

# Proceso legislativo y deliberación. Una mirada a las legislaturas locales

*Luis Carlos Rodríguez Montaña\**  
*y Nicolás Pineda Pablos\*\**

**L**os congresos estatales en México han experimentado una situación de transición democrática similar a la que se dio a mediados de la década de 1990 en el Congreso Federal. Pero todavía no sabemos si en la aprobación de las normas se registra la deliberación de los actores políticos involucrados. En este artículo se analiza la deliberación o discusión que se dio en cinco casos concretos de iniciativas de ley o decreto presentados ante el Congreso de Sonora. Con esto, se pretende saber quiénes participan en las deliberaciones, en la formulación de las políticas en legislaturas locales, y de esta forma explorar el nivel de debate entre los actores.

*Palabras clave:* deliberación, democracia, Congreso, Poder Legislativo, ley, decreto.

*Deliberative and legislative process. A look into local legislatures*

**T**he state congresses in Mexico have experienced a democratic transition similar to that which took place in the middle of the nineties in the Federal Congress. But we still do not know if in the approval of the procedure the deliberation of the political involved actors is registered. This article examines the deliberation or discussion that was given in five cases of law initiatives or decrees presented to the Congress of

\* Maestro con especialidad en Análisis de Políticas Públicas por El Colegio de Sonora. Correo electrónico: [luiscarlosweb@hotmail.com](mailto:luiscarlosweb@hotmail.com)

\*\* Doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Texas en Austin. Se desempeña como profesor e investigador del Colegio de Sonora. Correo electrónico: [npineda@colson.edu.mx](mailto:npineda@colson.edu.mx)

Sonora. From this we try to know who take part in the deliberations or formulation of the policies in local legislatures, particularly in Sonora, and then to explore the level of the debate between the actors.

*Key words:* deliberation, democracy, congress, law and decree initiatives.

## Introducción

Existe la idea generalizada, sobre todo en las lecciones de civismo que se enseñan a nivel escolar, de que las legislaturas son cuerpos deliberativos donde, con base en la discusión y el debate entre los representantes de la ciudadanía, se deciden y establecen las leyes y reglas que norman a la sociedad. Esta idea está estrechamente relacionada con el principio de la división de poderes en las democracias modernas y la idea de que el Poder Legislativo vigila y controla al Poder Ejecutivo.

Estas ideas están incluso bien fundamentadas en la teoría política clásica. John Locke (1632-1704), por ejemplo, en su obra *El Leviatán* expresa las primeras ideas modernas respecto a la separación de los poderes, afirmando que es imprescindible que exista una separación del poder legislativo y el ejecutivo, de tal manera que permita objetivar su dirección, y propone que el rey debe someterse al imperio de la ley aprobada por el poder legislativo (en este caso el parlamento inglés). Piensa que el poder es una tentación fuerte en exceso ante la fragilidad mental humana que es demasiado corrompible, por lo cual expuso la necesidad de no dar a un poder la capacidad de hacer las leyes y también ejecutarlas.

Por otra parte, Montesquieu (1689-1755), en su obra *El espíritu de las leyes* (1748), propone la separación del poder estatal y lo menciona como “la proporción justa”. Afirmaba que el ejercicio del poder debía separarse en legislativo, ejecutivo del derecho de gentes y en ejecutivo de los asuntos del derecho civil (Barudio, 1983, 136). Montesquieu pensaba que el legislativo, ejecutivo y judicial debían estar separados como poderes de gobierno. Esta teoría de la separación de las funciones tenía como fin impedir que el soberano se convirtiera en déspota, por lo que le llamó la *división de la soberanía*, y es básicamente la división o separación del ejecutivo y del legislativo.

Al dividirse el poder del Estado, se crean los parlamentos, cuerpos colegiados cuya función era deliberar o discutir cuáles eran las mejores decisiones que debía implantar el gobierno con la participación positiva de todos los actores. En los parlamentos democráticos, los ciudadanos son representados por otros ciudadanos electos para tal fin.

