmente la Constitución Federal de 1824, sino que la defendió públicamente contra la encíclica papal que la condenaba, lanzando un manifiesto en inglés y en español, que circuló en Europa, por su defensa; convocando, asimismo, a un certamen sobre el tema en el Estado. *A los Habitantes del Estado de México. Su Congreso Constituyente*. 11 de febrero de 1827. Texcoco. Fondo Mario Colín. Biblioteca Nacional. 4367 (394).

¹¹ Suponemos que el folletín fue obra del celebre *El Pensador* José Joaquín Fernández de Lizardi; publicado el 26 de octubre de 1824 por Mariano Ontiveros.

por el que el Congreso interpretó el artículo 22 de la Ley Electoral promulgada el 16 de agosto del mismo año.

Al respecto, Mora se mostró escéptico hacia la función interpretativa de los jueces, por lo que se afilió al pensamiento mayoritario en la época, que el único intérprete de la ley debería ser el propio legislador:

¿Se permitirá a los tribunales el derecho de interpretar las leyes y de declararlas no vigentes? Nada menos; entonces es seguro que no habrá leyes ningunas, y que los fallos de los jueces tendrán el carácter de tales, pues declarar que una ley está o no vigente, e interpretarla, es decir, introducir en ella un concepto nuevo al tiempo de fallar, es formarla para aquel caso, es darle un efecto retroactivo y hacer que aparezca su decisión con el carácter de la más odiosa parcialidad, escudándose tal vez con la ley los sentimientos más viles de venganza y otros no menos perjudiciales.¹²

Poder Ejecutivo

El titular del Poder Ejecutivo es el gobernador del estado quien actúa en armonía con un Consejo de estado. La unidad del gobernador fue compatible con las aspiraciones del Ejecutivo unimembre federal, para garantizar unidad de acción y decisión en la aplicación de las leyes y defensa del estado. El proyecto proponía que el sueldo del gobernador estuviera determinado en el texto constitucional, que sería entre 3 500 y 5 000 pesos, pero en la Constitución se prefirió omitir este precepto.

El Consejo de estado estaría integrado por un teniente gobernador y cuatro consejeros de origen igualmente popular producto de elecciones espaciadas respecto a las del gobernador. Sus facultades eran de asesoría, obligada por parte del gobernador para los asuntos que la ley así los contemplara, y de bienestar, pues podría proponer las medidas eficaces para el beneficio de la industria, instrucción y tranquilidad en el estado, y de control de la legalidad. Pero quizá la facultad más importante sería la de supervisar la responsabilidad política del gobernador, pues estaría facultado para acusarlo ante el Gran Jurado del Congreso del estado, en caso de violaciones graves de su parte a la Constitución y leyes del estado. Según el decreto número 4 del 4 de marzo de 1824 los primeros consejeros fueron: José Alejo Alegría, José Francisco Nava, Mariano Esteva y Pedro Verdugo.

¹² Discurso sobre la necesidad de que sea efectiva la independencia del Poder Judicial. 26 de mayo de 1830. *El Observador*. Mora (1994: 261).

Los gobernadores tenían desde el régimen constitucional de 1824, a través de la ley del 12 de noviembre de 1824, la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales. Mediante esta ley se impuso un plazo de tres días para cumplir con esta obligación, pues en caso contrario se le fincaría responsabilidad.¹³

El sustituto del gobernador, en caso de ausencia, sería a principios del siglo XIX, el teniente gobernador cuya función fuera contemplada en la Constitución mexiquense el 12 de mayo de 1834, pero que después sería suprimido mediante reformas de 1852.

La figura de Secretario General de Gobierno fue establecida desde la primer Constitución, aunque se suprimiría hasta 1981, para crear un Secretario de Gobierno, y volver a reestablecerse el 19 de octubre de 1992.

Como se puede apreciar, la Constitución de 1827 delineó las instituciones fundamentales del estado que perviven en la actualidad.

Una institución que no pervive en la forma original con que fue establecida es la guardia nacional o milicia cívica del estado. Aunque todavía en la actualidad, dicha institución está prevista a nivel de la Constitución federal, como una fuerza no permanente bajo las órdenes del gobernador del estado, según el artículo 73, fracción XV de la Constitución, el Estado de México, como muchos otros estados, tuvo especial cuidado en organizar, instruir y armar a su guardia nacional.

Esta guardia la constituían los ciudadanos varones en el estado y estaban llamados a defender al estado contra cualquier invasión o perturbación grave de la paz pública, como apoyo y primera instancia del ejército federal, que es, desde entonces, una fuerza armada permanente bajo el mando exclusivo del gobierno federal.

El plan que elaborara Joaquín de Miramón en 1830 para la organización de la guardia nacional refleja el celo para mantener esta institución a la altura de las circunstancias.¹⁴ De la misma manera, el decreto del Congreso autorizando al Ejecutivo del estado para comprar armamento para la guardia nacional del 16 de abril de 1826 es demostrativo de la preocupación por tener los suficientes pertrechos en caso de una emergencia (Mora, 1884: 222 y *passim*).

Poder Judicial

Mora fue un ardiente crítico de los fueros. Denostó en las discusiones del Congreso Constituyente no sólo a los tribunales eclesiásticos, sino también a los militares,¹⁵

¹³ Archivo General de la Nación. Fondo Gobernación. Sin sección, vol. 70, exp. 3, fojas 9-10.

¹⁴ Miramón (s/a).

¹⁵ Discurso sobre los tribunales militares. Mora (1994: I, 222 y *passim*).

con argumentos que aún son totalmente atendibles para replantear la vigencia futura del artículo 13 de la Constitución federal.

Paulatinamente, los asuntos judiciales de competencia local fueron concentrándose en la jurisdicción del Supremo Tribunal de Justicia del estado.¹⁶

El proyecto de Constitución fue entregado al Congreso Constituyente el 11 de abril de 1826 y su discusión comenzó a partir del mes de junio del mismo año hasta el 14 de febrero de 1827. Correspondería a Melchor Múzquiz, antiguo jefe político de la diputación provincial, y gobernador designado por el propio Congreso Constituyente del estado el promulgar, en la ciudad de Texcoco, la primera Constitución del estado y enviar seis ejemplares de la misma al Congreso General el 8 de marzo de 1827, un día antes de su renuncia al cargo. El Congreso designaría entonces a Lorenzo de Zavala como segundo gobernador del estado.

La Constitución de 1827 traería varias instituciones novedosas:

1. El germen de la desamortización por su crítica a las propiedades en manos muertas (artículo 9º) y la separación de la Iglesia en los aspectos electorales. Dicha Constitución estableció normas precisas en materia electoral e imposibilitó a quienes ejercieran funciones eclesiásticas el ser electores primarios o secundarios; prohibiendo asimismo ser elegibles para el cargo de diputado a los obispos y otros miembros de la jerarquía eclesiástica, (artículo 120, fracción 33).
2. Es de las pocas constituciones de la época que expresamente extingue los empleos y privilegios hereditarios.
3. Implantó el juicio por jurado en materia criminal, sometiendo a los jueces a la declaratoria de culpabilidad de un jurado “mayor” para casos de delitos graves (artículo 209).
4. La Diputación Permanente se instauró como órgano garante de la constitucionalidad y legalidad en el estado (artículo 57, fracción 1).
5. Para consolidar al Poder Legislativo lo deposita en una sola Cámara, preconizando la estructura actual de la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas (artículo 29).

¹⁶ Como lo marcó el Decreto del Congreso del 21 de abril de 1825, por el cual se determinó que los asuntos pendientes en “segunda suplicación” estarían bajo la competencia del Supremo Tribunal del estado. Archivo General de la Nación. Fondo Gobernación Legajos, c. 36, exp. 14, fojas 1-3.

6. Prescribió un fuero constitucional hacia los diputados y al gobernador, no sólo tratándose de responsabilidad penal, sino también de la civil (artículos 68 y 137).
7. Establece un Consejo de estado como órgano de control hacia el Poder Ejecutivo (artículo 151).
8. Permite la reelección inmediata del gobernador, pero la condiciona a una votación de las dos terceras partes de los electores (artículo 124).

Mora tenía muy clara la idea de la importancia de una Constitución:

La Constitución ha venido a ser la clave del edificio. No es una reunión de declaraciones vanas, después de las cuales todo queda por hacer, y que de nada sirven si no es de manifestar a los pueblos el camino que deben emprender para ser libres y felices: es sí; la reunión de los principios que han servido de bases para dictar leyes puestas ya en práctica y reducidas a ejecución.¹⁷

La discusión del texto constitucional se había logrado con las características idóneas que él siempre ponderó:

Cuando las leyes se han dictado con calma y detención, cuando son el efecto de una discusión libre y cuando el espíritu de partido y los temores que él infunde en los legisladores no han contribuido a su confección, haciendo se expongan los intereses generales a los privados por motivos que les son extrínsecos, es muy remoto el temor de semejantes resultados.¹⁸

Una vez aprobada la Constitución del estado, Mora se preocupó por su aplicación y supremacía. El control de la constitucionalidad fue una atribución del legislador mexicano que se arrogó mucho tiempo antes que el Poder Judicial interviniera a mediados del siglo XIX. El Senado de la república había anulado el Decreto número 83 del 25 de noviembre de 1826 expedido por el propio Congreso Constituyente del estado, de contenido electoral,¹⁹ y el Congreso federal lo

¹⁷ A los habitantes del Estado de México. Su Congreso Constituyente. Fondo Mario Colín, Biblioteca Nacional, 4367 (394). Foja 4.

¹⁸ (Mora, 1994: I, 153). En el artículo que se cita en este trabajo, Mora repite la declaración de Constitución que contiene la declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano: "Una Constitución no es otra cosa que la declaración de los derechos del hombre en sociedad y la distribución de los poderes políticos en orden a la conservación de estos mismos derechos", *Obras completas* (1994: 178-179).

¹⁹ Dictamen de la Comisión de Gobernación de la Cámara del Senado, relativo al Decreto de 23 de noviembre pasado, *Sobre nulidad de elecciones para diputados del Congreso del Estado de México. 14 de diciembre de 1826*. Fondo Mario

continuó haciendo, tal como se esperaba que la Diputación Permanente lo hiciera a nivel local. Por su parte, Mora publicó en *El Observador* el 8 de agosto de 1827 lo siguiente:

Si se buscan cuidadosamente las causas del disgusto y descontento que se nota en los pueblos que han ensayado varios sistemas de Gobierno, pasando desde el despotismo más absoluto hasta la más desenfundada democracia, se hallará que siempre o casi siempre es debido a la oposición manifiesta y al conflicto continuo que existe entre los principios de la ley constitutiva y las disposiciones de las leyes secundarias.²⁰

Este es el legado de Mora y del dignísimo Congreso Constituyente de 1824-1827. Definió la supremacía constitucional y su garantía, instituyó a los Poderes del estado y determinó las más preciadas libertades del hombre. Gracias a ellos, el Estado de México y el país tienen las instituciones de las cuales nos enorgullecemos.

Las escisiones territoriales del Estado de México

La historia constitucional y política del Estado de México se caracterizó durante el siglo XIX por las segregaciones territoriales que el Congreso de la Unión y el presidente de la república le impusieron a su extenso territorio.

Desde el momento de la Independencia, las primeras autoridades mexicanas separaron entre 1822 y 1823 la porción territorial correspondiente al ahora estado de Querétaro (Iracheta, 1999: 341); posteriormente seguirían seis escisiones más:

1. La creación del Distrito Federal el 18 de noviembre de 1824
2. La creación del estado de Guerrero el 27 de octubre de 1849, que importó la segregación de 64,579 kilómetros cuadrados aproximadamente
3. La incorporación de San Agustín de las Cuevas como Tlalpan al Distrito Federal el 25 de octubre de 1855
4. La creación del estado de Hidalgo el 16 de enero de 1869 con una extensión aproximada de 22 215 kilómetros cuadrados

Colín. Biblioteca Nacional. 1961 (949).

²⁰ Discurso sobre las leyes que atacan la seguridad individual. *Obras completas. Op. cit.* Vol. I, p 176. En un párrafo Mora señala: "Una Constitución violada por el cuerpo legislativo no ofrece ya seguridad ninguna, pues como el transgresor es la suprema autoridad no puede ser reconvenido legalmente, ni hay medios para este atentado por el castigo del culpado", Mora (1994: I, 185).

5. La creación del estado de Morelos el 17 de abril de 1869 con 7 082 kilómetros cuadrados, y
6. La reasignación de 2 000 kilómetros más al Distrito Federal en 1917

La creación de nuevas entidades federativas en México observa un historial complicado y sin estricto apego a las normas previstas en las constituciones federales de la época. Antes de la creación de los estados de Hidalgo y Morelos, ya su territorio se separa del Estado de México, mediante un simple decreto del Poder Ejecutivo federal del 7 de junio de 1862 para instaurar “distritos militares”, que acarrea como consecuencia que el territorio de un estado soberano es sometido a la jurisdicción de las autoridades militares, transformándolo de hecho, en territorios federales.

La creación del estado de Guerrero en 1849 a partir del territorio mexiquense modela y fundamenta, en mi opinión, el procedimiento constitucional moderno establecido en el artículo 73, fracción III, de la Constitución que regula la creación de estados a partir del territorio de otro estado. Técnicamente, esta creación obedecería solamente las reglas de reforma constitucional, puesto que en el fondo, es sólo una reforma a la Constitución federal, ya que habría que incluir el nombre de la nueva entidad dentro del catálogo del artículo que enlista a todas las entidades federativas.

De esta manera, hipotéticamente, bastaría seguir el procedimiento del Constituyente Permanente, Congreso y Legislaturas involucradas, para admitir la creación de un nuevo estado. Sin embargo, desde el Acta de Reformas, publicada el 21 de mayo de 1847, apartándose del principio de la Constitución de 1824 a la que reformó, se prescribió un procedimiento diferenciado del de reforma constitucional, más complicado, para llegar a admitir un nuevo estado, dentro del territorio de otro estado pre-existente.

El artículo 6º del Acta de Reformas, previo dicho procedimiento, para el caso de creación del estado de Guerrero,²¹ no sólo como una reforma constitucional, sino que también a través del consentimiento especial de las tres legislaturas involucradas en la separación del territorio.

El plazo de tres meses fijado por el Acta de Reformas, ley suprema en 1847, fue cambiado por una simple ley del Congreso, correspondiente al 19 de agosto

²¹ Dicho artículo decía: "Son Estados de la Federación los que se expresaron en la Constitución Federal y los que fueron nombrados después conforme a ella. Se erige un nuevo estado con el nombre de Guerrero, compuesto por los distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco y Tlapa, y la municipalidad de Coyucán, pertenecientes los tres primeros al Estado de México, el cuarto a Puebla y la quinta a Michoacán, siempre que las Legislaturas de estos tres estados den su consentimiento dentro de tres meses".

de 1848, fijando el plazo de tres meses a partir de la fecha de su promulgación (González, 1999: I, 29).

Este procedimiento heterodoxo, que se ensayó por primera vez con el desmembramiento del territorio mexiquense para la creación del estado de Guerrero, fue abandonado, ya que la Legislatura del estado de Michoacán no aceptó la cesión del municipio de Coyuca, en resolución del 23 de noviembre de 1848. En el distrito de Tlapa, entonces perteneciente a Puebla, se resolvió por la Legislatura de ese estado el celebrar un plebiscito, para que fueran los vecinos y no la Legislatura, quienes decidieron su incorporación al nuevo estado en formación.

Debido al fracaso del procedimiento seguido en la creación de un nuevo estado dentro del territorio del Estado de México, la Constitución de 1857 siguió el procedimiento originario de 1824 con las adecuaciones que se desprenden de la creación de Guerrero, que pueden resumirse en las siguientes:

1. Que el procedimiento sea avalado por el pueblo, como sucedió con el plebiscito realizado por Puebla en el distrito de Tlapa. Se fijó en la Constitución que fuera una población de 80 mil habitantes.
2. Que no se involucre a la correspondiente Legislatura del o los estados afectados, basado en la negativa de la Legislatura de Michoacán, respecto de la municipalidad de Coyuca y por el razonamiento de Guillermo Prieto en la sesión 6 de octubre de 1856.

Sin embargo, a pesar de que ya para 1857 la creación de un estado era más compleja aunque la reforma constitucional, el 13 de noviembre de 1874 se volvió a reformar la Constitución para delinear el procedimiento más dificultado que nuestra Constitución prevé y que está actualmente en el texto vigente en siete incisos de la fracción III mencionada.²²

Por lo anterior, debemos reconocer que el Estado de México ha sido la entidad federativa más afectada por la división geopolítica del Estado federal mexicano. No sólo en la extensión de su territorio, sino también por la evicción de su capital, la codiciada ciudad de México.

De 1824 a 1827, la ciudad de México se conservó como capital del Estado de México, conviviendo ambos poderes en su territorio sin mayores problemas a pesar de la protesta de las autoridades mexiquenses del despojo de su capital tradicional, así como de la lucha de facciones en el Congreso de la Unión. Este

²² La Constitución de 1917 recogió textualmente el texto de la reforma de 1874 con la excepción de la población, porque en el texto actual se vuelve al criterio de que sean 80 mil personas, que había sido ya contemplada en el texto original de la Constitución de 1857, quienes acepten la creación del nuevo estado, mientras que la reforma de 1874 pedía 120 mil habitantes.

período muestra que la coexistencia de poderes de dos entidades federativas en un mismo territorio es posible.

El 10 de febrero de 1827 el asiento de los poderes estatales se mudan a la ciudad de Texcoco y el 15 de junio del mismo año, vuelven a mudarse a San Agustín de las Cuevas, hoy Tlalpan, que posteriormente sería anexada al distrito federal en 1855, tal como lo mencionamos con anterioridad. Finalmente, el 12 de julio de 1830 se escoge a Toluca como el asiento definitivo de los poderes del estado.²³

Paradójicamente, la ciudad de México volvería a ser capital del Departamento de México en las épocas centralistas.

POSTERIOR TRAYECTO CONSTITUCIONAL

La Constitución de 1827 sentó las bases del estado en una etapa de gran conmoción política. Sin embargo, las invasiones que México sufriría durante la mitad del siglo XIX requirieron de mayores transformaciones para seguir los nuevos postulados de la Constitución federal de 1857. De esta manera, el 17 de octubre de 1861²⁴ se promulga la segunda Constitución para sufrir los embates de la Intervención Francesa y ser suspendida en su vigencia hasta 1867 con el reestablecimiento de la república.

Poco después de reestablecida, se plantearon diversas reformas y así se concluyó la tercera Constitución del estado, que fue promulgada el 1º de diciembre de 1870 que fuera redactada por una comisión donde destacó la labor de Manuel Alas, futuro ministro de la Suprema Corte de Justicia.²⁵

Finalmente, el 8 de noviembre de 1917 se promulga la actual Constitución por el gobernador Agustín Millán, producto de discusiones en el Congreso del 27 de julio al 31 de octubre de 1917.²⁶

²³ Naime (1993: 19, 35). Para conocer el tortuoso proceso de creación del Distrito Federal ver González (2000).

²⁴ Los Constituyentes de 1861 fueron: José María Aguirre de la Barrera, Pascual Carbajal, Agustín Cruz, Ignacio Fernández, Ignacio Garza, Simón Guzmán, Ignacio Hidalgo, Locadio López, Mariano Navarro, Ignacio Nieva, Juan Saavedra, Isaac Sancha, Ignacio Ugalde, Romualdo Uribe, Tranquilino Valera, Refugio de la Vega, Vicente Villegas, Rafael Zerón, Antonio Zimbrón y Manuel Zomera y Pina. (Cfr. Sánchez, 1996).

²⁵ Entre los Constituyentes que aprobaron esta nueva Constitución se encuentran: José Francisco Bulman, Ángel de la Cueva, Gumesindo Enríquez, José María García, Gabino Garduño, J.A. Guadarrama, Antonio Inclán, Ignacio Manon y Valle, A. Riba y Echeverría, M. Terreros, Manuel Tico, Jacinto Varón y Antonio Zimbrón.

²⁶ Los constituyentes fueron: Isidro Becerril, Carlos Campos, Raymundo Cárdenas, Isaac Colín, Prócoro Dorantes, Carlos Espinosa García, Miguel Flores, Germán García Salgado, Protasio Gómez, Gabino Hernández, Malaquías Huitrón, José López Bonaga, Carlos Pichardo y Tranquilino Sánchez.

MAURICIO HURTADO CISNEROS

UNA REVISIÓN TEÓRICA A PROPÓSITO DEL BICENTENARIO

LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA Y
LA NECESIDAD DEL
FORTALECIMIENTO DEL PODER
LEGISLATIVO LOCAL

INTRODUCCIÓN

DOS SIGLOS HAN transcurrido de la emancipación nacional y uno del movimiento revolucionario, las reflexiones necesariamente tiene que llegar e incluir todos los espectros del complejo contexto nacional, pero no sólo se debe de ajustar el lente para observar a nuestro país en su conjunto, sino que en esta retrospectiva es indispensable ubicar a cada uno de sus elementos territoriales e institucionales, en este sentido el Gobierno del Estado de México ha optado, a propósito del bicentenario del inicio de la gesta independentista y del centenario de la Revolución Mexicana, en desarrollar una serie de obras colectivas que tengan como finalidad repensar a las diferentes instituciones en el Estado de México, razón por la que se pone a consideración en el presente documento las implicaciones que ha tenido, o debiera tener, el fortalecimiento del Poder Legislativo local con relación a la tan anhelada democracia, o de forma específica, la calidad de la democracia.

Comprender a cabalidad lo que se ha avanzado y lo que se debe hacer para mejorarlo es vinculante con la responsabilidad institucional que se ejerce. En este contexto, no serán los machetes, bayonetas, cañones o las traiciones y asesinatos, quienes establezcan o restablezcan la ruta que seguirá el estado, deberán ser los análisis profundos y serios, las propuestas reales y viables, los hombres leales y comprometidos los que den sendero a nuestro devenir patrio.

Como lo menciona Guy Peters en su obra *El nuevo institucionalismo* (2003) las instituciones surgen de la “intención” de diversos individuos para imponer su voluntad sobre la de los demás, esperando tener la capacidad suficiente para manipular la estructura política y crear una institución que puede percibirse benéfica para el conjunto de los miembros de la estructura.

Desde este punto de vista, las intenciones de los diversos grupos o individuos para conformar una institución bastan para crearla, madurarla o consolidarla. Este proceso es propio del congreso norteamericano, cuyos padres fundadores prevalecieron a lo largo del desarrollo histórico del poder legislativo en Estados Unidos. México ha tenido un proceso diferente, podría decirse que hasta inverso, pues se sientan las bases de la formación de las instituciones, sin embargo se carece del suficiente dominio de parte de los fundadores para llegar a un acuerdo

común. Esta situación trajo como consecuencia un cúmulo de luchas intestinas a lo largo del siglo XIX en las que el aprendizaje histórico produjo la atrofia de la división de poderes y con ello del poder legislativo marginándolo de toda decisión y depositando el poder en un solo actor: el presidente de la república. Tuvo que pasar la mayor parte del siglo XX para que la división de poderes tuviera sentido, e instituciones como el poder legislativo surgieran de un letargo que le ha impedido desempeñar el papel de legislador, de representante de la nación, de vigilante y contrapeso del Ejecutivo. (Valencia, 2010: 3)

Ahora bien, cuando se trata de la calidad de la democracia, muchos se levantarán con infinidad de argumentos sobre la mínima existencia de ésta. De igual forma se ve al Congreso, al Poder Legislativo o a los Parlamentos, cualquiera que sea la forma en que se le llame a la asamblea legislativa –con el término Parlamento, no se hace referencia a un régimen de gobierno–, como un foro por excelencia donde se sustancia la representación política, visualizándolo como uno de los espacios fundamentales que contribuye a la calidad de la democracia, es más una afrenta que una convicción.

El integrar un proyecto para el análisis de un legislativo fuerte y sus repercusiones respecto de la calidad de la democracia en estos 200 años del México independiente y después del movimiento revolucionarios, para muchos podría ser un intento inútil, porque consideran que nuestro país y nuestro estado no son democráticos, menos aún se podría hablar de una calidad de democracia, todo esto se agrava cuando la teoría nos clasifica como un país, con sistema presidencialista, vislumbrando así, de origen, la limitada proyección del legislativo.

El estudio del Poder Legislativo es muy reciente, anteriormente los estudiosos se enfocaban a democracias más estables, enfocándose en aquellas precisamente de corte parlamentario; así el Poder Legislativo por muchos años quedó totalmente marginado de la comunidad científica; y qué decir de los congresos locales, son escasos los escritos e investigaciones sobre ellos y aún más reducidos los investigadores que los abordan. Los estudios se refieren más a cuestiones de regionalización o, en su momento, de la “fuerza omnipotente” del titular del ejecutivo tanto federal como estatal.

Debido a lo anterior, es que en inicio se establece la guía conceptual que es la base de la investigación y que tiene por objeto contextualizar desde la perspectiva que se va a manejar el tema; con posterioridad se aborda la correlación directa que existe entre la calidad democrática y la necesidad de generar un Legislativo fuerte, concluyendo con algunas consideraciones de tipo propositivo.

Con el fortalecimiento del Legislativo se pretende que, a través de la voluntad de la ciudadanía, se adquieran nuevas formas de ordenamiento y desarrollo de la vida democrática. Además, con el reconocimiento del nuevo pluralismo polí-

tico, el Legislativo debe modificar el entramado institucional hacia el interior y el exterior.

PRIMERA APROXIMACIÓN TEÓRICA

El hablar de calidad de la democracia en cualquier país del mundo, o en cualquier estado del país, resulta un tanto incierto, además de involucrar alguna “improvisación” al acercamiento del debate actual sobre la democracia. Esto, debido a que hasta ahora no se ha hecho una investigación propiamente en este sentido, todas las lecturas encontradas hasta este momento son referentes a la parte teórica de la calidad de la democracia y no de la cuestión empírica. De los escasos estudios se conoce el trabajo de la Auditoría realizada sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica, coordinada por Guillermo O’Donnell, donde se precisa que no es una investigación sino una auditoría. ¿Qué se quiere decir con esto? Pues que no existe investigación alguna sobre la calidad de la democracia ni en América Latina, ni el país, ni mucho menos en los estados. Por lo que para el desarrollo de este trabajo se hará referencia a los estudios que se han realizado respecto de América Latina, ya que, como se podrá observar, las aseveraciones son aplicables, tanto a nivel nacional como local.

Democracia. Su definición

Para Norberto Bobbio (2001), la definición de democracia inevitablemente nos remite al concepto etimológico en donde democracia viene de los vocablos griegos, poder y pueblo, contraponen a la democracia de los pueblos modernos, con la democracia de los antiguos. Es decir, la democracia de los modernos y la manera en que el pueblo ejerce el poder, se hace de una forma indirecta a través de sus representantes, por medio de intermediarios; en tanto que la democracia de los antiguos fue ejercida de manera directa.

En pleno siglo XXI los estados modernos que se precien de ser democráticos son gobernados de manera representativa, aunque en algunos de ellos existe una combinación de ciertos elementos de la democracia representativa y la democracia directa, estos serían: el plebiscito, el referéndum, la revocación del mandato o la iniciativa popular. Por ello, cuando hablamos hoy de democracia, estamos refiriéndonos “implícitamente” a una democracia representativa. En este sentido, ambas democracias tienen el principio de legitimidad, el cual es el fundamento de la política.

Según Bobbio (2001: 34) la legitimidad que históricamente se ha presentado respecto de los gobiernos, se podría caracterizar en “una pirámide donde, en el vértice, encontramos al poder y en la base al pueblo, de tal suerte que la legitimidad está fundada en un poder descendente. En tanto que en la democracia, el poder es ascendente, en donde el poder se legitima a partir de la base hacia el vértice”.

Es precisamente en la democracia donde se fincan las normas autónomas, porque al momento de elegir a sus representantes se está participando en la construcción de las normas que posteriormente le van a ser aplicadas. En un poder autocrático estas normas serán heterónomas, dado que el pueblo no elige a quienes las elaboran.

En la democracia representativa, el individuo es un elector que toma la decisión en la casilla, en la democracia directa las decisiones se toman de manera conjunta con el resto de los ciudadanos.

Bobbio (2001) señala que los estados democráticos de la actualidad son estados que brotaron merced al proceso revolucionario liberal, son los únicos capaces de proteger los derechos civiles; en tanto que los estados autocráticos forman la antinomia, lo contrario a los estados democráticos son, por antonomasia, antiliberales y antidemocráticos. La libertad y la democracia caminan de la mano y cuando caen, caen juntas. Es así como gran parte de los autores han asumido una concepción procedimental de la democracia, incluyendo al propio Norberto Bobbio.

Bobbio (2001: 24) sostiene que todo grupo social requiere tomar decisiones vinculantes, las determinaciones que atañen a toda la colectividad tienen que ser tomadas por algunos a partir de ciertos métodos. Cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla como caracterizada de un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.

La decisión, para ser válida, precisa de reglas que determinen, primero quién está autorizado a tomar esas decisiones y, segundo, de qué modo decide.

De ahí que da una definición de la democracia que califica como simple: es la forma de gobierno en la que rigen las normas generales que permiten a los miembros de una sociedad resolver los conflictos que inevitablemente nacen, a partir de la pluralidad y la heterogeneidad, la diversidad de intereses y de formas de pensar, sin necesidad de recurrir a la violencia.

Es decir, que un país es considerado democrático cuando cumple los “principios” universales procedimentales, que está compuesto por seis reglas:

1) Los derechos políticos deben estar garantizados para todos los ciudadanos (individuos mayores de edad), sin distinciones de raza, religión, condición económica y sexo; 2) el voto de todos los ciudadanos debe tener el mismo peso; 3) todos los que gozan de los derechos políticos deben ser libres para poder votar de conformidad con su propia opinión formada de la manera más libre posible: a través de la libre competición entre grupos políticos organizados; 4) también los ciudadanos deben ser libres en el sentido de estar en condiciones de optar por alternativas políticas diversas; 5) debe valer la regla de la mayoría numérica para elegir a los representantes, pero sobre todo, para decidir y, 6) ninguna decisión tomada por mayoría puede limitar los derechos de las minorías. (Córdova, 2005)

Estas reglas son las que, por un lado, atribuyen a los representantes de los diferentes valores e intereses el derecho de expresar sus opiniones de manera libre, sin ser arrestados, exiliados, censurados, incluso cuando se critica a los gobernantes, a las políticas que se están desplegando desde el poder y, por otro lado, las que atribuyen el poder de participar directa o indirectamente en la formación de las decisiones colectivas a partir del sufragio o el voto, en donde la regla de la mayoría llevará la voz cantante.

Estas reglas no garantizan de ninguna manera que la decisión sea la mejor, pero sí garantizan que esa decisión sea identificada con quienes la construyeron, habrá una mayor obligatoriedad, una mayor legitimidad, una mayor aceptabilidad, además de que permite la deliberación colectiva. Estas reglas no aniquilan al adversario, al cual no se le ve como un enemigo, estamos frente a una competencia pacífica, los oponentes son vencidos únicamente en las urnas. La democracia es un sistema de convivencia entre quienes son diferentes, que permite a los grupos distintos vivir juntos sin violencia y transmitir el poder último de manera pacífica.

En este sentido, se sostiene que el primer pacto que se tiene que dar en un gobierno democrático es el de no agresión, en donde exista el compromiso de excluir el uso de la fuerza. El segundo pacto demanda una acción positiva, en donde las partes acuerdan las reglas, las normas para la solución pacífica de las controversias, a fin de garantizar estos dos pactos se pasa a un tercer convenio, en donde se le atribuye a un tercero, por encima de las partes, la capacidad de hacer respetar los acuerdos anteriores.

La democracia asume la existencia de una comunidad política en donde los ciudadanos aceptan la legitimidad de ésta, dado que eligen de manera libre a sus representantes, a quienes van a gobernar y a quienes van hacer y ejecutar las leyes.

La democracia implica una competencia plural, honesta y libre. Dado que el poder no puede ser ejercido por todos es necesario participar en elecciones, a efecto de designar a los gobernantes.

Todos los poderes efectivos tienen que pasar justamente por procesos democráticos, las democracias contemporáneas son constitucionales, en esta relación tan rica que se da entre la democracia y el constitucionalismo, porque los gobernantes se encuentran limitados por las prescripciones de la Constitución, y su modificación se da a través de procedimientos que impiden su fácil reforma; democracias constitucionales porque se da una garantía a las libertades básicas, dado que sin ellas no hay competencia libre por el poder.

Además, porque los que hoy han sido derrotados tienen el día de mañana la aspiración de gobernar, no hay ganadores ni vencedores eternos, la alternancia, la posibilidad de acceder al poder está plenamente garantizada para todos, si bien es cierto algunas organizaciones mantienen de manera permanente esta condición de minorías; aunque estas organizaciones pueden acceder al poder en un régimen parlamentario en la construcción de un gobierno de coalición o hacia el acceso de determinadas posiciones públicas que son incentivos que los mantienen dentro del juego democrático.

Estas minorías demandan un tratamiento específico en la Constitución, a efecto de garantizar su involucramiento y para que no opten por vías extrainstitucionales de participación política. De tal suerte hay que darle a las minorías tratamientos especiales, a efecto de que no salgan del juego democrático. Los dos grandes movimientos sociales de nuestro país son muestra clara que cuando la ciudadanía no encuentra canales institucionales donde manifestar sus demandas y, en su caso la solución a las mismas, es orillada a seguir caminos no institucionales, trayendo consigo consecuencias que no siempre son satisfactorias.

Retomando las reglas que menciona Bobbio, se puede identificar si en algún país o estado existe, o puede existir, la democracia, o calidad de la democracia, como se le conoce ahora por los tratadistas.

Por su parte O'Donnell (2003) habla precisamente de estos conceptos: democracia y calidad de la democracia. Comienza su análisis sobre la democracia, promoviendo una ampliación de la misma, de modo que su conceptualización es desarrollada bajo el esquema de transgredir los límites de lo que hasta ahora se ha entendido como régimen político.

Se refiere por democracia a aquella fuente de oportunidades que reditúa al ciudadano en el gozo de sus derechos y dependiendo del modo en que son asegurados y ejercidos, es que resultará decisivo para ampliar los horizontes democráticos del régimen, del estado y de la sociedad.

En este sentido, el resultado en todas las democracias es realmente existentes, el régimen es sólo una parte del funcionamiento y de los insumos de influencia a los que se hallan sujetos los gobiernos y las burocracias estatales.

Entonces, el gobierno es una parte fundamental del estado, lo que O'Donnell (2003) llama su *cúpula institucional*. Además de que el régimen es una mediación entre el Estado y la sociedad, esto da por resultado un conjunto de instituciones, reglas y prácticas que regula el acceso desde la sociedad a las más altas posiciones en el Estado. En un régimen democrático, el principal canal institucional está integrado por partidos políticos que compiten libremente por ganar ese acceso. Lo que Bobbio también comentó como parte de las reglas del juego democrático.

En este sentido, el régimen democrático proviene de tres aspectos fundamentales: uno que es la principal fuente de legitimación de las políticas públicas (credibilidad del Estado y el gobierno); la pretensión de representar al conjunto de la ciudadanía y, por último, las preferencias y aspiraciones que se supone ha expresado en elecciones limpias e institucionalizadas. Lo cual da por resultado la razón de ser de la democracia.

Entonces, en un régimen democrático las elecciones son competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas¹, y aquellos que votan son los mismos que tienen derecho a ser electos: son ciudadanos políticos. Es lo que O'Donnell (2003) ha llamado *elecciones limpias*. Es decir, son elecciones en las que todos los actores políticos, y no políticos, respetan los resultados, esto implica que pueden o no ser favorecidos. Cuando se habla de elecciones limpias, también significa que las elecciones están institucionalizadas, ya que van a seguir teniendo elecciones limpias por tiempo indefinido.

Hasta aquí sólo se ha descrito la democracia como se ha entendido desde varios años, y hasta podríamos decir que es una definición propia de occidente, situación que deja de lado a los ubicados en América.

En este sentido, O'Donnell inicia su fundamentación a través de la afirmación teórica de la conexión que liga a la democracia con los derechos humanos y el desarrollo humano, además trata al ser humano como un *agente*² portador de derechos.

¹ En este punto encontramos la coincidencia además con Huntington en su libro "La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX"; en donde propone que un sistema democrático será en donde haya elecciones, apertura, libertad y juego limpio, podrán ser gobiernos ineficientes, corruptos, irresponsables, pero gobiernos a fin de cuentas democráticos (Huntington, 1994).

² Un agente es alguien dotado de razón práctica: usa su capacidad cognitiva y motivacional para decidir opciones que son razonables en términos de su situación y sus metas, de las cuales, salvo prueba terminante en contrario, ser el mejor juez. Esta capacidad hace de él un agente moral, en el sentido de que normalmente se sentirá responsable por sus opciones y por las consecuencias que siguen directamente de ellas (O'Donnell, 2003: 59).

Pero, Guillermo O'Donnell amplió la teoría democrática y a la definición de democracia le integra un punto importante con respecto a los derechos políticos, que es la participación –a votar y a ser electo–, es decir, el “agente”. Lo que en México se ha llamado votar y ser votado.

El agente es precisamente lo que constituye a cada individuo como una persona legal, portadora de derechos subjetivos. Esta persona realiza opciones, y es responsabilizada por ellas, porque el sistema legal presupone que es autónoma, responsable y razonable.

Esto es, que en un país democrático se tiene el reconocimiento de las personas como agentes, lo que implica la atribución legal de la capacidad de cada ciudadano de tener opciones que son consideradas suficientemente razonables como para tener significativas consecuencias en términos de la agregación de votos y del desempeño de funciones en el estado y el gobierno. Esta situación crea un espacio de igualdad universal, en donde, los beneficiados son los ciudadanos o, particularmente, los agentes.

Además, el considerar al ser humano como agente también significó otro tipo de avance en lo que se podría llamar una segunda dirección, ya que esto permitió el surgimiento de los derechos sociales.

Esto, a su vez, nos indica dos situaciones, la primera va dirigida a los argumentos de agencia y equidad, que han sido usados para justificar la imposición de un campo de relaciones más parejo en una serie de relaciones sociales. La segunda situación es que la mayoría de estos derechos no fueron otorgados; fueron conquistados mediante múltiples luchas de clases subordinadas y sectores discriminados.

Pero si los ciudadanos utilizan ampliamente sus derechos civiles y políticos y apoyan decididamente a la democracia, entonces el contexto social se dirigirá hacia la diversidad y a la consistencia con la democracia. Recíprocamente, un contexto social semejante tiende a promover actitudes de ese tipo por parte de los ciudadanos.

Entonces, entendemos que la democracia no es solamente el resultado de algún tipo de consenso, elección individual, contrato social o proceso deliberativo, sino que es el resultado de una apuesta institucionalizada. El sistema legal asigna a cada individuo múltiples derechos y obligaciones. Los individuos no los eligen; desde su nacimiento se encuentran inmersos en una compleja red social, esta red social incluye derechos y deberes establecidos y respaldados por el sistema legal del estado en el que viven. Somos seres sociales mucho antes de tomar cualquier decisión voluntaria y en las sociedades contemporáneas una parte importante de ese ser está legalmente definido y regulado (O'Donnell, 2003: 44). Es así que se considera a la democracia como el único tipo de régimen que es resultado de una apuesta institucionalizada, universalista e inclusiva.

Esta “apuesta democrática” implica entonces, la atribución universalista del derecho de elegir, ser electo y ejercer las libertades políticas que están alrededor del régimen.

Bajo este contexto, se podría hablar de una ciudadanía política, la cual se coincide con O’Donnell al referirse a ella como “un estatus legalmente definido y asignado, como parte y consecuencia de la apuesta democrática, a la mayoría de los habitantes de un estado que contiene un régimen de elecciones limpias e institucionalizadas.

Es adscriptivo en el sentido que pertenece a los individuos por el simple hecho de haber nacido en un territorio determinado o de un cierto linaje.

Es limitadamente universalista ya que es asignado dentro de la jurisdicción delimitada por un Estado, a todos los adultos que comparten la misma nacionalidad.

Es también un estatus formal, ya que resulta de reglas legales que en su contenido, promulgación y adjudicación satisfacen criterios que son especificados por otras reglas legales, algunas de ellas de nivel constitucional.

Además la ciudadanía política es pública. Con esto quiero decir, primero, que es el resultado de leyes que satisfacen requisitos de publicidad cuidadosamente regulados y, segundo, que los derechos y obligaciones que asigna a cada uno implican, y legalmente demandan, un sistema de reconocimientos recíprocos entre todos los individuos, independientemente de sus posiciones sociales, como portadores de estos derechos y obligaciones (O’Donnell, 2003: 57).

Lo que significa que primeramente estamos hablando de un régimen democrático o, en su caso, de democracia política e incluso de poliarquía; términos que son utilizados como equivalentes por O’Donnell, y que posteriormente con la integración conceptual del agente y sus derechos (políticos, sociales y civiles) se está ampliando la definición de democracia.

Entonces conviene precisar nuevamente la importancia que tienen estos tres conceptos de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo humano: ellos comparten una concepción moral del ser humano como un agente, lo que nos conduce a la definición ampliada de democracia.

Nos hemos encontrado con que la democracia contemporánea difícilmente es por el pueblo, pero sin dudas es del pueblo y, debido a esto, debe ser también para el pueblo. Aunque resulta ser una triste ley de la naturaleza humana que cuando algunos individuos se ubican en el lado superior de una relación fuertemente desigual, tienden a olvidar que su derecho a ejercer autoridad proviene de los que están “abajo”, y que éstos son portadores de derechos que exigen plena consideración y respeto. (O’Donnell, 2003: 76).

Esto se relaciona a lo que Bobbio llama una pirámide en donde el vértice es el poder y su base es el pueblo, de tal suerte que la legitimidad está fundada en un poder descendente, aunque por su parte O'Donnell va más allá de la legitimidad.

Esto nos conduce a pensar en que existen diversos tipos de democracias, algunas pueden ser contenidas como un conjunto de derechos políticos que están rodeados, sostenidos y reforzados por una densa red de derechos civiles. Otras, en cambio, exhiben esos derechos políticos, pero el tejido de derechos civiles es tenue y desigualmente distribuido entre diferentes tipos de individuos, categorías sociales y regiones. Esto nos lleva a considerar que las diferencias en estas situaciones tienen fuerte relación con la calidad de la democracia en cada caso y período.

El Poder Legislativo es esta concepción tiene singular importancia, ya que es la institución de gobierno donde se integran o modifican las leyes que han de consagrar los derechos de los ciudadanos y dependiendo del sentido que se les dé a estas leyes es el sentido que se le estará dando a la democracia.

Definición de calidad de la democracia

Cuando se hace referencia a la democracia “ampliada” (O'Donnell, 2003) se habla tanto de los ciudadanos como de las instituciones democráticas, elementos primordiales para el bienestar de los agentes.

Al hacer alusión a la calidad de la democracia se hace la precisión de que previamente estamos hablando de un país (en la especie el Estado de México) democrático, de lo contrario, no se podría mencionar la calidad de algo que no existe, tal es el caso de los llamados regímenes híbridos, democracias imperfectas y democracias dominadas.

Una buena democracia debe excluirse de los regímenes híbridos (Diamond, 2002) cuyas deficiencias para asegurar una competencia libre y justa y un nivel mínimo de derechos civiles los mantiene por debajo de los límites requeridos para clasificarlos como democráticos.

Lo mismo vale para las democracias imperfectas (Merkel y Croissant, 2000), esta categoría incluye democracias “excluyentes” que ofrecen sólo garantías limitadas para los derechos políticos; democracias “dominadas” en las que grupos de poder usan su influencia para condicionar y limitar la autonomía de los líderes electos; y democracias “iliberales” que ofrecen garantías parciales sobre derechos civiles (Morlino, 2005: 37).

Entonces, cuando se habla de una calidad de la democracia se alude a términos “realmente democráticos”, es decir, que cumplen con el primer principio, con la existencia de la democracia.

No sólo con en un régimen democrático, sino además con el concepto de democracia “ampliada” que elaboró O’Donnell, en donde se inserta la figura del agente y como parte de ello, los derechos civiles, políticos y sociales.

Bajo esta situación, cuando hablamos de calidad de la democracia, nos estamos refiriendo a:

Una democracia de calidad o buena es aquella que presenta una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos. Una buena democracia es, por tanto, y ante todo un régimen ampliamente legitimado, que satisface completamente a los ciudadanos (calidad en términos de resultados).

Cuando las instituciones tienen el completo apoyo de la sociedad civil, pueden alcanzar los valores del régimen democrático. Pero si, por el contrario, las instituciones posponen sus objetivos e invierten su legitimidad, el hecho de cruzar incluso el umbral mínimo para la democracia se vuelve una proeza destacable. Segundo, una buena democracia es aquella en la que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen disfrutan de libertad e igualdad (calidad en términos de contenido). Tercero, en una buena democracia los propios ciudadanos tiene el poder de verificar y evaluar, el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo al gobierno de la ley. Monitorean la eficiencia de la aplicación vigente, la eficacia de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad y la rendición de cuentas políticas de los gobernantes electos en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil (calidad en términos de procedimiento). (Morlino, 2005: 38-39).

En este sentido, efectivamente cuando nos referimos a la calidad de la democracia, básicamente nos enfocamos al “bienestar del agente”, el hecho de que el ciudadano viva en un ambiente democrático “ampliado”, esa es precisamente la calidad de la democracia.

Para ello se establecen tres dimensiones en las que esencialmente el agente debe de desarrollarse dentro de un ambiente democrático, y éstas son las siguientes: la primera es el gobierno de la ley (*rule of law*), la segunda dimensión procedimental es la rendición de cuentas (*accountability*) y la tercera concierne a la reciprocidad (*responsiveness*) o correspondencia de las decisiones políticas, a los deseos ciudadanos y la sociedad civil en general. “Las últimas dos dimensiones son de naturaleza sustantiva: la primera es el respeto pleno de los derechos que se extienden a lo largo de un espectro de libertades” (Morlino, 2005: 39).

Como se puede observar, las instituciones y los mecanismos de las democracias representativas son los principales objetos de análisis, en lo que respecta a la calidad de la democracia, ya que en ellas se realizan de manera real las tres dimensiones anteriormente señaladas.

Éstas se complementan y se unen para generar diferentes tipos de calidad de la democracia. Las dimensiones procedimentales están principalmente sustentadas en la aplicación eficiente del sistema legal, en la resolución justa de disputas legales y en la responsabilidad política demandada por los electores, las estructuras intermedias, las asociaciones y otros órganos que hacen a un régimen democrático. La reciprocidad se relaciona con la satisfacción percibida de manera amplia por la sociedad civil, tiene que ver con el grado en que está extendida la implementación de la libertad y la igualdad. La variación de un régimen a otro reside principalmente en la mayor o menor presencia de cada dimensión, con vastas posibilidades de múltiples combinaciones (Morlino, 2005).

Bajo esta situación, se puede decir que las democracias pueden variar de acuerdo a la mayor o la menor realización de cada una de las principales dimensiones, es decir, el gobierno de la ley, la rendición de cuentas y la reciprocidad, son indicadores para “medir” el grado o el tipo de calidad en las democracias.

La primera dimensión implica decisiones y su implementación, y está constituida por el gobierno de la ley. La segunda se refiere a la relación entre demandas y decisiones y tiene que ver con la rendición de cuentas. La tercera, la reciprocidad se refiere más a cuestiones de libertad e igualdad de los agentes.

Si partimos de la categorización a partir de estos elementos, es lo que se le conoce como democracia efectiva a una, y democracia con reciprocidad a otra, que abarcan básicamente dos visiones diferentes de la democracia: “en la primera, el gobierno de la ley y la rendición de cuentas son garantías *a priori* de la calidad; en la segunda, los ciudadanos son capaces de evaluar, con base en los resultados, cómo los regímenes funcionan” (Morlino, 2005: 49-50).