Está claro entonces que, de acuerdo con la teoría política clásica, en una democracia las discusiones o deliberaciones son la parte más importante del proceso legislativo en un Congreso. De este modo, Elster (1998) considera que la democracia deliberativa tiene ventajas y méritos en comparación con otros modelos de la toma de decisión colectiva, y analiza situaciones en que la deliberación refuerza la calidad de las decisiones. Esto se aplica especialmente si tenemos en cuenta el contraste entre debatir una decisión antes de votarla o por el contrario decidir simplemente y votar sin el beneficio de un debate (Fearon, 1998, 65).

Sin embargo, por otra parte, en los sistemas políticos autoritarios es muy frecuente que la división de poderes sea una mera simulación formal y que la deliberación esté ausente en las legislaturas. Los procesos legislativos se reducen a un mero trámite de “visto bueno”, una especie de sello automático a las decisiones y reglas que son cocinadas y establecidas por el poder que presenta las iniciativas, es decir, el poder ejecutivo. Cosío Villegas (1982), por ejemplo, deja bien establecido que el sistema político mexicano era una monarquía sexenal absoluta en la que el presidente, como poder ejecutivo, era el poder predominante, y en donde el poder legislativo estaba enteramente subordinado al ejecutivo. Esta característica del sistema político mexicano se reproducía fielmente en las legislaturas estatales en donde los legislativos locales estaban subordinados a los gobernadores, es decir, a los ejecutivos estatales (Almada, 1982).

La pregunta que guía este trabajo es entonces: ¿Hasta qué grado los procesos legislativos de los congresos estatales incluyen realmente la deliberación como parte de la decisión y aprobación de leyes? ¿Es la deliberación y debate de las disposiciones parte del proceso legislativo?

Nuestro objeto de estudio es la legislatura del estado de Sonora en el trienio de 2000 a 2003, que es una asamblea de representantes compuesta por 33 diputados, de los cuales 21 son de mayoría relativa<sup>1</sup> y hasta 12 se podrán elegir por el principio de la representación proporcional.<sup>2</sup>

### **Breve repaso de la teoría del proceso legislativo**

El Poder Legislativo realiza su función a través de un proceso que se conforma de etapas sucesivas donde el resultado final es la aprobación o no de una iniciativa, a este método se le conoce como *proceso legislativo*. El proceso legislativo se compone de cuatro etapas o momentos que llevan una secuencia y podemos clasificar como: iniciativa, trabajo de comisiones, discusión y votación en la sesión del pleno, y sanción y publicación. Revisemos brevemente en qué consiste cada una de estas etapas.

*Iniciativa de ley.* El proceso de creación o reforma de las leyes comienza con la presentación de una iniciativa a manera de propuesta o proyecto. No todas las personas tienen personalidad de derecho para que le sean admitidas sus iniciativas. El derecho de iniciativa se establece en cada Constitución Política, en ella se establece en quiénes recae la facultad de presentar a los parlamentos o los congresos proyectos o proposiciones de ley, con el privilegio de que sean obligatoriamente tomados en cuenta y discutidos y votados formalmente.

*El trabajo de las comisiones.* Las comisiones legislativas son un conjunto de diputados de una legislatura que están encargados de

<sup>1</sup> Diputado cuya elección se efectuó con base en el sufragio poblacional, obteniendo el mayor número de votos hacia su candidatura, y distribuido en cada uno de los distritos electorales uninominales. Corresponde al concepto tradicional de diputado por elección directa. *Diccionario universal de términos parlamentarios*.

<sup>2</sup> La elección de diputados plurinominales se hace a través de la representación proporcional y de acuerdo al número de votos obtenidos por los partidos, estos elaboran listas en el cual se asigna un número y se otorgan en relación a la votación, en el caso de Sonora obtienen este beneficio los partidos que obtuvieron al menos el 3% de la votación total. Art. 32 de la Constitución política de Sonora.

estudiar un asunto con el fin de presentar un dictamen.<sup>3</sup> En este caso el asunto es la iniciativa que se presenta ante el Congreso o parlamento, y que la comisión debe analizar para posteriormente presentar un dictamen.

Las comisiones son entidades que buscan realizar de manera eficaz el análisis de los asuntos que reciben los congresos. Se busca la especialización y la división del trabajo legislativo con procedimientos de control para preparar documentalmente la toma de decisiones que se presenta al pleno, asamblea o parlamento.

*Discusión y votación.* En una discusión se examina de manera atenta y particular una materia entre varias personas, también se puede catalogar como una contienda o lugar donde se pueden alegar razones contra el parecer de otro. En la discusión legislativa se encuentra el ejercicio formal de una de las funciones de la representación política como es la deliberativa, ya que el legislador habla en nombre de los ciudadanos a los que representa.

Discutir las iniciativas de ley o decreto es una de las principales funciones de los diputados o legisladores, ya que a través de la argumentación verbal de las razones planteadas en el debate se puede determinar e ilustrar sobre la conveniencia, el rechazo, aprobación o modificación de los distintos proyectos presentados al legislativo. Posterior a la fase de discusión, pero como parte de una misma etapa, tenemos la de votación o aprobación. El voto es la manifestación de preferencias acerca de un nombramiento o una propuesta. La fase de votación en el ámbito legislativo es cuando el pleno vota en definitiva un proyecto de ley o decreto. Ésta se da en el pleno de la asamblea o parlamento; es la votación que se da durante la sesión y es la resolución que expresa en lo individual el legislador, ya sea en forma positiva o negativa en determinado asunto. Es la decisión de carácter formal de su voluntad.

*Publicación.* La publicación de una ley o decreto es una obligación del Poder Ejecutivo. La publicación consiste en anunciar y dar a co-

<sup>3</sup> Dentro del ámbito legislativo a los grupos de trabajo se les denominan *comisiones* o *comités* dependiendo del país en el cual se desarrolle el trabajo legislativo. En inglés son *committee* o *commission*; alemán, *auftrag*; portugués, *commissao* e italiano *commissione* o *commitato*.

nocer a través de medios impresos o periódicos oficiales una ley que ha sido discutida, aprobada y sancionada. Una vez publicada inicia la vigencia de dicha ley.

La publicación de una ley no es una facultad discrecional del Poder Ejecutivo, sino una obligación ineludible que tiene que ejecutar. Si por alguna razón el Ejecutivo no publicase una ley sin ejercitar su derecho de veto, el Congreso puede hacerlo *motu proprio*.<sup>4</sup>

### **Transición democrática en Sonora**

Los gobernadores de Sonora, todos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvieron un dominio irrestricto sobre los curules o puestos de representación del Poder Legislativo, cuando menos a partir de 1a XXV Legislatura (1919-1921)<sup>5</sup> hasta la LIV (1994-1997). Este control se manifestaba como una autoridad de hecho del Ejecutivo sobre el Congreso del estado, que se limitaba en la práctica a aprobar las iniciativas del gobernador, como una aduana sin problemas (Almada, 1982, 105). Es decir, no había deliberación o discusión de las iniciativas, las órdenes eran claras, sólo aprobar los proyectos.

Hasta antes de la LIV Legislatura (1994-1997), el PRI había ostentado la mayoría calificada en la conformación de las fracciones parlamentarias en el Congreso del estado (Cuadro 1). Esta situación le daba prácticamente la facultad total de aprobar cualquier proyecto sin necesidad de convenir acuerdos con otras fracciones parlamentarias. Al no haber adversario en el pleno, la democracia deliberativa se torna nula, las decisiones se toman desde una posición unilateral, y los deseos del gobernador no tenían objeción en su aprobación.

Este problema se convirtió en un vicio institucional para el PRI como partido hegemónico. La función principal del Congreso es deliberar y estudiar sobre las iniciativas. Pero esta ausencia de independencia del

<sup>4</sup> Locución latina utilizada como expresión para indicar que se hace algo espontáneamente, sin ningún tipo de coerción, o por gusto. Es frecuente que se utilice de forma incorrecta como: *motu propio* (con una erre) o *de motu propio* (con de y una sola erre). Referencia disponible en [http://es.wikipedia.org/wiki/Motu\\_proprio](http://es.wikipedia.org/wiki/Motu_proprio).