Entonces, nos estamos refiriendo en la democracia efectiva a los aspectos centrales que están en las reglas y en la posibilidad de que esas reglas sean capaces de hacer responsables de sus acciones a los líderes gobernantes; y en la democracia con reciprocidad es la evaluación que los ciudadanos hacen la que en realidad cuenta. La primera es eventualmente una visión desde arriba de la calidad democrática. La segunda es una visión desde abajo.

Con ello se comprende que la democracia efectiva puede ser una democracia de calidad con menores posibilidades de subversión. Y lo contrario a ello sería una democracia sin calidad, que es un régimen democrático donde la subversión se practica frecuentemente, incluso al punto de crear deslegitimación y problemas de consolidación debido a los desafíos de los líderes y de grupos o partidos políticamente activos en una gama de asuntos. A pesar de ello seguimos hablando

de una democracia, pero la cual está cumpliendo con los mínimos niveles del gobierno de ley.

Una democracia sin calidad puede caracterizarse por la ausencia de alternativas electorales, poca competencia entre las fuerzas políticas dominantes activas en el Parlamento o en el país, estructuras débiles o muy intermediarias. Un tercer tipo de democracia pobre o sin calidad se distingue por estar pobremente legitimada o ilegítimada debido a un descontento muy extendido. Existe una democracia pobre o sin calidad cuando los derechos civiles están mínimamente garantizados y el derecho político *par excellence*; es decir, el voto está limitado a elegir entre listas que son designadas por la oligarquía del partido (Morlino, 2005: 50).

Tratando de resumir, cuando se hace una conceptualización de la calidad de la democracia se está aludiendo a la existencia de diferentes grados de democracia o, como le ha llamado Guillermo O'Donnell a cierta democraticidad.

Sabemos que en nuestra realidad mundial no existe una democracia perfecta, por lo que es prácticamente imposible avanzar homogéneamente en todos los vectores de democratización, por ello se dan diferentes grados de calidad de la democracia. En este sentido, cuando el dirigente de una nación se enfrenta a una situación así, puede enfrentarse a dos situaciones diferentes: “un demócrata radical querría avanzar homogéneamente en todos los vectores de democratización mientras, en el otro extremo, un demócrata conservador preferiría niveles bajos en varios de esos vectores” (O'Donnell, 2003: 119).

Todo esto significa que para su tratamiento satisfactorio se requiere de teorías de la democracia todavía inexistentes o mejor dicho, que aún se están construyendo. Además, se requiere de una concepción de la democracia que pretenda ser coherente y que esté fundada en la visión de las personas como agentes y en el carácter universalista de la apuesta democrática del régimen, es decir, que sea todo un tipo de vida. Razón por la cual es comprensible que en nuestro estado, aún se encuentre en camino para poder lograr o concretar una democracia de calidad.

La evaluación de la calidad de una democracia debería ser útil para todos, incluyendo los que creen que son indeseables los avances en alguno de sus vectores: una evaluación de este tipo genera información pública para el uso de ciudadanos que pueden legítimamente estar en desacuerdo en relación con cuánta democracia quieren y dónde la quieren. La segunda puntualización es que, no se da por sentado que los mecanismos democráticos sean adecuados para todas las instituciones sociales (O'Donnell, 2003).

La riqueza de la calidad de la democracia hace que vayamos más allá de lo teórico e ideal a lo práctico y probable; es decir, también la discusión sobre la democraticidad de las instituciones del estado y del sistema legal nos conduce a los hechos y las realidades en que viven los países, nuestro país y de manera

particular nuestro Estado de México. Por lo que la evaluación es un aspecto sumamente importante de la democracia y que a pesar de previsible dificultades para la obtención de datos, no deberían ahorrarse esfuerzos para medirlos.

Cada vez se hace más importante la realización de acciones en conjunto para construir parámetros para medir los elementos de democraticidad –como le llama O’Donnell– o calidad de la democracia, como afirma Morlino.

Entonces, se requiere de la combinación de expertos y de ciudadanos políticamente informados para establecer las características básicas que definan a la democracia, así como las aspiraciones, o estándares, que pueden ser razonablemente propuestos a fin de evaluar su calidad.

Además, una evaluación de este tipo no puede dejar de invitar a los agentes a manifestar sus opiniones, tanto en términos de los déficits y de los logros de su democracia como en cuanto a las aspiraciones que tienen en relación con ella. Los derechos a la participación política, así como los de expresión, asociación, movimiento y semejanzas, deben ser respetados en virtud de la propia democracia.

Para ello, se necesita de indicadores que proporcionen ciertas medidas, que revelen cómo y en qué grado cada dimensión está presente no sólo en diferentes países, sino también en varios modelos de una buena democracia. Esta información empírica debe posibilitar también una eventual comparación de la persistencia de democracias de calidad en cada país o entre ellos.

Se debe dejar de lado el miedo a la evaluación de la democracia, si ésta es mal evaluada por los ciudadanos, lo que se tiene que hacer es establecer acciones que mejoren la percepción, y no hacer que no pasa nada. La importancia de la evaluación es que nos brinda la oportunidad de visualizar los errores y poder corregirlos, estando consientes que este proceso es un constante espiral ascendente.

Gobierno de la ley

El gobierno de ley (*rule of law*) se refiere a las garantías que el gobierno le demuestra al agente, aplicación eficiente del sistema legal en la resolución justa de disputas legales y en la responsabilidad política demandada por los electores, las estructuras intermedias, las asociaciones y otros órganos que hacen a un régimen democrático. Eso es precisamente lo que se espera de esta dimensión.

Una de las aspiraciones que engendraron la Revolución Mexicana fue el respecto a las leyes, que dentro de las desigualdades que se originaban en la propia desigualdad de clases, que la ley surgiera como un elemento de igualdad entre los mexicanos, así se espera que un gobierno que haga efectiva la ley sea indispensable para una buena democracia. El gobierno de ley se vincula con la libertad en el respeto a todas aquellas leyes que directa o indirectamente sancionan esos derechos y su correcta realización. Como se verá en las dos siguientes secciones;

tanto la libertad, la igualdad y la rendición de cuentas no se pueden obtener, si el respeto de la ley no es efectivo o el gobierno y la administración no garantizan la eficacia decisional. Estos son los presupuestos fundamentales para establecer y llevar a cabo políticas democráticas de calidad en nuestro estado.

El gobierno de la ley no es sólo el reforzamiento de normas legales, sino que se refiere más bien al principio de la supremacía de la ley y supone al menos la capacidad, aun si es limitada, para hacer que las autoridades respeten las leyes y para tener leyes de dominio público, universales, estables y precisas no retroactivas. Estas características son fundamentales para cualquier orden civil y un requerimiento básico para la consolidación democrática, junto con otras cualidades básicas, tales como el control civil sobre el ejército y la independencia del Poder Judicial (Morlino, 2005: 40).

El gobierno de ley es la base para la realización de las otras dos dimensiones, si la ley no garantiza el orden civil o si se encuentra subordinada a un grupo de interés, sin que exista cierta estabilidad en el marco legal, difícilmente se podría consolidar tanto la rendición de cuentas como la reciprocidad en la democracia de algún país con esas características.

En el país se tiene un régimen democrático que coexiste con un sistema legal que rige de manera intermitente y socialmente sesgada. Este sistema legal trunco genera lo que he llamado una ciudadanía de baja intensidad.

Para evitar esta situación de ciudadanía de baja intensidad, a los legalmente pobres se sugiere una serie de acciones como: la difusión de valores liberales y democráticos entre los individuos; es así como las condiciones necesarias para la existencia de un gobierno democrático tienen que ver con la existencia de tradiciones burocráticas por el legislativo y por medios económicos esenciales para su completa implementación.

En un Estado democrático de derecho, todos los ciudadanos están sujetos a la autoridad legal de alguna u otra institución, por lo que en este sistema legal nadie está por encima o más allá de sus reglas, al respecto el Legislativo debe ser muestra del imperio de la ley.

Además, la condición social y económica no es un factor de desigualdad entre los ciudadanos, tiene los mismos derechos y, de acuerdo con O'Donnell, un sistema legal no es sólo un conjunto de reglas sino propiamente un sistema, consistente en el entrelazamiento de reglas legales y de instituciones estatales legalmente reguladas.

Lo que nos lleva a mencionar otro aspecto del sistema legal, que es importante en la democraticidad: su efectividad, es decir el grado hasta el cual realmente ordena las relaciones sociales de sus ciudadanos. Este entrelazamiento de reglas legales y de instituciones estatales legalmente reguladas, O'Donnell lo

llama interinstitucional. Con ello comienza a manejarse en cuatro dimensiones necesarias para el gobierno de la ley.

Además de esta dimensión interinstitucional O'Donnell hace mención de otras tres: en la dimensión horizontal el sistema legal democrático considera que ninguna institución estatal u oficial puede escapar del control de la legalidad de sus acciones. La dimensión territorial supone que el sistema legal se extiende homogéneamente a través del espacio delimitado por el estado. La dimensión estratificacional supone que el sistema legal –los tribunales incluidos– debe tratar todos los casos con independencia de los atributos de clase, género, etnia, etcétera, de cada uno. Con estas dimensiones del sistema legal se está presuponiendo cierta efectividad del Estado.

De esta forma, los ciudadanos son los principales beneficiados, ellos no son “sólo los portadores de derechos y obligaciones; sino también son la fuente y la justificación del derecho a mandar que el Estado y el gobierno ejercen cuando toman decisiones vinculantes para todos”(O'Donnell, 2003: 74). Esta clase de condiciones hacen posible que las inquietudes ciudadanas sean canalizadas de forma institucional, y se inhiban reacciones sociales como las que se padecieron hace 200 años el país.

Bajo este imperio de la ley, el Legislativo es pieza fundamental, ya que es el encargado de la creación del marco institucional respecto del cual se ha de regir la convivencia social y se habrá de ejercer la autoridad del estado, y de igual forma el actuar del propio legislativo se sujetará a las normatividad que lo rige.

Rendición de cuentas

La segunda dimensión es la rendición de cuentas (*accountability*), un elemento central en la experiencia de la democracia representativa, que se convierte en una verdadera arma para los ciudadanos y para la sociedad civil en general, en la medida que les garantiza un medio efectivo de control sobre sus instituciones políticas.

La rendición de cuentas, la segunda dimensión de la calidad de la democracia, no es otra cosa que la obligación que tienen los líderes políticos electos de responder por sus decisiones políticas cuando les es pedido por los ciudadanos, electores u otros cuerpos constitucionales, por la vía institucional y no por medio de las armas.

Morlino (2005) menciona las tres características principales de la rendición de cuentas: la información, la justificación y el castigo, o recompensa. Estos tres elementos requieren de ciertos antecedentes o actos previos para desarrollarse, como la existencia de una dimensión pública caracterizada por el pluralismo,

la independencia y la participación real de una gama de actores individuales y colectivos.

Bajo este esquema se encuentran dos tipos de rendición de cuentas: la vertical y la horizontal. La rendición de cuentas vertical es la que los electores pueden demandar de sus gobernantes electos que aclaren a la luz ciertos actos por él ordenados. “Este primer tipo de rendición de cuentas tiene una naturaleza periódica y depende de las diversas fechas electorales a nivel nacional, local y, si existen, supranacional” (Morlino, 2005: 42).

El segundo tipo de la rendición de cuentas, la de carácter horizontal, se refiere a la responsabilidad que los gobernantes tienen de responder a otras instituciones o actores colectivos que tienen el poder de controlar la conducta de los gobernantes. Además, los partidos políticos en el exterior del Parlamento también ejercen este tipo de control, al igual que lo hacen los medios y otras asociaciones intermediarias, tales como los sindicatos, las asociaciones de empleados y similares.

La rendición de cuentas horizontal depende del sistema legal que, como se mencionó antes, permite a otras entidades públicas –independientes del gobierno y que no compiten por ser una alternativa al mismo– el ejercicio de pesos y contrapesos. Esta forma de rendición de cuentas demanda estructuras intermedias fuertes y bien establecidas, por ejemplo, los partidos; una oposición política responsable y vigilante; medios de comunicación independientes conscientes de su función civil; y redes bien desarrolladas de organizaciones y asociaciones activas e informadas que compartan valores democráticos. Me atrevo a decir que este tipo de rendición de cuentas se desarrolla en un ambiente eminentemente democrático, ya que le permite un pleno desenvolvimiento.

Si la rendición de cuentas horizontal es nula o extremadamente débil, la rendición de cuentas vertical queda como el único instrumento para garantizar esta dimensión de la calidad de la democracia. Sin embargo, las oportunidades para poner en práctica la rendición de cuentas vertical son sólo periódicas y, en algunos casos, los ciudadanos deben esperar varios años antes de que la próxima elección tenga lugar. El resultado es un tipo de “democracia delegativa”, una democracia de pobre calidad en la que los ciudadanos emiten su voto y posteriormente son ignorados hasta la próxima elección. Los ciudadanos son abandonados sin oportunidad alguna para controlar la corrupción y el mal gobierno, y no hay otras instituciones realmente capaces de garantizar la rendición de cuentas horizontal. (Morlino, 2005: 44)

La rendición de cuentas horizontal opera cuando alguna institución estatal, debidamente autorizada, actúa para prevenir, corregir o castigar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otra institución o funcionario estatal.

Es por eso que resulta importante el buen desarrollo de ambos tipos de rendición de cuentas para el buen funcionamiento de la democracia. Sin lugar a dudas, resulta ser el único mecanismo que los agentes, la sociedad civil y las instituciones públicas poseen para el control de las acciones políticas.

En este sentido, Guillermo O'Donnell (2004) va más allá de estos dos tipos de rendición de cuentas y agrega una subdivisión en la rendición vertical, ésta la divide en: *vertical societal* y electoral vertical. La primera es ejercida por grupos o individuos que consiguen movilizar el sistema legal a fin de prevenir, reparar o castigar acciones (u omisiones) presumiblemente ilegales perpetradas por funcionarios públicos; la segunda resulta de la existencia de elecciones limpias e institucionalizadas, a través de las cuales los ciudadanos pueden cambiar el partido y las personas en el gobierno.

Cuando O'Donnell (2003) menciona la *accountability* vertical electoral dice que ésta debe existir implícitamente en la definición de un régimen democrático, de lo contrario simplemente no hay tal régimen. En cambio, el grado y la efectividad de las *accountabilities societal* y horizontal es variable de caso en caso y al paso del tiempo. Estas variaciones son relevantes para evaluar la calidad de la democracia.

Reciprocidad

La reciprocidad (*responsiveness*) es la correspondencia de las decisiones políticas a los deseos ciudadanos y la sociedad civil en general. Al analizar la calidad democrática es bastante común referirse a la reciprocidad del gobierno, es decir, la capacidad de satisfacer los intereses de los gobernados al ejecutar las políticas que responde a sus demandas. De forma específica, la Revolución Mexicana se generó por la falta de esa reciprocidad, pues las acciones del gobierno no respondían a las necesidades de los gobernados.

Es importante destacar en esta dimensión dos valores democráticos primordiales para los agentes: la libertad e igualdad, que están estrechamente vinculadas con la rendición de cuentas y la reciprocidad.

El punto principal de esta dimensión, la reciprocidad, es considerada como el corazón de cualquier democracia, ya que para su desarrollo se necesita una relación muy importante, la cual, en muchas ocasiones, se deja de lado para dar paso a otras, el proceso al que me refiero es aquel que funciona de abajo hacia arriba y no viceversa. En él se desarrollan ampliamente los agentes con valores de libertad y de igualdad.

Un elemento importante para medir la dimensión de la reciprocidad es poder examinar la legitimidad del gobierno a través de la percepción que tienen los ciudadanos de esa reciprocidad. Al respecto, es indudable que tanto la Independencia como la Revolución se generaron al existir una idea clara de la

ilegitimidad, en el primer caso del gobierno español y en el segundo del gobierno de Porfirio Díaz.

El elemento clave es el apoyo a las instituciones democráticas y la creencia de que éstas son las únicas que garantizan realmente la libertad y la igualdad, además está difundido en cada nivel social, desde la élite más estrecha hasta las masas en general. La difusión de actitudes favorables a la existencia de instituciones democráticas y a la aprobación de sus actividades sugerirán la satisfacción que la sociedad civil percibirá en cierto nivel de reciprocidad. En contextos caracterizados por alta legitimidad, se debe observar también un amplio conjunto de intereses y formas de participación política. (Morlino, 2005: 45)

Existen al menos dos facetas para explicar la reciprocidad: una de ellas es la percepción de las necesidades y la otra es las decisiones del gobierno o la respuesta de éste a sus electores, con ello nos damos cuenta de la importancia que tiene la sociedad civil y las organizaciones intermedias

Además de ello, se puede mencionar que la reciprocidad está enlazada con las otras dos dimensiones, por ejemplo, para el caso del gobierno de la ley es considerado como una precondition importante para evaluar la rendición de cuentas.

Básicamente, la reciprocidad es la percepción que los agentes tienen de su democracia, de acuerdo a su vida cotidiana, es decir, a su contexto social; y para ello, se necesita de ciertos valores, tales como la libertad y la igualdad.

Al establecer estas tres características elementales para llevar a una democracia de calidad, es inevitable identificar la precariedad con la que se presentan en la democracia del Estado de México; pues, si bien es cierto se actualmente se tiene un marco normativo al que se han de sujetar autoridades y ciudadanos, se cuentan con mecanismo de rendición de cuentas y tenemos cierto grado de reciprocidad, es de reconocer que en varias ocasiones el gobierno de la ley no se da a cabalidad y los factores reales de poder se sobreponen a la normatividad estatal incluso la propia autoridad muchas veces deja de actual conforme a los mandado por la ley, la situación se agrava al no existir una adecuada rendición de cuenta, sobran los ejemplos donde, no obstante las evidencias por malos manejos o abuso de poder, no se le da a los culpables la sanción establecida por la ley, estos son los aspectos en los que el Estado de México debe avanzar en su búsqueda por una democracia de calidad.

Poder Legislativo o Parlamento

Conviene en este inicio establecer de forma precisa que al hablar de Parlamento, no se está haciendo referencia a que nuestro país tenga un régimen de tipo parlamentario, ni muchos menos que el Estado de México se encuentre bajo tal

supuesto, se utiliza de forma indistinta Parlamento o Poder Legislativo, porque se afirma que el término “Parlamento” se puede usar para designar a cualquier tipo de asamblea legislativa, y aunque gramatical o etimológicamente existen algunas rasgos distintivos entre congreso, legislatura, Parlamento o Poder Legislativo, para efectos del presente documento se utilizan de manera indistinta, aunque por razones de inclinación constitucional, se hace referencia, en la mayoría de la ocasiones, al Poder Legislativo.

Diversos tratadistas como los que aquí se han citado, se refieren al Parlamento para hacer alusión a la asamblea legislativa en la que se deposita el Poder Legislativo.

Como hemos visto, la democracia es más que una forma de gobierno, es la forma de vida del ciudadano, debido a ello, sus instituciones son de gran importancia, y es precisamente una de ellas, la que guía el desarrollo de este trabajo: el Poder Legislativo o el Parlamento.

Si bien es cierto que poco se ha escrito al respecto, debido a que nuestra forma de gobierno se caracteriza por ser más un sistema de tipo presidencial también considero que el Poder Legislativo está cobrando fuerza por ser una institución altamente democrática, ya que en ella está representada la sociedad entera de un país.

Derivado de esta situación, es que a nivel académico se han enfocado más a la figura del presidente y no así, del Parlamento; esto se ve reflejado en la vasta bibliografía escrita hacia la figura presidencial. Solamente en años recientes el Poder Legislativo ha cobrado fuerza, debido a los avances que la democracia ha tenido en los países, de forma particular en México y en el Estado de México.

Además, esto también se manifiesta en la nula multidisciplinarietà que existe en los estudios sobre el Parlamento, básicamente la bibliografía localizada después de realizar el estudio del arte para el presente trabajo, está escrita por científicos sociales propios del derecho o en su caso juristas. Debido a esta circunstancia es que se ha decidido echar mano de estos escritos para nuestro trabajo.

Bajo este orden de ideas es conveniente mencionar que “el Parlamento deriva del latín *parabolare* y del francés *parlament* que significa hablar” (Berlín, 1998). Pero además, con este nombre se designa al órgano que representa al Poder Legislativo de un estado, ya sea que esté integrado por una o dos cámaras. A esto es a lo que nos vamos a referir, cada vez que se utilice el término Parlamento.

Uno de los teóricos más importantes en los estudios del derecho es Hans Kelsen, comenta que no hay más democracia posible que la democracia parlamentaria, es así que el Parlamento depende de la suerte de la democracia y viceversa.

El Parlamento es, en suma, pieza central de la democracia parlamentaria como forma de estado, misma que se concentra organizativamente en cualquiera de las dos formas básicas de gobierno: presidencialismo o parlamentarismo y es precisamente la piedra angular en estos dos sistemas porque en ambos es la

única institución del estado que representa a la totalidad de la nación, pues en él se congregan y reúnen la pluralidad de intereses e ideas que en cada momento histórico existen y se manifiestan en la propia sociedad. De ahí la importancia del Parlamento en los estados democráticos; sin aquél, éste no tiene continuidad (Mora, 2006: 7-8).

El Poder Legislativo es una institución necesaria e indispensable para la construcción, consolidación y continuidad del sistema democrático de cualquier país y, por consecuencia, lo es para la calidad de la democracia en nuestro estado.

EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO HOY

La constitución promulgada en 1917 es la vigente en el Estado de México, sin embargo en 1995 se realizó una reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en ella se establecen los lineamientos generales respecto del Poder Legislativo local.

La Constitución local establece en su artículo 38 que “el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Legislatura del estado, integrada por diputados electos en su totalidad cada tres años, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.”

El artículo 39 de la Constitución local determina que la Legislatura se integra por 75 miembros de los cuales 45 diputados son electos en distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y 30 de representación proporcional.

Las facultades de la Legislatura del estado se encuentran enlistadas en las XLVII fracciones del artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, sin embargo, podemos decir que son tres las atribuciones básicas de los diputados: legislar, fiscalizar o supervisar y gestionar o representar.

Legislar: esta función es propia de la naturaleza jurídica del Poder Legislativo, es precisamente esta atribución la que, de acuerdo con la teoría de la división de poderes, le corresponde y se refiere al proceso de elaboración, introducción, discusión y decreto de leyes, esta atribución como la de representación conviven en una relación difícil, pero necesaria, por ejemplo, el proceso legislativo debe ser capaz de reconciliar conflictos y acumular la suficiente capacidad y conocimiento para ganarse el respeto del ejecutivo y otros actores en la sociedad.

La fiscalización o supervisión: va muy vinculada con la rendición de cuentas que la legislatura pide al ejecutivo por sus acciones y por el ejercicio del gasto, e incluye el proceso durante el cual la legislatura y el ejecutivo, trabajan en

conjunto para asegurarse que las leyes operan tal y como fueron diseñadas. La supervisión ocurre después de la aprobación de una ley, que requiera la vigilancia de las actividades ejecutivas en el aspecto de la eficiencia, probidad y fidelidad. La función fiscalizadora es, tal vez, la atribución más importante que tienen los diputados para ejercer el papel, que dentro del sistema de pesos y contrapesos, se le asigna, principalmente respecto del Ejecutivo. Gestión o de representación: tiene dos dimensiones:

Los legisladores actúan como intermediarios de los votantes en su trato con las agencias gubernamentales; y

Actúan individual o colectivamente para representar los intereses de sus electores en el proceso de elaboración de políticas. Esta función está relacionada por la legitimidad y aceptación general que se deriva de su elección pública. En este aspecto, las legislaturas son las terminales nerviosas del gobierno civil, ya que son una rama del gobierno a la que se le plantean las demandas populares y las inconformidades. Esto se debe a que su operación es más abierta que la de las agencias ejecutivas o judiciales.

En cuanto a su organización, de acuerdo al artículo 41 de la Ley Organiza del Poder Legislativo, ésta actuará a través de los siguientes órganos:

La Directiva de la Legislatura: está integrada por un presidente, dos vicepresidentes y tres secretarios. El presidente será electo para todo el periodo ordinario de sesiones, los demás integrantes de la Directiva serán electos mensualmente.

La Diputación Permanente: funcionará durante los recesos de la Legislatura, representándola en los términos previstos por la Constitución, la Ley y otras disposiciones legales. Se integra por un presidente, un vicepresidente, un secretario y seis miembros más. Para cubrir la falta de los titulares se elegirán cinco suplentes.

La Junta de Coordinación Política: es el órgano colegiado facultado para desempeñar la tarea de concertación política de las fuerzas representadas en el Poder Legislativo. La Junta funcionará para todo el ejercicio constitucional y estará integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios reconocidos y autorizados en términos de esta ley, los cuales gozarán de voz y voto ponderado de acuerdo con el número de legisladores que integran el grupo parlamentario

que representan. Para su organización interna contará con un presidente y un secretario, los demás integrantes fungirán como vocales.

Las comisiones y los comités: las comisiones son los grupos integrados por siete diputados encargados del análisis y estudio de determinados asuntos, en la actualidad funcionan 33 comisiones de dictamen. Los comités son muy similares a las comisiones, la diferencia radica en que éstos se encargan de asuntos del interior de la Legislatura.

Para el ejercicio de sus funciones, la Legislatura contará con las dependencias siguientes:

- I. Órgano Superior de Fiscalización
- II. Secretaría de Asuntos Parlamentarios
- III. Contraloría
- IV. Secretaría de Administración y Finanzas
- V. Dirección General de Comunicación Social
- VI. Instituto de Estudios Legislativos
- VII. Unidad de Información

La evolución que ha tenido el Poder Legislativo local no dista mucho del que ha tenido el Congreso federal, las dinámicas son diferentes de las que prevalecían con los constituyentes o las primeras legislaturas, las condiciones sociales han variado considerablemente. De los reconocidos y respetados legisladores del siglo XIX y principios del XX se cayó al legislativo sumiso de mediados y finales del siglo pasado, corresponde a los legisladores de hoy visualizar cómo quieren ser reconocidos por las generaciones futuras.

LA DEMOCRACIA EN EL ESTADO DE MÉXICO

Parafraseando uno de los conceptos de Gadamer (1988), el futuro democrático del Estado de México demanda nuevos esfuerzos que permitan apreciar, y

defender, las conquistas alcanzadas sin renunciar a la constante expansión de los horizontes.

Es por ello que se necesita que la democracia en el Estado de México sea de mayor calidad, lo cual implica que tenga herramientas efectivas para lograr una sociedad más desarrollada y justa. Al respecto, Amartya Sen (2000) nos da a conocer que la democracia se fundamenta en sus propios valores y se justifica independientemente de su relación con el desarrollo económico; situaciones que para el caso estatal no se puede perder de vista.

En este sentido en el que se comparte la idea de Sen sobre la democracia, al considerar que tiene un valor constructivo porque se edifica la idea de necesidades (incluyendo el significado de las necesidades económicas), a partir de una discusión pública y de intercambio de información, perspectivas y análisis, todo ello en beneficio de los derechos políticos, incluyendo la libertad de expresión y discusión. Esto es fundamental tanto para la elaboración de respuestas sociales a las necesidades económicas como para la propia conceptualización de esas necesidades económicas.

Es innegable que en nuestro estado existe una serie de contrastes y, a pesar de ser democrático, aún existen algunas prácticas consideradas como “predemocráticas”, ya que la igualdad es negada en la práctica de muchas maneras, pero lo más importante es que esta perspectiva igualitarista asociada a sus regímenes democráticos y a sus sistemas legales (lo que O’Donnell llama una agencia universalísticamente atribuida), está presente, lista para ser movilizadada al servicio de la conquista de otros derechos aún ausentes.

Para el Estado de México existe una especial urgencia para determinar sobre qué derechos deberían ser sancionados e implementados:

Una extensa pobreza y desigualdad pone en peligro la propia posibilidad de reconocer a todos como agentes [...] es en estos países donde resulta más necesaria una amplia discusión sobre diversas demandas donde es más difícil incorporarlas a la agenda pública. La resultante sordera para con esta agenda es una indicación de la baja calidad de estas democracias, y sugiere fuertemente que muchos de los que son ciudadanos políticos carecen de derechos y capacidades sociales y civiles básicas; [...] si los derechos políticos faltan, o si son severamente restringidos, entonces un régimen democrático y su componente de ciudadanía política no existen. (O’Donnell, 2003: 111-112)

Las discusiones, conflictos y alianzas alrededor de estas cuestiones fundamentales para la democracia determinan cuáles son las necesidades “reales” (socialmente definidas) que un país decide satisfacer, ignorar o reprimir. “La política, incluso la política democrática, es tanto conflicto como un consenso”

(O'Donnell, 2003: 113). Pero al final de cuentas, así se construyen los diálogos y la democracia en sí, a través del ponerse de acuerdo para llegar a un consenso. No hay democracias perfectas, en ningún país existe tal hecho, por lo que día a día se construye nuestra democracia.

Bajo este contexto es que en varios países, y en nuestro caso en el estado, se muestra una democracia impotente o incapaz de impedir las desigualdades sociales y la permanente falta de oportunidades económicas, lo que ha significado para muchos ser una democracia difícilmente defendible.

Resulta preciso comentar que “en todas partes, la historia de la democracia es la historia de la renuente aceptación del desafío de la inclusión, es decir, del rechazo a aceptar la universalización de la atribución de agencia en el dominio de lo político”. (O'Donnell, 2003: 59)

Además, la corriente democratizadora permitió la instauración de derechos (principalmente derechos políticos) que habían sido sistemáticamente disminuidos.

¿Qué se puede hacer al respecto? Considero que en lugar de argumentar que los derechos políticos de la democracia son “puramente formales”, debemos usarlos para conquistar otros derechos, es decir, utilizarlos de trampolín para la conquista de nuevos derechos en otros ámbitos.

Lo que podría significar para el Estado de México sería aumentar esfuerzos, poner más énfasis del que se ha puesto hasta hoy en las luchas para la expansión de los derechos civiles, los cuales no sólo protegen, también dan poder, generando la oportunidad de actuar para alcanzar más derechos. Esta relación ha sido un claro ejemplo de lo que en el párrafo anterior se comentó, con la extensión exitosa de derechos, en este caso civiles, inicialmente fue basada en el uso de derechos políticos, lo que a su vez abre la posibilidad de nuevas luchas por otros derechos, incluyendo los de carácter social.

Pero además, cabe mencionar que la actual experiencia democrática ha coincidido, en varios países de la región con el deterioro de ciertos derechos ciudadanos que parecían asegurados (especialmente sociales y civiles), debido al impacto de las fuertes crisis económicas y sociales y de políticas de desmantelamiento de áreas enteras del estado. Una vez más el aspecto económico vulnera la democracia.

A pesar de este panorama un tanto desalentador, lo que debe quedar claro, desde el punto de vista teórico, es que el Estado de México satisface actualmente la definición de democracia política que ha propuesto O'Donnell, ya que, por un lado, hay elecciones limpias, institucionalizadas e inclusivas; por el otro, rigen algunos derechos, especialmente de opinión, expresión, asociación, movimiento y acceso a medios de comunicación razonablemente libres y pluralistas.

Los avances que se ha tenido en términos democráticos, a partir de la emancipación nacional, son 200 años de permanente cambio y reconstrucción, son

los legados que nos dejaron los hombres que nos dieron una patria, un estado, las ideas de libertad de la independencia y de justicia que enarbolaron los revolucionarios nacionales y mexiquenses, se ven hoy consagradas en los diferentes derechos políticos, civiles, sociales y humanos, son los cimientos y base fundamental de lo que debe ser una democracia de calidad, a la cual, sin duda, aspiramos, pero que innegablemente aún estamos apartados.

La vulnerabilidad de la democracia en general se le atribuye a una importante razón que es a menudo la imagen que ofrecen los gobiernos democráticamente electos, ellos no pueden o no quieren enfrentar problemas fundamentales del desarrollo, de equidad social e incluso de violencia, esto es, quizá, uno de los elementos más cuestionados cuando se pretende defender a la democracia.

Además a esto, las constantes crisis económicas, la alta inflación, lo anti-estatal de la mayoría de los programas de ajuste económico, la corrupción y el clientelismo han contribuido a generar un estado anémico, difícil, complicado, lleno de contrastes y de altibajos que hacen ver a la democracia sujeta de alfileres. Por eso es importante que el poder más representativo de las inquietudes y necesidades sociales se convierta en el protagonista de las decisiones fundamentales del estado, que sea un poder responsable, que se fortalezca asumiendo la responsabilidad que le compete en el momento histórico, después de doscientos años de un México independiente es indispensable que los legisladores, que el Poder Legislativo, se eche el estado a los hombros.

Con todo ello, podemos concluir lo siguiente: 1) sólo se ha alcanzado la universalización de los derechos políticos; 2) sólo hemos conquistado una limitada y parcial implantación de derechos civiles, los que además están poco extendidos, ya que lamentablemente no cubre la totalidad de la población.

Bajo este contexto, se ha visto el escaso progreso que se ha logrado en el país y el en estado, salvo por sus excepciones, en términos de desarrollo humano y de derechos humanos; pero en algunas ocasiones, incluso, ha habido retrocesos en los regímenes democráticos. No podemos pasar otros cien o doscientos años añorando lo que hoy se tiene la responsabilidad de hacer, este siglo no debe ser sólo el siglo del repensar, tiene que ser principalmente el siglo de los resultados.

El único camino abierto hacia la democracia “ampliada” para el Estado de México surge del complicado proceso expresado en los argumentos anteriores, me atrevo a decir, que quizá el más importante desafío es: el superar por lo menos las más agobiantes necesidades en materia de derechos sociales y desarrollo humano del sector popular. De lo contrario, las políticas contra la pobreza y la desigualdad continuarán siendo capturadas, y distorsionadas, por persistentes prácticas de clientelismo y paternalismo; que no han permitido crecer ni confiar en las prácticas democráticas.

EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO Y LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

El Poder Legislativo es una de las instituciones fundamentales en el diseño institucional del Estado de México y necesario en la democracia actual, ya que es donde confluyen las diversas formas de pensar, de sentir y de vivir, lo que conceptualmente conocemos como pluralidad. Siendo el Parlamento un espacio de representación y pluralidad, espejo de lo que sucede en nuestra sociedad.

Al conjugar ambos conceptos como el Parlamento y la calidad de la democracia, nos estamos refiriendo al bienestar que los ciudadanos quieren tener y que confían lograr mediante la elección de sus representados. Estos representantes que de una u otra forma tienen la responsabilidad de llevar ante el pleno el sentir de sus representados. Lo que algunos han llamado el brazo ciudadano (Mascott, 2003) en el gobierno y que garantiza la estabilidad y permanencia de los sistemas democráticos.

David Close (1995) cuando hace referencia al analizar al Parlamento establece acertadamente que nos dirigimos hacia áreas centrales dentro de los arreglos democráticos para cuestiones de inclusividad, de control y supervisión y de las formas de resolver el conflicto.

Al observar que además de las funciones propias de esta institución –legislar, representar y controlar– se pretende acercarse a otras variables, las cuales se complementan o entrelaza, como: sus atribuciones, su organización, su estructura, el procedimiento legislativo, la rendición de cuentas y la relación que tiene con el Ejecutivo, a fin de fortalecer al Parlamento.

Lo que se necesita es que el Poder Legislativo estatal se convierta en una de las instituciones fundamentales para la calidad de la democracia en el Estado de México, ya que se ve como el espacio de negociación entre los actores políticos; lugar de intercambio entre distintos actores sociales que impulsan decisiones que forman parte de la democracia misma, percibiéndolos así como protagonistas en la vida política. Y lo ha demostrado, a pesar de la poca confianza que tiene como institución democrática, lo que para algunos es síntoma de crisis, para otros ha significado cierto tránsito hacia una multifuncionalidad compartida con otros poderes, en especial el Ejecutivo, los partidos políticos y la sociedad organizada (Polsby, 1975: 261).

De esta forma, se considera que no es posible que exista alguna democracia sin Parlamento (Heller, 1996) y a su vez, no podría existir un Parlamento que no tenga un papel importante en la formulación y expresión de las políticas públicas; llegando así a la importancia crucial que como institución democratizadora tiene en la democracia y particularmente en su calidad.

El Poder Legislativo del Estado de México se debe constituir en el espacio de diálogo y el acuerdo entre grupos parlamentarios (Espinoza, 2007) por excelencia deberá ser el lugar de encuentro y desencuentro representativo del estado; espacio que permite establecer relaciones productivas con los otros poderes públicos.

FORTALECER AL PODER LEGISLATIVO

Es indispensable buscar y consolidar la fortaleza del Poder Legislativo local, con esto se quiere decir que tenga expresivos de la voluntad popular, representativos, capaces de desarrollar eficazmente sus funciones constitucionales, que se erijan en foros de debate y orientación del esfuerzo nacional, bien comunicados y respetados. (Prats, 2000: 231).

De esta forma, cuando se menciona el fortalecer al Parlamento se pretende también fortalecer la democracia, elevar su calidad, ya que si queremos aspirar a un estado con calidad democrática se debe hacer con instituciones que también respondan a esas necesidades, por lo que no puede hacerlo sin un Parlamento fuerte, respetado o, en su caso, percibido como una verdadera expresión del pueblo y de sus intereses.

Con este fortalecimiento parlamentario se contribuye al mismo tiempo en el propio fortalecimiento del sistema político, ya que la ley es producida por el Legislativo y si éste es competente, garantiza una adecuada relación con los otros dos poderes. Cuando hablamos de fortalecer a los Parlamentos, no nos referimos a un cambio de régimen, de un presidencialista al régimen parlamentario, ya que la fortaleza o debilidad del Legislativo es independiente del tipo de régimen político.

De acuerdo a los estudios académicos, el Parlamento se puede considerar desde dos vertientes, uno desde el ámbito institucional y el otro desde el organizacional. (Prats, 2000)

Por un lado, cuando se refiere al Parlamento como una organización se hace referencia a la autonomía organizativo-funcional, ésta se traduce: a) en la facultad de la legislatura de dictar sus propios reglamentos sin interferencias de otros órganos o poderes del estado y sin otro límite que la Constitución; b) en la libre elección de los componentes de sus órganos rectores, y c) de los servicios parlamentarios (Prats, 2000: 246). Debido a ello, el Parlamento es capaz de asignarse su propio recurso, y a su vez decidir la distribución para la realización de cada una de las tareas; en el caso del gasto del mismo, éste se debe realizar de una forma coherente sin hacer caso al clientelismo partidista, ya que éste es uno

de los elementos que han contribuido al desgaste y a la falta de credibilidad en la institución parlamentaria. Y es precisamente en este aspecto organizacional, que trae a la luz a los recursos humanos involucrados en la actividad parlamentaria, no se está hablando de los propios legisladores, sino nos referimos a aquellas personas que con el desarrollo de sus actividades contribuyen al funcionamiento del mismo, es decir, el personal puesto al servicio en sí del Parlamento.

También, para el fortalecimiento organizativo de los Parlamentos es necesario que exista el mejoramiento de la información, para cumplir con este correcto cumplimiento de funciones, esto a través de bibliotecas especializadas a las necesidades parlamentarias. Los centros de información parlamentaria deberían convertirse en verdaderos servidores de los grupos sociales y la opinión pública en general, además de estar conectados con los demás Parlamentos de la región. (Prats, 2000: 248)

En el caso institucional, al Poder Legislativo se le considera como un sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego correspondientes (incluidas tanto las reglas formales como las informales) que determinan las funciones a desempeñar por la institución parlamentaria: los procesos de elección de sus miembros, el estatuto de los mismos, así como los modos de relación con los demás poderes del estado y con la sociedad y los actores sociales en general. En este sentido, el concepto institución abarca las regulaciones formales e informales, lo cual significa que las instituciones no puedan cambiarse por decreto. En realidad, las instituciones, aunque expresadas parcialmente por la legislación, no son la criatura de ésta. Antes bien, forman parte de la sociedad, son creadas por el propio proceso social, en el cual podemos y debemos influir, pero al que no podemos manejar como hacemos con las organizaciones. (Prats, 2000: 233)

Para el caso que nos ocupa, nos enfocaremos al fortalecimiento del Parlamento desde la perspectiva institucional, ya que ésta corresponde con las funciones por las cuales la institución Parlamentaria tiene su razón de ser.

Es por ello que para el caso de las instituciones tienen funciones, pero no fines ni objetivos, a diferencia de las organizaciones. Las funciones del Poder Legislativo sólo evolucionan o cambian incrementalmente; y son consideradas en el corto y mediano plazo, por lo que son permanentes.

En cambio, el Parlamento-organización debe fijarse una agenda para el corto y mediano plazo (de producción legislativa, de debates, un plan de comunicación, etcétera) por eso, el Parlamento organización puede y debe ser evaluado con base en la eficacia y eficiencia con que genera sus fines y objetivos, mientras que la evaluación del Parlamento institución debe hacerse desde los valores a los que formalmente responde la institución parlamentaria: representación del pluralismo y construcción de consensos, seguridad jurídica, sentido de dirección

de la sociedad, eficiencia económica, equidad social, contribución a la cultura política de la transparencia y credibilidad, entre otras cosas (Prats, 2000: 234).

Cuando se hace mención a este fortalecimiento institucional del Parlamento, nos acercamos a la idea de crear las condiciones previas necesarias y fundamentales para que pueda ejercer las funciones de representación, de producción de legislación y de deliberación, orientación y control sin las cuales existe la verdadera democracia. Esto no es otra cosa que las funciones de los parlamentos.

El punto institucional y para fines de esta investigación nos estamos refiriendo a que cumple rigurosamente con sus funciones –legislar, representar y controlar–, situaciones importantes en el Estado de México debido a la costumbre que se tiene respecto de la preeminencia del titular del Ejecutivo. A continuación desglosaremos cada una de sus funciones:

1. Representar: esta función estará enfocada únicamente correspondiendo a la democracia representativa, la cual consiste en ubicarse en una posición del Parlamento –que es un lugar de decisión política– para la cual fue electo y que tiene la obligación de llevar las demandas de la población del distrito por el cual fue electo ante esa instancia correspondiente.

Es así que, representar es entendido como el “convocar, explicar y justificar las políticas adoptadas, así como asumir la responsabilidad por los resultados de tales decisiones en el momento electoral”. (Béjar, 2004: 50)

De esta forma, se pretende entonces que los representantes trabajen en beneficio de sus representados, incluso trabajar conjuntamente a fin de resolver problemas colectivos y trabajar por el bien general.

2. Legislar: función no exclusiva de los legisladores, ya que la Constitución permite presentar iniciativas de ley o decreto a los otros dos poderes, a los ayuntamientos e incluso a los ciudadanos, pero si se considera que los legisladores son actores por excelencia “destinados” a tal acción.
3. Controlar: el control parlamentario es concebido como un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata.

Esta noción de control parlamentario rebasa las limitaciones antes planteadas porque parte de la idea de que también en los regímenes presidenciales hay

control parlamentario sobre la actividad del ejecutivo e incluso, ocurre que en el presidencialismo moderno el principio de división de poderes ya no es tan rígido como para impedir la creación de una relación fiduciaria, atenuada si se quiere, a cuyo servicio está la función de control que se ejercita a través de procedimientos diversos, al igual que sucede en los sistemas parlamentarios; y porque concibe la responsabilidad política difusa como la fiscalización del gobierno que se manifiesta a partir de la libertad de crítica de la oposición parlamentaria que es capaz de transformar los equilibrios políticos provocando, más que una destitución inmediata del mismo, el desgaste del gobierno. (Mora, 2006: 185)

Si se trata del control parlamentario, significa que en el resultado se trata de evidenciar que el ejercicio del poder político está siendo fiscalizado y controlado, es decir, que las actividades de los titulares del poder político pueden y deben ser examinadas minuciosamente y, en consecuencia, que las actividades públicas no pueden sustraerse a la crítica pública e institucionalizada que, en todo sistema democrático, ejerce el Parlamento.

Este control se ejerce a través de todas y cada una de las actividades que desempeña el propio Parlamento. Y como dice Rubio Llorente no hay en rigor procedimientos parlamentarios de control, porque el control es simplemente una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o es una función que todo auténtico Parlamento debe desempeñar mediante el ejercicio de toda su actividad. (Mora, 2006: 188)

Es así que, cuando se habla de control parlamentario, se puede referir a ciertas características:

Hablamos de un control de tipo político, entre otras cosas por la cualidad de los titulares del control, que son sujetos caracterizados por su condición eminentemente política.

Es que puede ser sucesivo y previo, de tal forma que puede recaer sobre actividades ya desarrolladas (consumadas) o sobre actividades futuras (proyectos).

Es en relación con los efectos que él mismo puede ofrecer, es decir, el simple hecho de desplegar el control parlamentario implica un resultado en sí mismo, evidenciar que el ejercicio del poder político está siendo fiscalizado y controlado.

Los efectos de este control no siempre son sanciones (salvo en el caso que así lo señale expresamente una norma) sino que su eficacia descansa más que

en sanciones inmediatas o presentes, en sanciones mediatas y futuras que el ejercicio del control puede desencadenar. (Mora, 2006: 192-193)

En este sentido, los Parlamentos contemporáneos, junto a la tradicional función de dictar leyes, dedican buena parte de su tiempo a realizar funciones de control. El control parlamentario se ha convertido, de hecho, en una pieza central de cualquier estado constitucional. “El control parlamentario en sus diversas modalidades y formas de expresión supone desarrollar una serie de parámetros y actuaciones que no siempre responden a consideraciones estrictamente jurídicas, pero que sirven para ir construyendo un espacio público democratizado, que se nutre por las diversas concepciones que se expresan en el Parlamento a través de los actos de control”. (Carbonell, 2004: 42)

Con este fortalecimiento se pretende una institucionalización real (formal e informal) del legislador, el cual debe transformarse en el representante exclusivamente de la voluntad y los intereses estatales. Ello exige caminar hacia la ampliación de las circunscripciones, la democratización de los partidos y la opción básica por el sistema proporcional, entre otros extremos. (Prats, 2000:240)

Lo que se pretende lograr con un Poder Legislativo fuerte es que los legisladores se conviertan en personas competentes, responsables y disciplinadas. La independencia del Legislativo significa la capacidad que se tenga para cooperar y colaborar desde los respectivos ámbitos de poder y de responsabilidad, ya sea éste desde el Ejecutivo, el Judicial o del Legislativo.

De esta forma, si quiere fortalecer institucionalmente cualquier Parlamento se tiene que iniciar la travesía por incluir en su agenda propia el estudio previo y el debate de los grandes problemas presentes y futuros de la sociedad a la cual pertenece. Derivado de ello, si se requiere la creación de comisiones integradoras de personalidades de prestigio externas al Parlamento, la buena comunicación de todo ello, son aspectos a considerar en toda estrategia de fortalecimiento institucional del Poder Legislativo.