<sup>5</sup> El PRI antes se llamó Partido Nacional Revolucionario en 1928 (PNR), posteriormente se le denominó Partido de la Revolución Mexicana en 1938 (PRM).

Cuadro 1. Evolución de la composición partidista del Congreso de Sonora

<i>Legislatura</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>PPS</i>	<i>PARM</i>	<i>PT</i>	<i>PST</i>	<i>PFCRN</i>	<i>PDM</i>	<i>PSUM</i>	<i>PRT</i>	<i>Total</i>
1979-1982	13	4		2	1							20
1982-1985	17	3		1			1		1	1		24
1985-1988	18	2		1	1		1				1	24
1988-1991	19	5		1	1			1				27
1991-1994	18	5	1	1	1			1				27
1994-1997	21	7	3			2						33
1997-2000	14	10	9									33
2000-2003	16	13	4									33
Totales	136	49	17	6	4	2	2	2	1	1	1	221

Fuente: Archivo General del Congreso de Sonora.

Legislativo respecto del Ejecutivo reflejaba jerarquías de facto e informales entre los poderes del Estado y lo colocaba como decoración en una escenografía democrática ficticia.

Esta supremacía de un poder sobre otro se traducían en apatía del Legislativo, y dejaba en el Ejecutivo la función de gran legislador al generar el total de las iniciativas presentadas.

Sin embargo, en el Congreso se comienza a notar cierto grado de discusión en el pleno. Los diputados integrantes de las fracciones minoritarias de la LIV Legislatura comenzaron a elevar la voz en contra de algunas resoluciones que podía tomar el PRI al tener la mayoría simple, es decir, contaba con el 50% más uno. En esta legislatura, y por primera vez en la historia moderna del Congreso, las fracciones minoritarias electas del Congreso obtuvieron el 36% de las curules, eso les daba cierto margen para discutir reformas constitucionales con el PRI, ya que este tipo de reforma requiere de la aprobación de las dos terceras partes del total del Congreso.

Esta legislatura transcurre sin debates importantes entre las fracciones, de hecho el total de las iniciativas del PRI aprobadas en el Congreso en ese periodo fueron propuestas del gobernador, y si acaso la oposición mostraba signos de descontento, simplemente los “mayoriteaban” en las votaciones de las comisiones y en el pleno.

El 16 de septiembre de 1997 se concreta en el Congreso lo que sucedió en la jornada electoral del 6 de julio de ese mismo año. La conformación del Congreso sonoreense fue por demás atípica y la nueva fracción parlamentaria del PRI se enfrentó a una dura y desconocida realidad, ya no tenía la mayoría calificada y, lo que es peor, ni siquiera ostentaba la mayoría absoluta de la mitad más uno. A partir de ese momento, y cuando menos durante los próximos tres años, debía negociar con el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) cualquier proyecto por grande o pequeño que fuera.

Si bien el Congreso sonoreense de la LV Legislatura se componía de tres partidos donde nadie ostentaba una mayoría que pudiera facilitarle la toma de decisiones por sí solo, se esperaba que el Congreso entrara en una parálisis legislativa; sin embargo no sucedió así.<sup>6</sup>

En esa legislatura se comienza a dibujar un panorama que prevalece hasta la fecha: en el Congreso de Sonora a partir de 1997 ningún partido político ostenta la mayoría absoluta o calificada. Esta situación ha dado lugar a que los partidos o fracciones parlamentarias presenten más trabajo documental, discutan más los asuntos en las comisiones, y que el Poder Legislativo en general se sacuda el dominio del Ejecutivo en la presentación de iniciativas de ley y de decreto. El mismo partido del PRI, al cual pertenecía el Ejecutivo, comienza a presentar mayor trabajo legislativo que en etapas anteriores. De tal manera, podemos afirmar que el Congreso experimentó una especie de transición democrática ante la pluralidad, acompañada de mayor discusión y debate legislativo. ¿Esta situación prevaleció en la LVI Legislatura? ¿En realidad existía durante el proceso legislativo un nivel real de deliberación? Para responder a estas preguntas analizamos cinco casos concretos del periodo 2000-2003.

<sup>6</sup> Francisco Zepeda Hoyos, en su tesis de maestría, *Gobiernos divididos en México: el caso de la LV Legislatura del estado de Sonora 1997-2000* presentada en El Colegio de Sonora en 2001, comprueba que a pesar de la pluralidad de partidos, la LV Legislatura no experimentó parálisis al aprobarse la mayor parte de las iniciativas que presentaron los distintos partidos políticos.



## **Cinco procesos legislativos**

Después de hacer un estudio de investigación sobre el Congreso sonorense de la LVI Legislatura, que comprende el periodo 2000-2003, encontramos datos que nos hacen ver un panorama más claro en torno a la serie de debates y discusiones que se dan en el Poder Legislativo de Sonora. Escogimos cinco casos específicos de iniciativas presentadas ante el Congreso de Sonora que sustentan nuestras conclusiones (Cuadro 2). Estos casos se aislaron de un universo de más de 220 iniciativas de ley y de decreto que se presentaron en esa legislatura en particular.

Estos proyectos fueron motivo de mayor análisis por parte de las fracciones parlamentarias, ya que su contenido motivaba la participación de los mismos.

El criterio de selección fue con base en el nivel de deliberación que ostentan los proyectos. Para ilustrar el nivel de importancia de nuestro estudio, observamos como ejemplo que el Congreso de Sonora aprueba cada año 72 iniciativas de ley de ingresos municipales, las cuales obedecen a patrones repetitivos en los que no se observa deliberación. En cambio, encontramos que los proyectos que arrojan más discusión son los procesos legislativos de una nueva ley o las reformas a la Constitución Política local (Cuadro 3).

## **Indicadores de deliberación**

Al hablar de deliberación, debemos identificar primero cuándo y dónde se da este intercambio dialéctico, ya que éstos serán los indicadores que nos servirán para evaluar el nivel de deliberación durante el proceso legislativo en la aprobación de una norma.

En la parte normativa, el reglamento del Congreso aborda, entre otros, el tema de las discusiones como parte del proceso de la formación de leyes.

En este proceso se establece que, para la discusión de los asuntos, se debe llevar un orden en cuanto a las participaciones de los diputados en la etapa de las discusiones (art. 72).

Cuadro 2. Procesos legislativos que se analizan

<i>Ley</i>	<i>Quién envía iniciativa(s)</i>	<i>Comisión a la que fue remitida</i>	<i>Fecha que se turnó a comisión</i>	<i>Fecha de aprobación</i>	<i>Fecha de publicación</i>
No. 74, Que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora	Participan diputados de PRI, PAN, PRD, Poder Ejecutivo, Judicial, Instituto de Investigaciones Legislativas y Dirección Jurídica del Congreso, pero ninguno a título personal	Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales	30 de noviembre de 2000	27 de febrero de 2001	B.O. No. 26 Secc. II, 29 de marzo de 2001
No. 75, Ley de Gobierno y Administración Municipal	Primera, segunda y tercera Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales	Primera, segunda y tercera Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales	30 de noviembre de 2000	13 de septiembre de 2001	B.O. No. 31 Secc. I, 15 de octubre de 2001
No. 149, Ley de Transporte	Francisco Hernández, Jesús Ortiz y Alfonso Valenzuela por el PRD, fracción en conjunto del PAN y del PRI, así como Gustavo de Unanue del PAN	Comisión de Transporte (única)	Varias fechas	1 de marzo de 2002	Edición especial No. 1, 8 de marzo de 2002
No. 151, Que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora	Primera, segunda y tercera Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	Primera, segunda y tercera Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	30 de mayo de 2002	18 de junio de 2002	B.O. No. 33 Secc. I, 23 de octubre de 2003
Decreto No. 248, del presupuesto de egresos del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal de 2002	Poder Ejecutivo	Comisiones Unidas de Hacienda	4 de diciembre de 2001	3 de enero de 2002	B.O. No. 1 Secc. III, 3 de enero de 2002