En este sentido, los legisladores se deben convertir en los representantes portadores de proyectos nacionales, los movilizados de la opinión pública, los agentes de cambio del sistema de partidos; en definitiva, deben ser capaces de ejercer, ante sus electores ante el estado y la nación entera, un liderazgo de opinión que favorezca las concertaciones positivas para los grandes cambios estructurales que necesitamos, e incluso para ello –como varios científicos sociales han mencionado– se requiere de cierta “experiencia parlamentaria” que difícilmente puede adquirirse en un sólo mandato. “De tal forma que se pudiera dar una combinación de mandatos temporales extensos (cuatro o cinco años) con la limitación a dos (o tres como máximo) mandatos continuados, podría satisfacer las exigencias de continuidad, liderazgo y cierto profesionalismo, por un

lado, y evitar los enquistamientos peligrosos, por otro. La limitación prudente de los mandatos electorales continuados resulta también aconsejable para abrir y renovar las dirigencias de los partidos políticos, contrarrestando sus tendencias patrimonialistas”. (Mora, 2006: 241)

En el fortalecimiento del Poder Legislativo los líderes legislativos cumplen con ciertas funciones dentro del sistema político democrático, como las siguientes: a) son guardianes del proceso legislativo que pueden agilizar demorar o hasta bloquear importantes decisiones políticas; b) son constructores de coaliciones para conseguir la aprobación de las leyes y otras resoluciones parlamentarias; c) son negociadores que pueden influir considerablemente en el contenido, la calidad y la viabilidad y efectividad de la legislación; d) son comunicadores y formadores de opinión, influyendo en la aceptación e implantación de las leyes; e) son portavoces de minorías previamente infrarepresentadas en el proceso político; f) son facilitadores de la participación de los distintos intereses sociales en el proceso legislativo; g) son codeterminadores de los patrones éticos del comportamiento político general; h) son monitores del proceso de implementación por el poder Ejecutivo de las políticas públicas. (Whicker y Jewell, 2004)

Por lo tanto, comparto la expresión de Joan Prats cuando se refiere que al fortalecer el Parlamento, se fortalecer la sociedad civil, esto es quizá uno de los problemas fundamentales del Estado de México, hace falta una sociedad civil autónoma que garantice la libertad de sus individuos para convertirse en agentes, como lo menciona O’Donnell.

Con el fortalecimiento del Poder Legislativo se da el mejoramiento de la calidad democrática de las leyes, esto es, hacer la ley más democrática sin que su producción deje de ser función exclusiva del propio Poder Legislativo. La representatividad general del Poder Legislativo es condición necesaria pero no suficiente para la democracia de la ley. Esta exige, además, que en el procedimiento de producción de cada ley concreta sean tomados en cuenta los intereses, inquietudes y anhelos de todos los grupos sociales, tanto de los organizados y con capacidad de presión como de los que no. (Prats, 2000:241)

Es así que, los líderes legislativos tienen una gran responsabilidad en tomar las decisiones necesarias para darle sentido y dirección al Poder Legislativo del futuro, se necesita de una gran decisión estratégica que deberá tomarse en función de las condiciones singulares de cada país, de cada estado. Son estas condiciones y la responsabilidad moral de los líderes existentes lo que ha de procurar la respuesta a la gran cuestión de “qué es lo que no puede dejar de hacerse para hacer viable al Parlamento de mañana, esta es una falta de planeación pública”. (Prats, 2000)

De tal forma, se ve al fortalecimiento del Poder Legislativo como institución (Prats, 2000) a partir de sus funciones y cómo ello contribuye a la calidad de

la democracia (Morlino, 2005) de nuestro Estado de México, como se menciona en el título la revisión es teórica y a propósito del bicentenario del inicio de la gesta independentista de México y el centenario de la Revolución Mexicana, los dos grandes movimientos sociales que construyeron al país y a nuestro estado, que nos muestran la necesidad de generar instituciones fuertes y consolidadas, para ser receptoras y canalizadoras de las urgencias ciudadanas, que de no ser así los conflictos pueden generalizarse y hacerse incontrolables. La responsabilidad del Poder Legislativo es convertirse en la válvula de escape de las exigencias de la población, que debe dar resultados mediáticos y tangibles, pues de no ser así, seguramente en otros 100 años, otra pluma, otra mano, alguien con más luces, estará escribiendo sobre los tres movimientos sociales más costosos en términos de vidas humanas, tanto para el país como para nuestro estado.

En el caso del Poder Legislativo local es ya un hecho la necesidad de asumir la responsabilidad histórica de ser o no ser capaces de estimular y producir los grandes consensos estatales. Ello será más viable en cuanto proporcione a los parlamentarios o legisladores mayor liderazgo, visión, credibilidad, estrategia y competencias entre ellos; esto dependerá en gran medida de la visión de estado que tengan los hombres de la legislatura, pues podemos estar en los albores de un resurgimiento del Poder Legislativo estatal y en presencia de una Legislatura histórica, digna descendiente de los constituyentes de los siglos XIX y XX, o, en su caso, se convertirán en los enterradores del futuro democrático del mismo y en consecuencia del propio Poder Legislativo.

Uno de los teóricos más importantes del derecho, Hans Kelsen, nos comenta que no hay más democracia posible que la democracia parlamentaria, es así que el Parlamento depende de la suerte de la democracia y viceversa.

El Parlamento es, en suma, pieza central de la democracia parlamentaria como forma de estado, misma que se concentra organizativamente en cualquiera de las dos formas básicas de gobierno: presidencialismo o parlamentarismo y es precisamente la piedra angular en estos dos sistemas porque en ambos es la única institución del estado que representa a la totalidad de la nación, pues en él se congregan y reúnen la pluralidad de intereses e ideas que en cada momento histórico existen y se manifiestan en la propia sociedad. De ahí la importancia del Parlamento en los estados democráticos; sin aquél, éste no tiene continuidad. (Mora-Donatto, 2006: 7-8)

El Poder Legislativo es una institución necesaria e indispensable para la construcción, consolidación y continuidad del sistema democrático de cualquier país y en nuestro estado representa una oportunidad en la búsqueda de una democracia de calidad para nosotros, pero principalmente para las futuras generaciones.

CONCLUSIONES

- El fortalecimiento institucional e instrumental del Poder Legislativo estatal es tema ineludible y hasta prioritario de la tarea más amplia e integral de una democracia de calidad; expandir los mercados, incentivar a la sociedad civil y luchar contra las desigualdades. Nada de esto puede hacerse sin legislativos fuertes.
- Sin un Poder Legislativo respetado, percibido como verdadera expresión del pueblo y de sus intereses, no existe Estado de Derecho ni verdadera libertad.
- La ley, producida por un Legislativo competente y garantizada por un Poder Judicial independiente y eficaz, se impone a todos, incluido el Poder Ejecutivo, cuya función de formulación y ejecución de políticas públicas ha de hacerse con sometimiento pleno a la ley y el Derecho, como dicen tantas de nuestras constituciones.
- El fortalecimiento de los parlamentos es también necesario por razones de equidad social. Un Parlamento representativo, verdadera expresión de la sociedad civil, en la formación de la opinión pública queda desproporcionadamente condicionado por los medios de comunicación de masas.
- Un Parlamento fuerte impide el descarrilamiento de la función de información; alerta, denuncia y opina que en toda sana democracia deben cumplir unos medios de comunicación: libres, independientes, pluralistas y responsables.
- La calidad de la democracia depende en gran medida de la fortaleza del Poder Legislativo, lo indica la teoría y los hechos, el Estado de México no escapa de tal afirmación.
- Teniendo una visión generacional, quienes integran el Poder Legislativo estatal deben asumir el compromiso para poder lograr la añorada calidad de la democracia, con sus consecuentes beneficios.
- Pensar o repensar las condiciones del Poder Legislativo local y sus implicaciones con la calidad de la democracia resulta muy oportuno a propósito del Bicentenario de la Independencia de México y del Centenario de la

Revolución Mexicana; el compromiso es hacer eficientes los postulados del ambos movimientos, para lo cual es necesario de un Poder Legislativo fuerte, con la visión de una democracia de calidad.

OCTAVIO MENA ALARCÓN

LA FUNCIÓN DE
FISCALIZACIÓN DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL ESTADO DE MÉXICO

INTRODUCCIÓN

LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR en nuestro país y estado es una función exclusiva de las Cámaras de diputados y se lleva a cabo a través de un órgano técnico dependiente de éstas; tiene la atribución principal de contribuir a una adecuada rendición de cuentas de los administradores de fondos públicos al Poder Legislativo y a su vez se convierte en una herramienta de transparencia que legitima el poder público y permite a la sociedad conocer el uso y destino de los recursos encomendados a estos y responsabilizar, en su caso, a quien haga mal uso de su encargo.

Este trabajo pretende dar a conocer los antecedentes históricos de la fiscalización en nuestro país, lleno de experiencias, no todas agradables. De esta importante función introducimos a los interesados en este tema cuyo asunto es técnico y complicado, pues pretende explicar de una manera clara qué es la fiscalización superior, rendición de cuentas y transparencia; así como la creación, organización y evolución del órgano superior de fiscalización del Estado de México y su par a la Federación, la Auditoría Superior de la Federación.

A través de estas líneas damos un vistazo a la historia relacionada con este tema, desde España, pasando por la Nueva España hasta llegar a nuestro México, que este año cumple 200 años de independencia, y conocemos cómo es que aun para el Rey era necesario revisar y controlar a los funcionarios encargados del ingreso y egreso; así llegamos a México donde la función no era desconocida pues en la Gran Tenochtitlán también existían funcionarios encargados de esta difícil tarea y que tenían como fin principal verificar que los fondos públicos fueran orientados al bien común, limitando a los gobernantes a orientar sólo para estos fines los recursos.

Posteriormente conoceremos un poco del marco jurídico que permite a la Legislatura llevar a cabo esta función, apoyada en su órgano técnico y conocer a fondo el quehacer de éste. Es importante conocer los conceptos y definiciones que las leyes, federal y local, han redactado para una mejor comprensión de la actividad.

Analizaremos los principios bajo los cuales se deben llevar a cabo la fiscalización y las atribuciones conferidas a la entidad fiscalizadora, para finalmente

entrar al tema de rendición de cuentas y transparencia, que, concluimos, están estrechamente vinculados.

Como dato chusco, a manera de introducción, me permito hacer una referencia histórica de la Fiscalización y Cervantes Saavedra, ya que éste tenía continuos problemas con los contadores de Hacienda a partir de que fue nombrado comisario del Rey en 1588 y que le llevó a la cárcel en dos ocasiones, surgiendo, según algunos historiadores, de una de ellas el Quijote.

EL CONTEXTO ESPAÑOL Y SU INFLUENCIA EN LA NUEVA ESPAÑA

Referir a la fiscalización en México y en particular en el Estado de México es hacer un ejercicio retrospectivo que nos permita resaltar nuestras raíces y reconocer los cimientos sobre los cuales se edificó nuestra propia historia. Sin embargo, en este ejercicio también hay que considerar, como un elemento vital, la influencia de quienes por tres siglos dominaron nuestro territorio matizando con ello nuestras instituciones y nuestra organización política y social.

En este orden de ideas habremos de precisar que para comprender mejor la fiscalización en México debemos estudiar la evolución de los órganos que han realizado esta labor desde Europa, concretamente en España, de donde obtenemos los mayores antecedentes históricos para la Auditoría Superior de la Federación [ASF] y el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México [OSFEM], recientemente rediseñando ambos, en este principio de siglo.

Cada país tiene una gran historia que contar sobre la evolución de sus órganos fiscalizadores y España, dueña de una magnífica cultura, al igual que México ha logrado a través de los años ir construyendo una entidad que le ha permitido fiscalizar los caudales públicos informando a la sociedad sobre su adecuado destino y ejercicio.

En España el primer antecedente documentado de un órgano de fiscalización data del 2 de julio de 1437, fecha en la que se otorgan las primeras ordenanzas a los denominados contadores mayores de cuentas. Eran los tiempos de Juan II, Rey de Castilla, quien reinó hasta el año 1454 en aquella gran región que comprende: León, Toledo, Galicia, Extremadura, Sevilla, Jaén, Córdoba, Algarbe, Algeciras y Murcia, y que va desde el centro-norte de la península ibérica, recorriendo el sur hasta llegar al mediterráneo.

Las primeras funciones de estos contadores mayores de cuentas se establecen debido a los desórdenes en las cuentas y las dificultades para recaudar los tributos; es por esto que Don Álvaro de Luna, condestable de Castilla promueve

se promulguen estas normas. Estas normas o funciones describían los procedimientos y los tiempos para realizar los “pleitos de cuentas”, cuándo resolverlos y, en consecuencia, responsabilizar a quien resultara culpable del mal uso de recursos, haciéndole responder con sus bienes.

Es importante mencionar que las funciones que se otorgaban a los contadores mayores de cuentas les permitían oír y librar pleitos, reclamar deudas de impuestos no recaudados y por los recaudados y no ingresados; se convirtieron en jueces que imponían sanciones y multas; llevaban los libros con los registros de la casa real y sus miembros, así que había contadores para el rey, para la reina y para los infantes.

En 1459, y durante el reinado de Enrique IV, se exige que los contadores mayores de cuentas tengan estudios en Derecho y sean doctos en estos temas, logrando con esto el respeto de los servidores de la Corona gracias a la superioridad intelectual. El 9 de enero de 1478, reinando Isabel y Fernando, se otorgan nuevas ordenanzas, pues existía un gran retraso en las cuentas desde 1454 en Castilla. Debido a esto, se dan facultades a la contaduría para reclamar, censurar y fallar acerca de todas las cuentas de los funcionarios públicos que manejan recursos. Es aquí, cuando se faculta a los contadores a revisar las cuentas, determinar y juzgar para proceder contra cualquier persona y multar en los casos de malos manejos.

Es importante destacar en este recuento histórico que la creación de órganos legislativos y judiciales se da por primera vez al pasar del régimen feudal al renacentismo en el viejo continente, teniendo como punto de partida el descubrimiento de América (12 de octubre de 1492). Este acontecimiento fue de gran relevancia en la economía con la importación de metales y bienes traídos desde las nuevas tierras hacia el reino. Situación que lleva a Carlos I de España y V de Alemania a crear el Real y Supremo Consejo de Indias; con esto, y gracias a que lo recaudado se consideraba patrimonio del rey, se aleja a la Contaduría Mayor de Cuentas y a su Tribunal, lo recaudado en las nuevas tierras.

En 1554 en Valladolid se otorgan nuevas ordenanzas y se incluye en ellas un procedimiento judicial de cuentas. Pero, en 1561 se instala la Corte en Madrid, y con ella el Tribunal de Cuentas nombra a cuatro ordenadores de cuentas que residen en la sede real. Treinta y dos años más tarde, es decir, el 20 de noviembre de 1593 Felipe II propicia la separación de las funciones y la jurisdicción del Consejo de Hacienda y del Consejo Real, otorgando espacios en el primero, a dos miembros del Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas y dos de la propia Contaduría Mayor, siendo cinco los consejeros que presidan el Consejo el Presidente de los Tribunales de Hacienda. Es en este año cuando se ordena a los contadores mayores de cuentas no tener otro oficio.

En 1602 Felipe III da marcha atrás a lo establecido por su antecesor Felipe II, y unifica el Consejo de Hacienda, además ordena que sea por mandato real

el nombramiento de los miembros del Tribunal y la Contaduría Mayor y no por el presidente del Consejo de Hacienda. Tal reforma permitió que el Tribunal de Cuentas durante 226 años dependiera del Consejo de Hacienda.

Un año muy importante para estas funciones de revisión en las tierras nuevas se da en 1605, pues había antecedentes de muy poco control sobre las cuentas de la Real Hacienda en América, dicha situación propició que se crearan los Tribunales de Cuentas en Indias de la Nueva España, Bogotá y Santa Fe (hoy México, Colombia y Argentina), que otorgan facultades de revisión de cuentas y de acuñación de la moneda.

En este contexto, es en 1718 cuando se dicta la Real Cédula e incorpora a la sala de Gobierno del Consejo de Hacienda, entre otros, a el Tribunal de Cuentas, movimiento que permitió crear la Contaduría General Fiscal para la Dirección y Gobierno de la Contaduría Mayor, eliminando con ello las funciones propias del Tribunal de Cuentas; pero en 1726 se restablece el Tribunal de Cuentas y se le restituyen sus facultades.

En tiempos del rey Carlos III de Borbón, el Tribunal de Cuentas denuncia excesos recaudatorios del clero en la Indias, así como la falta de ellos que los jesuitas ejercían en las indias, pues consideraban abusivas cargas fiscales para la población indígena. Esto llevó a la expulsión de los jesuitas de estas tierras.

Los primeros años del siglo XIX son de revolución en Europa, y en Francia específicamente; pero también representa una época de avances en materia legislativa. Se promulga en 1804 el Código Napoleónico y surge un nuevo poder en el mundo que influye también en la organización del nuevo mundo y sus instituciones públicas. Napoleón Bonaparte logra el control de España que estaba en manos de Carlos IV, y José Bonaparte es nombrado Rey de España por su hermano.

Fueron tiempos difíciles para el Tribunal de Cuentas y los contadores mayores, pues se les niega el salario que les corresponde, situación que orilló al mismo a no realizar cabalmente sus funciones encomendadas.

Hacia el año 1810 Fernando VII recupera España de las manos francesas y es proclamado rey, dando inicio el proceso independentista de las colonias de América; el 15 de septiembre de ese mismo año en México se da el grito de independencia de parte de Don Miguel Hidalgo y Costilla, apoyado e impulsado por Don José María Morelos y Pavón; en 1811 Francisco de Miranda declara la independencia de Venezuela.

CONTEXTO Y EVOLUCIÓN DE LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO

En México como en gran parte de los países la fiscalización tiene sus orígenes de la mano de la organización de los pueblos, no se puede concebir un gobierno, la recaudación de tributos o impuestos y su uso en beneficio social sin rendición de cuentas.

Ya en la época prehispánica cuando los aztecas dominaban el Valle de México, el *Calpixque* era nombrado para supervisar y controlar los recursos del Imperio Mexica, no sólo los ingresos, también tenía funciones específicas de control del gasto.

Para 1521 los españoles toman el control de las nuevas tierras, conducidos por Hernán Cortes ocupan la Gran Tenochtitlán y es necesario llevar cuentas y registros de la recaudación generada en esta riquísima zona; quintos reales, partidas de oro y plata, piedras preciosas y muchos otros bienes de valor que pertenecían al Rey de España. Los registros de ingreso y egreso eran llevados en un libro especial llamado *Libro Común de Largo Universal de Hacienda Real*.

En este entorno, América representaba para España y sus Monarcas una tierra de oportunidades y riquezas, la Nueva España generaba grandes beneficios a la Corona, es por esto que en 1524 el Rey Carlos I crea el *Tribunal de Cuentas* con la intención de mantener bajo control a Hernán Cortés y los ingresos que recaudaba. Las atribuciones de este nuevo órgano creado eran revisar el manejo de los recursos públicos y derivado de sus actos de fiscalización se acusa a Hernán Cortés de sustracción de fondos, pues exigía se reconocieran gastos realizados en la Conquista.

Los primeros antecedentes de la fiscalización a través de los Órganos Legislativos se encuentran en la Constitución de Cádiz de 1812, ciertamente durante la época independentista en América, esta Constitución española otorga facultades a las diputaciones para examinar las cuentas de los ingresos y egresos públicos, dicho documento poseía un antecedente importante en temas presupuestales pues también autorizaba los gastos que se debían de ejercer en cada ramo del servicio público, así como los montos de contribuciones a recaudar.

Intentos como estos se hacían para lograr la Independencia de México y así se redactan los primeros documentos que buscan organizar a nuestro país como libre y soberano, por ello se firma la Constitución de Apatzingán que, aunque nunca entra en vigor, incluye ya la facultad a un órgano de revisar, examinar y aprobar las cuentas públicas. Es de alta relevancia recordar que éste órgano no era dependiente del Poder Ejecutivo.

La primera Constitución del México Independiente [1824] facultaba al Congreso a tomar cuentas al gobierno y para ello crea la Contaduría Mayor de

Hacienda, dependiente del Poder Legislativo, quien auxilia en esta labor a los diputados, asignándole facultades específicas para la realización del examen y la glosa de la Contabilidad de los Ramos de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal.

En complemento a estas disposiciones: primero, el 16 de noviembre del mismo año se decreta la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública donde se sustituye al *Tribunal de Cuentas* y da paso a esta nueva Contaduría Mayor; y segundo, el decreto del 4 de octubre de 1824 se materializa con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que inicia con la siguiente redacción:

En el nombre de Dios todopoderoso, autor y supremo legislador de la sociedad. El Congreso General Constituyente de la Nación Mexicana, en desempeño de los deberes que le han impuesto sus comitentes, para fijar su independencia política, establecer y afirmar su libertad, y promover su prosperidad y gloria, decreta la siguiente

CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
SECCIÓN QUINTA
DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO GENERAL.

Artículo 50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

VIII. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.

LEY PARA EL ARREGLO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA.

Decreto del 16 de noviembre de 1824.

El Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, para la mejor administración y manejo de los caudales de la federación, ha tenido a bien decretar la siguiente Ley ...

CONTADURÍA MAYOR

Artículo 42. Para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el secretario del Despacho de Hacienda, y para las de crédito público, se establecerá una Contaduría Mayor.

Artículo 43. Esta Contaduría estará bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados.

Artículo 45. La Contaduría se dividirá en dos secciones: de Hacienda y de Crédito Público, y cada sección estará a cargo de un contador mayor.

Esta misma Ley definía que el nombramiento de estos contadores mayores era a través de la Cámara, a pluralidad absoluta de votos. Razón por la que se hacía necesario normar las actividades y funciones específicas de la recién creada Contaduría Mayor, y se expide el decreto del 8 de mayo de 1826 titulado: Memoria Anual que debe presentar al Congreso, el ministro de Hacienda, que aunque obligaba al Ejecutivo a presentar al Congreso el Presupuesto General de Gastos y la Cuenta Pública del año anterior, otorgando con ello importantes herramientas para realizar la revisión y examen del uso y manejo de los caudales públicos, pues también mencionaba las características de la glosa que se debían realizar:

- Esta memoria debía ser, según el artículo 1, la exposición con que ha de presentar al Congreso el Presupuesto General de Gastos y la Cuenta del año anterior el Secretario de Hacienda.
- En el artículo 10 se mencionaba que todas las cuentas se pasaran para su glosa a la Contaduría Mayor hasta ponerlas en estado de dar cuenta a la Cámara de Diputados para que recaiga la correspondiente resolución del Congreso, y que
- La cuenta comprendía el término de un año económico que para esta memoria sería del 1 de julio al 30 de junio.

De manera paralela se elaboró el 10 de mayo de 1826 el Reglamento para la Sección de Hacienda de la Contaduría Mayor, en él se definían las atribuciones de los empleados de la Contaduría Mayor, comenzando en el artículo 2 con las del Contador Mayor, seguidas de los contadores de Glosa, de los oficiales de libros y correspondencia, de los oficiales de Glosa, de los escribientes y hasta del portero,

del mozo de oficina y ordenanzas. Incorporando también los sueldos por devengar de cada uno de los empleados.

En complemento, el 13 de mayo del mismo año 1826 se elaboró el Reglamento de la Sección de Crédito Público de la Contaduría Mayor, definiendo también las atribuciones que tendrá cada uno de los empleados y sus correspondientes sueldos, al igual que en el Reglamento de la Sección de Hacienda.

Ante este contexto normativo se puede señalar que un nuevo país requiere de una rápida actualización en sus leyes para fortalecerse; en el caso de México, es en 1831 cuando se emite la Ley sobre Calificación, Clasificación y Liquidación de la Deuda Pública Interior de la Nación, donde faculta a la sección de Crédito Público de la Contaduría Mayor a atender estos temas.

De manera posterior y con el decreto del 29 de diciembre de 1836 se instituye la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados, a la que queda adscrita la Contaduría Mayor de Hacienda. Se establece un Tribunal de Revisión de Cuentas el 14 de marzo de 1838, con su respectiva Contaduría Mayor y ésta queda bajo la exclusiva inspección de la Cámara de Diputados, por medio de la Comisión Inspector de, aprobando su reglamento hasta el 12 de marzo de 1840.

Para este entonces ya eran muchos los cambios que se generaban entorno a las funciones de fiscalización, por ello el 2 de septiembre de 1846 se extingue el Tribunal de Revisión de Cuentas y se establecen nuevamente las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, para que en 1853 en uno de los períodos del presidente Antonio López de Santa Anna, otorgue a la contaduría el carácter de Tribunal de Cuentas. De manera contraria, Juan Álvarez presidente interino deroga el decreto de 1853, entregando a la Contaduría las facultades que tenía hasta antes del decreto del 26 de noviembre de 1853.

En este mismo tenor, el presidente sustituto de la república mexicana, Ignacio Comonfort recibe del Congreso Extraordinario Constituyente, la Constitución Política de la república mexicana sobre la indestructible base de su legítima Independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810, y consumada el 27 de septiembre de 1821.

En esta Constitución en el párrafo III para ser más precisos, se enuncian las Facultades del Congreso en el artículo 72, otorgándole, entre otras, facultades para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo, para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la Contaduría Mayor.

Para apoyar lo anterior, se decreta el 10 de febrero de 1857 el establecimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda, y en 1862 en un artículo único del decreto del 10 de mayo se faculta al contador mayor a pedir a las secretarías de despacho, a las oficinas, corporaciones y particulares responsables las noticias, instrucciones o expedientes que sean necesarios a la cuenta y razón que serán remitidos

sin excusa ni pretexto con calidad de devolución. Se establece también en esta fecha, mediante decreto que habrá un agente especial de negocios, anexo a la Contaduría Mayor que promueva, agite, siga, expedite y abrevie todos los negocios en que se interese la Hacienda Pública.

Los decretos en referencia de 1862 son publicados, siendo entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Benito Juárez García y son un parteaguas para las funciones de fiscalización, rendición de cuentas y transparencia; ya que con ellos el presidente Juárez enviaba instrucciones claras y precisas para el buen uso de los recursos públicos a todos los responsables de su manejo y aplicación.

Rescatemos de la historia nacional algunas de las frases célebres del “Benemérito de las Américas” que nos han permitido reflexionar acerca del buen uso de los recursos públicos que fueron y siguen siendo palabras con gran sentido y profundidad para los responsables de la administración pública.

...Mi deber es hacer cumplir la Ley no sólo con medidas del resorte de la autoridad, sino con el ejemplo para atender a los que con un escrúpulo infundado se retraían de usar el beneficio que les concedía la Ley.

...Bajo el sistema federativo, los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad.

...No se puede gobernar a base de impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las Leyes. No se puede improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir, en la honrada medianía que proporciona la retribución que la Ley señala.

Las ideas del presidente Juárez nos invitan a trabajar asiduamente, ésta es una de las responsabilidades del servidor público que recibe una retribución a su trabajo y que está consagrado a él en el ejercicio de sus funciones; más aún ordena a no disponer de las rentas sin responsabilidad, ya que los recursos públicos sirvan para elevar el nivel de vida de los ciudadanos al otorgarles seguridad, salud y educación; así como la infraestructura necesaria para desarrollarse plenamente. Y concluye sabiamente afirmando que el servidor público debe disponerse a vivir con la honrada medianía que le proporciona la retribución que la ley señala.

Si bien hoy en día no se señala una retribución específica para cada servidor público, sí existe normatividad y montos máximos que limitan los sueldos y salarios de los funcionarios; el servicio público no debe ser fuente de riqueza para quien labora en beneficio de sus conciudadanos.

Pero el período del presidente Benito Juárez es interrumpido por el imperio mexicano a la llegada del emperador Maximiliano que por el decreto del 10 de abril de 1865, en su artículo 1 destacaba que la forma de gobierno proclamada por la nación, y aceptada por el emperador es la monarquía moderada hereditaria, con un príncipe católico.

La glosa y la revisión de cuentas no se deja de lado, respondiendo esto a las necesidades de todo gobierno, en el artículo 7 se establece un Tribunal Especial de Cuentas, que revisará y glosará todas las de la oficina de la nación y cualesquiera de interés público que le pase el emperador. A este tribunal se le otorgó autoridad judicial en el artículo 20 del mismo decreto, y en el artículo 21 se indica que no se admite apelación de sus fallos.

De manera posterior y en contraofensiva el presidente Benito Juárez por el decreto del 20 de agosto de 1867 reforma la planta de la contaduría mayor con la intención de modificar las adecuaciones realizadas por Maximiliano.

Unos años después, el rubro de la rendición de cuentas es un tema relevante para el presidente Porfirio Díaz, y emite un decreto que organiza la Contaduría Mayor en 1896 y claramente especifica que ésta dependerá de la Cámara de Diputados, bajo la vigilancia de la Comisión Inspectorá.

En el período de Porfirio Díaz se emiten decretos con los que se busca organizar a la Contaduría Mayor, mediante la publicación de reglamentos, tratan la forma en que habrán de ser recibidas las cuentas, las clasifica para su glosa y redactan también una serie de procedimientos, así como la conservación de las cuentas y los comprobantes.

Otro momento importante en nuestro país se da el 5 de febrero de 1917, ya que se decreta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la ciudad de Querétaro. Esta Constitución también otorga la facultad de revisar la cuenta pública de la Cámara de Diputados.

El presidente Lázaro Cárdenas en 1936 emite la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en ella se designa a la Cámara de Diputados como receptora de la cuenta anual que envía el Ejecutivo al Congreso y determina también, que sea revisada por la Contaduría Mayor de Hacienda, nombrando para ello a una comisión especial, llamada Comisión Inspectorá, encargada de vigilar las funciones de la Contaduría.

De 1963 a 1998, siendo presidente de república Adolfo López Mateos, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda sufre una serie de adecuaciones que no modifican la esencia del ordenamiento normativo. En contraste a este período, en el mundo se gesta un movimiento en pro de la Fiscalización, pro de la rendición de cuentas y de la transparencia, impulsado fundamentalmente por los Organismos Internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario

Internacional y la Propia Organización de las Naciones Unidas en su vertiente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros.

México no es ajeno a este movimiento, pues fue absorbido por las inercias internacionales y los regímenes democráticos prevalecientes. En esta lógica el Congreso Federal comenzó a trabajar de manera ardua en aras de fortalecer las actividades fiscalizadoras en nuestro país, por ello el 30 de julio de 1999 se dan reformas constitucionales importantes que dan origen a una entidad de fiscalización superior que sustituyera a la Contaduría Mayor de Hacienda.

El momento relevante de la historia de nuestro país, lo representó la Legislatura, al aprobar la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, el 20 de diciembre del año 2000, y crear un nuevo órgano llamado Auditoría Superior de la Federación (ASF), vigente hasta la fecha, dotada de nuevas y mayores atribuciones. Este órgano se funda para ser apoyo del Poder Legislativo y sustituye a la antigua Contaduría Mayor, dentro de las nuevas atribuciones se le concede la posibilidad de revisar las cuentas, así como el cumplimiento de los programas y objetivos gubernamentales.

Se viven nuevos tiempos en la fiscalización de nuestro país y es a partir de 2000 que se inicia un encargo diferente para la nueva Auditoría Superior de la Federación, la *Auditoría al Desempeño*. El objetivo es determinar el grado de eficiencia y eficacia de los programas gubernamentales en beneficio social.

Esta nueva Ley en su artículo 3 indica que la revisión de la Cuenta Pública estará a cargo de la Cámara de Diputados y que se apoyará en la Auditoría Superior de la Federación para sus fines y se da a ésta autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Sin embargo el artículo 4 señala que serán sujetos de la fiscalización superior los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y las demás entidades fiscalizadas, refiriéndose a las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos federales; así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

Al no ser suficiente el alcance de esta nueva ley; el Congreso aprueba el decreto del 4 de abril de 2005, publicado por el presidente Vicente Fox, donde se reforma el artículo segundo para entender que es una entidad fiscalizada para quedar de la manera siguiente:

VI. Entidades Fiscalizadas: Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales y, en general, cualquier

entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

Lo anterior permitió a la Auditoría Superior de la Federación revisar y auditar a todo aquel que haya administrado o ejercido recursos públicos federales. Este decreto da mayor alcance a la revisión y fiscalización; pues había conflictos sobre la posibilidad de ejercer o no sus facultades en algunas entidades que se consideraban no fiscalizadas.

Por último y en un esfuerzo mayor para fortalecer las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, se expide el decreto del 29 de mayo de 2009 donde se crea la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Esta Ley tiene una modificación importante en su artículo primero en relación a la antigua Ley de Fiscalización Superior de la Federación, pues especifica que la Fiscalización de la Cuenta Pública comprende:

- La revisión de los ingresos;
- La revisión de los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos; fondos, los gastos fiscales y la deuda pública;
- El manejo, la custodia y la aplicación de los recursos federales, con excepción de las participaciones federales;
- Así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento.

La modificación fue más allá al determinar que el objeto de la fiscalización de la Cuenta Pública será:

- Evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas;
- Comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones aplicables,
- Así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales de acuerdo con las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

De la lectura anterior podemos observar que es más clara y amplia la redacción del artículo 1, lo que fortalece jurídicamente las facultades de la Auditoría Superior de la Federación; es claro también, que se exceptúan de la revisión las participaciones federales transferidas a estados y municipios, pues es una función específica de sus propios órganos o Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL), y es contundente además, en determinar que el objetivo alcanza para evaluar resultados de gestión financiera, pero también para realizar auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de objetivos y metas.

CONTEXTO Y EVOLUCIÓN DE LA FISCALIZACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO

Los aztecas o mexicas asentados en el Valle de México son el primer antecedente para el Estado de México en materia de fiscalización y rendición de cuentas. Nuestros ancestros, con una de las sociedades mejor desarrolladas de su época y con una organización política y social perfectamente definidas, ya tenían establecidos tributos para su adecuado control; nombraban a un *tlatoani* encargado de recaudar y repartir el tributo para que el gasto estuviera orientado al beneficio público, ejerciendo sus funciones de supervisión y control.

Bajo el dominio azteca también se exigían tributos a los pueblos conquistados y para ello se designaba a un *cihuacoatl* o autoridad fiscal que tenía bajo su cargo al *calpixqui* mayor, y a los *calpixqui* menores encargados de recaudar y llevar los registros correspondientes de las operaciones. Además existía un funcionario civil que vigilaba que la distribución cumpliera con el objetivo de bienestar público, y que el monarca no dispusiera de los recursos libremente.

Ya en nuestro apartado *El contexto español y su influencia en la Nueva España* explicamos cómo influye el desarrollo de esta actividad en el México colonial, desde el año 1492 del descubrimiento de América y hasta cómo es que nace un control de los recursos a partir de las expediciones de Hernán Cortés en 1521.

En el México Independiente los antecedentes de la fiscalización y rendición de cuentas en el Estado de México están muy ligados a lo que sucedía en el país. En 1824, año relativo con nuestra Constitución Política, se crea el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública y surge con ello la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados.

Nace en la entidad el primer Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de México, y como consecuencia de las declaraciones hechas en el decreto del 2 de marzo, se expide el 6 de agosto de 1824 la Ley Orgánica Provisional

para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado donde se incluye la creación de la Contaduría para el Examen y Glosa de las Cuentas del estado:

En el capítulo II del Poder Legislativo, artículo 9, fracción IV da atribuciones exclusivas a la legislatura para fijar los gastos del estado, y establecer para cubrirlos las contribuciones necesarias, determinando su cuota, duración y modo de recaudarlas y en la fracción V "examinar" (sic.) y aprobar las cuentas de inversión de los caudales del estado.

En el capítulo IX relativo a Hacienda, artículo 69 se menciona que se establecerá una Contaduría para el "examen" y glosa de las cuentas del estado y concluye que estas oficinas recibirán una instrucción particular que las organizara de manera que sirvan para los fines de su instituto.

En el período de 1824 a 1827 en el que funge como gobernador del Estado de México José Ventura Melchor Ciriaco de Rca y Muzquiz de Arrieta (Melchor Muzquiz), y por su parte, como presidente del Congreso, Manuel de Villaverde; se emite el 16 de diciembre de 1824 el decreto 32 sobre el Arreglo de la Hacienda del estado, en un texto corto de tan solo 11 artículos. El artículo 4 dispone que habrá en el estado una Tesorería General y una Contaduría.

El 3 de octubre de 1825 estando como presidente del Congreso Antonio Castro se publica el decreto 56 sobre el Arreglo de la Hacienda, con el objeto de arreglar definitivamente todo lo perteneciente a los ramos que forman la Hacienda del estado.

En su capítulo I, artículo 3 se redacta que se establecerán en la Capital del estado una Tesorería General y una Contaduría;

En el capítulo II referente a las obligaciones y facultades del Gobernador, artículo 6 se le obliga a cuidar oportunamente los caudales y se presenten las cuentas.

El anterior decreto fue muy interesante y de gran valor para las funciones de fiscalización, rendición de cuentas y fiscalización en la entidad, pues dentro de su articulado podemos leer que exige que los administradores de distrito lleven cuenta circunstanciada de cada uno de los ramos que recauden y administren en un año, dentro de los tres primeros meses, la cuenta General de su Administración, y obliga a la Tesorería a llevar los registros en libros de cargo y data y a remitir éstos, cada año, en clase de comprobantes de la cuenta a la Contaduría General, quedando copia de ellos en el archivo de la Tesorería, y a rendir dentro de los tres primeros meses del año la cuenta del año anterior.

Se organiza también en este decreto en el capítulo VII, que trata sobre las bases generales de la Contaduría General del estado. Nombra a un contador general como jefe de la Contaduría del estado, teniendo bajo su cargo cinco departamentos: rentas unidas, pólizas y toma de razón, ayuntamientos, comunes y archivo.

El 14 de febrero de 1827, siendo la ciudad de Texcoco la capital del Estado de México, donde es dada la Constitución Política del Estado de México, y presidido el Congreso Constituyente por José María Luis Mora, uno de los más activos diputados y de gran aporte para nuestra primera Constitución. En ésta se establecen las primeras facultades del Órgano fiscalizador, llamado Contaduría General del estado. En los artículos 225, 226 y 227 respectivamente se menciona que en el lugar de residencia de los Supremos Poderes habrá una Contaduría General del estado, en la que se glosarán todas las cuentas de los caudales públicos en todos sus ramos e intervendrá con arreglo a las leyes en los Ingresos y Egresos de Caudales de la Tesorería General.

En 1861, siendo gobernador de estado Felipe Berriozábal, se expide la nueva Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en la cual no existen grandes cambios, pues determina sólo incluir que la Contaduría General está agregada a la Secretaría de Hacienda.

Son tiempos difíciles para nuestro país, y nuestro estado no es ajeno a los movimientos sociales que se gestaban; por lo que hasta 1917 y una vez concluida la Revolución Mexicana se expide una nueva Constitución que mantiene a la Contaduría, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917, publicada por el gobernador y general Agustín Millán. En ella se faculta al Poder Legislativo a recibir la protesta del gobernador, diputados, magistrados del Tribunal Superior de Justicia, procurador de justicia y contador de Glosa; asimismo, nombrar y remover a los empleados de su Secretaría y a los de la Contaduría General de Glosa; revisar y calificar cada año las cuentas de inversión de las rentas municipales y exigir en su caso las responsabilidades consiguientes.

El artículo 191 establece que para la revisión de las cuentas de inversión de los caudales públicos del estado y municipios habrá, en la residencia de la Legislatura del estado y dependiente a ésta, una oficina identificada como Contaduría General de Glosa.

Era necesario apoyar las funciones de revisión de cuentas, pues no existía una Ley Orgánica que especificara claramente las funciones, organización y procedimientos de la Contaduría de Glosa, por ello en 1929 y siendo Filiberto Gómez gobernador Constitucional del estado, se expide la primera Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa, que como ya hemos mencionado es considerada como una Dependencia del Poder Legislativo.

Posteriormente el profesor Carlos Hank González en su calidad de gobernador del estado (1969 a 1975) emite una nueva Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa, en esta se redacta una modificación sobre este Órgano Técnico de la Legislatura, adscrita a partir de esa fecha ,y como apoyo a la Comisión Inspectoradora de la Contaduría General de Glosa.

En tiempos de Ignacio Pichardo Pagaza y con sustento en el decreto número 25, la LI Legislatura del estado emitió la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, en ella observamos que la Contaduría es el Órgano Técnico de la Legislatura del estado, que tiene a su cargo el control y fiscalización del ingreso y gasto público; con atribuciones y funciones para revisar la Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado de México, y de sus organismos auxiliares, así como de las cuentas de las haciendas públicas y organismos municipales; informar de su resultado, en los términos que disponga la presente ley y demás ordenamientos legales aplicables.

En este sentido entonces, la Contaduría tenía el carácter de autoridad administrativa en sus funciones de fiscalización y control; además las entidades sujetas a control debían presentar a la Contaduría un informe sobre el uso o destino de los recursos públicos, con la documentación de carácter probatorio correspondiente.

Del mismo modo se advierte claramente que la Contaduría informará, exclusivamente a la Legislatura del estado, por conducto de la Comisión Inspectoradora, el resultado de la revisión de la Cuenta Pública estatal y municipal, informando sobre las irregularidades o deficiencias detectadas, con el fin de preservar la confidencialidad de la información.

En 1995 el Gobernador Constitucional del Estado de México, Emilio Chuayffet Chemor, con las facultades que le otorga la propia Constitución, somete a la consideración de la Legislatura, una iniciativa que reforma gran parte de la Constitución, vigente hasta esa fecha, y expone que la promulgada por el gobernador Agustín Millán en 1917 ha sido objeto de numerosas reformas por lo que será necesaria una revisión integral para darle mayor orden, continuidad y sistematización y lograr adecuarse a las circunstancias y exigencias de la dinámica social.

Esta Constitución ha sido reformada hasta la fecha y es la vigente en la entidad. Para los fines de este trabajo es importante revisar lo redactado en:

Artículo 20, que establece sanción penal por la distracción de los recursos públicos para objetos distintos a los señalados en los presupuestos.

Artículo 61 faculta y obliga a la Legislatura entre otras y relativas a:

1. Nombrar y remover al personal del Poder Legislativo y de sus dependencias en los términos de la legislación respectiva;
2. Recibir la protesta del Auditor Superior de Fiscalización;
3. Recibir, revisar y fiscalizar las cuentas públicas del estado y de los Municipios, del año anterior, mismas que incluirán, en su caso, la información correspondiente a los Poderes Públicos, Órganos Autónomos, Organismos Auxiliares, Fideicomisos Públicos o Privados y demás entes públicos que manejen recursos del estado y municipios. Para tal efecto, contará con un Órgano Superior de Fiscalización, dotado de autonomía
4. Técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley aplicable.

Como podemos observar las funciones de fiscalización tienen una actualización constante y la legislación se perfecciona día con día de tal manera que la difícil tarea de revisar, auditar y ejercer control sobre los recursos públicos deber ser más eficiente.

ALGUNOS CONCEPTOS Y DEFINICIONES

El tema de la fiscalización es técnico, por lo tanto los términos utilizados lo son también, es por esto que en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México se presentan, al inicio de las mismas y en un artículo específico la terminología utilizada y lo que se debe entender por cada uno de ellos. Por consiguiente consideramos necesario, para un mejor entendimiento del tema, dar a conocer cada concepto ya que esto nos permitirá entender más claramente la intención de los legisladores al redactar el texto de cada una de estas leyes, y que por supuesto ha pasado por manos de la Comisión de Vigilancia para ser aprobada, primero en su seno y posteriormente en el pleno de la Legislatura.

Por lo anterior, me permito transcribir íntegramente los artículos 2 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y el artículo 2 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México:

LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN.

Artículo 2. Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Auditoría Superior de la Federación: la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación a que hacen referencia los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Auditorías sobre el desempeño: la verificación del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales mediante la estimación o cálculo de los resultados obtenidos en términos cualitativos o cuantitativos, o ambos;

III. Cámara: la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;

IV. Comisión: la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara;

V. Comisión de Presupuesto: la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara;

VI. Cuenta Pública: la Cuenta Pública Federal a que se refiere el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VII. Entes públicos federales: las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VIII. Entidades Federativas: los estados de la república mexicana y el Distrito Federal;

IX. Entidades fiscalizadas: los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que administren o ejerzan recursos públicos federales; incluyendo a sus respectivas dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales; las entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos públicos o privados cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales, no obstante que no sean considerados entidades paraestatales por la ley de la materia y aún cuando pertenezcan al sector privado o social y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado,

recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines;

X. Fiscalización o fiscalización superior: la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para revisar y evaluar el contenido de la Cuenta Pública;

XI. Gestión Financiera: las acciones, tareas y procesos que, en la ejecución de los programas, las entidades fiscalizadas realizan para captar, recaudar u obtener recursos públicos conforme a la Ley de Ingresos y demás disposiciones aplicables, así como para administrar, manejar, custodiar, ejercer y aplicar los mismos y demás fondos, patrimonio y recursos, en términos del presupuesto y las demás disposiciones aplicables;

XII. Informe de Avance de Gestión Financiera: el informe que rinden los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados para su análisis correspondiente, y presentado como un apartado específico del segundo informe trimestral al que se refiere el artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;

XIII. Informe del Resultado: el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública;

XIV. Instancia de control competente: las áreas de fiscalización y control al interior de las entidades fiscalizadas o cualquier instancia que lleve a cabo funciones similares;

XV. Ley de Ingresos: la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal en revisión;

XVI. Presupuesto: el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal en revisión;

XVII. Programas: los señalados en la Ley de Planeación, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y los contenidos en el Presupuesto, con base en los cuales las entidades fiscalizadas realizan sus actividades en cumplimiento de sus atribuciones y se presupuesta el gasto público federal;

XVIII. Servidores públicos: los señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como los considerados como tales por las constituciones de los estados, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás leyes de las entidades federativas, que tengan a su cargo la administración o ejercicio de recursos públicos federales o ambos, y

XIX. Unidad: la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión. Las definiciones previstas en el artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria serán aplicables a la presente Ley.

LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE MÉXICO

Artículo 2. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

I. Poderes Públicos del Estado: los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo comprendiendo sus unidades y Dependencias;

II. Municipios: a los municipios del estado;

III. Órgano Superior: al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México;

IV. Comisión: a la Comisión de Vigilancia de la Legislatura del Estado;

V. Entidades Fiscalizables: a los Poderes Públicos, municipios, órganos autónomos, organismos auxiliares y demás entes públicos que manejen recursos del estado y municipios;

VI. Organismos Autónomos: a los organismos que por disposición constitucional estén dotados de autonomía;

VII. Organismos Auxiliares: a los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos de la administración pública estatal y municipal;

VIII. Cuenta Pública: los informes que rinden anualmente a la Legislatura, el Gobernador y los presidentes municipales, respecto de los resultados y la situación financiera del ejercicio fiscal inmediato anterior;

IX. Gestión Financiera: a la actividad de las entidades fiscalizables respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos que utilicen para alcanzar los objetivos contenidos en sus planes y programas, en el periodo que corresponde a una cuenta pública;

X. Informe Trimestral: al documento que como parte integrante de la cuenta pública, rinde el Ejecutivo del estado de manera consolidada y trimestralmente en abril, julio, octubre y enero del año siguiente.

XI. Informe Mensual: al documento que mensualmente envían para su análisis al Órgano Superior de Fiscalización de la Legislatura, las tesorerías municipales y la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración;

XII. Informe de Resultados: al documento que contiene el resultado de la fiscalización de las cuentas públicas, que el Órgano Superior, por conducto de la Comisión, presenta a la Legislatura;

XIII. Informes Especiales: aquellos que en cualquier momento solicite la Legislatura, a través de la Comisión, al Órgano Superior del estado, en uso de sus facultades de fiscalización; y

XIV. Reglamento: al Reglamento Interior del Órgano Superior de Fiscalización.

XVI. Revisiones contemporáneas: aquellas que realice el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México de manera contemporánea a la ejecución de los actos de gobierno y la aplicación de fondos públicos federales, estatales o municipales, sin perjuicio de aquellas que realice de manera posterior a la presentación de cuentas públicas.

EL ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO

La dinámica nacional e internacional ha orillado al Congreso Federal y a la Legislatura del estado a actualizarse con las necesidades de fiscalización, por tal motivo, el 26 de agosto de 2004 se publica una Reforma Constitucional por la cual se crea el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.

En un hecho de trascendencia, ya que tendería a crear una nueva cultura de rendición de cuentas, fiscalización y transparencia. La LV Legislatura del Estado

de México logró acuerdos para aprobar la creación de este órgano técnico, de apoyo a la Legislatura, de manera unánime. Lo anterior nos permite comprobar que el tema es relevante y necesario, pues todas las corrientes políticas coincidieron en sustituir a una Contaduría General de Glosa obsoleta, principalmente en sus atribuciones, por un órgano que respondiera a las exigencias de la dinámica actual.

Para crear este órgano técnico, el 1 de julio de 2004 los diputados de la Legislatura presentan exposiciones de motivos, una en diciembre de 2003 presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y otra en julio de 2004 del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, que permitan ver el espíritu que el legislador quiere, y se reproduzca en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México.

En la primera iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en diciembre de 2003 se redacta que un sistema republicano y abiertamente democrático, debía orientarse hacia una correcta fiscalización de los recursos públicos, ponderando legitimar el poder a través de un *ius ad officium*, es decir el derecho de acceso a los cargos representativos, que además de ser otorgado por las urnas, esté sujeto al escrutinio popular, y se materialice en un manejo responsable y transparente del erario público. Y continúa diciendo que fiscalizar es una potestad delegada por el pueblo a sus representantes. En el caso del Estado de México a los diputados. Esta función debía modernizarse para satisfacer la exigencia social del honesto y eficaz uso de los recursos.

La fracción Parlamentaria de Acción Nacional en su oportunidad comentó la inexistencia de reglas claras y de mecanismos de fiscalización que disipan las dudas sobre la efectividad de la actividad en nuestro estado. Propuso que se actualizara el marco normativo y que se actuara con base en criterios de transparencia, eficacia, eficiencia y equidad. Expuso, también, que el Estado de México se encontraba rezagado en esta materia, en relación a la Federación y a otros estados, por lo que era indispensable legislar para estar nuevamente en la vanguardia.

Los diputados de esta fracción parlamentaria presentan esta iniciativa con el objeto de responder a las exigencias en el manejo de recursos y la complejidad derivada de un estado cada vez más democrático y plural, pretendiendo de manera paralela dar certeza jurídica a las entidades fiscalizables; fortalecer al órgano de fiscalización, y sentar las bases para un control presupuestal adecuado y eficiente.

Esta iniciativa presentaba en su exposición de motivos, objetivos con tendencia a establecer mecanismos y procedimientos para fiscalizar, auditar, revisar, substanciar, resolver y sancionar la cuenta pública de todo aquel que reciba, administre y ejerza recursos públicos, y regular la organización, funcionamiento y atribuciones del Órgano Técnico.

No deja de reconocer que esta función fiscalizadora corresponde exclusivamente a la Legislatura y que para ello se debe auxiliar de un Órgano Técnico dotado de autonomía técnica y de gestión. Propone nombrar a un auditor superior que tenga cinco años en su encargo, según esta iniciativa, y con la posibilidad de reelegirse por tres períodos más. Pretende sustituir a la Comisión Inspector de la Contaduría General de Glosa por la Comisión de Vigilancia para que coordine, evalúe y controle las actividades de este órgano, y sea un enlace entre el Poder Legislativo y el órgano fiscalizador.

La iniciativa proponía que el órgano de fiscalización tuviese facultades para fincar responsabilidades, con objeto de reparar, indemnizar y resarcir a las entidades fiscalizables el monto de daños y perjuicios ocasionados a sus haciendas públicas o al patrimonio y sean considerados éstos como créditos fiscales.

La iniciativa contemplaba garantías para el auditado, al otorgar etapas de conciliación para el desahogo de observaciones, antes de sujetar al servidor público a un procedimiento administrativo, en caso de desprenderse supuestas irregularidades o conductas ilícitas.

En la segunda iniciativa, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en julio de 2004, se expuso que la idea fundamental era crear un órgano de fiscalización fortalecido y con funciones adicionales a las de la Contaduría de Glosa, y cuyo objeto era el de regular de manera eficiente, transparente y oportuna la revisión y fiscalización de la gestión financiera de quien ejerce recursos públicos, además el que este órgano debería contar con su respectiva ley reglamentaria para su organización y funcionamiento.

La fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional proponía que se dotara al órgano de fiscalización con facultades regidas por principios que permitieran cumplir con sus atribuciones, y precisa que fueran: legalidad, igualdad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, veracidad, buena fe, honradez, transparencia, reserva y respeto.

Propone que se designara a un auditor superior con base en requisitos y procedimientos previstos en la Ley, así como por sus facultades. Recomendaba la organización interna del órgano, asignándole dos auditorías especiales, así como las unidades administrativas que señalaran su reglamento interior, con sus facultades y obligaciones. Al igual que la primera exposición de motivos sugiere que exista una Comisión de Vigilancia que sea el enlace entre la Legislatura y el Órgano de Fiscalización para que controle, evalúe y coordine.

Ambos documentos expresaban las mismas conclusiones para fincar responsabilidades a los servidores públicos; pretenden reparar, indemnizar y resarcir a la entidad fiscalizable el monto de los daños provocados a la hacienda pública o a su patrimonio y que estos sean considerados créditos fiscales, asimismo otorgar

etapas de aclaración para solventar las observaciones que se señalen producto de las revisiones.

Es importante comentar que este grupo parlamentario señala que el fincar responsabilidades, que pueden ser resarcidas, resulta independiente de las que de naturaleza diversa procedan conforme a otras leyes, incluyendo las de carácter penal impuestas por la autoridad judicial. También son relevantes las propuestas para que la Auditoría Superior imponga medidas de apremio con el fin de cumplir y hacer cumplir sus determinaciones y se disponga en contra de los actos de la Auditoría Superior y contra el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, y no procederá medio de defensa ordinaria.

Como podemos observar son muchas las semejanzas presentadas en ambos documentos y sumado a ellas las opiniones del resto de las fracciones representadas en la Cámara, de tal manera que no se logra la mayoría requerida para la aprobación de la Ley, por el contrario se aprueba por unanimidad de votos, demostrando que para la expedición de leyes en beneficio social siempre habrá acuerdos. Producto del trabajo de la LV Legislatura nace el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y por consiguiente la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México.

Atribuciones del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México

Es importante recordar que el Órgano Superior de Fiscalización (OSFEM) es una Dependencia del Poder Legislativo y que la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública es facultad de la Legislatura, para ello se apoya en un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión, pero condicionado por la Comisión de Vigilancia.

Como hemos revisado a través de este trabajo, la Legislatura es la responsable de fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos del estado, municipios, órganos autónomos, organismos auxiliares y todo ente público que maneje recursos del estado, municipios y la federación, y en el caso de aportaciones federales transferidas al estado y municipios.

Recientemente, la Legislatura del estado ha realizado una reforma al artículo 61 de nuestra Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, como respuesta a la publicación del 7 de mayo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación en donde se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de fiscalización.

Las reformas tienen por objeto fortalecer las atribuciones de la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública, tanto federal como estatal, y la creación de Órganos de Fiscalización, homologando la función en todo el país.

El texto de la reforma en el Estado de México contempla ahora recibir, revisar y fiscalizar las Cuentas Públicas del estado y municipios que incluyan a los Poderes Públicos, órganos autónomos, organismos auxiliares, fideicomisos públicos o privados y demás entes públicos que manejen recursos del estado y municipios. Además contará con un Órgano Superior de Fiscalización que ha sido dotado de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

En este contexto los cambios más importantes se aprecian distinguibles al tener por objeto el evitar posibles dudas sobre las entidades sujetas a fiscalización. La reforma alcanza a los fideicomisos públicos o privados y concluye con los demás entes públicos que manejen recursos del estado y municipios, de tal manera que hoy se tienen atribuciones para fiscalizar a todo aquel que reciba, maneje o administre recursos públicos.

Por otro lado, se reafirma que el Órgano Superior de Fiscalización tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y que podrá decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. El Órgano Fiscalizador en el estado ya tenía esta calidad desde su creación en agosto del año 2004.

Autonomía, según la Real Academia Española es una condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie; entiéndase como la capacidad para darse normas a uno mismo sin presiones externas; es un sinónimo de autoorganización o autodeterminación, es la posibilidad de autogobernarse.

La autonomía otorgada al OSFEM no es absoluta o plena, está limitada a ser técnica y de gestión, por lo tanto permanece como una Dependencia del Poder Legislativo y deberá reportar a este a través de una Comisión denominada Comisión de Vigilancia, no tiene autonomía financiera; es decir, que la administración de los recursos otorgados a este Órgano son a su vez administrados por la Secretaría de Administración y Finanzas, dependiente también del Poder Legislativo, y son autorizados a través del presupuesto del Poder Legislativo, en general éste aprueba y autoriza el presupuesto propio del Órgano.

La autonomía técnica y de gestión supone la posibilidad de ejercer sus atribuciones de acuerdo con la Ley de Fiscalización, y decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Para esto se publican el Manual General de Organización del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, el Reglamento Interior y el Código de Ética, documentos desarrollados totalmente en el seno del OSFEM y autorizados por la Legislatura.

Los documentos tienen por objeto, en primer lugar regular la organización, funcionamiento y atribuciones conferidas al OSFEM; en segundo contar con un instrumento que permita conocer en su totalidad y de manera detallada la gestión administrativa; y tercero precisar responsabilidades, impulsar, fortalecer y consolidar una cultura de respeto hacia los más altos valores éticos en el ejercicio de su función.

El mismo artículo reformado de la Constitución indica que la fiscalización debe desarrollarse conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Posterioridad

Este principio hace referencia a realizar la fiscalización después de ejercidos los recursos, lo que supone que no es una auditoría o revisión interna, sino externa y limitada para ser preventiva, es decir, está orientada a ser correctiva. Por su parte el OSFEM sí realiza acciones preventivas, principalmente en sus atribuciones de capacitación y asesoría.

Es importante precisar que este órgano tiene la posibilidad de realizar revisiones contemporáneas, sin perjuicio del principio de posterioridad.

Anualidad

Por el ejercicio de un año. La cuenta pública se entrega año con año y es revisada sólo por ese período.

Legalidad

Las revisiones se realizan conforme a lo establecido y contenido en la Ley.

Definitividad

Las decisiones del OSFEM son firmes e inamovibles.

Cabe aclarar que conforme al Capítulo Cuarto de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, existen medios de impugnación, y refiere que en contra de los actos del Órgano superior y del fincamiento de responsabilidades resarcitorias que impongan las autoridades competentes; procederá el recurso de revisión, que se presentará por escrito ante el OSFEM o ante la autoridad que haya fincado la responsabilidad resarcitoria.

Bajo esta lógica, el artículo 71 de la misma ley indica que el OSFEM o la autoridad que conozca el recurso de revisión, resolverá en definitiva dentro de un

plazo de 30 días hábiles posteriores a la fecha de interposición del recurso y en complemento, el artículo 72 reza que las resoluciones que se dicten en materia de recurso de revisión no admitirán medio de defensa ordinario alguno.

Imparcialidad

El OSFEM debe actuar con objetividad, sin influencias externas, personales o de grupo, y evitar el trato diferenciado.

Hoy en día la Legislatura es plural, existen diversas corrientes ideológicas en su seno que pueden provocar influencia en los actos o decisiones de la entidad fiscalizadora, y más aún en las entidades fiscalizables. Son dirigidas por presidentes salidos de las filas de diversos partidos políticos, que presionan y exigen trato igual para todos ellos.

Por lo anterior, este órgano debe actuar con independencia en el ejercicio de sus atribuciones y en sus resoluciones.

Confiabilidad

Este término implica que se tiene seguridad de que el OSFEM actúa y opera exitosamente, como se desea.

Con la reforma a la Constitución podemos observar que el auditor superior de Fiscalización será designado y removido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura como propuesta de la Junta de Coordinación Política. Cabe señalar un cambio fundamental en el período de duración en el cargo del Auditor que será de ocho años; cuatro anteriormente. Y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez.

La Ley de Fiscalización Superior del Estado de México otorga atribuciones al OSFEM, veamos las más importantes:

- a) Fiscalizar en todo momento los ingresos y egresos de las entidades fiscalizables a efecto de comprobar que su recaudación, administración y aplicación se apegue a las disposiciones legales, administrativas, presupuestales, financieras y de planeación aplicables;
- b) Fiscalizar, en todo momento, el ejercicio, la custodia y aplicación de los recursos estatales y municipales así como los recursos federales en términos de los convenios correspondientes;
- c) Revisar las Cuentas Públicas de las entidades fiscalizables y entregar a la Legislatura, a través de la Comisión, el informe de resultados;

Como podemos observar se tienen atribuciones para fiscalizar ingreso y egreso, en todo el proceso de recaudación, administración y aplicación. Mal se ha entendido como fiscalización el revisar solamente el egreso y su aplicación, ciertamente es muy importante la revisión del gasto, sin embargo es también asunto importante el ingreso, pues la recaudación permite el egreso y sin ella no sería posible cumplir con los objetivos de los programas. El tema de responsabilidad de los servidores públicos implica que lleven a cabo las actividades propias de la recaudación, servicio que le ha sido encomendado, sin que omitan actividades; realicen con eficiencia el servicio y eviten causar daños y perjuicios a la hacienda pública.

El servidor público deberá realizar los registros y conservar la documentación correspondiente para los casos de ingresos y egresos, que permita verificar el uso correcto de los recursos.

Los recursos administrados por las entidades fiscalizables pueden ser de origen estatal o municipal y son atribución del OSFEM fiscalizarlos; sin embargo también existen recursos de origen federal que son ejercidos por los estados y Municipios, sujetos a fiscalización, en los convenios de colaboración firmados entre las entidades de fiscalización estatales y la Auditoría Superior de la Federación. Las aportaciones son asignadas a través del presupuesto federal.

Cabe mencionar que con la última Reforma Constitucional Federal quedan excluidas las participaciones federales asignadas a estados y municipios de la Fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación; sin embargo sí son sujetas de revisión por parte de la Entidad de Fiscalización Superior Local (EFSL).

Es posible la revisión de conceptos específicos de la cuenta pública de ejercicios anteriores sin perjuicio del principio de anualidad, siempre que sea por acuerdo de la Legislatura y de manera casuística y concreta, y cuando el programa o proyecto abarque para su ejecución y pago, diversos ejercicios fiscales. Esto implica que no se considera abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio correspondiente a la revisión especial.

Es importante mencionar que dentro de las atribuciones que han sido conferidas al OSFEM se encuentra la posibilidad de verificar que los recursos se hayan conducido conforme a los programas aprobados y montos autorizados; evaluar la eficacia en el logro de los objetivos contenidos en los programas; la eficiencia en el uso de los recursos, y la congruencia del ejercicio de los presupuestos con los programas y de éstos con los planes.

Con base en lo anterior podemos entender que el OSFEM podrá realizar auditorías en el desempeño, para verificar recursos, teniendo como objeto el cumplimiento de las metas y objetivos; el buen uso de los recursos humanos, financieros y materiales para evaluar el desempeño y asegurar que han sido apli-

cados los recursos conforme a los proyectos y programas con el fin de obtener los resultados previstos.

Así, el OSFEM en el ejercicio de sus atribuciones podrá investigar actos u omisiones que puedan implicar conductas irregulares y fincar responsabilidades resarcitorias en los casos que le competen o en su caso turnar los pliegos de observaciones a las autoridades correspondientes para que procedan a fincar la responsabilidad resarcitoria, y promuevan ante las instancias competentes el fincamiento e imposición de responsabilidades relativas a servidores públicos y juicio político.

Los servidores públicos del OSFEM deberán guardar reserva de sus actuaciones, documentos y observaciones, hasta que sean rendidos los informes de resultados a la Legislatura, a través de la Comisión de Vigilancia. Por lo tanto, no puede considerarse información pública, pues entorpecería el trabajo y las investigaciones. El dar a conocer resultados sin haber concluido el procedimiento correspondiente de aclaración, pondría en riesgo la honorabilidad de un funcionario público. Las atribuciones del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México están contenidas en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México en el capítulo primero .

LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA TRANSPARENCIA

La rendición de cuentas y la transparencia son temas de gran actualidad en el mundo, como hemos visto no sólo interesa a nuestro dinámico y ajetreado siglo ser informado de las acciones de gobierno y la forma de cómo se han gastado los recursos públicos. Desde hace muchos años y en toda organización pública o privada se ha hecho necesario que los líderes y responsables de los asuntos públicos rindan cuentas y transparenten sus actos ante la sociedad, teniendo claro a quienes sirven y dirigir sus esfuerzos.

Para tener una aseveración más exacta de lo que debemos entender por rendición de cuentas y transparencia, referiremos que para el Gobierno Federal, estos dos componentes son esenciales para el fundamento de un gobierno democrático. Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta en consecuencia la responsabilidad de las mismas. La transparencia abre la información al escrutinio público para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como un mecanismo para sancionar. En este sentido el gobierno democrático debe rendir cuentas para explicar sus acciones, mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos.

En contraparte, la Secretaría de la Función Pública (SFP) en su primer cuaderno sobre rendición de cuentas expone lo complicado que es entender este concepto pues es mucho más amplio de como se ve a simple vista. En su segundo cuaderno dirigido por el doctor Alberto J. Olvera Rivera explica que la esencia de la rendición de cuentas radica en el constante esfuerzo de los ciudadanos para controlar el poder; tal preocupación continúa por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción de poder. Y continúa exponiendo que la democracia como régimen se caracteriza por las garantías legales e institucionales que se otorgan a los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, y porque en su arquitectura legal e institucional se incluye la obligatoriedad para que los actores gubernamentales expliquen y justifiquen sus acciones a los ciudadanos, y sean capaces de recibir de éstos mediante mecanismos de interacción, en el firme entendido que quienes infrinjan las leyes serán sancionados.

PROMÉXICO, como un organismo del Gobierno Federal, refiere que la transparencia es cuando el estado determina exhibir u ofrecer información sobre su funcionamiento, a efecto de someterse al escrutinio público, siendo sujeto activo, es decir que realiza acciones para promover el conocimiento de la sociedad respecto de su gestión. En cuanto a la rendición de cuentas es ese diálogo que debe existir entre autoridades y gobernados, a través de herramientas idóneas.

Un verdadero esquema de rendición de cuentas tiene tres dimensiones básicas:

- La obligación de los servidores públicos de informar sus decisiones;
- La obligación de dichos servidores de justificarlas frente a los gobernados; y
- La posibilidad de la sanción por la violación a sus deberes públicos.

Para Alberto Hernández Baqueiro, la transparencia en relación con la gestión de una entidad social implica que la información sea accesible para un observador interesado. La transparencia permite la participación ciudadana; constituye un elemento importante de la estructura ética de la administración gubernamental, y por consiguiente es un factor de desincentivación de conductas corruptas y deshonestas, así como un precursor de la rendición de cuentas en las instituciones.

En este orden de ideas y una vez analizados estos conceptos podemos resumir que la rendición de cuentas y la transparencia van perfectamente ligadas, que no podemos entender una sin la participación de la otra, y que ambas son el deber ser de toda entidad pública. Rendición de cuentas, transparencia y fiscalización

en las entidades públicas dan como resultado un buen gobierno, confiable y digno de una democracia. Lo que los teóricos han denominado de alguna forma gobernanza.

El acto de rendir cuentas debe ser ante una institución creada para fiscalizar el ejercicio de la función pública; que verifique el buen uso y el adecuado destino de los caudales públicos; que tenga autonomía e independencia para realizar su labor y que transparente ante la opinión pública los resultados de su gestión. Una entidad que presuma de su transparencia estará plenamente de acuerdo en rendir cuentas ante las instituciones correspondientes, y ante los ciudadanos; que esté siempre dispuesta a ser fiscalizada y asuma su responsabilidad por el uso, manejo y destino de los recursos que le han sido encomendados para una adecuada administración.

La transparencia y rendición de cuentas, así como la fiscalización deben generar confianza ante una sociedad, urgida de conocer el uso y destino de sus contribuciones, deseosa de saber cómo y en que se ha gastado los recursos y cuáles fueron los resultados. Tenemos confianza en la capacidad de nuestras instituciones de actuar como se le ha sido ordenado, con respeto a la legalidad y a la fidelidad de sus principios.

La fiscalización es una atribución de la Legislatura, quien debe procurar porque todo ente público y administrador de recursos rinda cuentas de manera eficiente y transparente, pues en ella está la posibilidad de crear leyes que obliguen a los funcionarios públicos dar a conocer el destino de los flujos que administra, y procurar, con la información suficiente, un clima de confianza en los ciudadanos.

CONCLUSIÓN

Es una atribución de la Legislatura, otorgada por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, recibir, revisar y fiscalizar las cuentas públicas del estado, municipios y todo ente que maneje recursos públicos. Sin embargo existe un órgano técnico dotado de autonomía técnica y de gestión encargado de llevar a cabo la revisión de los recursos, y de emitir resultados sobre la gestión realizada por los servidores públicos.

La fiscalización es una herramienta que permite una adecuada rendición de cuentas y transparencia en el uso de recursos, es un mecanismo que permite legitimar el poder público; someter a la evaluación ciudadana, y en su caso recibir las sanciones por conductas incorrectas y deshonestas.

Ésta deberá llevarse a cabo por medio de un órgano autónomo con técnica y gestión que esté capacitado para realizar auditorías y revisiones, que cumpla con los principios que la ley le obliga sin que esto sustituya a la atribución de la Legislatura, de tal manera que la división de poderes en el estado funcione realmente.

Es obligación del órgano fiscalizador trabajar con independencia e imparcialidad, de manera objetiva, sin influencias externas; emitiendo informes técnicos y nunca políticos, que generen confianza entre los legisladores y los ciudadanos, y que contengan los elementos suficientes para evaluar los actos del servidor público.

KHEMVRIG PUENTE

EVOLUCIÓN
INSTITUCIONAL Y
FUNCIONALIDAD DEL
PODER LEGISLATIVO DEL
ESTADO DE MÉXICO
(1957-1975)

INTRODUCCIÓN¹

EN LAS POSTRIMERÍAS del siglo xx adquirieron mayor notoriedad las legislaturas de las entidades federativas en México. Algunas de ellas experimentaron, por vez primera, una mayoría de uno o varios partidos políticos diferentes al del Ejecutivo local y ello les obligó a replantear sus posturas y les llevó a adquirir mayor influencia por el ejercicio de algunas funciones antes poco exploradas o menos visibles como el control y la fiscalización de las acciones del gobierno estatal. Sin embargo, la historia de las legislaturas locales no inicia con los gobiernos sin mayoría o con la alternancia de los gobiernos. El Poder Legislativo local es, y ha sido, un actor central en el funcionamiento y estabilidad de los regímenes políticos locales. A pesar de ello, tanto la evolución institucional de la Legislatura, como las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el nivel subnacional han sido poco estudiados desde una perspectiva politológica. Este capítulo intenta describir tres aspectos centrales de una época del Poder Legislativo del Estado de México: 1. El tipo de funciones ejercidas y su producción legislativa, 2. Las relaciones Ejecutivo-Legislativo, y 3. La evolución institucional del Congreso local. Esas categorías se estudian en seis períodos legislativos que corresponden a tres gobiernos estatales entre 1957 y 1975.

En este capítulo se indaga la evidencia empírica disponible para someter a prueba la hipótesis que sugiere que los gobernadores en turno fungieron como la única autoridad política de la entidad que sometía a los otros órganos de poder público local. Las teorías del autoritarismo subnacional suponen que la democracia se desarrolla de forma desigual en el territorio y, por lo tanto, las elites locales tienen la capacidad para resistir las presiones democratizadoras provenientes del centro. El caso estudiado resulta de particular interés porque los gobernadores del Estado de México han sido calificados como “fuertes” por su capacidad de movilización de recursos y de someter a los órganos de poder locales, sea mediante sus facultades constitucionales o por factores extralegales.

Los dieciocho años estudiados forman parte de la etapa identificada como “de transición” en la dinámica de los grupos políticos del Estado de México pues el

¹ Agradezco el apoyo de Jacob Villagómez en la investigación documental del capítulo.

arribo de Gustavo Baz Prada en 1957, de Juan Fernández Albarrán en 1963 y Carlos Hank González en 1969, fueron disruptivos para la pretendida continuidad de algunos liderazgos regionales y hubo cierta alternancia de los grupos políticos locales a pesar de la hegemonía absoluta del partido gobernante. En ese contexto político local se indaga cuál fue la principal función del Poder Legislativo, las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y el proceso de institucionalización del Congreso mexicano en cada uno de esos períodos.

EL TRABAJO LEGISLATIVO Y LA FUNCIONALIDAD DE LA LEGISLATURA

Las legislaturas modernas desempeñan diversas funciones para el cumplimiento de sus atribuciones legales, además de otras responsabilidades de carácter político que no están necesariamente vinculadas con una obligación constitucional. Las funciones ejercidas dependen de dos conjuntos de factores que le determinan: los externos, que se refieren a la coyuntura histórica, cultura política, el diseño constitucional, el sistema de partidos y las relaciones entre las instituciones públicas; e internos, que se refieren a los legisladores, las características internas y capacidades de la legislatura, el entramado legal interno y sus prácticas y tradiciones parlamentarias. Las funciones ejercidas por la legislatura permite identificar el tipo de legislatura en determinado momento histórico y conocer cuál es su capacidad para la formulación de políticas, impulsar cambios de política y elaborar y reformar leyes.

La legislatura y sus funciones

La primer variable del análisis es el tipo de funciones ejercidas en cada período. Es común, pero erróneo, afirmar que los parlamentos y asambleas representativas son creadas exclusivamente para legislar, pues la evidencia empírica demuestra lo contrario, ya que muchas legislaturas sólo dan consentimiento a las normas que, con regularidad, se elaboran en sitios no relacionados con la actividad parlamentaria. La función legislativa, sin embargo, sigue siendo la más visible de las actividades parlamentarias pues arroja un producto final que será obligatorio para una sociedad determinada.

Las legislaturas de los estados modernos, independientemente de que formen parte de un régimen autoritario o democrático, suelen desempeñar funciones más o menos homogéneas, aunque con distintos grados de intensidad. Al menos existen siete tipos de funciones que constitucionalmente les

están designadas: a) legislativa, mediante la creación de nuevas disposiciones legales y modificación de las leyes vigentes en una sociedad; b) representación y gestión, que tiene como propósito proteger los intereses, valores y demandas de los ciudadanos dentro y fuera del ámbito legislativo; c) político-administrativa, que forman parte del proceso administrativo público mediante ratificación de nombramientos de la administración pública o las actividades propiamente burocráticas del Parlamento; d) de control, que es el conjunto de actividades para supervisar que los otros poderes cumplan sus responsabilidades dentro del marco normativo; e) jurisdiccional, es la función de aplicar el derecho en caso concreto de controversia; f) educativa, se ejerce mediante la relación que establecen los legisladores con la ciudadanía para informar sobre las actividades que desempeñan en sus tareas ordinarias; g) presupuestaria o “de bolsa”, que incluye todas las actividades que se realizan para diseñar y aprobar el ingreso y el gasto público del estado. Adicionalmente, hay tres tipos de funciones que desempeñan aunque no por obligación constitucional, sino como consecuencia de las necesidades del régimen político: h) legitimación de decisiones y de la vigencia de la estructura institucional, que en los regímenes autoritarios resulta de vital importancia ya que puede ser latente (mediante reuniones ininterrumpidas) o manifiesta (al brindar la aprobación formal de decisiones externas); i) reclutamiento y profesionalización de la clase política a través de su socialización y entrenamiento en las actividades parlamentarias, los partidos políticos capacitan a los liderazgos emergentes de las regiones o sectores; y j) opinión, que se cumple mediante la realización de debates de carácter político, reuniones con sectores de la sociedad, difusión de sus actividades o en foros de consulta.

No hay una sola función que pueda considerarse como la más importante de una legislatura porque, como se ha dicho, depende de las necesidades del régimen y de la actividad que desempeña en un momento histórico determinado. La evidencia comparada permite saber que en regímenes autoritarios, la Legislatura funge como órgano legitimador de las decisiones del gobierno y agencia reclutadora de las elites políticas². Por otro lado, en regímenes democráticos, la legislatura funge como contrapeso del Ejecutivo y supervisa la acción gubernamental mediante un sistema de comisiones complejo, comparte la responsabilidad del diseño del gasto público y dedica gran parte del tiempo y de sus actividades a la representación y la rendición de cuentas a la ciudadanía por sus decisiones. En este trabajo se describirá cuál es la principal función desempeñada por el Poder Legislativo mediante el análisis de sus actividades y asuntos discutidos y resueltos en su agenda cotidiana.

² Packenham (1970) así lo concluyó en su estudio sobre el Congreso de Brasil en su era autoritaria.

Es necesario resaltar que a pesar de que algunas funciones son difícilmente observables y difíciles de poner en marcha, se intentará describir cómo estas funciones fueron ejercidas con base en sus facultades constitucionales y a través de medidas adoptadas formalmente en el seno del Poder Legislativo.

Las relaciones Ejecutivo-Legislativo

La segunda variable del estudio son las relaciones entre los poderes. Al respecto se debe partir del hecho de que las legislaturas son instituciones funcionalmente adaptables dependiendo de las necesidades del régimen y la coyuntura histórica. Una de las funciones más notorias que puede desempeñar se encuentra en la esfera de la toma de decisiones, es decir, en su capacidad de formulación de leyes o influir en la elaboración de políticas. Esta posibilidad de influir está determinada por factores internos y externos a la propia Legislatura que determinan si el Poder Legislativo es marginal, influyente o determinante.

La tipología que aquí se emplea para identificar la ubicación de la Legislatura mexiquense es la propuesta por Norton,³ quien clasifica a las legislaturas por la capacidad señalada con base en su relación con el Poder Ejecutivo, es decir, en su capacidad de resistencia o de sumisión frente al titular de la autoridad gubernamental. Las legislaturas pueden ser de tres tipos: a) Legislaturas con capacidad de formulación de políticas (*policy-making*), que son legislaturas que cuentan con la capacidad de enmienda o rechazo a las iniciativas del Ejecutivo, formulan leyes o políticas relevantes y sustituyen las propuestas originales presentadas por el Ejecutivo por otras generadas en su interior; b) Legislaturas con capacidad de influencia sobre políticas (*policy-influencing*), que son legislaturas con capacidad de modificar las propuestas del Ejecutivo e incluso rechazarlas, pero no pueden sustituirlas o modificarlas sustantivamente; c) Legislaturas con escaso o nulo poder de afectar políticas (*no policy effect*), que son legislaturas que ni modifican ni rechazan medidas propuestas por el Ejecutivo, y tampoco pueden generar políticas para que sustituyan a las originadas por el Ejecutivo.

El criterio de clasificación no es normativo sino descriptivo ya que permite identificar la capacidad del órgano parlamentario con base en diversos criterios e indicadores. Por la disponibilidad de la información del caso estudiado, se describirá el origen de la producción legislativa y su respectivo procedimiento parlamentario. La tasa de éxito legislativo de las propuestas presentadas por los actores legitimados para ello y el tipo de resolución adoptada por el pleno, así como el papel que desempeñaron las comisiones dictaminadoras u otros órganos internos en el despacho de los asuntos legislativos. Se estudia también el origen

³ Norton (1984).

de la legislación relevante aprobada y si el procedimiento de aprobación fue detallado o, si por el contrario, los asuntos relevantes eran simplemente ratificados sin mayor análisis, eso con el fin de detectar la fuerza política de algunos actores sobre la actuación de los legisladores. También se identificarán los temas de los decretos aprobados por la legislatura con el objetivo de identificar cuáles asuntos eran prioritarios para los legisladores y los proponentes de las iniciativas.

La evolución institucional de una legislatura

La tercer variable de análisis es la institucionalización legislativa que se refiere al proceso mediante el cual una asamblea representativa adquiere atributos a lo largo del tiempo con el fin de obtener capacidad de influencia en las decisiones legislativas (Puente, 2006: 85). Este proceso no está necesariamente relacionado con la democratización sino con el papel que la legislatura juega en el sistema político. Una legislatura funcional para un sistema político autoritario donde simplemente legitima decisiones externas no necesariamente es institucionalizada, sin embargo, para que un régimen democrático funcione eficazmente, es necesario que cuente con instituciones políticas sólidas que garanticen que la voluntad expresada en las urnas se traducirá en políticas públicas. En ese caso, la institucionalización resulta requisito necesario, no suficiente, para el ejercicio de la representación parlamentaria y la deliberación política.

La institucionalización de una legislatura, entonces, tiene efectos visibles en el desempeño de los legisladores en el ejercicio de la función parlamentaria porque garantiza no sólo niveles de independencia política aceptables respecto de los otros poderes sino también capacidad técnica y organizacional para influir en las decisiones legislativas y estabilidad en sus procedimientos internos. El proceso de institucionalización es observable a partir de una serie de variables como estabilidad y permanencia, autonomía política y técnica, profesionalización de élites y órganos de apoyo, estructura organizacional, procedimientos y normatividad interna. Los indicadores analizados han sido: estabilidad y permanencia de la legislatura, autonomía política respecto del Ejecutivo, capacidad técnica y profesionalización legislativa, y el sistema de comisiones.

EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO

Las decisiones de una legislatura sólo pueden explicarse en su contexto específico. Las élites políticas posrevolucionarias de México crearon los más eficaces instrumentos de control político y centralización del poder con los que lograron

someter a los caciques locales y jefes políticos regionales, que impidieron la perpetuación en el poder de un personaje o grupo. Eso permitió que a pesar de que en el Estado de México se gestaron grupos políticos con liderazgos sólidos, y capacidad de interlocución y negociación en la esfera nacional, ninguno de ellos pudiera imponerse ante la autoridad presidencial y limitarse a administrar el poder local en la entidad, que no era una cuestión menor. Así, se entiende la llegada de algunos candidatos priístas a gobernador del estado que no gozaban del apoyo o simpatía del gobernador saliente⁴. El papel de la legislatura puede explicarse por el dominio que ejercían los gobernadores sobre los políticos locales y sus instituciones, aunque deberá indagarse cuán determinantes eran las decisiones del gobernante frente a la deliberación de un Congreso donde se reunían líderes de regiones y sectores locales, así como representantes de los grupos políticos priístas.

El contexto histórico político

En 1957, uno de los más distinguidos mexiquenses de la historia contemporánea fue electo gobernador de la entidad. Prestigiado médico y ex rector de la UNAM, Gustavo Baz Prada representó la posibilidad de alternancia entre los grupos políticos que dominaban entonces la entidad. Si bien no existía competencia electoral en los tiempos del régimen hegemónico priísta, su llegada permitió la circulación de las élites políticas locales y frenar la consolidación de los grupos afines a Isidro Fabela (Hernández Rodríguez, 1998: 117-161. Se podría pensar que la llegada de alguien hasta entonces con poca actividad en la política local⁵ tendría alguna dificultad en asumir rápidamente el control político de la entidad y disciplinar a los grupos en torno a su figura, sin embargo, como se verá adelante, no sólo logró imponer su autoridad política y moral sino que también abrió espacios a nuevos cuadros políticos, leales y confiables, que le permitieron contar con el respaldo de la mayoría del Congreso del estado a sus disposiciones. Baz impulsó una agenda de gobierno orientada a los temas sociales (salud, seguridad social y política agraria) y la política de fomento industrial. Aunque sólo para algunos de ellos requirió del apoyo de la Legislatura local (Jarquín y Herrejón, 1995: 167-173).

El Partido Revolucionario Institucional centralizó los procedimientos de selección de candidatos a las gubernaturas de las entidades federativas⁶ y eso permitió que los gobernadores en turno tuvieran escasas posibilidades de determinar a su sucesor como lo hacía el presidente de la república. Los gobernadores

⁴ Ver Hernández Rodríguez, 1998.

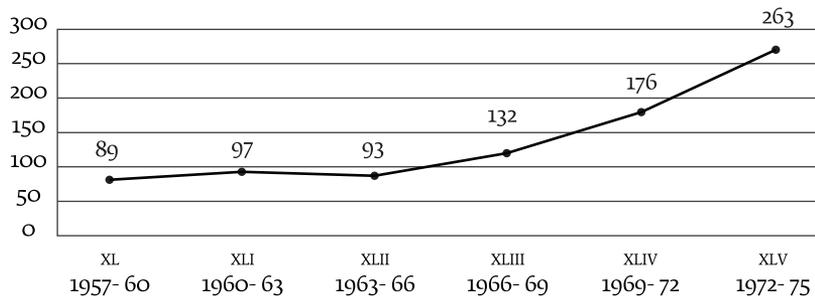
⁵ Gustavo Baz había sido gobernador en 1915, a los 21 años de edad, por algunos meses, pero su carrera profesional fue desarrollada en la ciudad de México hasta su llegada, por segunda vez, a la gubernatura mexiquense en 1957.

⁶ Ver Reyna, 2009.

inflúan en el proceso de selección de su sucesor y generaban condiciones favorables para sus grupos leales o desfavorables para sus opositores, pero esa no era condición determinante. Así, se explica que Juan Fernández Albarrán, quien no sólo había sido secretario general de Gobierno con Wencesalo Labra, presidente municipal de Toluca, diputado y senador, sino que también quien gozaba de la simpatía del presidente Adolfo López Mateos, sucediera en el cargo a Baz en 1963 y que lograra disciplinar a los grupos locales, algunos de ellos dentro de la Legislatura local (Hernández Rodríguez, 1998:142-161). Su agenda de gobierno, respaldada en el Congreso local, tuvo como prioridad orientar el gasto hacia obras públicas en la capital del estado y a los servicios públicos ⁷.

En 1969, Carlos Hank logra la nominación del partido oficial gracias a su cercanía con los liderazgos locales y algunos nacionales. Un talento especial para las relaciones públicas y las finanzas, además de los instrumentos institucionales y partidarios fueron factores clave para consolidar su poder local y su capacidad de maniobra sobre los legisladores locales. La actividad legislativa se vio incrementada por una razón fundamental: la convicción del titular del Poder Ejecutivo de la necesidad de actualizar el marco jurídico estatal, principalmente en materia administrativa y financiera local.

Gráfica 1. Número de Decretos Legislativos Aprobados
1957- 1975



Fuente: Elaboración propia con información de www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/legistel/decretos/-legislativo

⁷ Las críticas por atender prioritariamente a la capital del estado y desatender otras regiones, obligaron al gobernador Fernández Albarrán a argumentar lo siguiente al concluir su gestión: "Para Toluca no hubo preferencias injustas, sino atención a sus más urgentes necesidades como capital de un estado que progresa día con día y que dispone del más alto presupuesto de gastos en relación a los demás de la república. Las obras aquí realizadas tienen el decoro que corresponde a nuestra ciudad [...] y si pusimos pasión en estas obras sin perjuicio de las demás en el terreno estatal, fue la pasión del toluqueño auténtico que ama a su ciudad porque todo se lo debe a ella, pues en Toluca nació y crecí, en Toluca se formó mi mentalidad y se fortaleció mi espíritu" (Fernández Albarrán, 1969).

Es notorio el incremento de la actividad legislativa del Congreso mexiquense con la llegada de Carlos Hank González al gobierno estatal que se explica por su liderazgo político y capacidad mentora sobre los nuevos y tradicionales liderazgos locales del Estado de México. Como afirma Hernández Rodríguez ⁸, la influencia política de Hank se debió a su personalidad y habilidades en su forma de hacer política, y no debido al ejercicio de poder autoritario, controles arbitrarios o control monopólico de los recursos, pues supo combinar el tradicionalismo y el impulso de reformas modernizadoras en materia financiera y algunos avances en materia política.

Del análisis del total de decretos aprobados por el Poder Legislativo que se detalla en el cuadro 1, se pueden observar tres fenómenos claros: 1) la principal actividad de las legislaturas entre 1957 y 1976 fue la de regular la administración de los municipios y crear el marco normativo necesario para el funcionamiento de los ayuntamientos, el porcentaje del total de asuntos municipales aprobados estuvo entre 30% y 54% en las seis legislaturas estudiadas; 2) la segunda actividad con mayor número de decretos fue la materia económico-financiera, que incluyó una serie de decretos que fueron aprobados sin mayor discusión en las legislaturas, en particular, los referentes a las leyes de ingresos y presupuestos de egresos que enviaba el Ejecutivo y que eran aprobados casi inmediatamente, así como otros instrumentos de deuda pública y financiamiento que requería la autorización expresa del Poder Legislativo; 3) el número de decretos legislativos aprobados durante el período de gobierno de Carlos Hank González fue notoriamente superior al resto en casi todos los sectores y ello no se puede explicar por algún aumento en las facultades del Poder Legislativo, sino por el hecho de que el programa de gobierno estatal impulsado por el gobernador requería de modificaciones legales y constantes autorizaciones del Congreso para su efectiva implementación. En ese sentido, es necesario resaltar que Baz y Fernández Albarrán tuvieron el control político de la institución legislativa y lograron la aprobación de sus proyectos, pero Hank González fue más allá porque no sólo logró controlar a los legisladores sino convertir ese respaldo legislativo en una institución más activa y una aliada incondicional de la política del gobierno estatal y su proyecto político personal.

⁸ Hernández Rodríguez, 2005: 271-272.

CUADRO 1. NÚMERO Y PORCENTAJE DE DECRETOS LEGISLATIVOS POR SECTOR Y PERÍODO DE GOBIERNO/LEGISLATURA						
LEGISLATURA Y PERÍODO DE GOBIERNO						
SECTOR	Baz		Fernández		Hank	
	XL 57-60	XLI 60-63	XLII 63-66	XLIII 66-69	XLIV 69-72	XLV 72-75
Económico-financiero	29 33%	21 22%	24 26%	19 14%	40 23%	57 22%
Seguridad y Justicia	1 1%	4 4%	10 11%	5 4%	4 2%	8 3%
Social	7 8%	10 10%	7 8%	11 8%	8 5%	18 7%
Administrativa estatal	6 7%	4 4%	4 4%	8 6%	8 5%	19 7%
Administrativa municipal	31 35%	37 38%	28 30%	71 54%	85 48%	110 42%
Política	8 9%	12 12%	10 11%	10 8%	23 13%	33 13%
Pensiones	4 4%	5 5%	0 0%	4 3%	3 2%	0 0%
Otros	3 3%	4 4%	10 11%	3 2%	5 3%	18 7%
Total	89 100%	97 100%	93 100%	132 100%	176 100%	263 100%

Fuente: Elaboración propia con información del Archivo de la Gaceta del Gobierno del Estado de México.

Es notorio que las reformas en materia política también se fueron incrementando en la medida en que resultaba inevitable el reconocimiento de la presencia de los partidos políticos opositores al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y que, en los años sesenta tuvieron mayor presencia en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Mientras que en cada uno de los períodos de gobierno de Baz y Fernández Albarrán los decretos legislativos en materia política fueron 20, con Carlos Hank los decretos en esa misma materia fueron 56, es decir, aún mayor al de los dos sexenios anteriores. Algo similar sucede con los decretos en materia económico-financiera que con Gustavo Baz son 50, con Fernández Albarrán fueron 43, mientras que con Hank González se aprobaron 97, dos veces más que los anteriores gobiernos.

En esos años, la presencia del PRI era absoluta en la integración del Congreso⁹, aunque existían partidos con presencia en la entidad como el Partido

⁹ Hasta 1975 cuando, como consecuencia de la reforma político electoral de febrero de 1974 que incorporó la figura de diputados de partido, la oposición logró obtener tres diputaciones. El Partido Acción Nacional colocó a

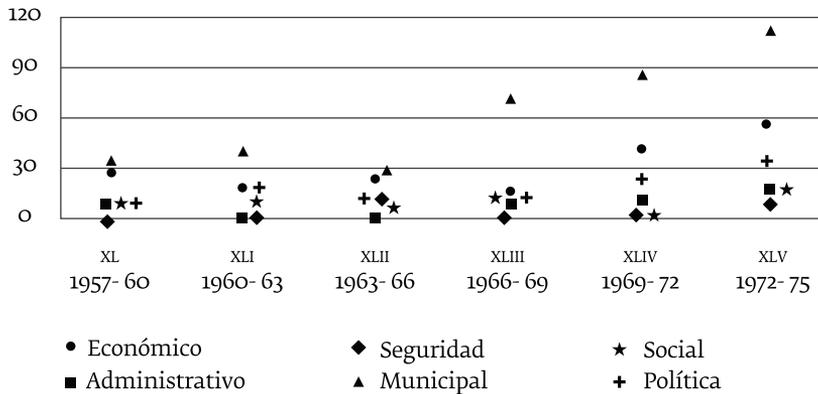
Acción Nacional y el Partido Popular Socialista, éstos no contaban con el respaldo suficiente para ganar algún distrito de mayoría relativa. El PRI fue construido por una compleja y funcional red corporativa que sectorizó a cualquier movimiento social mediante el otorgamiento de beneficios a cambio de disciplina y lealtad. De igual forma operaba el partido para cooptar líderes sociales y dirigentes políticos en las comunidades, quienes a través de las múltiples organizaciones en sus sectores obrero, campesino y popular, podían construir una carrera política exitosa, siempre que contaran con los atributos de disciplina, lealtad y confiabilidad para el partido y para quien ejercía el liderazgo de la clase política priísta estatal: el gobernador en turno. No extraña entonces que las decisiones de las legislaturas en una época donde no existía competencia electoral, ni oposición al interior de la legislatura, las decisiones fuesen tomadas fuera del Congreso y éste simplemente ratificara las propuestas de los gobernadores.

Actividad legislativa en el Congreso del Estado de México¹⁰

La principal tarea en materia legislativa del Congreso mexiquense durante el período estudiado fue aprobar normas en dos materias fundamentales: administración municipal y economía y finanzas. Como se observa en la gráfica 2, la tendencia en el número total de decretos aprobados en estas dos materias fue mayor al resto en todos los períodos y su incremento es drástico en la segunda mitad del gobierno de Fernández Albarrán y la tendencia continúa en el sexenio de Carlos Hank. Las referencias que aquí se hacen respecto de las legislaturas con respecto a los períodos del gobierno estatal se justifican porque la mayor parte de los decretos aprobados fueron iniciativas del Ejecutivo, debido a la limitada autonomía con que contaba la legislatura y al dominio casi absoluto sobre el procedimiento legislativo de los titulares del Ejecutivo.

María Soledad Ávila González y Héctor González Schmall, mientras que el Partido Popular Socialista logró una diputación para Alfredo Reyes Contreras, todos designados mediante el principio de representación proporcional (J.A. Delgado Guerrero, comunicación personal, Mayo 28, 2010).

¹⁰ La fuente de información ha sido, en la mayor parte de la investigación, las Actas de Debates del Poder Legislativo en su formato digitalizado por la LV Legislatura (Téllez, 2006a y 2006b). El registro de referencia puede presentar algunas omisiones o imprecisiones, que sin embargo, no cambian el sentido en la interpretación de los datos.

Gráfica 2. Decretos del Poder Legislativo por sector y período
1957- 1975

Fuente: Elaboración propia con información de *Gaceta del Gobierno* del Estado de México

El Poder Legislativo estaba facultado para legislar en muy diversas materias y para fiscalizar la acción gubernamental estatal y municipal, pero la abdicación de esas funciones fue producto de tres factores básicos: el diseño institucional del régimen político, el monopolio político-electoral del PRI y la estructura de incentivos para la disciplina parlamentaria de los legisladores. El primero de estos factores era explícito por la concentración de facultades legales en manos del titular del Ejecutivo que le permitían llevar las riendas del gobierno estatal sin la necesidad de rendir cuentas al Poder Legislativo cuya capacidad de supervisión a las tareas de los funcionarios públicos era limitada. Sin embargo, la debilidad del Congreso frente al Ejecutivo no estaba sólo en el diseño constitucional y la regulación de la dinámica de las relaciones interinstitucionales sino en las prácticas que se derivaban de los acuerdos políticos de las élites políticas posrevolucionarias. El partido único es el segundo factor debido a que se convirtió en el instrumento privilegiado para el control de las expresiones sociales y para la administración de acceso al poder político en las entidades, cuya regencia estatal quedaba en manos del Gobernador de la entidad, pero el órgano central y las directrices del Comité Nacional eran definidas desde el centro del país por el Presidente de la república, a quien debían rendir cuentas los gobernadores. El monopolio electoral del partido oficial llevó a la consolidación de prácticas autoritarias que solían ser más violentas a nivel local y eso prevenía el surgimiento de posibles actores disidentes u opositores al régimen. El tercer factor está ligado al monopolio partidista, ya que las carreras políticas de los legisladores dependían, en gran medida, de la disciplina que mostraran en el ámbito legislativo y de la lealtad al partido que refrendaran al partido desde la tribuna parlamentaria. El coordinador del grupo

fungía como el responsable de la administración de incentivos y recursos con los que podía estimular la disciplina o, en contrario, minar las oportunidades de ascenso en la carrera política de los legisladores locales pues a quien éste rendía cuentas era al Gobernador de la entidad y no al comité estatal o nacional. En el cuadro 2 se enlistan los presidentes de la Gran Comisión del Congreso del Estado en el período analizado. Fueron ellos, los responsables de la disciplina de los legisladores locales, de la administración de los recursos económicos y políticos de la legislatura local y los interlocutores con el Gobernador de la entidad. La configuración del proceso político local permitía asegurar la disciplina y sumisión de los legisladores ante la autoridad del Ejecutivo, y la limitada (y en períodos, prácticamente nula) autonomía para promover propuestas legislativas por parte de los legisladores, como se hace evidente en la producción legislativa de las seis legislaturas aquí analizadas.