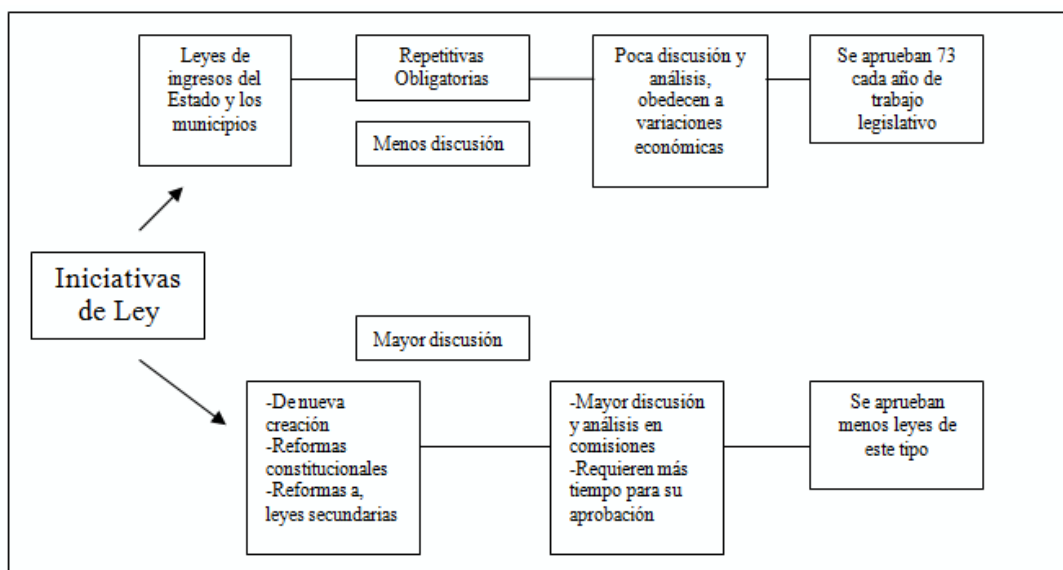
Fuente: Archivo del H. Congreso del Estado de Sonora.

Cuadro 3. Iniciativas de la Ley de Transporte presentadas

<i>Iniciativas de ley de transporte</i>	<i>Fecha de entrega</i>	<i>Comisión dictaminadora</i>
D.D. Francisco Hernández Espinoza, Jesús Ortiz Félix y Alfonso Valenzuela Segura del PRD	27 de mayo de 1998	Comisión Única de Transporte
El PAN a través de sus diputados	16 de septiembre de 1998	
Dip. Gustavo de Unanue Aguirre (PAN)	7 de junio de 2001	
Fracción parlamentaria del PAN	23 de octubre de 2001	
PRI	13 de noviembre de 2001	

Fuente: Expediente No. 149, tomo 1273, archivo del Congreso de Sonora.

Figura 1. Nivel de discusión a proyectos de ley y decreto



De igual manera identificamos dos momentos durante el proceso legislativo donde se puede dar o se motiva la deliberación y debate de los diputados. Primero, al inicio del proceso el Congreso recibe una iniciativa de ley o decreto, posteriormente ésta es remitida a una de las comisiones de dictamen. En este momento se debe analizar y deliberar en una comisión los pros y contras, así como la pertinencia coyuntural del documento, y se permite la discusión de los legisladores hasta concluir en un dictamen; éste puede ser rechazado o aceptado.

El segundo momento se da cuando el dictamen que fue previamente aprobado en la comisión es presentado ante el pleno. Los proyectos de ley dictaminados por las comisiones se discuten primero en un contexto general y posteriormente en lo particular cada uno de sus artículos por los diputados que así lo requieran.

Derivado de los momentos de deliberación durante el proceso legislativo observamos cuatro atributos, los cuales pueden arrojar datos empíricos y ofrecer una evaluación cualitativa de la muestra de los procesos seleccionados. De tal forma que tenemos:

- *Iniciativas presentadas.* Este indicador se medirá en cuanto al número de proyectos recibidos, dado que los facultados por la Constitución no tienen límite para presentar propuestas, a mayor número de iniciativas existe mayor material de deliberación o viceversa.
- *Trabajo de comisiones.* El trabajo de las comisiones es una de las partes más importantes en la etapa de deliberaciones. Se pretende conocer si las comisiones se reunieron y cuál fue su aportación en los tiempos pactados para analizar los proyectos de ley.
- *Foros de consulta.* La realización de foros de consulta resulta ser un indicador de transparencia y participación ciudadana, condición primordial en una democracia moderna; esto es, mayor número de foros, de participación de los ciudadanos, de discusión y deliberación durante el proceso.
- *Modificaciones.* Este indicador nos dice si a la iniciativa de origen se le realizaron cambios o modificaciones de su escritura original, lo cual nos habla de posiciones dicotómicas ante

diversas posturas, lo que por consecuencia trae una deliberación.