CUADRO 2. LÍDERES DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO (1957-1975)		
LEGISLATURA	PRESIDENTE DE LA GRAN COMISIÓN	DISTRITO / CABECERA
XL, 57-60	Arturo Cejudo Pingarrón	Toluca
XLI, 60-63	José Luis García Becerril	Tenango del Valle
XLII, 63-66	Antonio Vilchis Hernández	Toluca
XLIII, 66-69	Carlos Gómez Hernández	Sultepec
XLIV, 69-72	Juan Monroy Pérez	Naucalpan
XLV, 72-75	Leonardo Muñoz López	Zumpango

Fuente: Arana Pozos (2002).

La función legislativa del Congreso mexiquense fue limitada por su incapacidad para proponer asuntos diferentes a los enviados por el Ejecutivo. Las relaciones Ejecutivo-Legislativo se pueden observar no sólo por los vetos o las controversias como suele suceder en gobiernos divididos, sino por el origen de la agenda legislativa y los asuntos aprobados por la legislatura. El cuadro 3 muestra el número de iniciativas presentadas tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo y se miden sus respectivas tasas de éxito y la contribución de cada iniciador respecto del total de la producción legislativa aprobada en el Congreso.

CUADRO 3. ORIGEN DE LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO 1957-1975 ¹¹

LEGISLATURA	INICIATIVAS DEL EJECUTIVO	INICIATIVAS DEL EJECUTIVO APROBADAS	TASA DE ÉXITO	CONTRIBUCIÓN	INICIATIVAS DE DIPUTADOS	INICIATIVAS DE LEGISLADORES APROBADAS	TASA DE ÉXITO	CONTRIBUCIÓN
XL, 57-60	38	33	87%	89%	5	4	80%	11%
XLI, 60-63	32	25	78%	86%	4	4	100%	14%
XLII, 63-66	37	33	89%	97%	2	1	50%	3%
XLIII, 66-69	26	22	85%	100%	0	0	0%	0%
XLIV, 69-72	41	38	93%	95%	0	0	0%	0%
XLV, 72-75	70	67	96%	96%	4	3	75%	4%

Fuente: Elaborado con información de las actas de debates del Congreso del Estado de México.

Es evidente en el cuadro 3 que el principal legislador durante esas seis legislaturas fue el gobernador de la entidad. Incluso, en la XLIII (1966-1969) y XLIV (1969-1972) legislaturas, los gobernadores Fernández Albarrán y Hank González, respectivamente, fueron los únicos iniciadores de proyectos legislativos, mientras que los diputados eran simples observadores de la intensa actividad legislativa impulsada por los titulares del Ejecutivo. Además del monopolio ejercido en la práctica para el inicio del procedimiento legislativo, los gobernadores mexiquenses fueron también muy exitosos, ya que alrededor sus tasas de éxito oscilaron entre el 78 y el 96%. La contribución al total de productos legislativos aprobados fue menor con Gustavo Baz que osciló entre 89% y 86% en las dos legislaturas de su período gubernamental, mientras que Fernández Albarrán fue el más exitoso en su tasa de contribución que pasó de 97% a 100% y Hank González también se mantuvo entre 95% y 96% de la totalidad de legislación aprobada en la entidad. Los datos son contundentes respecto al monopolio de la actividad legislativa en manos del gobernador de la entidad, y la debilidad política de la institución parlamentaria. Esto no significa que la legislatura no cumpliera con otras funciones importantes de carácter político o social, sino que específicamente respecto a la función legislativa, ésta fue una actividad que fue cedida al titular del Ejecutivo, sin importar su perfil personal sino la autoridad ejercida oficialmente.

El Poder Legislativo del Estado de México ha sido sujeto de modificaciones en su diseño institucional pero, en el período comprendido entre 1957 y 1975, las

¹¹ Se incluye exclusivamente el número de reformas al régimen jurídico y creación de nuevas leyes. No se incluyen decretos sobre asuntos particulares, económicos o permisos.

reformas constitucionales sobre las facultades, integración o aspectos internos del Congreso mexiquense fueron mínimos hasta antes de la llegada de Carlos Hank al poder que también coincide con una inevitable época de liberalización política a la que no podían resistirse los regímenes políticos subnacionales. En el gobierno de Baz y Fernández Albarrán sólo se realizaron dos reformas constitucionales sobre el Poder Legislativo, es decir un promedio de una reforma de este tipo cada cuatro años, mientras que entre 1969 y 1975 se realizaron diez reformas constitucionales en la misma materia, cerca de dos reformas anualmente.

La reformas constitucionales sobre el Poder Legislativo giraron en torno a su integración y facultades pues desde 1951 quedó establecido que los períodos legislativos serían de tres años sin posibilidad de reelección inmediata. Tres de las reformas constitucionales en el período fueron para actualizar el número de ciudadanos que debían constituir un distrito electoral y, posteriormente, para incluir la participación de diputados de partido. También, en 1972 se modificó la edad necesaria para ser diputado, pasó de 25 a 21 años cumplidos además de flexibilizar la residencia efectiva mínima en el estado o distrito, que pasó a ser de cinco años a un año. Adicionalmente, se realizaron varias reformas a leyes entonces vigentes y se crearon nuevas leyes en diversas materias, aunque destacaron las relativas al desarrollo industrial en el período de gobierno de Gustavo Baz, de seguridad en el período de Fernández Albarrán y en materia económica en el de Carlos Hank.

Una pieza muy relevante presentada por el gobierno de Fernández Albarrán fue la nueva Ley Electoral que dio algunos pasos hacia la apertura del sistema electoral al integrar en la Comisión Estatal Electoral a los representantes de hasta tres partidos políticos y buscó los primeros esfuerzos de despartidizar las comisiones distritales al integrarlas por “tres ciudadanos nombrados por la Comisión Estatal Electoral, residentes en el distrito respectivo, que tengan modo honesto de vivir, que no desempeñen ninguna (*sic*) cargo o empleo público, que sean de reconocida probidad y de cultura bastante para el desempeño de sus funciones”¹². No estaban facultadas para calificar las elecciones pero sí para organizarlas y hacer los cómputos. Intocable permaneció el derecho de los legisladores para calificar la elección de sus propios miembros y sus resoluciones seguirían siendo definitivas e inatacables. Sin embargo, fue hasta el gobierno de Hank cuando la XLV Legislatura aprobó una iniciativa más sustantiva en materia electoral cuya exposición de motivos asumía que el objetivo de la reforma constitucional era simplemente permitir la participación de las minorías, “obviamente que al dar a las minorías la posibilidad de concurrir al Congreso del estado no por ello habrá de permitirse que decidan, pues la decisión es privilegio exclusivo del pueblo

¹² Ley Electoral del Estado de México, 1966, art. 14.

en ejercicio de su soberanía y responsabilidad de quien lo presenta en forma mayoritaria”¹³. Esta reforma, aprobada el 2 de febrero de 1974, es decir apenas una semana después de ser presentada, creó la figura de diputados de partido que “serán acreditados de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan obtenido en relación a los demás candidatos del mismo en partido, en sus respectivos distritos”, el umbral de votación era 1.5% y le correspondería un diputado a ese porcentaje e igualmente a 3% le correspondían dos diputaciones, como de hecho sucedió con el PPS y el PAN en las elecciones del año siguiente.

En general, por su capacidad limitada para promover cambios en la legislación de manera autónoma y, por el contrario, su explícito sometimiento a la voluntad de actores externos como el gobernador en turno o el partido de gobierno, el Congreso del Estado de México del período 1957 a 1975 puede ser clasificado como una legislatura sin capacidad de decisión legislativa, pero funcional para lo que su régimen le demandaba: legitimidad en las decisiones del gobierno. En todo el período analizado no tuvo variaciones significativas en ninguna de las variables excepto por el aumento en el monto total de legislación aprobada y decretos publicados, pero el origen de los mismos siguió siendo predominantemente del titular del Ejecutivo y sin capacidad de rechazo. Aquí, se debe precisar que el gobernador de la entidad no era un actor sin límites sobre sus acciones, sino que estos límites no los imponía la Legislatura local, sino otros actores nacionales y destacadamente el presidente de la república y el Comité Ejecutivo Nacional del PRI.

Institucionalización del Congreso del Estado de México 1957-1975

La estabilidad del régimen de partido único en México estuvo asegurada a nivel local en las décadas de los cincuenta y sesenta. Las legislaturas locales, como la del Estado de México, se caracterizaron por su inmovilismo institucional, aún cuando no existía parálisis legislativa. Tres indicadores nos permiten distinguir este fenómeno: los recursos empleados para su funcionamiento; la complejidad organizacional de su sistema de comisiones legislativas, y la estabilidad en el trabajo parlamentario observado a través de la programación de sesiones del pleno.

El monto presupuestal asignado al Congreso y su distribución interna sirven como indicador de la complejidad estructural de una asamblea representativa. La XL Legislatura, que inició sus actividades en 1957, contaba con una precaria estructura institucional que incluía un reglamento de principios de siglo y un reducido presupuesto que apenas le permitía solventar las más apremiantes necesidades para el pago de los servicios públicos y el pago de dietas de los legisladores. El primer presupuesto aprobado por esa legislatura fue el correspondiente

¹³ Citada por Lujambio, 2000: 46.

al ejercicio fiscal de 1958 que asignó 1.18% del total del presupuesto estatal para el Poder Legislativo. La estructura del Poder Legislativo era prácticamente inexistente pues en el área de servicios parlamentarios y administrativos incluía a un oficial mayor, dos taquígrafos, y dos conserjes de intendencia, mientras que el área de glosa era más numerosa e incluía un contador mayor, un jefe de sección y veintiún glosadores, cuatro taquimecanógrafos y un archivista. La dieta de los trece diputados era de tres mil pesos mensuales, nada comparables con los diez mil pesos que ganaba mensualmente el gobernador Baz. La dieta de los legisladores era incluso menor que la de los directores generales de oficinas de gobierno que ganaban 3.5 mil pesos mensuales, aunque equivalente al de los seis magistrados numerarios y dos magistrados supernumerarios del Poder Judicial de la entidad. Adicionalmente, los diputados se compensaban con 500 pesos mensuales para cada uno de ellos bajo el concepto de “gastos de representación”.¹⁴

Los gastos que el Poder Legislativo tenía autorizados eran únicamente los correspondientes a remuneraciones (sueldos de empleados y dietas de diputados), gastos de administración (para el pago de energía eléctrica, servicios telefónicos y telegráficos) y otros montos para gastos menores o extraordinarios. Es decir, la complejidad estructural de la Legislatura era prácticamente inexistente para la tarea legislativa o cualquier otra función, excepto por la de control, aunque ésta no era ejercida para supervisar la acción del gobierno estatal sino para la fiscalización y glosa de los ayuntamientos.

La misma distribución presupuestal y la estructura del gasto se mantuvo por varias legislaturas. Fue hasta 1971, en la XLIV Legislatura, cuando el proceso presupuestario fue regulado por la nueva Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado de México, cuyo proyecto original fue presentado por el gobernador Hank y aprobado por unanimidad y sin discusiones, quince días después de su introducción al Congreso. Esa nueva ley estableció obligaciones para el Ejecutivo en materia de colaboración con los otros poderes y definió aspectos que en la Constitución y otros ordenamientos vigentes eran vagos, por ejemplo, la exclusividad del Ejecutivo para presentar el proyecto de presupuesto y las partes que deben integrarlo: exposición de la situación hacendaria, estimación de ingresos, previsión de egresos mediante ramos que incluirían desde entonces “Inversiones, Erogaciones Especiales y Deuda Pública” e informes financieros y datos estadísticos relacionados con la política hacendaria. Adicionalmente se acordó la estructura del capitulado del presupuesto¹⁵, el procedimiento de

¹⁴ Gobierno del Estado de México, 1958.

¹⁵ Los capítulos que podrían emplearse a partir de entonces fueron: servicios personales, compra de bienes para administración, servicios y gastos generales, transferencias, adquisición de bienes para fomento y conservación, obras públicas y construcciones, inversiones financieras, erogaciones suplementarias y cancelación de pasivo (Gobierno del Estado de México, 1972: 29).

presentación, que será a más tardar el 15 de diciembre de cada año, y de aprobación por parte del Legislativo, al que se le facultó para modificar el proyecto, siempre que la propuesta estuviera acompañada por la iniciativa de ingresos en caso de que se alterara el equilibrio presupuestal. Finalmente, quedó prevista la posibilidad de realizar reformas al presupuesto a lo largo del año, previa propuesta de la Dirección General de Hacienda y aprobación del Legislativo.

Para 1972 el número de diputados había aumentado a quince por la actualización constitucional sobre el número de electores por distrito electoral. La dieta de los legisladores había incrementado a 4 000 pesos mensuales y los gastos de representación había aumentado a 2 000 mensuales para cada diputado. También se creó una partida de “compensaciones” por 123.6 mil pesos anuales que eran repartidos entre los diputados pero discrecionalmente. La estructura de servicios parlamentarios se mantuvo casi intacta al prever únicamente a un oficial mayor y un subjefe de departamento, un secretario parlamentario, y dos jefes de oficina, el resto del personal pertenecía al área administrativa y de Glosa (7 contadores, 4 oficinistas, 2 archivistas, 25 glosadores y 2 conserjes de intendencia). Los diputados no tenían la posibilidad de contratar a ningún colaborador o asesor, y el presupuesto del Poder Legislativo representaba ahora 0.25% del presupuesto de la entidad.¹⁶

El Poder Legislativo del Estado de México no requería de una estructura compleja en su interior pues toda la información que necesitaba provenía de las oficinas de gobierno que no sólo eran fuente de información sino de recursos públicos para ejercer en los municipios y distritos de la entidad. Eso explica porqué la fiscalización y acciones de control parlamentario sobre las dependencias gubernamentales fue mínima en esas seis legislaturas del Congreso mexiquense, el cual además funcionaba dentro de un régimen político de pluralismo limitado a nivel estatal y nulo en la integración de la legislatura. Si bien diversas corrientes, grupos y sectores sociales convivían en el seno del Poder Legislativo local, la pluralidad política estaba limitada porque no estaban representados los partidos políticos diferentes al del gobierno y eso causaba un exiguo control parlamentario.

El sistema de comisiones del Poder Legislativo local contaba con un relativo paralelismo a la estructura burocrática estatal a pesar de que respondía a la lógica de la legitimación de las decisiones legislativas tomadas desde el gobierno. El reglamento interior del Congreso de la entidad, aprobado en 1918, consideraba la existencia formal de quince comisiones permanentes¹⁷ pero su artículo 55 dejaba

¹⁶ Gobierno del Estado de México, 1972.

¹⁷ Las comisiones ordinarias del Reglamento original eran: 1. Puntos Constitucionales, 2. De Justicia, 3. De Legislación, 4. De Gobernación, 5. De Hacienda, 6. De Instrucción Pública, 7. De Fomento, 8. De Trabajo y

abierta la posibilidad de la mayoría legislativa para crear nuevas comisiones o disminuir las existentes según las necesidades de la actividad legislativa, sin necesidad de una reforma al reglamento, como efectivamente sucedió a lo largo de la historia del Poder Legislativo mexiquense en el siglo XX. Independientemente de la Gran Comisión que concentraba poderes y estaba facultado para nombrar y remover a los integrantes de cada comisión.¹⁸

En la XL Legislatura hubo dos tipos de comisiones permanentes: por un lado, las temáticas y, por otro lado, las procedimentales¹⁹. En el primer grupo se instalaron y funcionaron formalmente las comisiones de Hacienda, Justicia, Puntos Constitucionales, Gobernación, Instrucción Pública, Trabajo y Previsión Social, Obras Públicas, Estadística y División Territorial, Policía y Peticiones, Fomento Industrial, y Comunicaciones. En el segundo grupo estaban las comisiones de Gran Jurado, Revisora de Credenciales, Corrección de Estilo, Legislación, Poderes e Inspectoría de la Contaduría de Glosa. El número de comisiones en las legislaturas subsecuentes aumentó para incluir temas de la agenda de gobierno, que abarcaba materias como Dirección de Pensiones, Agricultura, Salubridad y Asistencia (a partir de la XLIII Legislatura), y Turismo, Planificación Industrial y Ganadería (a partir de la XLIV Legislatura). Los órganos de gobierno y dirección eran dos: por un lado, la Gran Comisión, integrada por los cinco legisladores que formaban la cúpula interna del Poder Legislativo, y por otro lado, la Mesa Directiva que era el órgano de dirección de las sesiones, renovada mensualmente e integrada por un presidente, un vicepresidente y dos secretarios.

La principal función de una legislatura en un régimen autoritario es la legitimación latente que transmite una imagen de normalidad institucional mediante su reunión ininterrumpida y regular (Packenham, 1970: 87-88). Por ello, uno de los indicadores de esta variable es el número de sesiones por legislatura, independientemente de su capacidad real de fiscalización o legislación. Como se describe en el cuadro 4, los períodos ordinarios de sesiones, que entonces era uno anualmente, permanecieron inalterados y se cumplieron tal como estaban establecidos por la Constitución de la entidad. El número de sesiones en períodos ordinarios sólo se vio incrementado en la XLV Legislatura, mientras que las sesiones en períodos extraordinarios aumentó significativamente en el gobierno de Carlos Hank como se observa en la última columna del mismo cuadro. La Constitución estableció

Previsión Social, 9. De Guerra y Milicia, 10. De Poderes, 11. De Corrección de Estilo, 12. Inspectoría de la Contaduría, 13. De Estadística y División Territorial, 14. Sección del Gran Jurado, y 15. De Policía y Peticiones.

¹⁸ Excepto por los miembros de la Comisión de Policía y Peticiones que eran los integrantes de la mesa y los de la Sección de Gran Jurado que era nombrada tras un proceso de insaculación.

¹⁹ La mayoría de las comisiones eran unitarias, es decir estaban integradas únicamente por un legislador, de acuerdo con la reforma al Reglamento para el Gobierno Interior aprobada en 1931, excepto por la de Gran Jurado que se integraba por tres miembros.

originalmente dos períodos ordinarios de sesiones: el primero, de septiembre a noviembre; y el segundo, de marzo a mayo. Posteriormente se redujo a un solo período anual de sesiones que se efectuaba de septiembre a diciembre,²⁰ pero en la reforma de 1971 se estableció que ese período se ampliaría hasta el 31 de enero del año siguiente, con lo cual se amplió el número total de sesiones ordinarias y ello explica parcialmente el aumento de sesiones pues se refiere exclusivamente a las sesiones ordinarias. Asimismo, a partir de 1971 se obligó al presidente de la Diputación Permanente a informar de las razones que originaran la convocatoria a períodos extraordinarios de sesiones, para formalizar una práctica que ya se venía realizando con antelación.

CUADRO 4. SESIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS POR LEGISLATURA				
LEGISLATURA	PERÍODOS ORDINARIOS	NÚMERO DE SESIONES EN PERÍODOS		NÚMERO DE SESIONES EN EXTRAORDINARIOS
		ORDINARIOS	EXTRAORDINARIOS	
XL, 57-60	3	68	4	26
XLI, 60-63	3	62	7	37
XLII, 63-66	3	60	6	22
XLIII, 66-69	3	60	7	24
XLIV, 69-72	3	69	5	55
XLV, 72-75	3	82	6	59

Fuente: Actas de Debates del Congreso del Estado de México.

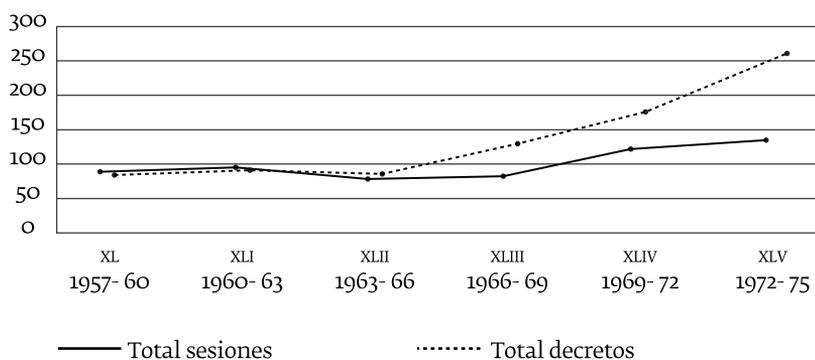
La necesidad de otorgar legitimidad a las decisiones legislativas, que como se ha documentado, se originaban casi exclusivamente en las oficinas del Ejecutivo y no en los recintos parlamentarios, hizo que los titulares del Ejecutivo convocaran a constantes períodos extraordinarios de sesiones para formalizar la aprobación de nuevas leyes y algunas reformas legales. A mayor necesidad de legitimar decisiones, mayor es el número de sesiones del Pleno del Congreso. Durante el gobierno de Juan Fernández Albarrán hubo una menor actividad legislativa sin embargo el gobernador fue mucho más activo y efectivo como legislador pues prácticamente la totalidad de los decretos legislativos aprobados fueron originados por él.

En la gráfica 3 se puede observar la tendencia al alza –aunque parcialmente estancada en el gobierno de Fernández Albarrán– del número de sesiones totales por cada legislatura del Congreso mexicano. Destaca la coincidencia en el

²⁰ La primera reforma en ese sentido fue el 25 de septiembre de 1929 para que el primer período concluyera a más tardar el 31 de diciembre y el segundo incluso el 31 de julio; la reforma constitucional de 1935, durante el gobierno de José Luis Solórzano, redujo a un período anual de sesiones del 1 de septiembre al 31 de diciembre; y en la reforma de 1944 se estableció que el inicio sería el 5 de septiembre y no podría prolongarse más allá del 31 de diciembre.

aumento del número total de sesiones con la aprobación de decretos legislativos por legislatura con los decretos aprobados por la legislatura. Es decir, la actividad formal de otorgar el sello de aprobación a las iniciativas tiene una correspondencia con el número de sesiones realizadas por el pleno. Las reuniones de la Legislatura fueron la principal fuente de legitimación de las leyes, aún cuando el origen fuera casi exclusivamente del titular del gobierno.

Gráfica 3. Total de sesiones y decretos aprobados por legislatura



Fuente: Actas de Debates del Congreso del Estado de México.

Desde su publicación en 1918, el Reglamento para el Gobierno Interior de la Legislatura del Estado de México fue reformado en cinco ocasiones antes de la promulgación del reglamento de 1972. Todas las reformas previas fueron mínimas y estuvieron dirigidas a detallar algunos procedimientos para la calificación de elecciones y la celebración de juntas previas, además de la discutida facultad de la Comisión permanente para conocer los expedientes de elecciones municipales cuando el Congreso no estuviera reunido. El nuevo Reglamento para el Gobierno Interior aprobado al final de la LXIV Legislatura que ordenó las actividades de las sesiones, formalizó la creación de un nuevo sistema de comisiones e incluyó materias que ya existían pero que no estaban reglamentadas ²¹. Sin embargo, este nuevo ordenamiento conservó la estructura, procedimientos y facultades previstos en el reglamento de principios del siglo, es decir, a pesar de ser publicado como un nuevo reglamento fue una actualización sobre algunas disposiciones internas menores. Por ello, el decreto más relevante para la institucionalización de las actividades del Congreso y, particularmente, para ejercer la función de control, fue la aprobación de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo publicada en septiembre de 1972 y en la cual

²¹ Turismo, Economía e Industria, y Salud Pública. Además de una comisión ordinaria de Asuntos Electorales.

se diseñó la estructura, funciones y facultades de la Contaduría; las obligaciones, responsabilidades y otras disposiciones aplicables a los funcionarios estatales y municipales; y, los requisitos para desempeñar el cargo de contador.

En síntesis, los recursos económicos destinados a la Legislatura fueron mínimos, apenas los suficientes para pagar a algunos empleados y las dietas; el sistema de comisiones legislativas era prácticamente inexistente porque no había deliberación ni decisiones colectivas (al estar integradas por un solo legislador) sino un procedimiento diseñado para otorgar la aprobación a los proyecto y no para enriquecerlos o discutirlos; el elevado número de sesiones, sin debate en el pleno ni en comisiones, confirma cómo el Poder Legislativo del Estado de México, entre 1957 y 1975 tuvo funcionalidad para el régimen a pesar de la precariedad institucional con la que se desempeñó.

CONCLUSIÓN

La estabilidad política del Poder Legislativo del Estado de México contrasta con su irregular capacidad para ejercer sus funciones legislativas en distintos momentos históricos y su limitada influencia en los procesos decisorios. La etapa estudiada en este capítulo demuestra un evidente desequilibrio de poderes en favor del titular del Ejecutivo. El Congreso del Estado entre 1957 y 1975 sirvió, principalmente, para otorgar el sello de aprobación a las decisiones del gobernador y así legitimar piezas legislativas elaboradas fuera del ámbito parlamentario, y propiciar la participación de los diversos grupos políticos locales y regionales que militaran en el partido que controlaba la totalidad de los espacios de representación parlamentaria. Si bien algunos de estos grupos eran antagónicos al interior del PRI, el régimen político les brindaba la oportunidad de participar en la legislatura que servía como foro de expresión de los liderazgos regionales o sectoriales. Las principales funciones de la legislatura en los seis períodos legislativos fueron brindar legitimidad a la legislación, y el reclutamiento y profesionalización de la clase política local. La función de control se ejerció sólo para supervisar las finanzas de los ayuntamientos pero no del gobierno estatal.

Como consecuencia del desequilibrio de poderes y del control que el Ejecutivo ejercía sobre la acción de los legisladores, el proceso de institucionalización legislativa sufrió un severo estancamiento. Tres indicadores confirman la pobre capacidad institucional: un escaso presupuesto, la ausencia de un equipo de apoyo técnico especializado que era nulo en esa época y un sistema de comisiones inoperante como mecanismo deliberativo pero efectivo como estrategia legitimadora de decisiones del Ejecutivo.

Como se ha dicho antes, el trabajo de una legislatura es complejo pues no se circunscribe a la creación o reforma de normas legales. Particularmente, en regímenes en procesos de cambio institucional como el que entonces daba inicio, la legislatura desempeña un papel relevante en tanto que en su seno participan diversas corrientes y grupos que formaban parte del régimen. Sin embargo, la ausencia de voces disidentes u opositoras impidió la indispensable tarea de parlamentar y construir un foro de discusión que expresara las opiniones diversas de la sociedad. Se puede afirmar, que entre 1957 y 1975 se vivieron los últimos años de una legislatura que abdicó de sus facultades otorgadas en la Constitución pero que fue efectiva para las necesidades que se le impusieron en los años del partido único. En ese sentido, el Poder Legislativo mexiquense fue capaz de funcionar efectivamente para un régimen de partido único pero incapaz de propiciar condiciones democráticas de deliberación parlamentaria como en los años siguientes se exigió. Así, en los años siguientes los legisladores advirtieron que la pluralidad política era una realidad que no podía negarse y que propiciaría tanto el equilibrio de poderes como la deliberación plural que cualquier parlamento requiere. Chardenagor²² recuerda que la adaptación es la única tradición parlamentaria, máxima que se confirma con un breve repaso a la historia reciente del Congreso del Estado de México que logró adaptarse a las circunstancias históricas más complejas y, desde esa institución, sentar las bases de la democratización local de finales del siglo xx.

²² Chardenagor (1981: 118).

HÉCTOR RIVERA ESTRADA

EL VOTO

INTRODUCCIÓN

EL TEMA DEL voto, entendido desde la óptica de lo congresional, resultaría sencillo si solamente atendiéramos a la funcionalidad de las cámaras legislativas y no advirtiéramos la trascendencia de su ejercicio como poder político y su relación con la gobernabilidad dentro de un Estado de derecho, comprendido como Estado y gobierno de leyes.

De ahí que el presente trabajo tratará aspectos que tengan que ver con la relación entre sistemas de gobierno y sistemas electorales; con la capacidad de cohesión partidaria y equilibrio de fuerza de cada cámara; las atribuciones particulares de las mismas y la forma en que es posible identificar a los actores con veto.

Para iniciar señalemos que la Real Academia Española (2001), ha definido, al voto como la expresión pública o secreta de una preferencia ante una opción; gesto, papeleta u otro objeto con que se expresa tal preferencia; el parecer o dictamen explicado en una congregación o junta en orden a una decisión. Desde un punto de vista religioso, el ruego, juramento o promesa que se hace a la divinidad o a las personas santas.

Dentro de la clasificación, existe el voto activo que se encuentra relacionado con la facultad de decidir que cada individuo tiene y que se le concede por medio de un especial estatuto social o político dentro de cualquier grupo humano, sea la familia, el clan, la tribu, las diversas clases de sociedades, culturales, profesionales, secretas, etcétera; también el voto acumulado, que tiene que ver con la suma a los demás obtenidos por una misma decisión, y que permite obtener el triunfo de una determinada opción.

Se agregan, el voto consultivo que se refiere al dictamen que realizan corporaciones o personas autorizadas para decidir un negocio, éste entendido como propuesta o también como peritaje; el de calidad que deviene de un personaje con determinadas cualidades que lo hacen representativo de los demás y que puede recaer en alguna persona con mayor autoridad que decide la cuestión en caso de empate, sea por su posición jerárquica social o por su edad al interior de la organización, por sus conocimientos o experiencia.

Se habla también del voto de censura, cuando quien tiene la facultad para emitirlo se pronuncia de manera negativa sobre las actividades que se llevan a

cabo por parte de los responsables, sea desde el particular desempeño de alguno de ellos, o de la organización u organismo en su conjunto. Contrario, el voto de confianza se ofrece como muestra de aprobación o autorización y se otorga a alguien para que efectúe libremente una gestión.

La forma de emitir el voto tiene también variables. Puede darse de manera grupal, por porcentaje o ponderado cuando existe una representación con determinado número de componentes en una agrupación; o de manera particular, cuando quien lo emite, tiene como fin destacar el sentido de su determinación, y el mismo puede resultar coincidente o concurrente con el de los demás emisores o resultar contrario.

El acto de votar es eficiente en su acción, es decir, cuando surte sus efectos; cuando es posible que se cuente, que tenga validez, que designe o decida sobre alguna opción de entre las que se le presenten al individuo. Votar implica entonces poder de decidir; en este sentido, se tiene poder en tanto es posible incidir en la toma de alguna alternativa u opción que se presente a través de elección, de decisión.

Así, cuando existen opciones aparece la posibilidad de votar, de decidir; cuando no existe diversidad, no se elige, sino se acepta o se rechaza: la acción de votar desaparece, en tanto que no existen opciones, sino determinaciones o imposiciones. La acción de votar depende de la libertad del individuo y del conjunto de opciones que tiene a su alrededor; si las mismas tienen repercusiones sobre un conjunto de individuos, entonces el voto se ejerce por votación.

Existe votación cuando aparece un conjunto de votos; cuando el voto se convierte en colectivo, en decisión grupal.

Cuando se habla de opciones, se alude a la libertad o facultad para elegir; se hace mención a la posibilidad de conseguir algo. Cuando nos encontramos ante opciones de carácter político que tienen que ver con decisiones colectivas y de interés público, entendidas como las que hacen posible, entre otras cosas, el crear, reafirmar o consolidar el pacto socio-político, la voluntad o soberanía populares; se decide mediante el voto, como expresión de su deseo, como externalización de su voluntad, sufraga.

El sufragio constituye la piedra angular de un sistema democrático, en tanto que, con su ejercicio, se logra integrar un vínculo entre los ciudadanos y el poder público; de ahí que, dicho ejercicio tenga como características el ser universal, libre, secreto y directo.

Así, quien sufraga ayuda y satisface el interés general. El sufragio entonces, es posible distinguirlo del voto, en tanto que el primero incide en el ámbito de lo electoral, de lo público, de las opciones políticas, de las posiciones ideológicas que compiten y se desarrollan dentro del Estado; el sufragio debe entenderse como derecho de participación política.

Debe distinguirse entonces la votación en el ámbito electoral, cuya finalidad es recolectar el sufragio de los ciudadanos para decidir la opción política, en nuestro caso, partidista que habrá de representarnos, de aquella que tienen por misión lograr decisiones de otra índole, como la de conseguir acuerdos entre grupos de diversas posturas ideológicas, como sucede en el ámbito de los congresos nacionales: sufragar equivale al derecho de participar políticamente de los ciudadanos en los asuntos públicos; en tanto que votar en los congresos, en calidad de congresista, equivale a una obligación que conlleva el encargo de representante popular.

El Poder Legislativo en el Estado Mexicano, se compone por dos cámaras y tiene por finalidad principal, que no la única, la de crear leyes. La composición bicameral tiene sus raíces en el tipo de Estado federal adoptado por nuestra Constitución Política, con la excepción regulada por la Constitución de 1857, en donde, por una decisión de carácter ideológico y sistémico, se decidió implementar el sistema unicameral. El bicameralismo en sí, es acorde con el sistema federal de gobierno, en tanto que permite una representación política integral: por una parte, los representantes populares y, por otra, los correspondientes a los estados firmantes del pacto federal.

Rastrear los diversos sistemas de votación al interior de los parlamentos nos llevaría a realizar un estudio más profundo, en especial sobre la funcionalidad de los diversos momentos por los que atravesó el sistema parlamentario inglés en su conformación, o el sistema congresional norteamericano o francés, por lo que atenderemos a los antecedentes históricos nacionales.

El Reglamento del Congreso de Chilpancingo de 11 de septiembre de 1813, establece una simple forma de votación, que deberían llevar a cabo los representantes ante el Congreso, y era la de mayoría o de pluralidad de votos, y de conformidad con lo establecido en los artículos 22 y 23, en los cuales se señalan que una vez discutido el asunto, cada diputado después del presidente echará en uno de los dos globos que se destinarán a este fin, una cédula de aprobación o de rechazo; concluidas las votaciones se procederá a extender el decreto

Por su parte el Reglamento Interior de las Cortes del 29 de junio de 1821, regulaba las votaciones con base a varios sistemas: de pluralidad o de pluralidad absoluta; de voto decisivo; a la suerte; a las presencias cuando se acordaran resoluciones que formaran leyes; y por opinión. Las mismas podrían llevarse a cabo, levantándose quienes estuvieran de acuerdo; manifestando un sí o no; o, por escrutinio. De conformidad con los artículos 113 a 126, se establecía un procedimiento en donde se privilegia al primero de los métodos, es decir, el de levantarse para manifestar su aceptación, con la salvaguarda de que, a solicitud de algún diputado, la votación fuera nominal, en cuyo caso debía someterse a votación de

la asamblea. Para la designación de personas a ocupar algún cargo público, las Cortes debían realizar dicha elección mediante escrutinio secreto.

El Soberano Congreso Constituyente Mexicano en su decreto del 25 de abril de 1823, expidió su reglamento, en el cual establecía un similar proceso de votación al que regía en las Cortes, con la peculiaridad de que el voto del presidente del Congreso no era preferencial; además, existía la posibilidad de llevar a cabo votaciones nominales o por escrutinio secreto o público, mediante cédulas entregadas al presidente quien las depositaba en una caja para posteriormente llevar a cabo el recuento.

El Reglamento del Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, del 23 de diciembre de 1824, en su capítulo IX conformado por los artículos 120 a 136 establecía que las votaciones podrían realizarse nominalmente por la expresión individual de sí o no; por el acto de ponerse en pie los que aprueban, y quedar sentados los que reprueban; o por cédulas en escrutinio secreto.

Respecto de la votación nominal, la misma se realizaba al aprobar cualquier proyecto de ley o decreto y se tomaba de cada uno de los integrantes de la cámara, comenzando por el lado derecho del presidente, quien al ponerse de pie tendría que manifestar su apellido y su nombre, y pronunciarse sobre su decisión con un sí o no. Un secretario llevaría a cabo el recuento de los votos.

Mediante decreto del 20 de diciembre de 1897, se emite el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y al igual que los anteriores, regula la votación por mayoría absoluta o pluralidad absoluta, y establece diversas clases de votaciones, a saber: nominales, económicas y por cédulas. Resultan improcedentes las votaciones por aclamación, y se establece un sistema de escrutinio y cómputo de los votos.

A partir del primero de diciembre de 1916, se inicia el periodo único de sesiones del Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo decreto dispuso que las sesiones se regirían por el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el cual se reguló el procedimiento de instalación del Constituyente y las clases de votaciones similares a las señaladas.

De esta forma, en el reglamento vigente que data de 1934, se encuentra un apartado dedicado a las votaciones. Sin embargo, resulta importante destacar que las funciones propias de los órganos legislativos que integran el Congreso de la Unión, se llevan a cabo siempre y cuando se cumplan determinadas formalidades, como son la expedición de la convocatoria a los trabajos legislativos, la integración de la agenda y de la orden del día, las reuniones de las comisiones y el desarrollo de sus sesiones, así como, la realización del debate parlamentario y la integración de los diversos cuórum para llevar a cabo las votaciones y la declaración de los resultados correspondientes, entre otros aspectos.

Así, el artículo 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al hablar de las cámaras que integran al Poder Legislativo, dispone que las mismas no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros. De esta forma, la propia carta magna establece un primer criterio para definir el cuórum constitucional exigido para iniciar los trabajos legislativos en cada cámara y lograr la validez de cualquiera de sus actos, con lo cual tenemos un primer requisito que denominaremos cuórum de concurrencia o de asistencia, diverso al de votación: para la Cámara de Diputados, doscientos cincuenta y un miembros; y sesenta y cinco para la Cámara de Senadores.

En el primer caso, cuórum de concurrencia, existe una excepción contenida en la propia Constitución en su artículo 84, que se refiere al nombramiento de un presidente interino en caso de falta absoluta del titular del Poder Ejecutivo ocurrida en los dos primeros años del período respectivo; por parte del Congreso en sesiones, en donde el cuórum requerido es de cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros (333 diputados y 96 senadores). Si dicha designación se lleva a cabo por la Comisión Permanente, por su propia composición (artículo 78 constitucional, 37 miembros, 19 Diputados y 18 Senadores), entonces se exigen veinticinco de los treinta y siete miembros.

Se advierte que existen otras designaciones o intervenciones en donde el Congreso debe decidir, y en las cuales no se exige un cuórum de reunión superior al de mayoría absoluta (Pedroza de la Llave; 2003) mayores números de miembros de las diversas cámaras para realizar dichos actos por ejemplo, lo señalado en el artículo 29 respecto de la suspensión de las garantías individuales; o la declaración de desaparición de los poderes de un estado parte de la federación como atribución del Senado, según lo dispone el artículo 76, fracción V; y para la erección de un nuevo estado, de conformidad con el artículo 73, fracción III, inciso 5).

Por su parte, por cuórum de votación debemos entender el número de votos que deben emitirse para que una resolución sea aprobada; la regla general es, en ambas Cámaras, de la mayoría de votos de los miembros presentes.

De lo anterior tenemos la existencia de un primer criterio de votación establecido constitucionalmente como principio de mayoría. Al respecto debemos precisar la diferencia entre la mayoría relativa y la mayoría absoluta. La primera, se logra con mayoría de votos, aunque solamente exista uno de diferencia. En cambio, cuando se habla de mayoría absoluta, debe entenderse que solamente se adquiere la aprobación de algo mediante este principio, si se cuenta con el apoyo de más de la mitad del total de los votos.

Nuestra Constitución establece el requisito de votación absoluta, en casos como en el proceso legislativo establecido en el artículo 72, o en la designación del Ejecutivo Federal en casos de ausencia temporal o definitiva, artículos 84 y 85.

Las excepciones a la regla general del cuórum de votación que señala la Constitución, son:

Artículo 41, fracción III, apartado D, fracción V, la Cámara de Diputados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, nombrará al consejero presidente y a los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral.

Artículo 72, inciso c), para superar el veto presidencial, el proyecto deberá ser discutido de nuevo y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora.

Artículo 73, fracción III, base 5. El Congreso tiene facultad para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario que sea votada la erección del nuevo estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

Artículo 76. Fracción V, como facultad exclusiva del Senado para designar un gobernador provisional, se requiere la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Artículo 78, fracción IV, para que la Comisión Permanente pueda convocar a sesiones extraordinarias, se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

Artículo 79, para la designación del titular de la entidad de fiscalización se requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Artículo 96, para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, la designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes.

Artículo 99, para nombrar a los magistrados de la Sala Superior y de las Salas Regionales del tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes.

Artículo 102, párrafo B, para nombrar al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Consejo Consultivo de dicha Comisión se requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la

Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.

Artículo 110, respecto de la aplicación de sanciones a los servidores públicos a los que se refiere el apartado, que consisten en la destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado; la Cámara de Senadores, aplica la sanción mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión.

Artículo 135, para adicionar o reformar la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

Adicionalmente, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 146 al 164, establece lo conducente a las votaciones, señalando las tres clases típicas que habían venido rigiendo los trabajos congresionales desde siglos antes: nominales, económicas y por cédula, prohibiendo las votaciones por aclamación.

De manera general, las votaciones nominales se aplican cuando se aprueba algún proyecto o artículo de ley; y, cuando lo solicite un individuo de la propia Cámara y sea apoyado por otros cinco, en los casos en que, en votaciones económicas, la diferencia no exceda de tres votos. En nuestros días, se lleva a cabo utilizando los mecanismos electrónicos previamente establecidos mediante Acuerdo Parlamentario. En caso de no ser posible el uso de dichos mecanismos, se aplica el método tradicional establecido en el reglamento, en donde cada uno de los miembros de la Cámara respectiva, comenzando por el lado derecho del presidente se pone de pie y dice en voz alta su apellido y su nombre, y expresa el sentido de su voto con un sí o no; acto seguido, un secretario lleva a cabo el registro de dichos pronunciamientos y concluida la votación, se pregunta por dos veces en voz alta, si falta algún miembro de la Cámara por votar; no faltando ninguno, votan los secretarios y el presidente de la cámara correspondiente.

Finalmente, los secretarios o prosecretarios llevan a cabo el cómputo de los votos, y dan lectura de los nombres de quienes aprobaron y de quienes rechazaron la propuesta; después mencionan el número total de cada lista y publican la votación.

En todos los demás casos, se implementa el método de la votación económica, es decir, cuando no someten a la consideración de los miembros de la cámara correspondiente la aprobación de algún proyecto de ley, o la definición de algún nombramiento. Se lleva a cabo, mediante la aplicación de ciertas formalidades. En principio, aquellos que aprueban la propuesta se ponen de pie y permanecen sentados los que no la acepten; en caso de duda, y a petición de algún miembro de la Cámara, se lleva a cabo un recuento, esta vez se mantienen todos de pie incluso el presidente y los secretarios o sentados según el sentido en que expresen su voto; dos miembros que hayan votado uno en pro y otro en contra, previamente nombrados por el presidente, cuentan a los que aprueban y otros dos de la misma a los que reprueban; al final, en presencia de los secretarios quienes dan fe de los hechos, dan cuenta al presidente de los resultados para publicar la votación.

Las votaciones por cédulas se aplican para elegir personas; las papeletas se entregan al presidente de la Cámara y éste las deposita en una urna. Concluida la votación, uno de los secretarios saca cada uno de los documentos, procediendo a su lectura en alta voz, para que otro anote los nombres de las personas que en ellos aparecen, así como el número de votos que corresponde. Leída la cédula se pasa a manos del presidente y los demás secretarios para que conste el contenido de la misma y puedan reclamar cualquiera equivocación que se advierta. Finalmente, se hará el cómputo de votos y se publica el resultado.

Como disposiciones generales, el mismo reglamento establece las siguientes:

- Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, salvo las excepciones señaladas anteriormente, en donde la Constitución exige las dos terceras partes de los votos.
- Para calificar los casos de urgente u obvia resolución, se requieren las dos terceras partes de los votos presentes.
- En caso de empate en las votaciones, que no se refieran a elección de personas, se repite la votación en la misma sesión, y si resultare nuevamente empate se discutirá y votará de nuevo el asunto en la sesión inmediata.
- En ningún caso, en tanto tiene lugar la votación, ningún miembro de la Cámara debe salir del Salón ni excusarse de votar.

Si bien el reglamento que comentamos nos establece de manera precisa un apartado sobre votaciones, no menos importante resultan aquellos casos en donde se aplican métodos diversos. Estos casos, se ubican en la Ley Orgánica del

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los cuadros de datos que se anexan al presente trabajo, y de los cuales se desprende el voto de dos terceras partes del total de los miembros con escrutinio secreto por mayoría de votos; el voto por cédula o votación electrónica de dos terceras partes de los presentes de la cámara mediante lista, el voto ponderado y el voto de calidad, la mayoría absoluta por voto ponderado, entre otros.

Nos interesa resaltar el denominado voto ponderado. En el apartado de la ley señalada, dedicado a la Cámara de Diputados, y con el propósito de integrar los órganos internos de gobierno, sea Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, se define en el artículo 21 lo que por voto ponderado debe entenderse, es decir, el que representa tantos votos como integrantes tenga un grupo parlamentario.

Así, se aplica en:

- Artículo 21, al señalar que la Mesa Directiva como órgano colegiado, adoptará sus decisiones por consenso, y en caso de no lograrse el mismo por la mayoría de sus integrantes mediante el voto ponderado y en caso de empate, el presidente de la mesa tendrá voto de calidad.
- Artículos 35 y 37, al referirse a la Junta de Coordinación Política y a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados y con referencia a lo correspondiente en la de Senadores en el artículo 81, se señala que adoptarán sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado.

Por lo anterior, es posible observar el peso de los grupos parlamentarios en relación con el número de sus integrantes, como una disposición administrativa que redundará en una mayor eficiencia de los trabajos legislativos.

Como podemos advertir, el procedimiento de votación tiene como elementos al quórum y la forma de emisión del voto, en donde el primer elemento, entendido como el número de individuos indispensable para que un cuerpo colegiado tome decisiones, viene a constituir el elemento necesario para que pueda llevarse a cabo un procedimiento de voto, de no existir no es posible que el voto se ejerza. Por lo tanto, para que una votación proceda, es necesario, cuando menos, identificar tres aspectos: la naturaleza del asunto que será sometido a discusión y a su eventual aprobación; el quórum legal necesario para que dicho asunto pueda ser sometido a aprobación; y la forma en que debe expresarse el voto por parte de los miembros de la asamblea.

Señalado lo anterior, para finalizar el presente trabajo, nos interesa abordar otro aspecto del voto parlamentario, para lo cual resulta importante destacar algunos aspectos apuntados por Giovanni Sartori (2003) sobre el bicameralismo, toda vez que, como anticipamos, en la parte final de la presente propuesta nos permitiremos traer algunas ideas sobre la funcionalidad legislativa desde la óptica de los denominados “jugadores con veto” y de la teoría de la racionalidad.

En principio, desde un punto de vista doctrinal, es de observarse que ninguna de las cámaras tendrá igual composición, ni tampoco similares atribuciones, por lo que una podría ser más débil que la otra y tendría menor influencia para decidir sobre las diversas funciones encomendadas al Poder Legislativo, entre ellas, la creación de leyes.

Adicionalmente, destaca el aspecto de la composición o naturaleza de las cámaras legislativas, en el sentido de identificar sus similitudes o diferencias. En el primer aspecto, habremos de observar su fuerza institucional, entendida como el catálogo de atribuciones y ejercicio eficaz de las mismas, si ésta es desigual nos enfrentamos a un bicameralismo débil o asimétrico; en cambio, si las cámaras tienen atribuciones similares, nos encontramos ante un bicameralismo fuerte o simétrico. Esta última clasificación, se perfecciona si además ambas cámaras comparten un ejercicio de poder real una sobre de otra; por lo que resultaría un sistema bicameral perfecto.

La conformación del tipo de bicameralismo depende de la forma de su elección, es decir, si ambas son conformadas bajo criterios electorales similares: sistemas de mayorías, de representación proporcional o mixtos; si no existe esta similitud, entonces aparece un nuevo espécimen identificado doctrinalmente como bicameralismo diferencial.

Se ha dicho que el bicameralismo resulta conveniente puesto que asegura un mejor control en el proceso legislativo y no concentra el poder en un solo órgano; no obstante, con lo que se ha señalado, podemos identificar que si ambas cámaras son similares en su conformación entonces la ventaja que podría tener sobre un sistema unicameral, desaparece ya que no existiría diferencia alguna; por otra parte, si ambas cámaras son divergentes, es decir, que aseguren mayorías diversas, entonces el ejercicio de la fuerza política que se active, podría ser obstáculo para asegurar niveles de gobernabilidad.

Lo anterior podría observarse en tanto que alguna de las cámaras active su voto solamente para retrasar o impedir la aprobación de alguna ley, esto es, ejercer un poder de veto que sea absoluto, cuando no exista recurso alguno o se aplique a determinados aspectos; o relativo, cuando dicho obstáculo sea franqueable con el apoyo posterior de algún tipo de mayoría (relativa o absoluta) por parte de la otra cámara. Esta situación aparece de mejor manera, cuando el bicameralismo se conforma por cámaras que tienen similar poder sobre el proceso

legislativo: si en ambas existen mayorías similares, el bicameralismo perfecto resulta la mejor de las opciones.

¿QUÉ SUCEDE EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS?

Lo esencial en este sistema es que estamos ante la presencia de un gobierno de instituciones separadas que comparten el poder; por una parte, el Poder Ejecutivo unipersonal que no tiene atribuciones para disolver el Congreso, ni éste último para derrocar al presidente.

De lo anterior, es posible identificar que el problema del presidencialismo radica no tanto en la configuración del ejercicio del Poder Ejecutivo, que podría ser más o menos democrático, sino en su relación con el legislativo; más claro, con la integración partidista que existe en las cámaras legislativas, lo que, a su vez, determina la capacidad de gobierno del presidente. Así, la capacidad de gobernabilidad del ejecutivo recae en el legislativo, por lo que tendríamos que preguntarnos cuánto de ese poder requiere un presidente para gobernar.

Un sistema presidencial se identifica con el gobierno por legislación, es decir, con el Estado de derecho en donde las decisiones políticas solamente son posibles de ser implementadas a través de leyes, por lo tanto, la capacidad de gobernar del ejecutivo, depende de su capacidad legislativa.

De acuerdo con el análisis de Colomer y Negretto (2003), las condiciones de un buen gobierno en el presidencialismo, no se crea con la neutralización recíproca de funciones ni con el dominio del poder presidencial, sino otorgando un papel prioritario al legislativo. Derivado de esta premisa, debe tomarse en consideración la elaboración de políticas públicas atendiendo a las diversas preferencias de los ciudadanos y los posicionamientos de los partidos políticos, con la finalidad de lograr la satisfacción colectiva y la utilidad social.

Para alcanzar tales fines, se adopta el criterio de que la satisfacción colectiva es mayor cuanto más se aproximan las decisiones políticas a la preferencia del denominado votante mediano, representado como aquel que contiene el mismo número de ciudadanos a un lado y a otro de las preferencias en el espacio político; aquel que se ubica más o menos en el centro de las ideologías o de las tendencias de definiciones políticas, sea derecha-izquierda, conservadores-liberales, traducidas también en alternativas legislativas.

En la construcción de la gobernabilidad e integración de la representación políticas, tienen que ver los sistemas electorales y, por ende, aquel que resulte el más adecuado; es decir, el que provoque externar la sinceridad del votante y

no permita la elección estratégica como acto de repudio partidista o antipatía personal del candidato.

Como tema de amplio debate y análisis, se encuentran los diversos sistemas de elección y sus repercusiones en la conformación de las cámaras legislativas. Solamente como ejemplo, podemos mencionar que en los sistemas de mayoría relativa, se encuentra la tendencia a sobrerrepresentar a los partidos más grandes y con mayor presencia territorial; puede darse el caso que, con menos votos populares, obtengan más curules y el ganador se lleva todo. La alternativa son los sistemas de representación proporcional, en donde debe tenerse presente el sistema de “cuotas” o “pagos” por curul: pagos más altos, benefician a los partidos pequeños, en tanto que los partidos mayoritarios se vacían los bolsillos en las primeras vueltas; así, los pagos bajos perjudican a los pequeños quienes se quedan sin reservas para llegar al final del reparto.

De igual forma, tiene implicación el número de escaños: más curules, beneficio para el pluralismo; menos lugares, beneficia a los grandes partidos. En todo caso, deben también tomarse en cuenta los umbrales requeridos para el ingreso al reparto, las de demarcaciones territoriales (distritos o circunscripciones amplias o reducidas), el sistema de listas (cerradas, abiertas, bloqueadas) y, sobre todo, analizar las cláusulas compensatorias y de sobrerrepresentación, a fin de identificar los mecanismos a través de los cuales es posible encontrar los niveles de gobernabilidad y representación.

Como sea, una vez integrado el Congreso, el ejecutivo debe sopesar su capacidad de gobierno y definir, independientemente de sus atribuciones, en quién recae la capacidad para legislar, en quién la de iniciar, rechazar o enmendar leyes; bajo qué procedimientos se aprueban y cuáles serían los resultados de reservar las propuestas en caso de que no fueran aprobadas las iniciativas.

Si el ejecutivo carece de facultad de veto, entonces el gobierno recae en el congreso generándose un “gobierno congresual” que provoca, a su vez, la denominada “legitimación dual” en detrimento de la institución presidencial. Así, por una parte, nada tiene que hacer el presidente, sino acatar lo que se le legisla; y, por otra, la inmovilidad presidencial provocada por leyes no propuestas, se puede compensar, en aras de rescatar la legitimidad amenazada, con la adopción de medidas extraordinarias o al margen del marco legal.

En ese contexto aparecen dos actores decisivos: el partido del legislador mediano y el partido capaz de sostener la capacidad de la gobernabilidad presidencial al sostener el veto del presidente.

Para nuestro interés, en la dinámica institucional legislativa, la forma en cómo votan los partidos políticos, produce cuando menos dos resultados: si las políticas del gobierno o la toma de decisiones sobre determinados temas (*statu quo*), es insatisfactorio tanto para los partidarios del presidente como para

sus oponentes, las posibilidades de lograr acuerdos se incrementan; en caso contrario, si el *statu quo* es moderado o funcional para ambos bandos (lo que representa la preferencia del votante y del legislador medianos), los cambios no serán fáciles de lograr. Si el partido del ejecutivo, controla su veto, es decir, representa un número suficiente, que no necesariamente la mayoría, para soportar la decisión política, sea aprobar, rechazar, modificar o no presentar proyectos de leyes, entonces el presidente vetará cualquier cambio que se aproxime al *statu quo*, provocando un estado de parálisis legislativa, sin que necesariamente represente inestabilidad, ya que, dicho conjunto de políticas públicas permanece intocable a pesar de la existencia de una mayoría legislativa favorable al cambio.

Cuanto más alto sea el umbral del legislador para superar el veto, por ejemplo dos terceras partes, más fácil será para el presidente sostener su veto y más amplio será el conjunto de preferencias políticas que podrá bloquear.

En relación con otro aspecto importante, ¿cuáles son los motivos por los que los assembleístas votan de una forma o no de otra?

George Tsebelis (2006), señala que usualmente los partidos se aproximan a tomar decisiones colectivas cuando sus manifiestos políticos son afines, sin embargo, no se tienen elementos objetivos para saber la forma en que se originan dichas preferencias, pero sí existe un aspecto en el cual podemos ahondar y es el que corresponde al tema de la disciplina partidista.

Para Sartori (2003), la disciplina partidista resulta funcional solamente para los casos de votar sin discrepancias, y la misma no necesariamente resulta de la amenaza al miembro del partido, para generarle algún tipo de castigo, sino que también puede ser espontánea. Así, como elemento que nos permite analizar el peso del veto de un partido político al interior de las cámaras, lo es el de la disciplina partidista y que, al momento de votar, la misma puede llevarse a cabo por disciplina obligatoria, esto es, como decisión centralizada de los órganos de dirección del partido político; disciplina espontánea, es decir, como cohesión política; disciplina racional, como consecuencia de interés particular del congresista, lo cual pudiéramos analizarlo desde la teoría racional individual; o, por disciplina por difusión o intercambio de información que resulta de la unión con otras disciplinas partidistas.

Aunado a lo anterior, opera también la disciplina partidista cuando existen ciertas condiciones que corresponden a la organización partidista y que tiene que ver, no solamente con la denominada solidez del partido político, sino con las alternativas de que el individuo político tenga o no; la posibilidad de que, por sí mismo, pueda elegirse o reelegirse para ocupar un cargo público. Si ese individuo en lo particular tiene esa posibilidad, el partido resulta endeble; será más sólido, en tanto las posibilidades de cada individuo para lograr cargos públicos por sí mismo, se alejen y se concentren como facultades exclusivas de los institutos políticos.

Por lo tanto, un partido disciplina a sus miembros si consolida una organización (política, territorial, funcional, etcétera), sin la cual un individuo por sí mismo no puede triunfar; y, si el financiamiento electoral legal fluye directamente del partido y no del patrimonio de cada individuo, ya que, si un sujeto es electo bajo la dirección de su propia organización y con su dinero, al amparo de un determinado partido político, ese partido no podrá controlarlo.

El tema tiene efectos directos para sustentar que, el ejercicio del veto en las votaciones que llevan a cabo los partidos políticos, definen en mayor o menor medida la gobernabilidad en los sistemas políticos.

En la dinámica presidencial que requiere de apoyo legislativo para lograr cambios al *statu quo*, resulta indispensable identificar a los jugadores con veto; es decir, identificar a los partidos políticos que por sí mismos, pueden definir los cambios legales. Si se trata de un sistema legislativo bicameral, debe analizarse dónde un partido puede ser contundente con su veto; si ese partido, resulta disciplinado, o si existen fisuras que no permiten consolidar su veto; si ese partido, resulta también el organizador de la agenda política o si determina por otros mecanismos, los debates y los asuntos para aprobar.

Puede ser que un partido político en una cámara, organice y defina la agenda con los asuntos que deban ser sometidos a la consideración de la misma, tenga también un alto grado de veto para la aprobación de dichos asuntos; pero no concentre suficiente veto para lograr, por ejemplo, modificaciones constitucionales o la aprobación de determinadas reformas legales, precisamente por la dinámica que se establece con la existencia de un sistema bicameral. Si aunado a esas situaciones, resulta que ese mismo partido es disciplinado en una cámara, pero no necesariamente en la otra con relación a la propuesta que se somete para aprobación, entonces nos encontramos con la existencia de dos jugadores con veto y no con uno consolidado.

CONCLUSIÓN

Todo lo anterior, representan solamente ejemplos de cómo influye la forma de voto legislativo en la construcción de la gobernabilidad y de factores que hacen posible identificar los motivos por los que los jugadores institucionales con capacidad de veto, se pronuncian de determinada forma, por lo que solamente nos resta brindar estas líneas como aportación al estudio de algunos aspectos que integran al Poder Legislativo desde su dinámica institución.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
Cámara de Diputados

Dos terceras partes del total de los miembros; escrutinio secreto por mayoría de votos

ARTÍCULO 9

1. En los términos del primer párrafo del artículo 84 de la Constitución, el Congreso General, constituido en Colegio Electoral, con la concurrencia de por lo menos las dos terceras partes del total de sus miembros, nombrará presidente interino de la República. El nombramiento se otorgará en escrutinio secreto y por mayoría de votos de los miembros presentes.

ARTÍCULO 10

1. En el caso de que llegada la fecha de comienzo del periodo presidencial no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el primero de diciembre, cesará en su ejercicio el presidente cuyo periodo haya concluido y ocupará el cargo con carácter de interino el ciudadano que para tal fin designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, observándose lo dispuesto en el artículo anterior.
2. En los casos de falta temporal del presidente de la república, el Congreso de la Unión, en sesión conjunta, o la Comisión Permanente en su caso, designará un presidente interino por el tiempo que dure la falta.
3. Cuando dicha falta sea por más de treinta días y el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, conforme lo dispuesto por el artículo anterior y los dos primeros párrafos de este artículo, al presidente interino. De igual forma se procederá en el caso de que la falta temporal se convierta en absoluta

Cédula o votación electrónica; dos terceras partes de los presentes de la Cámara de diputados, mediante lista

ARTÍCULO 17

1. La Mesa Directiva de la Cámara de diputados será electa por el pleno; se integrará con un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada grupo parlamentario, pudiendo optar éste último por no ejercer dicho derecho. Los integrantes de la Mesa Directiva durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.
2. La Cámara elegirá a la Mesa Directiva por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, mediante una lista que contenga los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos.
3. La elección de los integrantes de la Mesa Directiva se hará por cédula o utilizando el sistema de votación electrónica.

Dos terceras partes de los presentes de la Cámara de diputados

ARTÍCULO 19

1. ...
3. Toda elección de integrante de la mesa se realizará mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en el pleno.
...

ARTÍCULO 48

1. ...
2. El secretario general de la Cámara será nombrado por el pleno con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el término de cada Legislatura, pudiendo ser reelecto; continuará en sus funciones hasta la realización de la elección correspondiente.

Voto ponderado, voto de calidad

ARTÍCULO 21

1. ...
2. Como órgano colegiado, la Mesa Directiva adoptará sus decisiones por consenso, y en caso de no lograrse el mismo por la mayoría de sus integrantes mediante el voto ponderado, en el cual el diputado que esté facultado para ello, representará tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario. En caso de empate, el presidente de la mesa tendrá voto de calidad.
3. Para los efectos del párrafo anterior, el diputado facultado para ejercer el voto ponderado, será el vicepresidente. En el caso de los grupos parlamentarios que no cuenten con vicepresidente o ante la ausencia del vicepresidente respectivo a las reuniones de la mesa, el voto ponderado será ejercido por el secretario que corresponda.

Mayoría absoluta por voto ponderado

ARTÍCULO 35

1. La Junta deberá instalarse, a más tardar, en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al inicio de la Legislatura. Sesionará por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos. Adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario.
- ...

ARTÍCULO 37

1. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos...
- ...
4. La conferencia adoptará sus resoluciones por consenso; en caso de no alcanzarse éste, se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios. El presidente de la conferencia sólo votará en caso de empate.

Mayoría de votos

ARTÍCULO 45

1. ...
7. Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. En caso de empate en la votación de un proyecto de dictamen o resolución deberá repetirse la votación en la misma sesión, y si resultare empate por segunda vez, se discutirá y votará de nuevo el asunto en la sesión inmediata, pero si aquél persistiere, el asunto será resuelto en definitiva por el pleno, dando cuenta de ambas posiciones, escuchando a los oradores a favor y en contra que determine el presidente de la Mesa Directiva y conforme a las reglas del debate que rigen a la asamblea.

Ley Orgánica del Congreso General de los
Estados Unidos Mexicanos
Cámara de Senadores

Mayoría absoluta y por cédula

ARTÍCULO 62

1. La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se integra con un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula.

Votación electrónica

ARTÍCULO 70

1. ...
2. El pase de lista, la verificación del cuórum y las votaciones nominales de leyes o decretos podrán realizarse a través de medios electrónicos.

Voto ponderado, mayoría absoluta

ARTÍCULO 81

1. Al inicio del periodo constitucional de cada legislatura, se conformará la Junta de Coordinación Política...
2. La junta adoptará sus decisiones por el voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios, conforme al número de senadores con que cuente cada uno de sus respectivos grupos respecto del total de la Cámara.

...
4. Será presidente de la Junta de Coordinación Política por el término de una legislatura el coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la junta.
5. Si al iniciar la legislatura ningún coordinador cuenta con la mayoría absoluta del voto ponderado de la junta, la presidencia de ésta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el 25 % del total de la Cámara. El orden anual para presidir la junta será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de senadores.

...

Mayoría de votos, voto particular

ARTÍCULO 94

1. Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Los dictámenes que produzcan deberán presentarse firmados por la mayoría de los senadores que las integren. Si alguno o algunos de ellos disienten del parecer de la mayoría, podrán presentar por escrito voto particular.

Mayoría de los presentes

ARTÍCULO 107

2. Los titulares de las secretarías generales de Servicios Administrativos y de Servicios Parlamentarios, así como de la Tesorería de la Cámara, serán propuestos por la Mesa Directiva al pleno, y serán electos por mayoría de los senadores presentes. Durarán en sus cargos por toda la legislatura, pudiendo ser reelectos. Podrán ser removidos a propuesta de la Mesa Directiva, por causa grave, calificada por la mayoría absoluta de los senadores presentes en el pleno.

ARTÍCULO 112

1. La Cámara tendrá una contraloría interna, cuyo titular será designado por mayoría de los senadores presentes en el pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política. El contralor podrá ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el pleno

Ley Orgánica del Congreso General
de los Estados Unidos Mexicanos
Comisión permanente

Voto secreto

ARTÍCULO 117

1. La Comisión Permanente se compone de treinta y siete miembros, de los que diecinueve serán diputados y dieciocho senadores, quienes serán designados mediante voto secreto por las respectivas cámaras, durante la última sesión de cada periodo ordinario. Para suplir en sus ausencias a los titulares, las cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio el mismo número de sustitutos.

...

Mayoría absoluta y por cédula

ARTÍCULO 118

1. ...
2. La Mesa Directiva de la Comisión Permanente deberá elegirse conforme al siguiente procedimiento:

...

- c) Los diputados y senadores elegirán por mayoría, en votación por cédula, un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios; de éstos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores.

Mayoría de los presentes

ARTÍCULO 123

1. La Comisión Permanente adoptará sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes.

GONZALO SANTIAGO CAMPOS

DESARROLLO
METROPOLITANO Y
TRABAJO INTERESTATAL
DEL CONGRESO
MEXIQUENSE

INTRODUCCIÓN

EL TRABAJO LEGISLATIVO de los miembros de una federación se extiende más allá de sus fronteras geográficas, sobre todo en razón de las áreas conurbadas, que debido a la importancia pueden ser catalogadas como zonas metropolitanas; este es el caso del Estado de México, pues debido a la cercanía con el Distrito Federal, tanto los municipios mexiquenses como las delegaciones de la ciudad capital, tienen problemas comunes, los cuales se magnifican en las zonas metropolitanas.

Así, el Estado de México en conjunto con el Distrito Federal expidió la Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México¹, con el objetivo de generar un instrumento de unificación, conceptualización, integración de planes, programas, acciones y atención conjunta y coordinada de asuntos de beneficio común en el ámbito metropolitano.

Por ello, tanto los municipios del Estado de México como las delegaciones del Distrito Federal, presentan una realidad social semejante, así como actividades económicas, políticas y culturales similares; en consecuencia, han realizado esfuerzos por llevar a cabo acciones conjuntas en materia metropolitana, como es la creación de un fondo común para infraestructura, en el cual también participa el Gobierno Federal; además, han establecido un reglamento metropolitano de tránsito y un sistema de transporte colectivo público metropolitano.

El presente trabajo tiene por objetivo analizar el tema del desarrollo metropolitano y su vínculo con el trabajo interestatal del Poder Legislativo del Estado de México; para ello, repasaremos brevemente cuáles son las entidades federativas con las cuales comparte frontera el territorio mexiquense; revisaremos algunas ideas acerca del desarrollo metropolitano y su marco jurídico en nuestro país; así como las comisiones legislativas encargadas del tema; en la parte final, se examinarán las reuniones interparlamentarias –y sus resultados–, que han congregado a los poderes legislativos del Estado de México y el Distrito Federal.

¹ Véase Gaceta del Gobierno del 23 de enero de 2006.

CUESTIONES PRELIMINARES

El Estado de México en su origen “tenía un extenso territorio (118 489 km²)... [y]... La diversidad de su economía contribuía a darle importancia, ya que las haciendas más productivas del país se encontraban en su territorio”²; además, “el territorio de la Intendencia de México, con sus 1 300 000 habitantes, 21 % de los 6 204 000 de toda la nación, era el más poblado y contaba, además con la tercera parte de la riqueza”.³

Así, el Estado de México “era el más importante de los diecinueve estados que conformaban la federación, su territorio se extendía desde la serranía huasteca por el norte, no muy lejos de Tuxpan, hasta el litoral del Océano Pacífico por el sur”.⁴ Sin embargo, el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, dieron inicio a una serie de mutilaciones al territorio mexiquense.

Las modificaciones que ha sufrido el Estado de México son las siguientes:

- Separación jurídica de Querétaro (1822-1823).
- Se erigió el lugar de residencia de los poderes supremos de la federación: el Distrito Federal (1824).
- Creación del estado de Guerrero (1849).
- Adición de San Agustín de las Cuevas como Tlalpan al Distrito Federal (1855).
- Se formaron los estados de Hidalgo y Morelos (1869).
- Cesión de la municipalidad de Calpulalpan a favor del estado de Tlaxcala (1871).
- Finalmente, la reasignación de 2 000 kilómetros más al Distrito Federal (1917).

Entonces, de la desmembración de su territorio original, “así como la erección constitucional del Estado del Valle de México que, desde la Constitución de

² Salinas (1999: 49).

³ Zoraida (1999: 33).

⁴ Córdova (2005: 587).

1857 y confirmado por la Constitución de 1917, puede volverse realidad”, el Estado de México “de manera general, entre 1824 y 1871, ...perdió 86 466 kilómetros cuadrados de sus 107 619 originales, y una población superior a 930 000 habitantes”.

Debido al proceso antes mencionado, el Estado de México comparte límites territoriales con un número amplio de entidades federativas, para ser exactos con siete, con las cuales comparte problemáticas de diversa índole, pero las de mayor resonancia son las vinculadas a la zona metropolitana: servicios públicos, urbanización, población, desarrollo, etcétera. De ahí, la importancia del trabajo que ha venido desarrollando el Poder Legislativo mexiquense con sus pares de otros estados de la república.

Ahora bien, el Congreso mexiquense se ha destacado en los últimos años por llevar a cabo reuniones interparlamentarias, sobre todo en su relación con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por una cuestión que parece obvia pero es preciso señalar: colindancia geográfica.

Los problemas que genera la cercanía territorial entre el Estado de México y el Distrito Federal han llevado a la reunión constante de los Congresos de ambas entidades. El tránsito, la inseguridad, la población, la infraestructura, entre otros aspectos han sido objeto de las reuniones interparlamentarias entre ellos.

Es importante destacar que no sólo han sido reuniones cuyo resultado se traduzca solamente en buenas intenciones; la colaboración de los Poderes legislativos y ejecutivos pretenden lograr resultados tangibles, ejemplo de ese esfuerzo es la implementación de un reglamento de tránsito metropolitano.

Asimismo, la zona metropolitana que existe entre el Distrito Federal y el Estado de México hace necesaria la constante interacción entre los Congresos locales, y las reuniones interparlamentarias entre éstos son un ejemplo de los resultados que puede generar un correcto empleo de la diplomacia parlamentaria estadual (si acaso se me permite este término).

DESARROLLO METROPOLITANO Y SU MARCO JURÍDICO

La noción de desarrollo metropolitano se vincula de forma irreducible con el crecimiento de las zonas o áreas metropolitanas, las ciudades o metrópolis. La definición de zona metropolitana se desarrolló en Estados Unidos a partir de la segunda década del siglo XX y, en general, es empleada para referirse a una ciudad ‘grande’ cuyos límites rebasan los de la unidad político-administrativa que la contenía originalmente; en el caso de México, dicha unidad es el municipio.⁵

⁵ Véase Negrete (1986: 97-124).

De acuerdo con la Oficina Federal del Censo de los Estados Unidos se puede distinguir por encima de los municipios urbanos las *Urbanized Areas* y las *Standard Metropolitan Areas*; para categorizarlas de una u otra forma se utilizan criterios de población, densidad, actividad e integración. Tales criterios empleados en Estados Unidos para la definición de áreas metropolitanas han sido aplicados en varios países con modificaciones y adaptaciones de acuerdo a las características propias de cada nación.⁶

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 definió a las zonas metropolitanas como “aquellas redes de ciudades, donde los procesos de ‘metropolización’ involucran a ciudades de México y de Estados Unidos de América o a ciudades de dos o más entidades federativas, así como aquellas grandes ciudades que tienen más de un millón de habitantes”.⁷

Así pues, las zonas metropolitanas se integran por la extensión territorial que incluye a la unidad político administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como, sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interacción socio-económica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa.⁸

Entonces, el proceso de metropolización comprende “la dinámica espacial generada por los cambios producidos en el modo de producción que implica la asociación tendencial o inducida de redes de ciudades o aglomeraciones urbanas constituyendo un conglomerado urbano con características comunes: económicas, sociales, funcionales y productivas, que definen flujos de bienes, personas y recursos financieros”.⁹ Por ello, una zona metropolitana nace cuando una ciudad, independientemente de su tamaño, rebasa su límite territorial, político-administrativo para conformar un área urbana ubicada en dos o más municipios.¹⁰

Finalmente, a decir de Jordi Borja, es necesario realizar la distinción teórica, entre la aglomeración (área metropolitana, ciudad central y periferia inmediata) y la región metropolitana (discontinua, estratégica y policéntrica), ya que es común la utilización de diferentes términos en forma indistinta como aglomeración, conurbación, área o zona metropolitana, región urbana, aunque la aplicación es para realidades muy diferentes y en materia de políticas públicas se hace necesaria la definición de un territorio concreto.¹¹

⁶ Véase Capel (1975: 265-301).

⁷ Poder Ejecutivo (2006: 62).

⁸ Unikel *et al.* (1976: 118).

⁹ Poder Ejecutivo, (2006).

¹⁰ Sobrino (2003: 461).

¹¹ Borja (2004: 54).

Ahora bien, el análisis del fenómeno metropolitano se ha enfocado, principalmente, a la interdependencia de la ciudad central y su periferia, la evolución intrametropolitana, las etapas de metropolitanismo que describen los desplazamientos, primero de la población y posteriormente de las actividades económicas, desde la ciudad central a la periferia.¹² En cuanto al desarrollo metropolitano, es conceptualizado como “una condición plena del crecimiento económico, social y urbano que procura la calidad de vida de sus habitantes en las áreas vinculadas de dos o más entidades”.¹³

Así, el desarrollo metropolitano debe tener como eje rector el desarrollo humano de la población, atender problemas concretos que se presentan en las zonas metropolitanas, sobre todo de manera integral, a través del trabajo intermunicipal o entre municipios y delegaciones políticas –en el caso del Distrito Federal–, pues deben diseñar y resolver, de manera conjunta, proyectos y problemas en la prestación de servicios como salud, educación, agua, transporte, entre otros.

Si damos por cierto que “el acceso a los servicios públicos es un derecho de los ciudadanos, hay que aceptar como una función o responsabilidad del gobierno la obligación de atender a todos los ciudadanos en condiciones iguales y prestar servicios para todos”,¹⁴ independientemente de que habiten en un municipio, una delegación política o una zona metropolitana.

En cuanto al marco jurídico, en principio la Constitución General de la República señala en su artículo 115 fracción VI lo siguiente:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

...

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica; la federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

¹² Capel (1975: 146).

¹³ Fracción VI del artículo 2º de la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo.

¹⁴ Eibenschutz (2007: 113-114).

Además, la literal G del artículo 122 constitucional dispone que

Artículo 122...

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

- a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;
- b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y
- c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

En cuanto a la legislación secundaria, la ley marco es la Ley General de Asentamientos Humanos, misma que tiene como objeto “establecer la concurrencia de la federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional”, así como “fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.

Además, el capítulo cuarto del mencionado cuerpo normativo desarrolla el tema de las conurbaciones, de acuerdo con lo dispuesto por el texto constitucional. La normatividad estatal también aborda el tema del desarrollo metropolitano, pero a partir del fenómeno de lo urbano y conurbado; sin embargo, sólo el Distrito Federal e Hidalgo cuentan con legislaciones particulares en materia de desarrollo metropolitano:

- Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal.¹⁵
- Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo.¹⁶

COMISIONES LEGISLATIVAS

El trabajo interestatal del Congreso mexiquense se desarrolla, al igual que el resto de las funciones de la Legislatura, a través de comisiones legislativas, y en el caso que nos ocupa, existen las comisiones legislativas ordinarias de:

- Asuntos Metropolitanos, y
- De Límites Territoriales del Estado de México y sus Municipios.

Cabe recordar que las comisiones legislativas se integrarán a más tardar en la tercera sesión del primer período de sesiones ordinarias, y se formaran cuando menos por nueve diputados; en su organización interna, cada comisión contará con un presidente, un secretario y un prosecretario; además, sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos; en caso de empate, quien presida tendrá voto de calidad.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las comisiones son órganos internos de organización para el mejor y más expedito desempeño de las funciones legislativas, políticas, administrativas, de fiscalización e investigación de la Asamblea. Asimismo, señala que las comisiones ordinarias serán en número que correspondan correlativamente entre las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa y la estructura funcional de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, entre la que se encuentra: Desarrollo Metropolitano.

¹⁵ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 03 de enero de 2008.

¹⁶ Publicada en Alcance del Periódico Oficial el 10 de Agosto de 2009.

Además, las cuestiones metropolitanas también son de interés del Congreso Federal, por ello la Cámara de Diputados ha constituido en las últimas legislaturas una comisión de Desarrollo Metropolitano, la cual tiene a su cargo elaborar dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, con base en las atribuciones constitucionales y legales que le competen a la Cámara.

Pese a que el Estado de México colinda con otros siete estados de la República (Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala), sólo en el Congreso de Hidalgo existe una comisión legislativa (Asuntos Metropolitanos) encargada de temas metropolitanos o colindantes con el territorio mexiquense; por esta razón, además del Distrito Federal el Congreso hidalguense tiene interés en llevar a cabo reuniones interparlamentarias con los poderes legislativos mexiquenses y del Distrito Federal.

REUNIONES INTERPARLAMENTARIAS

El primer encuentro interparlamentario entre la II Asamblea del Distrito Federal y la LIV Legislatura del Estado de México, se llevó a cabo los 6 y 7 de abril del 2001, con el objetivo de establecer propuestas y acuerdos conjuntos; el trabajo del encuentro permitió una mayor participación de los poderes políticos de ambas entidades, a través de la búsqueda de instrumentos que identifiquen y aporten solución a los problemas metropolitanos.

Una de las cuestiones de mayor relevancia en este primer encuentro fue la adopción de una política fundamental conjunta, que con el devenir de los años fortalecerá diversos sectores, con la finalidad de llevar a cabo acciones atinadas, cuestión que fue expresada por los representantes de los poderes ejecutivo y legislativo, tanto del Distrito Federal como del Estado de México.

Además, los resultados obtenidos durante las dos jornadas de trabajo, que serán señalados a continuación son parte de los acuerdos conjuntos entre ambas entidades federativas, pero sobre todo sin el reflejo del conocimiento y comprensión de dos puntos de vista que al final del día responden a una sola realidad: la zona metropolitana del Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México, esto es, un solo problema.

A continuación señalamos los aspectos más relevantes de las conclusiones a las que se llegaron en cada una de las diversas mesas de trabajo¹⁷, de acuerdo con el rubro de cada una de ellas:

¹⁷ Un desarrollo mucho más detallado puede consultarse en Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México (2001: 67 y ss).

I. Seguridad Pública y Procuración de Justicia:

- Los cuerpos normativos de ambas entidades deben contemplar la acción conjunta de los cuerpos de Seguridad y Procuración de Justicia en la zona limítrofe conurbada, con respeto a los principios de legalidad y de soberanía.
- Cabe la posibilidad de instituir por acuerdo conjunto la Policía Metropolitana, con facultades concurrentes en ambas entidades, contando con elementos de todas las corporaciones, aportados bajo selección de ambas entidades.
- Homologar leyes y códigos para tener penas y sanciones iguales, para evitar el refugio de individuos en las entidades que guardan un vacío de determinadas conductas.
- Realizar convenios respecto a la coordinación entre Procuraduría y Cuerpos Policiacos, en los niveles de atención directa a la ciudadanía, como serían la Policía Municipal, Estatal, Policía Judicial, Agentes del Ministerio Público, entre otros.
- Instituir la coordinación operativa entre las Direcciones de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de México y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como revisar el marco jurídico de la materia, para el efecto de su homologación.
- Pugnar por modificar el contenido del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incluir en éste al Ministerio Público Metropolitano, el cual beneficia no sólo al Estado de México y al Distrito Federal, sino a las ciudades que se encuentran en estas mismas circunstancias, como lo son Guadalajara, Monterrey, etc.
- Crear la Comisión Mixta de Asuntos Metropolitanos, integrada por diputados de la Legislatura del Estado de México y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, e incorporar a esta figura sus actividades y objetivos en los reglamentos respectivos de los cuerpos legislativos.

II. Medio Ambiente:

- a) Establecer mecanismos de verificación del uso eco-eficiente del recurso agua entre la población, con el apoyo de grupos organizados.
- b) Definir los mecanismos de coordinación y control para la localización de sitios de disposición de final de desechos sólidos y la habilitación de rellenos sanitarios a nivel municipal, delegacional, regional y metropolitano.
- c) Instituir una política metropolitana de recuperación y saneamiento del suelo contaminado.

- d) Ampliar la red atmosférica de monitoreo ambiental y contar con estaciones móviles para puntos críticos.
- e) Proporcionar mayor jerarquía a las coordinaciones metropolitanas de ambas entidades, para lograr una toma de decisiones más eficiente y eficaz en los asuntos compartidos.
- f) Diseñar una agenda legislativa conjunta entre ambas legislaturas, a fin de trabajar en el diseño de iniciativas de ley o proyectos que nos permitan darle viabilidad al mejoramiento del medio ambiente en ambas entidades, a través de reuniones temáticas de comisiones.
- g) Vigilar y evitar los asentamientos irregulares en el suelo de conservación, promocionando el desarrollo agrícola y pecuario, a fin de desactivar la venta del suelo y tener como obligación pública la recarga de los mantos acuíferos, normando a los particulares y a la administración pública sobre el aprovechamiento de las aguas pluviales.

III. Desarrollo Urbano:

- a) Coadyuvar en la reestructuración de los territorios conjuntos a través del diseño y la aplicación de una política conciliadora de los diversos intereses que existen en los conflictos de las zonas limítrofes, así como establecer proyectos detonadores que reorienten la ocupación del territorio que hasta ahora se ha presentado.
- b) Adecuar los sistemas legales y la planificación; las cualidades y características ecológicas de la región, de desarrollo urbano, desarrollo económico y democrático, con la distribución de la riqueza.
- c) Fomentar la revisión programada de las normas de uso del suelo y las bases para su aplicación. Se deben homologar no sólo las leyes, sino las políticas de planificación en la zona metropolitana; los instrumentos de planeación urbana como planes y programas y las prioridades de actuación, toda vez que los problemas de esta zona se padecen en ambas entidades, por lo que se debe aportar soluciones conjuntas a los problemas.
- d) Se propuso mejorar las condiciones de las estructuras viales que favorezcan la interrelación entre las dos entidades, crear nuevas vialidades y mejorar los sistemas de transporte.
- e) Se estableció la necesidad de promover los estudios comparativos entre los programas de desarrollo urbano de las dos entidades, así como otras que se encuentran en colindancia, a efecto de realizar una planeación acorde a las necesidades de ambas poblaciones.
- f) La preocupación de los legisladores de ambas entidades versó sobre aquellos municipios y delegaciones que presentan grandes

concentraciones de población, en donde se hace patente la falta de previsión en la planeación del crecimiento, por lo que una constante en los trabajos fue la necesidad de revisar de forma conjunta los mecanismos e instrumentos de planeación existentes.

IV. Transporte y vialidad:

- a) Se propuso la conformación de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, que estaría integrada por la Comisión de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Estado de México, para constituir un Consejo Consultivo Técnico con especialistas y académicos. Acordar un programa de trabajo calendarizado. Convocar al gobierno federal, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de México y del Distrito Federal.
- b) Planear conjuntamente los servicios metropolitanos del transporte. Crear un marco jurídico normativo único para impulsar el desarrollo del transporte en la zona metropolitana.
- c) Ampliar el plan maestro del Metro y de los transportes eléctricos. Actualizar el marco jurídico en materia de infraestructura vial. Regular la operación de los servicios de transporte con la participación de ayuntamientos y delegaciones.
- d) Promover la construcción de las líneas metropolitanas del transporte masivo en corredores de alta demanda.
- e) Legislar para homologar la clasificación del transporte en todas sus modalidades, especialmente el transporte público de pasajeros y carga, conservando las excepciones que por naturaleza de los servicios locales se requieran en las diferentes entidades.
- f) Convenir en crear un instrumento único de lineamientos para la legibilidad de las unidades que se incorporen al servicio de transporte metropolitano.
- g) Destinar recursos por parte de ambas entidades para fortalecer la COMETRAVI, un organismo que se encarga de ver los diferentes problemas de la zona metropolitana de ambas entidades.

V. Desarrollo metropolitano:

- a) Es necesaria la creación de un grupo permanente de trabajo que esté integrado por la Comisión de Asuntos Metropolitanos del Estado de México y la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal, más los diputados que tengan la intención o el interés para integrar dicho grupo de trabajo, con el fin de

resolver en el ámbito legislativo la problemática que viven las dos entidades de la zona metropolitana.

- b) Revisar el marco normativo que rige los asuntos metropolitanos con el fin de homologar las legislaciones tanto del Distrito Federal como del Estado de México, para que las dos entidades se puedan coordinar de una mejor forma en el fortalecimiento de las comisiones encargadas de atender las necesidades de esta zona metropolitana.
- c) Se propuso la creación de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano en ambas entidades que consiste básicamente en el hecho de elevar de rango a las actuales estructuras, dotándoles de facultades ejecutivas, sin que esto represente una carga burocrática, toda vez que se requieren de facultades que además de coordinar diferentes acciones, se puedan ejecutar con apego a la ley.

Para el año de 2007 se llevó a cabo otra reunión interparlamentaria, esta vez entre la LVI Legislatura del Estado de México y la IV Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, durante los días 6, 7 y 8 de junio del año 2007, la sede del encuentro fue el municipio mexiquense de Ixtapan de la Sal. El trabajo se desarrollo en cinco mesas: 1) Desarrollo metropolitano, desarrollo urbano y límites territoriales; 2) Seguridad pública y procuración de justicia; 3) Transporte, vialidad y tránsito; 4) Medio ambiente y agua, y 5) De acuerdos y seguimiento.

Después de las tres jornadas, quedaron en firme once acuerdos, los que se describen a continuación:

1. Colaboración de gobiernos federal, estatales, municipales y delegacionales que integran la Zona Metropolitana del Valle de México para mejorar la calidad de vida de los habitantes.
2. Promover ante el Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Expedición de la Ley General que establezca las bases del Sistema Nacional de Coordinación Metropolitana, con el objeto de establecer las Coordinación Intergubernamental y Ciudadana, así como garantizar la obligación de la coordinación metropolitana en los tres ámbitos de gobierno.
3. Los órganos de gobierno de ambas legislaturas propiciarán, coordinarán y evaluarán los trabajos subsecuentes de este encuentro interparlamentario, con la participación de los presidentes de las comisiones de Asuntos y Desarrollo Metropolitano de ambas entidades.

4. Se revisarán y darán seguimiento a las 88 ponencias presentadas en las mesas temáticas: Desarrollo Metropolitano, Desarrollo Urbano y Límites Territoriales; Seguridad Pública y Procuración de Justicia; Transporte, Vialidad y Tránsito, así como Medio Ambiente y Agua.
5. Exhortar a los gobiernos: federal, del Estado de México, del Distrito Federal, municipales y delegacionales, para que en coadyuvancia con la LVI Legislatura del Estado de México y la IV Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a resuelvan el caso de Hueyatlaco
6. Exhortar al Ejecutivo Federal y a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para que institucionalice y fortalezca el Fondo Metropolitano.
7. Fortalecer la homologación de marcos jurídicos de alcance y beneficio metropolitano.
8. Exhortar a la Cámara de Senadores para crear una comisión en materia de Desarrollo Metropolitano, para reforzar e impulsar la atención a las zonas metropolitanas del país.
9. Solicitar a los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal que elaboren un plan de transporte masivo a mediano y largo plazo.
10. Gestionar mayor plazo en el cumplimiento de la NOM 001 SEMARNAT 1996 en saneamiento de las aguas residuales del Valle de México.
11. Pedir a los gobiernos locales, con carácter de urgencia, atención en los problemas de abastecimiento, drenaje y saneamiento del Valle de México.

Finalmente, se acordó que se programara una reunión en noviembre o diciembre para dar seguimiento a los acuerdos tomados en este Encuentro Interparlamentario.

Aunados a los anteriores encuentros interparlamentarios, las Comisiones Unidas de Desarrollo Metropolitano de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como la Comisión de Asuntos Metropolitanos del Congreso del Estado de México trabajan conjuntamente, ya sea para dar seguimiento a los diversos acuerdos suscritos, o bien, para atender temas de interés común; por ejemplo, supervisar las obras derivadas del Fondo Metropolitano: plantas de bombeo, drenaje profundo, distribuidores viales, entre otras.

Ahora bien, también se han planteado reuniones con congresos de otras entidades federativas, como es el caso de Hidalgo pues más de 4 millones de personas, que por diversas cuestiones, laborales, familiares, de negocios, de turismo o de tránsito, se incorporan tanto al Estado de México, al Distrito Federal e Hidalgo y reciben diferente trato de la autoridad, ante la falta de criterios unificados.

Entre los problemas más comunes que comparten las tres entidades, encontramos: transporte eficiente y seguro, desarrollo sustentable, agua, residuos sólidos, turismo, salud, ley de establecimientos mercantiles, homologación de leyes, entre otros. Por ello, se ha planteado la necesidad de realizar una reunión interparlamentaria entre ellos, con la finalidad de diseñar políticas públicas que permitan la unificación de intereses y se termine con la separación política que se ha padecido y hoy todavía se padece.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

El desarrollo metropolitano es un tema que ha ocupado la atención de los legisladores mexiquense en las últimas legislaturas, sobre todo por la magnitud que ha alcanzado la zona metropolitana del Estado de México y el Distrito Federal. La preocupación, interés y trabajo común de los poderes legislativos de ambas entidades federativas, los han acercado y congregado en un par de ocasiones para llevar a cabo reuniones interparlamentarias.

Mas allá de las reuniones entre el Congreso mexiquense y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es necesaria una visión metropolitana para generar y contar con una agenda legislativa común, con el objetivo de dar respuestas comunes a las problemáticas presentes en la zona metropolitana; un buen ejemplo es el Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México, conocido simplemente como Fondo Metropolitano.¹⁸

El trabajo interestatal del Poder Legislativo mexiquense es una muestra del interés e importancia que tienen las zonas metropolitanas en nuestro país y en el orbe; sin duda, las Reuniones Interparlamentarias son un marco inmejorable para que los congresos estatales trabajen conjuntamente; en el caso del Estado de México, los primeros pasos se han dado, ahora es necesario incluir a

¹⁸ El fin que persigue el Fondo Metropolitano consiste en constituir un fondo que se destinará a apoyar el cumplimiento de los estudios, programas, proyectos, acciones y obras públicas de la Comisión Ejecutiva de la Coordinación Metropolitana para la atención de los problemas de la Zona Metropolitana del Valle de México.

otros estados, como Hidalgo o Querétaro, para seguir avanzando en el trabajo interestatal del Congreso mexiquense.

LAURA VALENCIA ESCAMILLA

PODER LEGISLATIVO DEL
ESTADO DE MÉXICO;
TRANSFORMACIÓN E
INSTITUCIONALIZACIÓN

INTRODUCCIÓN

DESDE 1997 el sistema político mexicano ha dejado de estar unificado: el partido del presidente en turno carece del control de la mayoría calificada en una o en ambas cámaras del congreso. Sin embargo, este fenómeno no es privativo de la federación, esta situación se repite en la mayoría de los gobiernos estatales, y el Estado de México no es la excepción: hasta antes de las elecciones estatales de 2009, los diferentes gobernadores de la entidad han convivido con un congreso local sin mayoría, lo que se traduce en un gobierno dividido en sus instancias legislativa y municipal. Para algunos autores, esta situación representa sino una amenaza de parálisis, sí una limitante para la convivencia entre poderes.

Así, esta interacción se define bajo un nuevo marco radicalmente distinto al que representaban los gobiernos unificados priístas, y aunque se ha superado dicho sistema, es evidente que en la actualidad los problemas resultantes de la combinación de viejas instituciones y nuevos actores han provocado diversos efectos que ocasionan, conflicto, fricciones e incluso parálisis.

En este apartado se dará respuesta a algunos cuestionamientos, entre los que destacan: ¿cuál es el papel del Ejecutivo estatal y de los partidos políticos bajo este nuevo equilibrio de fuerzas?, ¿cómo es la relación de poderes en términos del desempeño gubernamental y legislativo? y ¿cuáles son las transformaciones institucionales, frente al escenario de gobiernos sin mayoría, a las que se enfrentaron los actores políticos en el Estado de México?

Para dar respuesta a estas preguntas, se analizó el impacto de los gobiernos divididos en el Estado de México a partir del año 2000, en donde se consideraron: los cambios de las normas electorales y legislativas, el desempeño legislativo del congreso local y del gobernador del Estado, el nivel de rechazo por parte de las mayorías adversas al gobernador y la formación de coaliciones en torno a la agenda legislativa gubernamental.

ANTECEDENTES

Por su ubicación geográfica, el Estado de México es una de las entidades que más se vincula con la capital del país, y por tanto, con el gobierno federal en turno. Esta situación se corrobora, fundamentalmente, al recordar a personajes que ocuparon puestos de representación en la entidad mexiquense, cuya relación con el gobierno federal en turno influyó de tal manera que aquellos que obtenían puestos de elección popular en la entidad provenían de la administración pública federal, es decir, habían ocupado cargos importantes como la regencia de la Ciudad de México, la rectoría de la Universidad Nacional Autónoma de México, o bien, altos puestos en las secretarías de Estado, por lo que podemos decir que la conformación del poder en la entidad ha sido un claro reflejo de la influencia política de la capital mexicana¹ (Salazar Medina, 1983).

Sin embargo, esta tendencia se ha ido modificando en la medida en la que la pluralidad política en los distintos niveles de gobierno ha permeado en los usos políticos de los gobiernos priístas. El cambio generado en la esfera nacional se reflejó en todas las entidades federativas del país y en especial en el Estado de México. No obstante que el Partido Revolucionario Institucional en la entidad ha sido predominante y estable, la pluralidad que se expresa a nivel federal se ha repetido en algunos municipios y diputaciones locales, así también han disminuido los adeptos al Revolucionario Institucional a partir de la segunda mitad de los años ochenta. La oposición ha tenido un avance que le ha dado la posibilidad de alternar en algunos municipios conurbanos a la Ciudad de México y en Toluca.