### **Evaluación de los procesos**

*Proceso 1.* El primer proyecto legislativo es el estudio de la iniciativa de ley No. 74 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución local (Archivo del Congreso de Sonora, tomo 1253, expediente No. 74). Este proyecto nace como producto de una serie de reformas al artículo 115 de la Constitución federal que consiste en darle más autonomía a los municipios. La iniciativa es retomada por el Congreso de Sonora como una orden que emana de los artículos transitorios del decreto aprobado por el Congreso federal que reforma al artículo 115 publicado el 22 de diciembre de 1999 en el *Diario Oficial de la Federación*. En el Congreso la iniciativa es presentada y turnada a comisiones el 30 de noviembre del 2000.

La iniciativa se turna para su análisis a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, y ésta designa a un grupo de trabajo plural en el cual participaron algunos funcionarios de los tres poderes de gobierno. Básicamente, el trabajo lo realizó el grupo mencionado anteriormente, las conclusiones a las que llegaron fueron la base del dictamen que presenta la comisión.

La reforma es buena en esencia si pensamos que darle autonomía a los municipios es un reclamo de la parte principal de la división política en el país. Estos son los aspectos más importantes que aborda la reforma:

- a) Reconocer al municipio como ámbito de gobierno al sustituir el término de “administrar” por el de “gobernar”.
- b) Se confiere a los ayuntamientos la facultad de aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de sus jurisdicciones.
- c) Se amplían las funciones relacionadas con la prestación de los servicios públicos municipales como agua potable y recolección de basura, entre otros.

- d) Se dan facultades a los municipios para que cobren el valor comercial del impuesto predial a propuesta del propio ayuntamiento, con la aprobación de la legislatura local.
- e) Se introduce la posibilidad de que los municipios se puedan asociar con otros municipios o estados de la república en la celebración de convenios.

Las comisiones de gobernación coordinaron los trabajos, pero no se habla del trabajo de esas mismas comisiones, sólo que coordinaron el trabajo hecho por un grupo propuesto por los actores políticos más importantes en la entidad. El análisis ya estaba hecho cuando se presenta ante el pleno, las comisiones le dieron la formalidad de iniciativa de ley para cumplir con los requisitos e instrumentos procedimentales que marca la Constitución de Sonora, la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso.

No hay registro de la forma como participaron los diputados de las comisiones de Gobernación en cuanto a su aportación para el dictamen de esta reforma constitucional. En el expediente queda asentado que participaron los grupos antes mencionados. Lo que no queda claro en este proyecto de reforma es quién envía originalmente la iniciativa al Congreso de Sonora, algo fundamental en cualquier proceso legislativo. Se infiere que son las comisiones quienes presentan la iniciativa como una forma de retomar lo hecho por el Congreso de la Unión.

El Congreso de Sonora realizó una jornada de trabajo (foro) el 31 de enero de 2001. Esta jornada de trabajo estuvo dirigida al Constituyente Permanente de Sonora,<sup>7</sup> compuesto por la totalidad de los 72 ayuntamientos de Sonora y del propio Congreso.

En la realización de esta especie de consulta se exhortó a las autoridades municipales para que asistieran e hicieran propuestas a las conclusiones a que llegaron en el grupo de trabajo. Se obtuvo información en los mismos expedientes relativa a que a los foros asistieron 60 presidentes municipales (de un universo de 72) y distintos regidores de 20 municipios.