DE LA UNIFICACIÓN A LA DIVISIÓN

Los resultados electorales y la dinámica de la competencia partidista de la entidad, en los últimos tiempos, revelan un comportamiento variable entre las fuerzas partidistas. Para Javier Arzuaga (2010:73) dicho comportamiento se ha traducido en la declinación del PRI y por tanto, el ascenso de partidos como Acción

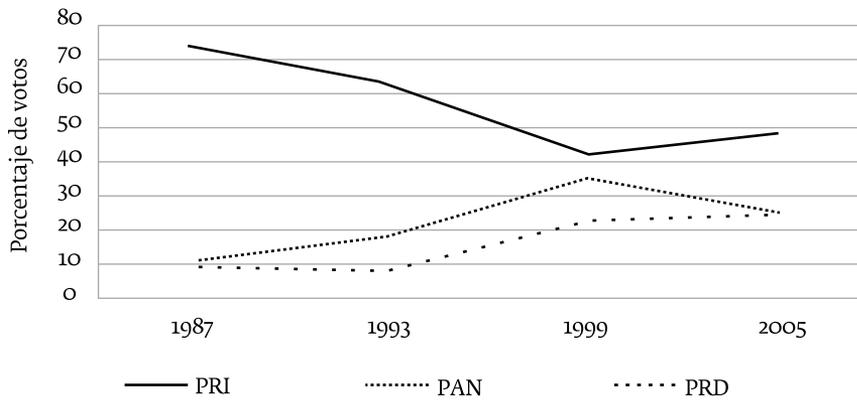
¹ Por ejemplo, entre los gobernadores más influyentes de la entidad cuya influencia repercute hasta nuestros días, podemos destacar a Isidro Fabela, (fundador del grupo Atlacomulco) quien con antelación al cargo ocupó la Secretaría de Relaciones Exteriores durante la presidencia de Venustiano Carranza. Por su parte, Gustavo Baz fungió como rector de la Universidad Nacional Autónoma de México y fue secretario de Salud en el periodo presidencial de Ávila Camacho. Asimismo, Carlos Hank González fue director general de CONASUPO, vinculado a López Portillo y Luis Echeverría. Mientras que Alfredo del Mazo González se reconoció como alto funcionario financiero, identificado con el presidente Miguel de la Madrid.

Nacional y de la Revolución Democrática.² Ascenso que no ha supuesto la declinación del partido en el gobierno, quien hasta el momento se mantiene como la primera minoría, lo que manifiesta una volatilidad electoral por parte de los votantes mexiquenses, la cual, se ha traducido en un fenómeno que permea en la mayoría de los comportamientos electorales en el país: sistemas de gobierno dividido. Se han identificado cuatro elementos de comportamiento electoral como los principales formadores de gobiernos divididos: El voto diferenciado, como la práctica electoral de los votantes que sufragan por un partido en la presidencia o gubernatura, y por otro en el congreso. La diferencia entre la agenda local y la nacional, como la fuerza local de cada legislador en sus respectivos distritos. El ciclo electoral se presenta fundamentalmente en elecciones intermedias donde el desgaste gubernamental influye en la desilusión de los electores, y por tanto, su voto es una manifestación de rechazo por el partido en el gobierno. Finalmente, la formación de gobiernos divididos obedece a la manifestación de los electores por equilibrar el sistema de partidos, evitando o rompiendo el predominio de un solo partido (Morris, 1994; Casillas Ortega, 2001; Shugart, 1995).

Se puede decir que en México, la formación de gobiernos divididos se inauguró a nivel federal a partir de 1997, mientras que a nivel estatal las elecciones de 1996 significaron un parteaguas de la competencia partidista. En ese año el PRI estatal tuvo una severa caída de 37% de votos y 40% de las curules, además de perder lo municipios más importantes de la entidad (Reveles Vázquez, 2009). (Ver gráfica 1).

² El Partido Revolucionario Institucional ha pasado de un extremo a otro a lo largo de poco más de dos décadas: en 1981 obtuvo el 80% de los votos, mientras que en 2006, bajó a 32.5%. La oposición, por el contrario, presenta un avance que en momentos retrocede sin llegar a sobrepasar los resultados obtenidos por el PRI. El PAN, por ejemplo, ha pasado del 7.9% de las preferencias en 1981 a 29% en 2006; el PRD con un avance más constante ha pasado de 3.1% de las preferencias hasta 39 % en 2006 (Arzuaga Magnoni, 2010).

Gráfica 1. Tendencia electoral de Gobernador
Elecciones para Gobernador



PARTIDO	ANO 1987	ANO 1993	ANO 1999	ANO 2005
PRI	72.9	62.5	42.5	47.6***
PAN	11.3	17.9	35.5*	24.7****
PRD	10.5	8.7	22.0**	24.3*****

Fuente: Elaboración propia con base en: IEEM, Arzuaga Magnoni (2010).

*Acción Nacional participa en coalición con el Partido Verde Ecologista de México.

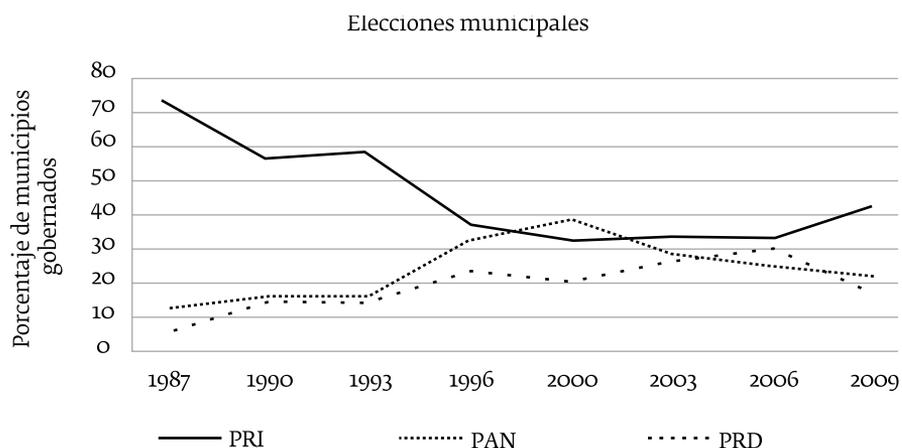
** El Partido de la Revolución Democrática participa en coalición con el Partido del Trabajo.

*** El Partido Revolucionario Institucional participa en coalición con Partido Verde Ecologista de México.

**** Acción Nacional participa en coalición con el partido Convergencia.

Como se observa en esta tabla, los votos del PRI para ocupar la gubernatura del estado en 1999 se redujeron ligeramente, sin embargo, los partidos de oposición fueron contundentes respecto al repunte que obtuvieron: el PAN logró doblar su votación respecto a las elecciones de 1993; mientras que el PRD, a pesar de tener un incremento vertiginoso, el bajo nivel de competencia con el que inició no fue lo suficientemente sostenible para lograr la alternancia que logró un año después, a nivel federal. Para las elecciones de 2005, el PRI repuntó con respecto a sus opositores, sobre todo del PAN, quien reflejó el declive del partido a nivel nacional. El PRD, por su parte, con un perfil bajo, sigue en línea ascendente con la posibilidad de sobrepasar la tendencia del Partido Acción Nacional, que hasta ese momento, le disputaba la gubernatura al PRI.

Por lo que se refiere a las elecciones de alcaldes y diputados locales, se debe destacar en el primer caso, que a pesar de que la oposición ha alternado en algunos municipios conurbanos, el partido en el poder ha conservado una ventaja considerable sobre sus opositores (ver gráfica 2).



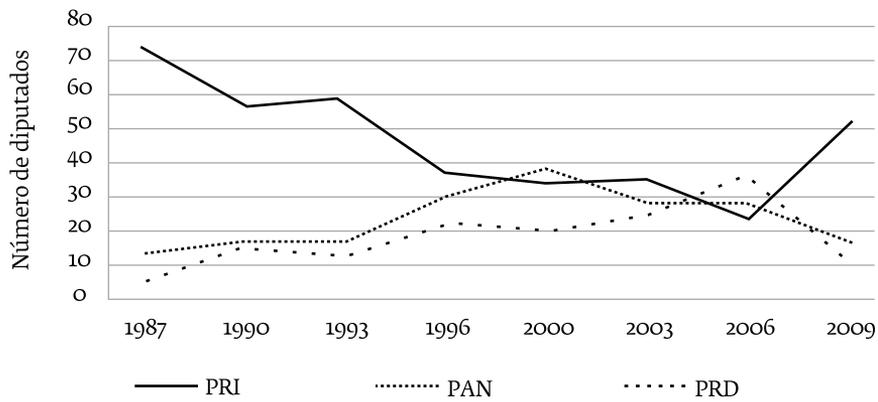
PARTIDO	1987	1990	1993	1996	2000	2003	2006	2009
PRI	72.6	56.6	58.5	37.2	33.6	34.2	33.3	40.8
PAN	12.2	16.1	16.1	30.5	38.0	28.6	25.8	20.8
PRD	4.5	14.9	12.4	21.6	20.2	24.1	30.0	16.4

Fuente: Elaboración propia con base en: IEEM, Arzuaga Magnoni (2010).

Del total de municipios, el PRI, a pesar de mantener ventaja sobre sus competidores más cercanos; a partir de 1996, su hegemonía en el estado dejó de ser una constante al mantenerse la competitividad de la oposición en la mayoría de las alcaldías. Aún después de la contundente recuperación de municipios de la entidad, el PRI no logró la mayoría de los mismos.

No obstante que la caída y la recuperación del Partido Revolucionario Institucional es similar en las elecciones de gobernador y alcaldes, las elecciones de diputados locales, resultan más competitivas y con una clara tendencia hacia el gobierno dividido, donde ningún partido ostentó la mayoría absoluta de 1996 al 2009 (ver gráfica 3).

Gráfica 3. Tendencia electoral del congreso del Estado de México
Elecciones del poder legislativo estatal

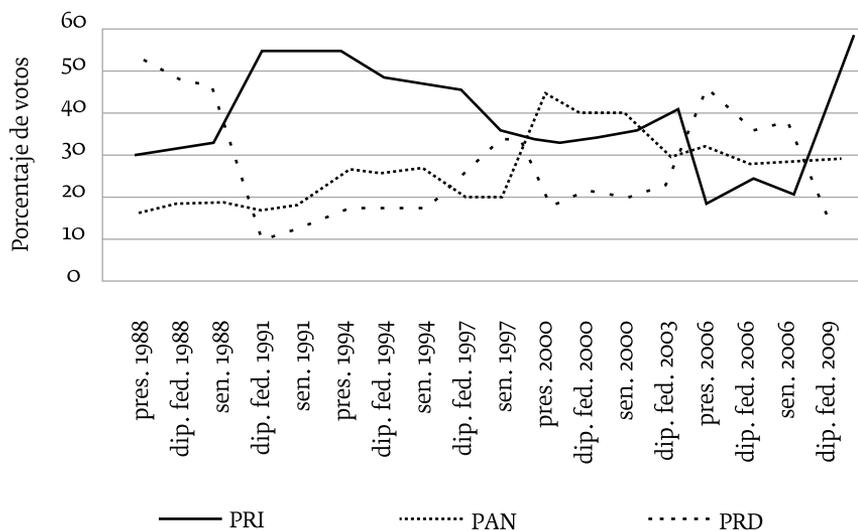


PARTIDO	1987	1990	1993	1996	2000	2003	2006	2009
PRI	73.3	56.8	58.5	37.3	33.1	34.8	23.7	52.0
PAN	12.7	16.2	16.6	30.2	38.2	28.7	28.6	16.0
PRD	4.5	14.6	12.3	21.6	20.5	23.8	36.1	10.6

Fuente: Elaboración propia con base en: IEEM.

A partir de la celebración de las elecciones intermedias de 2009, el partido en el poder recupera la mayoría absoluta, al obtener el 52% de las curules en el congreso. Este comportamiento de las elecciones en el estado se puede explicar fundamentalmente por la influencia directa que la región recibe de la percepción respecto al gobierno federal. Si se observan los mismos datos para las elecciones federales, la tendencia es similar (ver gráfica 4).

Gráfica 4. Tendencia electoral en comicios federales
Tendencia electoral federal



Fuente: Elaboración propia con base en: IFE, Arzuaga Magnoni (2010).

La competencia tripartita ha sido constante desde 1996 a nivel estatal, y desde 1997 a nivel federal. Los gobiernos divididos modificaron el panorama político nacional, al grado de que la pérdida del monopolio de un partido, produciría cambios en la toma de decisiones a nivel estatal y federal. Por un lado, la carencia de mayoría por parte del partido del presidente de la república redujo su capacidad de influir en la vida interna de los gobiernos locales, y por el otro, la debilidad presidencial activa, la presencia de los gobiernos locales, quienes han asumido más responsabilidades y mayor atracción de recursos. Tal situación requiere de la fortaleza de sus instituciones, por lo que el primer paso se tradujo en experiencias de alternancia política fortalecidas por los marcos electorales que introdujeron un modelo mixto fundado en el multipartidismo y la competencia electoral.

La conformación de gobiernos divididos o no mayoritarios depende del sistema de partidos y del sistema electoral. El modelo básico es el norteamericano, con un sistema bipartidista y mayoría relativa, se caracteriza por tener un presidente que pertenece a un partido y un poder legislativo con mayoría distinta al partido del presidente. Un segundo modelo es el constituido por los sistemas multipartidistas, competitivos y con representación proporcional que da como resultado ausencia de mayorías parlamentarias, donde el Ejecutivo pertenece a un partido que no ostenta la mayoría en el congreso, al mismo tiempo que en el poder legislativo ningún partido cuenta con los escaños suficientes para constituirse en una mayoría (Casillas Ortega, 2001).

Podemos decir, en general, que el gobierno federal y algunos gobiernos estatales, como el del Estado de México, son ejemplos del segundo modelo electoral, resultado de las reformas políticas que han permeado al país. La composición partidista de los cargos de representación popular en el Estado de México muestran un panorama de pluralidad y alternancia que inició a partir de 1996.³

Fue en esa fecha cuando la constitución estatal sufrió una reforma integral de la que sobresalió la reforma política en la que se ampliaron los distritos electorales de 40 a 45 distritos y con ello el número de representantes por el sistema de listas proporcionales, quienes pasaron de 26 a 30 diputados, lo que ampliaba el número de legisladores que integrarían el congreso de 66 a 75 miembros.

Desapareció la Comisión Estatal Electoral en la que intervenía el gobierno estatal –para dejar su lugar a un organismo público independiente, el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), cuyo reconocimiento constitucional se da a partir de 1998. Y es desde esa fecha, cuando este organismo reforzó su institucionalidad, no sólo al ser incluido en la constitución, sino porque sus integrantes serían propuestos por la aprobación de las dos terceras partes del Congreso local, y no por el gobierno estatal, situación que convirtió al instituto en un órgano autónomo y con patrimonio propio para la organización de los comicios estatales, dependiente del Congreso estatal.

Al mismo tiempo, las reformas garantizan la competencia de los partidos políticos, dado que se establecieron modalidades de financiamiento para ellos, así también, se garantizó el derecho de acceso a los medios de comunicación, y se estableció un sistema de medios de impugnación y de resolución a través del Tribunal Electoral, como instancia competente en la resolución de conflictos electorales. Todas estas medidas fortalecieron a los partidos de oposición, otorgándoles los canales institucionales de competencia, favoreciendo a un sistema de partidos, eclipsado por la hegemonía del PRI, que en adelante se transformaría en un sistema mixto, multipartidista y competitivo; fórmula que favoreció la formación de gobiernos divididos y/o mayoritarios, cuyo origen es electoral.

No obstante, la pluralidad generada por el marco electoral del estado afectó la composición del congreso local y su desempeño legislativo. En lo que respecta a la primera (como se observa en la gráfica tres), durante poco más de una década, ninguno de los tres partidos con mayor arrastre electoral obtuvo la mayoría de las curules en el congreso, situación que se convierte en algo complejo para la toma de decisiones, dado que la aprobación de leyes, decretos y acuerdos se da por votación mayoritaria de sus integrantes.

³ Sin embargo, se debe recordar que en 1993 se crea la figura de los Consejeros Ciudadanos en todos los órganos que formaban la Comisión Estatal Electoral, vinculada directamente al gobierno estatal.

EFFECTO DE LA DEMOCRACIA DIVIDIDA EN LA GOBERNABILIDAD LEGISLATIVA DEL CONGRESO ESTATAL

La pluralidad con la que se han venido conformando paulatinamente nuestras cámaras legislativas a nivel federal y estatal ha propiciado una interacción a veces de cooperación, de negociación, o bien, de desencuentro, pero en otras de abierto conflicto. Esto se ha suscitado no sólo en la interacción entre las fracciones parlamentarias, sino además entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

El hecho de encontrar cooperación, negociación, desencuentro o confrontación, ya sea entre las fracciones parlamentarias con mayor peso o entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, se debe a que el segundo no cuenta con una mayoría de miembros de su mismo partido en la Legislatura, mayoría que le permitiría a éste la aprobación, sin mayores dificultades, de sus iniciativas de ley.

El fenómeno de los gobiernos sin mayoría para algunos países latinoamericanos ha conducido a una interacción interinstitucional Legislativo-Ejecutivo con variaciones, que van desde la cooperación hasta la confrontación. A nivel federal el fenómeno de gobierno dividido se observó a partir de los resultados de la elección para diputados federales de la LVII Legislatura (1997), desde entonces hemos sido testigos de múltiples acuerdos y desacuerdos que recorrieron el espectro cooperación, negociación, desencuentro y hasta conflicto.

A nivel estatal, los gobiernos que carecen de una mayoría parlamentaria han sido una tendencia constante. En 1999, el 21% de los congresos locales estaban divididos entre dos o tres partidos; en 2002, el 37.5% de las legislaturas estatales no contaba con una mayoría; en 2006, el 43.3% se encontraba en esta situación y hasta junio de 2010, 47% de los congresos no cuenta con una mayoría parlamentaria.

El Congreso mexiquense no ha sido la excepción al fenómeno, como se observa en la gráfica tres, desde 1996 hasta 2009, el Poder Legislativo del estado mantuvo una composición tripartita cuyos efectos se han reflejado, por un lado, en el fortalecimiento institucional de la entidad, lo cual ha servido para adecuar los cambios en la composición política a la función legislativa del Congreso en los ámbitos electoral, de organización interna, fiscalización legislativa y reforma estatal; y por otro lado, dichos cambios forman parte de la interacción interinstitucional como un ejemplo de gobernabilidad legislativa, en la cual los actores estratégicos con capacidad de veto, que diseñan los acuerdos legales para darle viabilidad a la convivencia gubernamental, se ven obligados a poner en juego sus habilidades y prácticas para promover sus proyectos políticos (Coppedge M. (1996).

De los primeros ajustes a la normativa estatal encontramos la que se refiere al ámbito electoral, cuyas adecuaciones se sustentan, por un lado, en los cambios electorales referidos a nivel federal, y por otra parte, el contrapeso de gobiernos sin mayoría ha supuesto la adecuación de una mejora para la competitividad electoral del estado.

Un punto importante para la consolidación de la institucionalización de un Parlamento reside no sólo en los poderes que se le otorgan, también la estructura organizativa robustece la instancia representativa. En general, las asambleas se rigen por normas que estipulan el papel que cada uno de los miembros en el Parlamento debe cumplir, dentro del proceso y el procedimiento parlamentario. Al mismo tiempo, detallan la estructura organizativa de la institución que cuenta con fracciones parlamentarias, sistemas de información y apoyo técnico, así como organización del trabajo en comités.

En México, tanto los congresos locales como el Poder Legislativo federal son un poder cuyas decisiones están en manos de los grupos parlamentarios, quienes se encuentran estrechamente ligados a los órganos dirigentes de sus partidos políticos nacionales, quienes designan a los líderes de los grupos parlamentarios.

Este tipo de organización había favorecido al PRI y al presidente, pues este último, al ser jefe de estado, de gobierno y de su partido, le otorgaba la facultad metaconstitucional de repartir las candidaturas electorales y las dirigencias legislativas a nivel estatal y federal. En este caso, la mayoría leal al presidente y su partido se conservaría, porque al interior de cada uno de los congresos locales se estableció un sistema de gobierno basado en una comisión unipartidista conocida como la Gran Comisión, cuya autoridad emanaba directamente del presidente de ésta, designado a su vez por la mayoría priísta quien conservaba el 80% de los congresos locales hasta 1988, y en 2010 mantiene el 50% (16 de los 32 congresos locales) con mayoría priísta, incluido el Estado de México.

Los poderes de la Gran Comisión eran extensos, abarcaban desde la preparación de la lista de integrantes de cada comisión legislativa, el nombramiento de los principales cargos administrativos, la asignación de los recursos, hasta la selección de los miembros de la Mesa directiva.

Una de las primeras tareas de los grupos parlamentarios de los partidos de oposición, cuando estos vieron incrementada su dotación de asientos, fue establecer un equilibrio entre las ganancias electorales y la integración del congreso mexiquense. De esta forma la oposición tuvo ventajas y prerrogativas antes otorgadas al PRI, por ejemplo, se abrió la agenda de asuntos legislativos a los grupos opositores, lo que incentivó el incremento de iniciativas por parte de los partidos políticos, incluido el PRI, en relación a las propuestas emitidas casi en su totalidad por lo gobernadores en turno. Al mismo tiempo, la integración de las

comisiones se vio beneficiada al abrirse a la integración plural de las mismas sin recurrir a la asignación mayoritaria del pasado.

La actual Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México data de 1978, la norma ha tenido diversas modificaciones a lo largo de su existencia, en total 32 modificaciones de las que sobresalen la de 1995, la de 2003 y 2004. En ellas, se estableció la plataforma para la independencia del Poder Legislativo frente a sus Poderes pares, al tiempo que se fundaron las bases de la nueva dinámica parlamentaria. Respecto a la primera modificación sobresale: la ampliación del número de diputados que integrarían el Poder Legislativo a partir de la LIII Legislatura; se suprimió la autocalificación, estableciendo como facultades de los órganos electorales, el cómputo y declaración de validez de las elecciones, la entrega de la constancia de mayoría y de acción de representación proporcional; se modificaron las fechas de los períodos de sesiones ordinarias; se estableció la asistencia del gobernador del estado y del presidente del Tribunal de Justicia una vez al año; por lo que se refiere a la autonomía del Poder Legislativo, se exceptuaron de la promulgación y el veto por el Ejecutivo, las leyes o decretos que fueran de incumbencia exclusiva de la Legislatura.

Por otro lado, se reordenaron las facultades y obligaciones de la Legislatura; se dispuso una nueva integración de la diputación permanente: ampliando a nueve, el número de sus miembros propietarios y a cinco, los suplentes; se estableció la atribución de la Legislatura para ratificar el nombramiento del Procurador General de Justicia y la incorporación de los ayuntamientos de los municipios de la entidad al constituyente permanente; se hizo la diferenciación entre las comisiones de dictamen, especiales, jurisdiccionales y comités; se normó su integración y se previó la facultad de la Legislatura para crear nuevas comisiones o comités, ya sea con el carácter de permanentes o transitorios. En adelante las modificaciones serán para adecuar las establecidas en 1995 (ver tabla 1 del anexo).

La segunda gran modificación corresponde al 2003, donde a pesar de la permanencia de la gran comisión, ésta dejó de ser un ente unipartidista y se convirtió en un organismo colegiado y plural encargado de desempeñar tareas de concertación política; se amplió el número de comisiones y comités legislativos con una integración igualmente proporcional a la representación política de los grupos parlamentarios. De la misma forma, se afianzó la necesidad de un cuerpo técnico especializado en el manejo y archivo del trabajo parlamentario, por un lado, y en el manejo financiero y administrativo de la dependencia, por el otro. Al crearse las secretarías de Asuntos Parlamentarios y la Secretaría de Administración y Finanzas, antes a cargo de la Oficialía Mayor.

Al año siguiente, las reformas fueron la expresión de dicha pluralidad, además de las adecuaciones que emulaban las modificaciones del Poder Legislativo federal, por lo que la gran comisión dejó de serlo y se transformó en la Junta de Coordinación Política, denominación que expresa, más claramente, la pluralidad del Congreso mexiquense al integrarse por los coordinadores de los grupos parlamentarios, quienes adquirieron mayores facultades como la designación de los titulares de las secretarías, de la del Instituto de Estudios Legislativos, de la Auditoría Superior, entre otros. Al mismo tiempo, los diferentes cargos de dirección del Congreso, como las presidencias y vicepresidencias sufrieron cambios respecto a la integración y rotación de los mismos. Finalmente, se adicionaron a la dependencia legislativa, órganos de fiscalización y transparencia como el Órgano Superior de Fiscalización y el Consejo para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, mismo que fue sustituido por la unidad de información en la reforma de 2010 (ver tabla 1 del anexo).

Como se observa, la pluralidad del Poder Legislativo mexiquense planteó una serie de interrogantes en torno a la gobernabilidad, organización y funcionamiento del Congreso. En un principio, lo importante para la oposición fue ganar espacios en el espectro electoral, después, fue posible excluir el sistema mayoritario como sistema de votación interno por el de la concertación entre fracciones parlamentarias. Finalmente, y ese es un debate actual, se implementan mecanismos para la consolidación institucional del Poder Legislativo estatal.

DESEMPEÑO LEGISLATIVO Y COMISIONES

El tipo de organización por excelencia de las legislaturas son las comisiones, éstas son paneles de legisladores a quienes se les delega la autoridad para llevar a cabo el trabajo preparatorio que se necesita antes de que el pleno de la Legislatura decida si una iniciativa se aprueba o no. El trabajo de las comisiones es muy importante porque de ellas depende conocer a fondo el contenido y las implicaciones de las iniciativas, además de que son el medio principal por el que las legislaturas pueden promover la especialización y la acumulación de experiencia entre sus integrantes (Nacif, 2000: 23).

En México, como en la mayor parte de los congresos en el mundo, la operatividad de las legislaturas se lleva a cabo mediante todo un sistema de comisiones que pueden ser divididas de acuerdo a la esfera de autoridad: de dictamen legislativo, de investigación, de vigilancia y administrativas. Las dos primeras son importantes porque en ellas recae, por un lado, el trabajo legislativo por ser el lugar donde se decide el destino de una iniciativa, y por otro, las comisiones de

investigación son organismos integrados por los legisladores para investigar el funcionamiento de la administración pública en general, y son instrumentos de información y control que valoran los programas y planes de gobierno (Valencia, 2005).

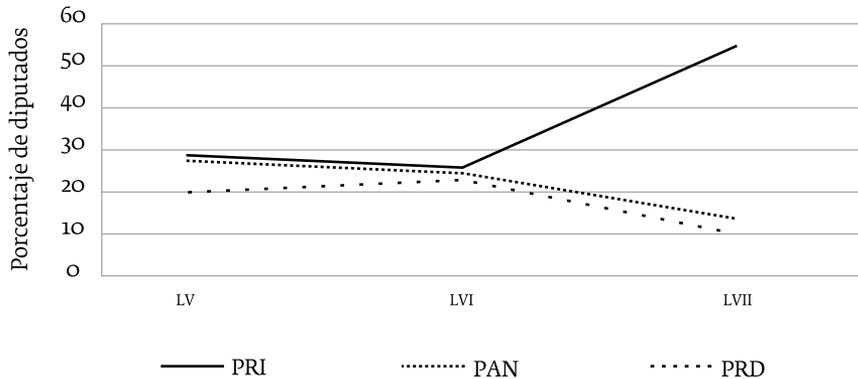
Las únicas comisiones que tienen autoridad para participar en el proceso legislativo son las de dictamen, éstas tienen autoridad para recolectar la información necesaria mediante comparecencias de los funcionarios de la administración e investigaciones realizadas por ellas mismas. Así mismo, tienen la facultad de modificar las iniciativas y lo que se discute y vota en el pleno es el dictamen presentado por la comisión, no la iniciativa que originalmente se introdujo.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, el sistema de comisiones del Congreso local ha tenido un proceso de reestructuración que inició en 1995, con la diferenciación entre las comisiones de dictamen, las especiales, las jurisdiccionales y los comités; además de normar su integración y facultar a la Legislatura para crear nuevas comisiones o comités, ya sea con el carácter de permanentes o transitorios. Desde entonces el Congreso mexiquense se integra con 32 comisiones de dictamen legislativo y cuatro comités permanentes de administración. En adelante el número de comisiones especiales ha variado de acuerdo a las necesidades de la Legislatura. Respecto a la integración de las mismas, ésta quedaba bajo el libre albedrío de la gran comisión. A partir de la reforma de 2003 se especifican límites a la integración: nueve como mínimo y los diputados no podían pertenecer a más de cuatro comisiones y comités a la vez. Hasta 2008, se suprime el impedimento de pertenencia (artículo 71 de la LOPL). Ver tabla 1 del anexo.

La pluralidad y la eficacia parlamentaria fueron dos metas formuladas para la composición de las comisiones y comité del Poder Legislativo del Estado de México. Ambos propósitos se confirmaron con la limitación plural del número de integrantes por cada comisión. Además de la preocupación de sus integrantes por afianzar la labor supervisora de dichos comités. Para empezar, y a pesar de que desde la legislación del Congreso de 1995 estableciera 32 comisiones, éstas no fueron integradas a lo largo de las legislaturas, por ejemplo, en la LV Legislatura se instalaron 27 comisiones legislativas, en la LVI, 29; y hasta la actual LVII Legislatura, el número de comisiones ordinarias coincide con las estipuladas en la ley. La razón fundamental es la limitante del número de diputados que integran cada una de las comisiones: cuatro, situación que hacía imposible ocupar el total de las comisiones con 75 diputados en total; por lo que para el 2008 esta restricción fue abolida, y hoy se observan comisiones tan numerosas como la de planeación y gasto público, con 16 miembros, o la de vigilancia del Órgano Superior de Fiscalización, con 15 integrantes; donde el PRI cuenta con ocho dipu-

tados cada una (ver tabla 2 del anexo). A continuación mostraremos la integración de comisiones por los tres principales partidos.

Gráfica 5. Representación de diputados en comisiones.
Porcentaje de representación



PARTIDO	2003	%	2006	%	2009	%
PRI	76	28.1	72	24.8	172	53.7
PAN	73	27	68	23.4	46	13.7
PRD	54	20	64	22	35	10.9

Fuente: Elaboración propia con base en página del Poder Legislativo del Estado de México.

Como se muestra en la gráfica 5, la composición del Congreso mantuvo la pluralidad de las ganancias electorales (comparar con gráfica 4), lo que le permitió establecer acuerdos en los que la misma pluralidad electoral sería un espejo en la integración de la organización interna del Congreso. Al mismo tiempo se observa que la composición reordenó las fuentes de autoridad. Para empezar se centralizaron las instancias de gobierno en la figura de los líderes de los grupos parlamentarios; en segundo lugar, se estableció que las decisiones se tomarían por mayoría al instituir el voto ponderado como mecanismo de decisión; en tercer lugar, la integración de las comisiones fue acordada por la dirigencia de cada grupo parlamentario; finalmente, el trabajo legislativo quedó en manos de los distintos órganos de gobierno y dirección, que lejos de dificultar la producción legislativa, ésta tuvo que ser consensuada primero entre los distintos grupos parlamentarios.

DINÁMICA LEGISLATIVA

Otro efecto de la pluralidad en la actividad legislativa del Estado de México es la dinámica del trabajo en el Congreso: con la intervención casi absoluta del presidente a nivel federal y de los gobernadores a nivel local, la producción legislativa había quedado casi en su totalidad en manos de los gobernadores en turno, quienes se decía *governaban legislando*. El efecto fue la causa principal de los gobiernos de mayoría, donde el Legislativo sólo era sancionador de las decisiones del Ejecutivo, lo que lo convirtió, en un órgano que no genera sus propias decisiones, sino que éstas se producían en el seno de decisión de ese gobierno de la mayoría que suele estar en el poder.

Analizando el caso del Estado de México, los datos que agrupan la estadística del trabajo legislativo muestran cómo la capacidad de iniciativa de los grupos parlamentarios aumenta conforme la Legislatura se vuelve más plural y autónoma respecto al Ejecutivo (ver cuadro 1).

CUADRO 1. INICIATIVAS APROBADAS POR LEGISLATURA Y TIPO DE INICIATIVA					
LEGISLATURAS	LEYES		ACUERDOS	DECRETOS	TOTAL
	ORDINARIAS	CONSTITUCIONALES			
LIV	7	15	72	36	130
LV	123	17	150	8	298
LVI	146 (2)	17	143	8	314
LVII*	20	9	53	2	84

*Datos recopilados hasta abril de 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en datos estadísticos de la Secretaría Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de México.

Como se observa en el cuadro 1, el número de iniciativas aprobadas ha aumentado desde el año 2000, de las que sobresalen se tienen los acuerdos, en primer lugar, seguidos de las modificaciones a leyes secundarias y decretos emitidos por el Ejecutivo estatal. Llama la atención que una vez que el partido en el gobierno recuperó la mayoría parlamentaria en 2009, el número de acuerdos hasta abril de 2010 fue de 53, en cambio, los decretos del Ejecutivo disminuyeron considerablemente hasta tener dos decretos a casi un año de inaugurada la LVII Legislatura. Esto se explica porque tras casi una década de gobiernos sin mayoría, fue tiempo suficiente para que las atribuciones otorgadas al órgano parlamentario como la de legislar, controlar y representar se restablecieran, y los grupos parlamentarios, incluido el partido en el gobierno, retomaran una postura proactiva. Además de que en la actualidad, la complejidad del manejo de los asuntos

públicos han provocado cambios en los roles tradicionales de las instituciones legislativas.⁴

Otro efecto ha sido la importancia que ha venido adquiriendo la oposición en el estado. De acuerdo con autores como Wheare (1981) la existencia de una oposición responsable depende de la oportunidad que ésta tenga para aumentar su fuerza frente a la mayoría dominante. La oposición funciona como una pieza más del aparato gubernamental y asegura la existencia de “una política de relevo capaz de permitir tantos cambios de actitud en la representación nacional, como la salvaguarda de la continuidad gubernamental, sobre todo si se considera que la oposición así entendida, más que ocasionar rupturas, pasa a ser refuerzo de un vínculo solidario”.

En el Congreso mexicano, la oposición ha jugado un activo papel en la competencia electoral, como hemos podido observar en las gráficas dos y tres, los partidos distintos al Revolucionario Institucional han sido sumamente competitivos y han logrado importantes plazas desde 1996 a la fecha, han ganado un número considerable de municipios que han experimentado la alternancia, al tiempo que han compartido la tarea gubernamental desde el ámbito legislativo.

Así, como lo marca el cuadro anterior, ha habido un incremento considerable del trabajo legislativo de los grupos opositores, de igual forma la tarea parlamentaria no ha supuesto una situación de parálisis o de atrofia de la institución parlamentaria, es decir, la oposición no se comportó como un ente obstruccionista, sino más bien tendía a la cooperación e integración de propuestas. De acuerdo con el cuadro dos, la cooperación de los grupos parlamentarios respecto a las reformas constitucionales del estado ha sido constante e incluyente.

⁴ Básicamente los parlamentos asumen tareas tales como la representación y agregación de intereses; elaboración de leyes; supervisión y vigilancia. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la complejidad de los sistemas políticos dificulta la división de poderes en cuanto a tareas específicas y hoy día, los cuerpos representativos, además de reforzar sus funciones tradicionales, han ampliado sus roles al grado que hay quienes consideran algunas otras como influencia o diseño de las políticas públicas, socialización y educación política; racionalización del mercado; reclutamiento y entrenamiento de personal así como diplomacia parlamentaria (Valencia, 2002).

CUADRO. 2 REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO DE MÉXICO (1993-2010)

GOBERNADOR	AÑO	MODIF.	ARTÍCULOS MODIFICADOS	TIPO DE REFORMA	TIPO DE GOBIERNO
Emilio Chuayffet Chemor (1993-1995) Modificaciones constitucionales: 4	1993	3	38, 45, 70.	Política	Unificado 60% de diputados del partido del gobernador.
	1994	1	88.	Judicial	
	1995			Íntegra	
César Octavio Camacho Quiroz (1995-1999) Modificaciones constitucionales: 13	1997	1	58.	Política	Dividido 40% de diputados del partido del gobernador.
	1998	12	11, 12, 13, 61, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 77.	Gestión Pública	
			125.	Económica	
Arturo Montiel Rojas (1999-2005) Modificaciones constitucionales: 46	2001	15	51, 122, 123.	Gestión Pública	Dividido 33% de diputados del partido del gobernador.
			18	Social (Medio ambiente)	
			61, 77, 112, 113, 114.	Política	
			19, 124, 125, 126, 128.	Económica	
			139	Gestión (Plan de desarrollo)	
	2003	11	11, 73, 122.	Gestión Pública	
	2004	9	61 (dos reformas) 64, 77.	Política	
			94, 96, 97.	Judicial	
			139.	Gestión (Plan de desarrollo)	
			5.	Gestión Pública	
	2005	11	50, 52, 61, 77.	Política	
			125, 129.	Económica	
			88, 94	Judicial	
5			Social		

GOBERNADOR	AÑO	MODIF.	ARTÍCULOS MODIFICADOS	TIPO DE REFORMA	TIPO DE GOBIERNO
Enrique Peña Nieto (2005-2011) Modificaciones constitucionales: 38	2006	7	82, 103.	Gestión Pública	Dividido 32% de diputados del partido del gobernador.
			89, 99, 100, 102 (tres reformas), 104 transitorio (dos reformas).	Judicial	
			61 (tres reformas), 64, 77.	Política	
	2007	3	129, 147.	Económica	Dividido 28% de diputados del partido del gobernador.
			61, 77.	Política	
	2008	10	92	Judicial	
			5 (dos reformas), 39, 44, 46, 51, 114, 129.	Social (educación)	
			11, 12, 13.	Política	
	2009	8	5.	Social (educación)	
			30, 61, 64, 77.	Político	
	2010	10	102, 104, 105	Judicial	Unificado 52 % de diputados del partido del gobernador.
			5 (dos reformas)	Social (DH)	
			61 (dos reformas), 77 (dos reformas), 126.	Política	
89, 107, 110,			Judicial		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de México.

Aún después de la reforma integral de 1995, durante la gubernatura de Emilio Chuayffet que mantuvo un gobierno unificado, las reformas subsecuentes que sufrió la constitución del estado han sido constantes y han ido en aumento, pese a la ausencia de una mayoría que sostenga la postura del gobierno. Con poco más de 30% de diputados, Arturo Montiel logró la aprobación de 46 reformas constitucionales, entre las que se incluyen reformas políticas, ambientales, de gestión y sociales. En el sexenio que va de Enrique Peña Nieto se han modificado 38 artículos constitucionales, de los cuáles 20 fueron reformados en su primer trienio con un mínimo histórico respecto a la composición del congreso, el partido del gobernador, contaba con el 23% de las curules. Es decir, la parálisis no fue la tendencia, por el contrario, la cooperación de los grupos parlamentarios benefició la dinámica legislativa; el congreso estatal se activó como punto de veto y las tres principales fuerzas políticas que lo integran (PAN, PRI y PRD) se convirtieron en poderosos actores que han cuestionado y modificado propuestas

gubernamentales hasta influir en la formulación de políticas. Esto se observa en la actual LVII Legislatura, donde a pesar que ésta se recupera la mayoría de integrantes del Partido Revolucionario Institucional, la estadística muestra que, en el rubro de iniciativas por procesar, éstas rebasan el número de las iniciativas aprobadas. Por ejemplo, en el cuadro tres, el número de iniciativas que permanecen en comisiones o tienen un estatus de “pendientes” o en espera de ser dictaminadas son 95, de las cuáles, el partido en el gobierno, mantiene en espera 21 iniciativas (17 decretos, tres reformas constitucionales y una reforma a ley ordinaria), por su parte el PAN, secunda al partido en el gobierno con 17 iniciativas y el PRD con 15. Llama la atención que el gobernador mantiene en espera 12 decretos.

CUADRO 3. INICIATIVAS PENDIENTES POR ORIGEN (LVII LEGISLATURA)					
ORIGEN	LEYES		ACUERDOS	DECRETOS	TOTAL
	ORDINARIAS	CONSTITUCIONALES			
PRI	1	3	0	17	21
PAN	5	6	0	7	17
PRD	4	0	0	11	15
PVEM	0	0	0	1	1
PANAL	1	0	0	8	10
PT	0	0	0	1	1
CONV	0	0	0	2	2
PSD	0	0	0	4	4
Ciudadanos	1	0	0	4	5
CDHEM	1	0	0	0	1
Ayuntamientos	6	0	0	0	6
Gobernador	0	0	0	12	12
Total	19	9	0	67	95

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de México.

Es decir, el desempeño legislativo no se ha visto distorsionado, por el contrario, se benefició en términos de activación del Congreso, lo que favoreció el proceso de institucionalización del Poder Legislativo frente al Ejecutivo.

CONCLUSIÓN

En el artículo se demuestra cómo la descentralización del poder activó la función del Poder Legislativo del Estado de México. Esta situación modificó la fuerza e influencia de los gobernadores, y la injerencia de los grupos de oposición en las decisiones públicas favoreció la cooperación antes que la obstrucción de las decisiones legislativas.

La formulación de políticas pasó de ser una tarea concentrada en la figura del gobernador, a una colegiada, representada por las coaliciones partidistas. Los grupos parlamentarios mantuvieron un apoyo equilibrado entre aquellas propuestas provenientes del gobernador, de los partidos políticos y de los ayuntamientos, es decir, la colaboración no supuso el apoyo unilateral al Ejecutivo estatal, sino que la cooperación y el acuerdo entre partidos fue más importante que la colaboración con el Ejecutivo.

La condición de los partidos de oposición para aprobar iniciativas del gobernador fue la modificación de la propuesta original o la inclusión de los proyectos de los distintos actores, sobre todo en relación con el presupuesto.

El partido del gobierno dejó de ser un sancionador de leyes formuladas por el gobernador para convertirse él mismo en procreador de iniciativas. Al mismo tiempo, se convirtió en conciliador de las propuestas gubernamentales y de las suyas propias, ya que la aprobación de cualquier iniciativa requería la formación de coaliciones, las cuales fueron posibles gracias a la cooperación con todos los partidos, pero sobre todo con el partido más afín.

Los partidos “grandes” favorecieron con su voto la mayor parte de las iniciativas. La estrategia de estos respondió a acciones electorales, por lo que en algunos casos retiraron su apoyo a aquellas iniciativas que suponen costos electorales, como las fiscales, y apoyaron más las de carácter social.

El Poder Legislativo del Estado de México ha representado en los últimos años la figura de la pluralidad y probable controversia, sin embargo, los datos demuestran que, por lo menos cuantitativamente, el acuerdo ha prevalecido. Así que habrá que analizar, en un futuro cercano, la calidad de esos acuerdos así como el papel de cada uno de los actores, en términos de la influencia que cada uno de ellos imprimió en la agenda y en la formulación de políticas.

ANEXO

TABLA 1. REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO (1996-2010)

REFORMA	AÑO	ART. MODIFICADO	COMENTARIOS
1	1996	60	La Gran Comisión funcionará por todo el ejercicio constitucional y estará integrada por un presidente, un secretario y siete vocales.
2	1996	98	Sobre la integración de la comisión para el examen previo de las denuncias sobre juicio político.
3	1999	76	Sobre los Comités Permanentes de la Legislatura: I. Administración II. Biblioteca y asuntos editoriales III. Corrección de estilo IV. Estudios legislativos V. De la mujer VI. De la juventud y el deporte VII. De comunicación social
		94, 96	Sobre las dependencias con las que cuenta la legislatura: I. Contaduría general de Glosa II. Oficialía Mayor III. Contraloría IV. Dirección General de Administración V. Director General de Comunicación Social
4	1999	47	Sobre las atribuciones del presidente de la Legislatura
5	1999	76	“De información y Seguimiento Presupuestal”. Se integrará por los presidentes de las comisiones de Finanzas Públicas, de Planeación y Gasto Público y de Inspección de la Contaduría General de Glosa.
6	2000	60	La Gran Comisión funcionará para todo el ejercicio constitucional y estará integrada por un presidente, un secretario y 10 vocales.
		61	La Legislatura elegirá en votación nominal y por mayoría simple de votos, a los integrantes de la Gran Comisión. El presidente y el secretario durarán en su cargo un año.
		63	La Gran Comisión se reunirá, por lo menos, una vez al mes. Para ser válidas sus resoluciones deberán estar presentes al menos siete de sus integrantes.
		64	Por faltas temporales del presidente, los sustituirá el secretario. En caso de falta definitiva, se procederá a nueva elección con los términos del artículo anterior.

7	2002	24	Se especifica que el presidente de la Legislatura turnará el escrito respectivo a la comisión de asuntos constitucionales para su estudio y dictamen.
		51	Durante los recesos las comisiones de dictamen y comités funcionarán cuando el presidente de la Diputación Permanente les turne alguna iniciativa
7	2002	57	Las iniciativas recibidas en los periodos de receso serán turnadas por el presidente de la Diputación Permanente a las Comisiones Permanentes o de la Legislatura para su dictamen u opinión.
		72	Las comisiones legislativas tienen como objetivo estudiar y analizar los proyectos de ley o decreto y los asuntos que les sean turnados con el objeto de elaborar dictámenes, debiendo dar cuenta al presidente de la Legislatura o de la Diputación Permanente.
8	2003	28	Se adiciona como derecho de los diputados: “Formar parte de un grupo parlamentario”
		41	Sobre los órganos de las Legislaturas, se adiciona que estos estarán integrados por diputados de todos los grupos parlamentarios.
		50	Respecto a las atribuciones de los secretarios.
		60	La Gran Comisión se constituye como el órgano colegiado facultado para desempeñar la tarea de concertación política de las fuerzas representadas en el Poder Legislativo. La Gran Comisión se propondrá la integración de las comisiones y comités a aprobación de la Asamblea.
		61	El Presidente y el Secretario de la Gran Comisión durarán en su cargo un año.
		62	Sobre las atribuciones de la Gran Comisión. El Artículo 62 Bis establece que el Presidente de la Gran Comisión presidirá la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos Legislativos y supervisará el cumplimiento de acuerdos a través de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios.
		63	La Gran Comisión se reunirá por lo menos una vez al mes. Sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos, en función de la proporcionalidad representativa de los coordinadores de los grupos parlamentarios presentes (para que sea válido debe de estar la mitad más uno).
		64	Las faltas temporales del Presidente las sustituirá el Secretario.
68	La Legislatura para el ejercicio de sus funciones contará con comisiones legislativas, especiales, jurisdiccionales y comités.		

ESTUDIOS EN TORNO AL PODER LEGISLATIVO

8	2003	69	Se definen las primeras 25 comisiones legislativas.
		70	Las comisiones legislativas se integrarán cuando menos por nueve diputados. Cada comisión tendrá un presidente, un secretario y un prosecretario. Además, se contará con un secretario técnico.
		71	Los diputados podrán ser miembros de hasta cuatro comisiones legislativas y cuatro comités. En caso de que un diputado no pertenezca a ninguna comisión, podrá integrarse como asociado, con voz pero sin voto.
		72	Se suprime a la Diputación Permanente como aquella a la que hay que darle cuenta de los reportes generados por las comisiones legislativas.
		74	En relación con las comisiones especiales.
		76	Se establecen los seis comités permanentes de la Legislatura (Administración; Información y Seguimiento Presupuestal; Estudios Legislativos; De la Mujer; De la Juventud y el Deporte; De Comunicación Social.
		81	Las iniciativas de ley o decreto deben presentarse por escrito firmada por los autores y serán entregadas a la Secretaria de Asuntos Parlamentarios, la Secretaria de la Legislatura o la Diputación Permanente, la presidencia de la Gran Comisión o quién esté legitimado para ello.
		94	Se adicionan como dependencias del Poder Legislativo: Secretaría de Asuntos Parlamentarios y Secretaria de Administración y Finanzas.
		96	Sobre las atribuciones de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios y Secretaria de Administración y Finanzas.
9	2003	69	Se adiciona como comisión legislativa a: "Equidad y Género"
		76	Se deroga el Comité Permanente "De la mujer".
10	2004	76	Se deroga el Comité de Información y Seguimiento Presupuestal.
11	2004	17	Modificación de la fecha para la instalación y renovación de la Legislatura: más tardar el 4 de Septiembre, en lugar de 4 de Octubre.
		36	A petición de una o más comisiones legislativas, se le puede solicitar al Ejecutivo estatal que informe por escrito o de manera verbal, sobre algún asunto de la administración pública del estado.
		41	Se sustituye la denominación de Gran Comisión por la de Junta de Coordinación Política.

11	2004	42	Se modifica la integración de la directiva de la Legislatura: presidente, dos vicepresidentes y tres secretarios. Asimismo se ajusta el periodo de ejercicio de sus integrantes, siendo que el presidente fungirá todo el período ordinario o extraordinario, y los demás integrantes serán renovados en su totalidad mensualmente.
		43	La elección de los integrantes de la directiva de la Legislatura se realizará dentro de los 7 días anteriores al inicio del periodo de sesiones, o bien, el primer día del periodo antes de iniciar la primera sesión.
		47	VI. Referente a la integración del orden del día. VIII. Con relación al trámite de consideraciones de la Legislatura. Ambos con base en la consideración de la conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.
		48	Sobre la remoción del presidente de la Legislatura cuando quebrante las disposiciones de la ley. Requiere del voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.
		51	Se modifica el funcionamiento de las comisiones y comités en la Diputación Permanente. Funcionarán continuamente, en lugar de una intervención cada que lo solicite el presidente de la Diputación Permanente.
		55	Se le turnara a las comisiones o comités, por medio de su presidente, los asuntos que les correspondan.
		60	Sobre la integración de la Junta de Coordinación Política. Estará conformada por los coordinadores de los grupos parlamentarios presentes en la Cámara, los cuales tendrán voz y voto ponderado de acuerdo al número de legisladores pertenecientes a su partido. Internamente lo integrará un Presidente y un Secretario, siendo los demás integrantes vocales. También contará con un Secretario Técnico nombrado por el Presidente de la Junta.
		61	La duración del Presidente y el Secretario será de un año. La Asamblea elegirá entre los integrantes de la Junta de Coordinación Política.
62	Se modifica “atribuciones de la gran comisión” por “atribuciones de la Junta de Coordinación Política”. Al mismo tiempo será la encargada de la supervisión del “Diario de Debates” y la recién creada “Gaceta Parlamentaria”		

ESTUDIOS EN TORNO AL PODER LEGISLATIVO

11	2004	63	La Junta de Coordinación Política se reunirá una vez al mes para tratar asuntos de su competencia.
		64	En caso de ausencia definitiva (ya no temporal) del presidente y el secretario, serán sustituidos por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios, según la afiliación del diputado.
		65	Respecto a las atribuciones del presidente de la Junta de Coordinación Política.
		66	Sobre las atribuciones del secretario de la Junta de Coordinación Política.
		67	Bis - 4: El coordinador de cada Grupo Parlamentario propondrá al diputado que integrarán las comisiones legislativas. Bis - 7: La Junta de Coordinación Política, de acuerdo a la proporcionalidad y representación de cada Grupo Parlamentario, acordará la asignación de recursos, además la Junta dispondrá el presupuesto para cada Grupo Parlamentario
		69	A través de una votación económica, la Asamblea aprobará la integración de las legislaturas por todo el ejercicio constitucional.
		72	Con el objetivo de agilizar el proceso legislativo, las comisiones podrán crear subcomisiones de trabajo.
		81	Sobre los requisitos de las iniciativas de ley o decretos, se suprime a la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, Secretaría de la Legislatura y a la Gran Comisión.
		84	El dictamen de las comisiones a las que sean remitidas las iniciativas, deben ser presentadas a la Presidencia dentro de los treinta días hábiles después de su recibimiento. En caso de prórroga, se concederá una por el mismo tiempo y por una sola ocasión.
		96	Los titulares de la Secretaria de Asuntos Parlamentarios, la Contraloría, La Secretaria de Administración y Finanzas, la Dirección General de Comunicación Social y el Instituto de Estudios Legislativos durarán en su cargo, el ejercicio constitucional de la Legislatura. La organización administrativa será acordada por la Junta de Coordinación Política a propuesta de su presidente.
12	2004	35	La Legislatura recibirá a más tardar el 15 de mayo, las cuentas de gasto del estado del año anterior.

12	2004	62	Es atribución de la Junta de Coordinación Política proponer la designación de los titulares de la Auditoría Superior, la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, la Contraloría, La Secretaría de Administración y Finanzas, la Dirección General de Comunicación Social y el Instituto de Estudios Legislativos.
		69	Se adiciona la comisión de “Vigilancia”
		94	Para el ejercicio de las funciones, la Legislatura contará con la recién creada dependencia: I. Órgano Superior de Fiscalización
		95	Para el control, fiscalización, revisión y calificación de ingresos y gasto público, la Legislatura dispondrá de la recién creada dependencia: Órgano Superior de la Federación.
13	2004	41	Se adiciona “El Consejo para la Transparencia y Acceso a la Información Pública” como órgano por el cual puede actuar la Legislatura.
		47	Se modifica el periodo (antes de 24 horas) en el que el Presidente de la Junta de Coordinación Política puede reanudar la sesión después de haber sido interrumpida o suspendida.
		99	La Sección Instructora del Gran Jurado se integrará por cinco diputados insaculados en sesión reservada.
14	2005	69	Se adiciona como comisión legislativa: “Juventud y el Deporte”
		76	Se deroga el Comité de la Juventud y el Deporte
15	2006	7	Es obligada la presencia del presidente y el presidente del Tribunal Superior de Justicia en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo.
		16	La comisión instaladora citará a los diputados electos a un junta preparatoria 10 días antes de iniciar el primer periodo de sesiones.
		24	Se fusionan la Comisión de Gobernación y la Comisión de Puntos Constitucionales, cuando la Legislatura turné un escrito para su estudio y dictamen en relación al mismo tema.
		43	Los integrantes de la Directiva de la Legislatura o Diputación Permanente serán electos antes de los siete días de dar inicio el periodo de sesiones respectivo.
		55	Es atribución de la Diputación Permanente convocar a los presidentes de las comisiones para integrar la Comisión de Examen Previo en caso de juicio político.
		62	Referente a las atribuciones de la Junta de Coordinación Política.

ESTUDIOS EN TORNO AL PODER LEGISLATIVO

15	2006	65	Referente a las atribuciones del presidente de la Junta de Coordinación Política.
		67	El presupuesto anual de los grupos parlamentarios se incorporará a la cuenta pública del Poder Legislativo.
		70	Se suprime la figura de secretario técnico de la integración de las comisiones legislativas.
		96	Los titulares de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, la Contraloría, La Secretaría de Administración y Finanzas, la Dirección General de Comunicación Social y el Instituto de Estudios Legislativos ahora durarán cuatro años en su cargo (ya no un periodo constitucional legislativo). Terminado el periodo podrán ser ratificados para por un periodo más.
		98	Para el examen previo en caso de juicio político, los presidentes de la comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, Derechos Humanos y Procuración de Justicia, integrarán una comisión especial.
16	2006	30	La Legislatura tiene las atribuciones que le señala la Constitución Política Federal y Estatal.
		62	Es atribución de la Junta de Coordinación Política proponer el tabulador de remuneraciones de los servidores públicos para el siguiente año fiscal a más tardar para el mes de noviembre.
		94	El Poder Legislativo se apoyará de un órgano de consulta denominado Consejo Consultivo de Valoración Salarial, cuyas funciones se especifican en el reglamento del Poder Legislativo Estatal.
17	2006	69	Es función de las comisiones el seguimiento de la operación de proyectos para prestación de servicios.
18	2006	69	Se reforma la parte conducente de la comisión Legislativa de Planificación y Finanzas Públicas, para quedar como Comisión Legislativa de Planeación y Gasto Público.
19	2006	72	Los comités y comisiones de la Legislatura deberán instalarse a más tardar el 5 de noviembre del Primer Periodo Ordinario de cada Legislatura. Cada una deberá reunirse por lo menos dos veces por mes y entregar un reporte trimestral.
20	2007	35	La Legislatura recibirá a más tardar, dentro de los primeros 15 días naturales de marzo, las cuentas de gasto municipales.
21	2007	73	El presidente de la Legislatura y de la Diputación Permanente estarán impedidos de pertenecer a una comisión mientras están en gestión.
22	2008	69	Se adiciona la comisión "Recursos Hidráulicos".

EL PODER PÚBLICO DEL ESTADO DE MÉXICO

23	2008	69	Se adiciona la comisión “Apoyo y Atención al Migrante”.
24	2008	6	Se adiciona un período más de sesiones. El primer periodo del 5 de septiembre al 18 de diciembre; el segundo del 1 de marzo al 30 de abril; y el tercero del 20 de julio al 15 de agosto. También se adiciona la posibilidad de que el primer periodo de sesiones se prolongue hasta el 31 de diciembre, únicamente cuando es el primer periodo del Ejecutivo federal.
25	2008	60	Se modifica la integración de la Junta de Coordinación Política. Además del presidente y el secretario, se suman dos vicepresidentes.
		61	El periodo de duración de gestión del presidentes y secretarios en la Junta de Coordinación Política, también se le aplica a los vicepresidentes: un año.
		64	En caso de ausencia del presidente, lo sustituirá un vicepresidente, y ya no el secretario.
		65	Referente a las funciones de los vicepresidentes.
26	2008	76	Se adiciona como Comité Permanente de la Legislatura: “Vigilancia de la Contraloría”. El artículo 76 TER establece las facultades del Comité de Vigilancia de la Contraloría.
27	2008	69	Se adiciona la comisión de “Participación Ciudadana”.
28	2008	71	Se suprime el impedimento de pertenecer hasta cuatro comisiones legislativas y cuatro comités.
29	2008	38	Una vez publicadas las leyes y disposiciones en la “Gaceta de Gobierno”, la Legislatura dispondrá de traducciones a lenguas originarias del Estado.
30	2010	41	Se deroga “El Consejo para la Transparencia y Acceso a la Información Pública” como órgano de las legislaturas.
		94	Se adiciona como dependencia del Poder Legislativo “Unidad de Información”.
31	2010	62	Se deroga “recibir la solicitud y en su caso el autorizar al Ejecutivo del estado, a salir del territorio nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la *Gaceta del Gobierno*. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México 1995-2010.

TABLA 2. INTEGRACIÓN DE COMISIONES POR NÚMERO DE DIPUTADOS (2003-2009)

NOMBRE DE COMISIÓN	PARTIDO POLÍTICO QUE LA INTEGRA	NÚMERO DE DIPUTADOS (LVL)	NÚMERO DE DIPUTADOS (LVIL)	NÚMERO DE DIPUTADOS (LVII L)
Gobernación y puntos constitucionales	PRI	3	3	7
	PAN	2	2	2
	PRD	2	2	1
Legislación y Administración Municipal	PRI	2	2	5
	PAN	3	2	1
	PRD	2	2	1
Procuración y Administración de Justicia	PRI	3	2	5
	PAN	3	3	2
	PRD	1	2	2
Planeación y Gasto Público	PRI	3	3	8
	PAN	2	2	2
	PRD	2	2	2
Trabajo, Previsión y Seguridad Social	PRI	3	3	6
	PAN	3	3	1
	PRD	2	2	1
Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	PRI	3	2	5
	PAN	3	3	1
	PRD	2	2	1
Desarrollo Urbano	PRI	3	2	5
	PAN	2	2	
	PRD	2	3	2
Planificación Demográfica	PRI	2	2	5
	PAN	3	2	
	PRD	2	3	1
Desarrollo Agropecuario y Forestal	PRI	3	2	5
	PAN	2	2	2
	PRD	3	3	1
Protección Ambiental	PRI	3	2	5
	PAN	3	2	2
	PRD	2	2	1
Desarrollo Económico, Industrial, Comercio y Minero	PRI	3	2	5
	PAN	3	3	
	PRD	2	2	2
Comunicación y Transportes	PRI	3	2	5
	PAN	3	2	1
	PRD	2	2	1
Derechos Humanos	PRI	3	3	5
	PAN	3	2	2
	PRD	2	2	1
Salud, Asistencia y Bienestar Social	PRI	3	3	5
	PAN	3	2	1
	PRD	2	3	2

EL PODER PÚBLICO DEL ESTADO DE MÉXICO

Seguridad Pública y Tránsito	PRI	3	2	6
	PAN	3	2	2
	PRD	2	3	1
Asuntos Electorales	PRI	3	3	6
	PAN	2	2	2
	PRD	1	2	1
Patrimonio Estatal y Municipal	PRI	3	2	5
	PAN	3	3	
	PRD	2	3	1
Desarrollo Turístico y Artesanal	PRI	3	2	5
	PAN	2	2	2
	PRD	2	2	
Asuntos Metropolitanos	PRI	3	3	5
	PAN	2	2	1
	PRD	1	1	1
Vigilancia del Órgano Superior de la Federación	PRI		2	8
	PAN		3	3
	PRD		2	1
Asuntos Indígenas	PRI	3	3	5
	PAN	3	2	2
	PRD	3	3	1
Protección Civil	PRI	3	3	5
	PAN	3	3	1
	PRD	3	2	
Para la Protección e Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad	PRI	3	3	5
	PAN	3	2	1
	PRD	3	2	1
Desarrollo Social	PRI		3	6
	PAN		2	1
	PRD		2	2
De los límites Territoriales del Estado de México y sus Municipios	PRI	3	4	5
	PAN	3	2	1
	PRD	2	2	1
Equidad y Género	PRI			5
	PAN			1
	PRD			1
Surgimiento de la operación de proyectos para prestación de servicios	PRI	1	3	5
	PAN	3	3	1
	PRD	3	2	2
De la Juventud y el Deporte	PRI		2	5
	PAN		3	2
	PRD		1	1

ESTUDIOS EN TORNO AL PODER LEGISLATIVO

Finanzas Públicas	PRI		2	5
	PAN		2	1
	PRD		3	2
Recursos Hidráulicos	PRI		2	5
	PAN		3	2
	PRD		2	1
Apoyo y Atención al Migrante	PRI			5
	PAN			2
	PRD			1
Participación Ciudadana	PRI			5
	PAN			2
	PRD			
Inspección de la Contaduría General de Glosa	PRI	3		
	PAN	3		
	PRD	1		
Comunicación Social	PRI	2		
	PAN	3		
	PRD	2		
Administración	PRI	3		
	PAN	2		
	PRD	1		

Fuente: Elaboración propia con base en página Web del Poder Legislativo del Estado de México.

FUENTES CONSULTADAS

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL ESTADO DE MÉXICO

Bibliografía

- Arana J. R., (2002) *Legislaturas y legisladores del Estado de México*, México: Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México.
- Arreola, Á., (1995), *La sucesión de la gubernatura del Estado de México, 1917-1993*, México: El Colegio Mexiquense.
- (1996) *Legislación electoral del Estado de México [Siglo XIX y Siglo XX]*, Toluca: Poder Legislativo del Estado de México, 2 tomos.
- Báez, C., (2008), *Democracia y gobernabilidad en México*, Chiapas: Editora Laguna, Gobierno del Estado de Coahuila, Comisión de Fiscalización Electoral del Estado de Chiapas.
- Carbonell, M., (comp.) (2005) *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Chacón, O., (2010), *Políticos incumplidos y la esperanza del control democrático*, México: Fontamara, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Cienfuegos, D., (2008a), *Justicia y democracia. Apuntes sobre temas electorales*, México: Centro de Estudios de Derecho Estatal y Municipal, El Colegio de Guerrero.
- , (comp.), (2010) *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos que incluye la General, las de los estados y el estatuto del Distrito Federal, vigentes al 15 de marzo de 2010*, México: Editora Laguna, Fundación Académica Guerrerense, Centro de Estudios del Derecho Estatal y Municipal – UNACH, Escuela Libre de Derecho de Puebla, Escuela Libre de Derecho de Sinaloa.
- Colín, M., y Rosales M., (1974) *Trayectoria constitucional del Estado de México*, Toluca: Gobierno del Estado de México.
- Colomer, J., (2004) *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Barcelona: Gedisa.
- Correa, S. (1999) *La representación proporcional en el Estado de México*, México: Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México.
- Díaz, R., (1987) *El gobernador del Estado de México. Una perspectiva constitucional*, México: Gobierno del Estado de México.

- Gamboa, C., y Valdés, S., (2007) *Reducción en el número de legisladores federales*, México: Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados [SPI-ISS-20-07].
- García, A., (1989) *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, 3ª ed., México: ADEO Editores.
- González, M.A.G., (Coord), (2007) *La representación proporcional en México*, México: Tribunal Electoral del Estado de Puebla.
- Instituto Electoral del Estado de México, (2001) *Memoria procesos electorales 2000*, Toluca : Instituto Electoral del Estado de México.
- Instituto Electoral del Estado de México, (2003) *Memoria procesos electorales 2002-2003*, Toluca: Instituto Electoral del Estado de México.
- López, H., (1930) *La representación proporcional*, México.
- López, M. I., (coord), (2000) *Diccionario biográfico de los constituyentes locales y federales del Estado de México*, México: Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México.
- Manin, B., (1998) *Los principios del gobierno representativo*, Madrid: Alianza.
- Nohlen, D., (1999) *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México: Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Fundación Friedrich Naumann.
- Orta S., B., (2004) “El poder legislativo local, elementos para registrar su evolución”, en Robert Balkin (coord.), *El poder legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, México: Universidad Estatal de Nueva York y otras coeditoras. pp. 13-40.
- Pérez G., et., al., (comps.) (2009) *Memoria histórica de la transición democrática en México 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*, México: Cámara de Diputados, UNAM Miguel Ángel Porrúa, 3 v.
- Reynolds A., y otros (2006) *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*, México: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Robles R.,(2008) *La Constituciones del Estado de México y sus reformas 1824-2008*, Toluca: Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de México.
- Sartori, G., (1991) *Teoría de la democracia. Tomo II. Los temas clásicos*. México: Alianza Universidad.
- Verge, T., “Representación política y modelos de partidos en España: los casos de IU, PSOE y PP“, en José Ramón Montero y otros, eds., *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid: Trotta, Fundación Alfonso Martín Escudero, 2007, pp. 209-244.
- Weber, M., (1987) *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Woldenberg, J., y Becerra, R., (2000) voz “Representación política”, en *Diccionario electoral*, 2ª ed., San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 1099-1111.

Hemerografía

- Cienfuegos, D., (2000) “Inviolabilidad de diputados y senadores y daño moral. Sobre la cuestión planteada en el amparo en revisión 2214/98”, *Altamirano [IEPEN]*, Chilpancingo, Gro., no. 17, agosto-septiembre 2000, pp. 181-206.
- (2008b) “Principios básicos de los sistemas electorales”, *Lex. Difusión y análisis*, México, DF, no. 162, diciembre de 2008, pp. 66-72.
- Linde, P., (2010) “Con la política podemos cambiar la realidad. Los jóvenes buscan vías de participación distintas de los partidos”, *El País*, Madrid, 4 de octubre de 2010, p. 12.
- Ordaz, P., (2010) “Una legislación electoral diseñada a medida del líder bolivariano. Nueve Estados suman el 63% de la población, pero eligen el 53% de los escaños”, *El País*, Madrid, 28 de septiembre de 2010, p. 3.
- Proceso de reforma constitucional electoral*, en *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, México, número especial 1, mayo 2008.

Mesografía

Sainez A., (2007) *Población: referente para la asignación del número de legisladores locales*, México, Red de Investigadores Parlamentarios en Línea [REDIPAL 02-07].

APORTACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Bibliografía

- Chávez, E., A., (1962) *Agustín de Iturbide. Libertador de México*. México: Editorial Jus S.A.
- Cienfuegos, D. (2005) *Constitucionalismo Local*, México: Editorial Porrúa.
- Colin, M., y Rosales, M., (1974) *Trayectoria Constitucional del Estado de México*. Biblioteca Enciclopédica del Estado de México.
- Curiel, F., (1998) *Textos Insurgentes (1808 – 1821)*. Biblioteca del Estudiante Universitario, Coordinación de Humanidades, México: UNAM.

- Dublan, M., y Lozano, J. M., (1876) *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, Tomo I, México.
- Hamilton, A., Madison, J. y Jay J. (2001) *El Federalista*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Huerta, C., (2001) *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México: Instituto de Investigaciones Legislativas, UNAM.
- Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”. (1998) *El Congreso de Anáhuac, selección documental*. México: H. Congreso del Estado de Guerrero.
- Iracheta, A., (2000) *Administración Pública en el Estado de México, una mirada a 175 años de su historia*. El Colegio Mexiquense, A. C., México.
- Iracheta, Ma. del P. y Birrichaga, D., (1999) *A la sombra de la primera República Federal*, México: Colegio Mexiquense A. C.
- Lee B., (1994) *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, México: El Colegio de México – UNAM.
- Macedo, G., (1999) *La Organización Política y Territorial del Estado de México*, Toluca: Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México.
- McGowan L. G., (1991) *El Distrito Federal de dos Leguas*. Gobierno del Estado de México, Toluca: El Colegio Mexiquense A. C.
- McGowan L. G., (1998) *Historia General del Estado de México*, tomo 4, Toluca: Gobierno del Estado de México - Colegio Mexiquense A. C.
- Mena, A. (1989) *La administración pública del Estado de México, durante la primera república federal 1824 – 1835*. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México – Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C.
- Miranda, J., (1952) *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México: Instituto de Derecho Comparado de la UNAM.
- Rabasa, E. O., (1986) *El pensamiento político del Constituyente de 1824*, México: UNAM.
- (2002) *Historia de las constituciones mexicanas*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Ramos M., (1942) *Discursos, Memorias e Informes*, México: Biblioteca del Estudiante Universitario, Imprenta Universitaria, UNAM.
- Rosenzweig, F. y otros. (1987) *Breve historia del Estado de México*, Toluca: Gobierno del Estado de México – Colegio Mexiquense A.C.
- Sánchez A., (1981) *Historia del Estado de México*. Toluca: Gobierno del Estado de México.
- Sartori, G., (1996) *Ingeniería constitucional comparada*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Velásquez, G. (1977) *La Diputación del Estado de México en el supremo Congreso Constituyente de 1824*, Toluca: Gobierno del Estado de México.

- Villegas, G., Porrúa M. Á., (1997) *Enciclopedia Parlamentaria de México*, Serie III, volumen II, tomo I, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Zoraida, J., (2002) *Gran Historia de México*, México: Ediciones Culturales Internacionales, Planeta-De Agostini, CONACULTA – INHA.
- Zuñiga, A., (1957) *La Constitución Mexicana de 1857*, Toluca: Gobierno del Estado de México.

CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO

Archivos

- Archivo General de la Nación. Fondo Gobernación. Sin sección C. 70. E. 3. Fojas 25.
- Archivo General de la Nación. Fondo Gobernación. Sin sección. Vol.70. E. 3. Fojas 9-10.
- Archivo General de la Nación. Fondo Gobernación Legajos. C. 36. E. 14. Fojas 1-3.

Bibliografía

- A los Habitantes del Estado de México. Su Congreso Constituyente*. 11 de febrero de 1827. Texcoco. Colección de decretos y órdenes del Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano del Estado de México. Edición facsimilar, Toluca, LI Legislatura, 1991.
- Cienfuegos D., y Oropeza M. (coordinadores), Congreso del Estado de Guerrero.
- Galván, M., *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen Constitucional 1824*, primera edición de 1828. primera reimpresión 1988. Tres volúmenes. México: Miguel Ángel Porrúa.
- González, M., (1999) “Aspectos constitucionales del Estado de Guerrero”. *Digesto Constitucional Mexicano. Las Constituciones de Guerrero*.
- González M., (2000) *Digesto Constitucional Mexicano. La Constitución del Distrito Federal Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*, México: Tribunal Superior de Justicia del Anales de Jurisprudencia.
- González M., y López P., (2010) *Las resoluciones judiciales que han forjado a México. La suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX. Vigencia de la Constitución de 1857. 1857-1917*, México: Comisión del Poder Judicial de la Federación para el Bicentenario del inicio de la Independencia y del Centenario del inicio de la Revolución Mexicana.

- Instituto de Investigaciones Legislativas, Instituto Federal Electoral, Cámara de Diputados, (1997), 12 tomos. *Enciclopedia Parlamentaria de México*.
- Iracheta, A., (1999) “Las transformaciones del territorio Mexiquense”. *175 años de historia del Estado de México y perspectiva para el Tercer Milenio*. en Milada Bazant (coordinadora), Toluca: El Colegio Mexiquense.
- Mariscal, I., (1878) *Algunas reflexiones sobre el juicio de amparo*, México: Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez.
- Miramón, J., *Plan en General para la reforma y nuevo arreglo de la Milicia Nacional del Estado Libre y Soberano de México*. México: Imprenta del Gobierno, s/a.
- Mora, J. M. L., (1994) *Obras Completas. José María Luis Mora*. 2a. edición, México: Instituto Mora, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Naime, A., (1993) *La Administración Pública en el Estado de México. 1824- 1993*, 2ª. edición, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Sánchez A., (1996) *A los Constituyentes del Estado de México*, México: Congreso del Estado.

Hemerografía

- Controversia constitucional. La facultad otorgada a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave para conocer y resolver el Juicio de Protección de Derechos Humanos, previsto en la Constitución Política de esa entidad federativa, no invade la esfera de atribuciones de los tribunales de la federación, pues aquél se limita a salvaguardar, exclusivamente, los derechos humanos que establece el propio ordenamiento local*. Tesis aislada del Pleno XXXIII/2002, SJF y su Gaceta. Tomo XVI. Agosto 2002. p. 903. Novena Época.
- Controversia constitucional. Si en la demanda se plantean violaciones directas a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, no es necesario agotar la vía prevista en la Constitución Política del estado (Estado de Veracruz-Llave)*. Tesis firme del Pleno P/J 116/2005. SJF y su Gaceta. Tomo XXII. Septiembre 2005. p. 893. Novena Época.

UNA REVISIÓN TEÓRICA A PROPÓSITO DEL BICENTENARIO.
LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA Y LA NECESIDAD DEL
FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO LOCAL

Bibliografía

- Béjar L. y G. Walkman (2004) *La representación parlamentaria en México*, México: UNAM-Gernika.
- Berlín, F., (1998) *Derecho Parlamentario*, México: FCE.
- Bobbio, N., (2001) *El futuro de la democracia*, México: FCE.
- Carbonell, M., (2004) *Constitucionalismo y democracia. Ensayos críticos*, México: Editorial Porrúa.
- Close, D., (1995) *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Diamond, L., (2002) *Democracy after Communism*, Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Espinoza, R. y Weldon J., (2007) *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México: Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad de Colima.
- Gadamer, H.G. (1988) *Verdad y Método*. Salamanca: Ediciones Sígueme.
- Heller, H. (1996), *El sentido de la política y otros ensayos*, Valencia, Pre-Textos, 1996.
- Hermet, G., (1989) *En las fronteras de la democracia*, México: FCE.
- Merkel, W. y Croissant, A. (2000) *Instituciones formales e informales en las democracias defectuosas*.
- Mora, C., (2006) *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México: H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Nohlen, D. y A. Solari (comps.) (1988) *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad.
- O'Donnell, G., et., al., (2004) *The quality of democracy*, Indiana: University of Notre Dame Press.
- O' Donnell, G., et., al., (2003) *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Santa Fe: Homo Sapiens Ediciones y PNUD.

- Peters, G., (2003) *El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa: Barcelona.
- Polsby, N., (1975) *Legislatures*, en Fren Greenstein y Nelson Polsby, *Handbook of Political Science*, Addison-Wesley, vol.5, Londres.
- Prats I., Catalá, J., “El legislativo al servicio de la consolidación democrática: eficacia económica y equidad social”, en Fernando Carrillo Flórez (2000), *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires: PNUD.
- (2001), Auditoría ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, Costa Rica: PNUD, Vol. 1 y 2.
- Sen A., (2000), *Desarrollo y libertad*, Barcelona: Ediciones Ibérica.
- Valencia, L., (2010), *Recorrido histórico por el proceso de formación y consolidación institucional del poder legislativo en México*, México: Cámara de Diputados.
- Whicker, M. L. y Jewell, M. E. (1994) *Legislative leadership in the American States*, University of Michigan Press.

Documentos

- Mascott, Ma. de los Á., (2003) *Parlamento y consolidación de la democracia*, Documento de Trabajo.

Hemerografía

- Córdova, L., *Parlamento y partidos: pilares del edificio democrático en crisis*, en Revista *Nexos*, número 326, febrero 2005.
- Morlino, L., “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”, en Revista *Metapolítica*, No. 39, Enero – Febrero 2005, México: Centro de Estudios de Política Comparada A.C.

LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL ESTADO DE MÉXICO

Bibliografía

- Aimme, N., (diciembre 2007). *La Auditoría Superior de México en el Horizonte Internacional de la Fiscalización Superior*.
- Hernández, A., (Coord.), (octubre del 2006). *Transparencia, Rendición de Cuentas y Construcción de Confianza en la Sociedad y el Estado Mexicano*.
- Honorable Cámara de Diputados / Auditoría Superior de la Federación (noviembre 2005). *Acervo Jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México*.

Documentos

- Exposición de Motivos para crear la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, *Propuesta de la Fracción Parlamentaria del Partido Acción Nacional*, diciembre del 2003.
- Exposición de Motivos para crear la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, *Propuesta de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional*, julio del 2004.

Hemerografía

- Diario Oficial de la Federación, el 29 de mayo del 2009. *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de México*, publicada en Gaceta del Gobierno el 26 de agosto del 2004. *Reglamento Interior del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México*.
- Gaceta del Gobierno el 26 de junio del 2006. *Manual de Organización del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México*.
- Gaceta del Gobierno el 26 de marzo del 2009. *Código de Ética del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México*.

Mesografía

- Tribunal de Cuentas de España: www.tce.es Tribunal de Cuentas de España. *Antecedentes y Evolución*.

EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL Y FUNCIONALIDAD DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO (1957-1975)

Bibliografía

- Arana, J. R., (2002) *Legislaturas y Legisladores del Estado de México*, Toluca: Instituto de Estudios Legislativos de la LIV Legislatura del Estado de México.
- Chardenagor, A., (1981) *Razón de Ser del Parlamento*, México: LI Legislatura, Cámara de Diputados. Trad. Gloria Sube.
- Fernández, J., (1969) *Estado de México: Memoria del Sexenio 1963-1969*, Toluca: Gobierno del Estado de México.
- Gobierno del Estado de México (1958) *Ley del Presupuesto de Egresos 1958, decreto número 13*, Toluca: Talleres Gráficos Estado de México.
- Gobierno del Estado de México (1972) *Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado de México*, Toluca: Ediciones Gobierno del Estado de México, Dirección General de Hacienda, Colección Documentos/3.
- Hernández R., (1998) *Amistades, compromisos y lealtades. Líderes y grupos políticos en el Estado de México, 1942-1993*, México: El Colegio de México.
- (2005) “Challenging Caciquismo. An Analysis of the Leadership of Carlos Hank González” en Alan Knight y Wil Pansters, eds. *Caciquismo in Twentieth-Century Mexico*, Londres: Institute for the Study of Americas, pp. 249-271.
- Jarquín, M. T., y Herrejón C., (1995) *Breve historia del Estado de México*, México: El Colegio de México – Fondo de Cultura Económica.
- Lujambio, A., (2000) *El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- Packenhams, R., (1970) “Legislatures and Political Development” en Norton, Philip, ed. (1990) *Legislatures*, Oxford: Oxford University Press.
- Puente, K., (2006) “Institucionalización legislativa del bicameralismo mexicano” en Téllez, Mario, coord. *El Poder Legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*, México: UAM, ITESM y Poder Legislativo del Estado de México, pp. 83-122.
- Reyna, J. L., (2009) *El Partido Revolucionario Institucional PRI*, México: Nostra Ediciones, Colección Para Entender.

Hemerografía

- Ley Electoral del Estado de México (1966) *Gaceta del Gobierno, Decreto 93 de la XLII Legislatura del Estado de México*, Tomo CII, número 17, 27 de agosto de 1966.

Norton, P., (1984), "Parliament and Policy in Britain: The House of Commons as a Policy Influencer" *Teaching Politics Journal*, vol. 13, núm. 2, pp. 198-221.

Mesografía

Téllez, M., (comp.), (2006a) *Actas de debates de las Legislaturas del Estado de México 1911-1975*, Toluca: LV Legislatura del Congreso del Estado de México, DVD.

_____ (2006b) *Colección de Decretos del Congreso del Estado de México 1824-2005*, Toluca: LV Legislatura del Congreso del Estado de México, DVD.

Página electrónica de la Gaceta del Gobierno del Estado de México (2010)

www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/legistel/decretos/-legislativo [último acceso: 09/05/2010].

EL VOTO

Bibliografía

Carpizo J., y Madrazo, J., (1981) "Derecho Constitucional", en Introducción al Derecho Mexicano, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie A, Fuentes b), Textos y estudios legislativos, No. 25, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Enciclopedia Parlamentaria de México, (1997). México: LVI legislatura Cámara de Diputados.

Josep C., y Negretto, G., (2003) "Gobernanza con poderes divididos en América Latina", en *Política y Gobierno*, Vol. X, No. 1, pp. 13-61.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ochoa M., (coord.), (1973) "Derecho Legislativo Mexicano", México: XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados.

Pedroza, S. T., (2003) "El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual", México: Porrúa.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, (2001), 22 edición, Buenos Aires: Planeta.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Sartori G., (2003) "Ingeniería Constitucional Comparada, 3ª ed, México: Fondo de Cultura Económica.

- Tena Ramírez, (1957) “Leyes Fundamentales de México”, 9ª ed., México: Porrúa,
Tsebelis G., (2006) “Jugadores con Veto. Cómo funcionan las instituciones políticas”, México: Fondo de Cultura Económica.

DESARROLLO METROPOLITANO Y TRABAJO INTERESTATAL DEL CONGRESO MEXIQUENSE

Bibliografía

- Boria, J., (2004) “Informe sobre gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo actual”, en Borja, Jordi *et al.*, *Desafío Metropolitano*, México: UNAM, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura.
- Córdova, J.C., (2005) “Evolución constitucional del Poder Ejecutivo mexiquense (1824-1835)”, en Cienfuegos Salgado, David (comp.), *Constitucionalismo local*, México: Porrúa.
- Eibenschutz, R., (2007) “Mecanismos de coordinación metropolitana para la prestación de servicios urbanos”, en Moreno Pérez, Salvador y Gustavo Meixueiro Nájera (coords.), *El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades*, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Salinas, Ma. del C., (1999) “La integración del Estado de México como entidad política, 1824-1835”, en Bazant, Mílada (coord.), *175 años de historia del Estado de México y perspectivas para el tercer milenio*, México: El Colegio Mexiquense, Zinacantepec.
- Unikel, L., *et al.*, (1976) *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*, México: El Colegio de México.
- Vázquez, J., (1999) “Regionalismo y fundación del Estado mexicano: el caso del Estado de México”, en Bazant, Mílada (coord.), *175 años de historia del Estado de México y perspectivas para el tercer milenio*, México: El Colegio Mexiquense, Zinacantepec.

Hemerografía

- Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, “Primer encuentro interparlamentario entre la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la LIV Legislatura del Estado de México”, *INICIATIVA. Revista del*

- Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, Año 2, Número 11, Abril-Junio de 2001.
- Capel H., “Definición de lo urbano”, *Estudios Geográficos*, Madrid, núm. 138-139, febrero-mayo de 1975.
- Negrete, M. E. y Salazar H., “Zonas metropolitanas en México, 1980”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, vol.1, núm. 1, enero-abril de 1986.
- Sobrino, J., “Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, vol. 18, núm. 3, septiembre-diciembre de 2003.

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO; TRANSFORMACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN

Bibliografía

- Arteaga Magnoni Javier, (2010) “Tendencias electorales y sistema de partidos en el Estado de México (1981-2006)” en Francisco Lizcano Fernández y Ruperto Retana Ramírez (coords.) *Estado de México y democracia en los albores del siglo XXI*, Toluca: IEEM/UAEM.
- Casillas C. E., (2001) “Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia”, en *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México: IFE.
- Jiménez, M., (2006) *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Nacif, Benito (2000) “El Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades”, en *Documento de Trabajo*, México: CIDE.
- Reveles, F., (2009) “Los estudios sobre las elecciones y los partidos políticos en el Estado de México”, en *Breviarios de Cultura Política Democrática*, número 7, Toluca: IEEM.
- Salazar J., (coord.), (1983) *Estructura y dinámica del poder en el Estado de México*, México: IAPEM.
- Valencia L., (2005) *La Disciplina Parlamentaria en México: la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*, México: Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Wheare, (1981) *Legislaturas*, México: Cámara de Diputados.

Hemerografía

- Coppedge, M., (1994) «Instituciones y Gobernabilidad Democrática en América latina». *Revista Síntesis* número 22.
- Morris, F., (1994) “Divided government in the American States: a byproduct of legislative professionalism”, en *American Political Science Review*, número 88.
- Shugart, M., S., (2000) “The electoral cycle and institutional sources of divided presidential government”, *American Political Science Review*, 82 (2).
- Valencia Escamilla Laura “Modernidad institucional y cambio en la función parlamentaria”, en *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional* número 7, julio-diciembre 2002, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.

ÍNDICE DE AUTORES

DAVID CIENFUEGOS SALGADO

Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

JUAN CARLOS CÓRDOVA GONZÁLEZ

Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UAEMéx con especialización en Derecho Legislativo. Se ha desempeñado como vocal ejecutivo del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México; director de proyecto en el programa de Fortalecimiento al Poder Legislativo de la Universidad Estatal de Nueva York en México, y presidente de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas A. C. Es autor de diversos artículos.

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Derecho Público por la UCLA. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

MAURICIO HURTADO CISNEROS

Licenciado y Maestro en Derecho por la UAEMéx y la UNAM, respectivamente. Diplomado en Transparencia y Combate a la Corrupción por el CIDE. Coordinador de Investigación del Instituto de Estudios Legislativos del Poder Legislativo Estado de México. Jefe de Unidad de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios del Poder Legislativo del Estado de México. Actualmente es secretario técnico de la Comisión Legislativa para la Protección e Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la LVII Legislatura Local.

OCTAVIO MENA ALARCÓN

Contador Público por la Universidad del Valle de Toluca y maestro en Finanzas por la Universidad Anáhuac; diplomado en Programación y Presupuestación, así como en Negociación Básica, Manejo de Portafolios y Planeación Financiera; ha desempeñado diversos cargos en la iniciativa privada y en el servicio público. Fue auditor superior del Estado de México para el periodo 2005-2009. Es autor y coautor de artículos especializados en materia de fiscalización.

KHEMVIRG PUENTE

Politólogo y maestro en Estudios Políticos por la UNAM, maestro en Estudios Legislativos por la Universidad de Hull, Reino Unido, candidato a doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de México. Ha sido Profesor de la UNAM y el ITESM.

HÉCTOR RIVERA ESTRADA

Licenciado en Derecho por la UAM, diplomado en Ideas e Instituciones de México y en Historia de Occidente por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, diplomado en Análisis Político por la Universidad Iberoamericana y por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, doctorado en Derecho por la UNAM. Es autor de varios libros y actualmente es secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

GONZALO SANTIAGO CAMPOS

Maestro en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor asociado de tiempo parcial de las asignaturas Historia del Derecho en Occidente e Historia del Derecho Mexicano en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

LAURA VALENCIA ESCAMILLA

Profesora titular “C” del departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.

ÍNDICE GENERAL

11	PREÁMBULO
17	LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL ESTADO DE MÉXICO
19	INTRODUCCIÓN
20	EL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN
24	DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN
26	LOS SISTEMAS ELECTORALES Y LA REPRESENTACIÓN
27	La unanimidad
29	El sorteo
31	La mayoría
32	La proporcionalidad
34	Concepto y definición de sistema electoral
36	LA REPRESENTACIÓN EN MÉXICO
36	Constitución de Cádiz (1812)
37	Constitución de Apatzingán (1814)
38	Constitución de 1824
38	Convocatoria al Congreso Constituyente (1855)
39	Constitución de 1857
39	La Ley Electoral de Ayuntamientos (1865)
39	Constitución de 1917
40	El actual sistema electoral federal mexicano
41	<i>EXCURSUS</i> SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
50	LA REPRESENTACIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL EN EL ESTADO DE MÉXICO
51	Decreto 2, del 2 de marzo de 1824, sobre la Organización Provisional del Gobierno Interior del Estado de México, compuesto de los partidos que comprendía la provincia de este nombre
51	Decreto 16, del 31 de julio de 1824, sobre Elecciones de Diputados a la Cámara de Representantes del Congreso Ordinario, que Debe Instalarse en Enero de 1825
52	Decreto 72, de 16 de agosto de 1826, sobre Elecciones
53	Constitución Política de 1827
54	Periodo centralista
55	Restauración del sistema federal

56	Constitución Política de 1861
57	Constitución reformada de 1870
58	La Constitución local de 1917
60	El actual sistema electoral mexiquense
61	La asignación de diputados de representación proporcional
62	La asignación de munícipes de representación proporcional
63	LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL CONGRESO MEXIQUENSE
68	CONCLUSIONES
71	APORTACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO DE MÉXICO
73	INTRODUCCIÓN
76	PRIMERA APORTACIÓN: QUERÉTARO
76	Aportación
76	Proceso de desincorporación
78	Defensa de la Legislatura del Estado de México
78	SEGUNDA APORTACIÓN: DISTRITO FEDERAL
79	Aportación
79	Proceso de desincorporación
82	Defensa de la Legislatura del Estado de México
86	TERCERA APORTACIÓN: GUERRERO
86	Aportación
87	Proceso de desincorporación
88	Defensa de la Legislatura del Estado de México
90	CUARTA Y QUINTA APORTACIÓN: HIDALGO Y MORELOS
90	Aportación
90	Proceso de desincorporación
93	SEXTA APORTACIÓN: CALPULALPAN
93	Aportación
93	Proceso de desincorporación
94	Defensa de la Legislatura del Estado de México
95	CONCLUSIONES
99	COMPILACIONES LEGISLATIVAS DEL ESTADO DE MÉXICO
104	ANEXO I
106	ANEXO II
108	ANEXO III
113	ANEXO IV
116	ANEXO V

119	CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO
121	NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS
123	CONTRIBUCIONES DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES
126	LA FORMACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO
129	Poder Ejecutivo
130	Poder Judicial
133	Las escisiones territoriales del Estado de México
136	POSTERIOR TRAYECTO CONSTITUCIONAL
139	UNA REVISIÓN TEÓRICA A PROPÓSITO DEL BICENTENARIO. LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA Y LA NECESIDAD DEL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO LOCAL
141	INTRODUCCIÓN
143	PRIMERA APROXIMACIÓN TEÓRICA
143	Democracia. Su definición
150	Definición de calidad de la democracia
154	<i>Gobierno de la ley</i>
156	<i>Rendición de cuentas</i>
158	<i>Reciprocidad</i>
159	Poder Legislativo o Parlamento
161	EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO HOY
163	LA DEMOCRACIA EN EL ESTADO DE MÉXICO
167	EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO Y LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA
168	FORTALECER AL PODER LEGISLATIVO
175	CONCLUSIONES
179	LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL ESTADO DE MÉXICO
181	INTRODUCCIÓN
182	EL CONTEXTO ESPAÑOL Y SU INFLUENCIA EN LA NUEVA ESPAÑA
185	CONTEXTO Y EVOLUCIÓN DE LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO
193	CONTEXTO Y EVOLUCIÓN DE LA FISCALIZACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO
197	ALGUNOS CONCEPTOS Y DEFINICIONES
201	EL ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO
204	Atribuciones del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México
206	<i>Posterioridad</i>
206	<i>Anualidad</i>
206	<i>Legalidad</i>

206	<i>Definitividad</i>
207	<i>Imparcialidad</i>
207	<i>Confiabilidad</i>
209	LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA TRANSPARENCIA
211	CONCLUSIÓN
215	EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL Y FUNCIONALIDAD DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO (1957-1975)
217	INTRODUCCIÓN
218	EL TRABAJO LEGISLATIVO Y LA FUNCIONALIDAD DE LA LEGISLATURA
218	La legislatura y sus funciones
220	Las relaciones Ejecutivo-Legislativo
221	La evolución institucional de una legislatura
221	EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO
222	El contexto histórico político
226	Actividad legislativa en el Congreso del Estado de México
231	Institucionalización del Congreso del Estado de México 1957-1975
237	CONCLUSIÓN
241	EL VOTO
243	INTRODUCCIÓN
253	¿QUÉ SUCEDE EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS?
256	CONCLUSIÓN
257	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Cámara de Diputados
257	<i>Dos terceras partes del total de los miembros; escrutinio secreto por mayoría de votos</i>
258	<i>Cédula o votación electrónica; dos terceras partes de los presentes de la Cámara de diputados, mediante lista</i>
258	<i>Dos terceras partes de los presentes de la Cámara de diputados</i>
259	<i>Voto ponderado, voto de calidad</i>
259	<i>Mayoría absoluta por voto ponderado</i>
260	<i>Mayoría de votos</i>
260	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Cámara de Senadores
260	<i>Mayoría absoluta y por cédula</i>
260	<i>Votación electrónica</i>
261	<i>Voto ponderado, mayoría absoluta</i>
261	<i>Mayoría de votos, voto particular</i>
262	<i>Mayoría de los presentes</i>

262	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Comisión permanente
262	<i>Voto secreto</i>
263	<i>Mayoría absoluta y por cédula</i>
263	<i>Mayoría de los presentes</i>
265	DESARROLLO METROPOLITANO Y TRABAJO INTERESTATAL DEL CONGRESO MEXIQUENSE
267	INTRODUCCIÓN
268	CUESTIONES PRELIMINARES
269	DESARROLLO METROPOLITANO Y SU MARCO JURÍDICO
273	COMISIONES LEGISLATIVAS
274	REUNIONES INTERPARLAMENTARIAS
280	A MANERA DE CONCLUSIÓN
283	PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO; TRANSFORMACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN
285	INTRODUCCIÓN
286	ANTECEDENTES
286	DE LA UNIFICACIÓN A LA DIVISIÓN
293	EFFECTO DE LA DEMOCRACIA DIVIDIDA EN LA GOBERNABILIDAD LEGISLATIVA DEL CONGRESO ESTATAL
296	DESEMPEÑO LEGISLATIVO Y COMISIONES
299	DINÁMICA LEGISLATIVA
303	CONCLUSIÓN
305	ANEXO
317	FUENTES CONSULTADAS
335	ÍNDICE DE AUTORES

EL PODER PÚBLICO DEL
ESTADO DE MÉXICO

ESTUDIOS EN TORNO AL PODER LEGISLATIVO

se terminó de imprimir en noviembre de 2010, en los talleres de Editorial CIGOME, S.A. de C.V., ubicados en Vialidad Alfredo del Mazo No. 1524, Exhda. La Magdalena, C.P. 50010, Toluca, México.

La edición consta de 1 000 ejemplares y estuvo al cuidado del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal (CEAPE). Coordinación general de la edición: Blanca Leonor Ocampo y Hugo Ortíz. Corrección de estilo: Silvia Martínez García, Juan Carlos Vásquez, Jesús Iván Castañeda, Denise Ocaranza, Azalea Eguía Saldaña, Zujey García Gasca, Jeanne Enríquez, Sonia Elizabeth Vázquez Romero. Concepto diagramático: Juan Carlos Cué. Formación y diagramación: Mariko Lugo García, Rocío Solís Cuevas, Maresa Oskam-Roux y Carlos Télles Barranco. Supervisión en imprenta: Maresa Oskam-Roux.

En la formación se usaron las tipografías *Fedra Sans* y *Fedra Serif B*, diseñadas por Peter Bi'lak para Typotheque.