<sup>7</sup> Para aprobar reformas constitucionales es necesario que éstas se aprueben por las dos terceras partes de los diputados del Congreso, y por la mayoría de los ayuntamientos del Estado, según lo estipulado en el artículo 163 de la Constitución Política local. A esta situación se le denomina el Constituyente Permanente.

En síntesis el estudio y discusión observados se consideran bajos, ya que sólo se presentó una iniciativa. El trabajo del dictamen lo hizo un grupo no conformado por diputados; el dictamen se presenta después de 12 días pero es aprobado de manera satisfactoria; y sólo se realizó un foro de consulta. Lo más notable es que se le hicieron algunas modificaciones al dictamen original, pero no existen registros de las participaciones de los diputados.

La deliberación o discusión que observamos en este proyecto es la que se dio en:

- a) El grupo de trabajo formado ex profeso; no así en las comisiones de gobernación.
- b) La jornada de trabajo o foro dirigida a autoridades municipales; sin embargo no se conservan registros del evento.
- c) No hay registro de trabajos de las comisiones.
- d) El pleno. Se hicieron observaciones de redacción y estilo, el coordinador del PRI hace algunas reflexiones en cuanto a mala redacción, pero la aprobación estaba armada previamente, no cabía la discusión en el pleno, la aprobación final fue unánime.

En general, la aprobación del proyecto de ley No. 74 se decidió con poca deliberación por parte de los diputados en comisiones, y más bien se da en un clima de consenso de la cúpula de los coordinadores de cada fracción parlamentaria representada en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Se observan decisiones centralizadas más que participaciones independientes, tanto de los ciudadanos como de los legisladores del Congreso.

*Proceso 2.* El proceso legislativo que se llevó a cabo para la aprobación de la ley No. 75 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal se deriva del mismo grupo de trabajo que analizó la propuesta del proceso anterior. En esta ocasión, quienes presentan o proponen la iniciativa son las Comisiones Unidas de Gobernación el 12 de febrero de 2001. Estamos ante un mismo proyecto que es darle autonomía al municipio, pero en el caso anterior es a través de un mandato de índole constitucional federal, y en éste es de ámbito local.

La iniciativa es presentada por la primera, segunda y tercera Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. No es propiamente una iniciativa elaborada por las comisiones, sino más bien es retomar el trabajo hecho por el grupo creado para analizar las reformas del artículo 115 federal.

Se realizó un estudio exploratorio de la iniciativa, y encontramos que las modificaciones fueron de forma, mas no de fondo, de tal manera que se encuentran cambios en la redacción original de la primera iniciativa, sin que estas modificaciones cambien el sentido de los artículos propuestos.

El juego partidista se da en un ambiente de consenso previo, la sesión del pleno es solamente el teatro perfecto para plasmar el triunfo de una sesión con resultado anticipado: aprobación unánime. Es muy difícil suponer un trabajo propositivo de las comisiones, a pesar de que en el expediente se registra que participaron de forma activa. La falta de actas levantadas desmerita lo dicho o hecho por la legislatura en cuanto a los trabajos de las comisiones.

El tiempo que utilizó la legislatura, que duró aproximadamente un año, fue mayor al tiempo establecido en el reglamento del Congreso. No se tienen registros de la realización de foros de consulta. Además, el dictamen ocupó más tiempo de lo que establece el reglamento. Al igual que en el proyecto anterior, el dictamen presentado por las comisiones a destiempo fue aprobado en el pleno de manera unánime.

En síntesis, la discusión de la ley de gobierno y administración municipal se da en muchos sentidos con sistemas de deliberación aparente, pero se da más el consenso de la cúpula que un trabajo de análisis en comisiones. En el Congreso de Sonora se dan más los consensos previos en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política que un real debate e intercambio de ideas entre la totalidad de los diputados.

*Proceso 3.* En el proceso de la presentación de la iniciativa de la Ley de Transporte convergen iniciativas enviadas por distintos grupos parlamentarios, por diputados como proyecto individual, así como por partidos políticos (expediente No. 149, tomo 1273, archivo del Congreso de Sonora). La comisión recibe en total cinco iniciativas de ley para su discusión y análisis con la finalidad de emitir un dictamen para presentarlo ante el pleno legislativo.

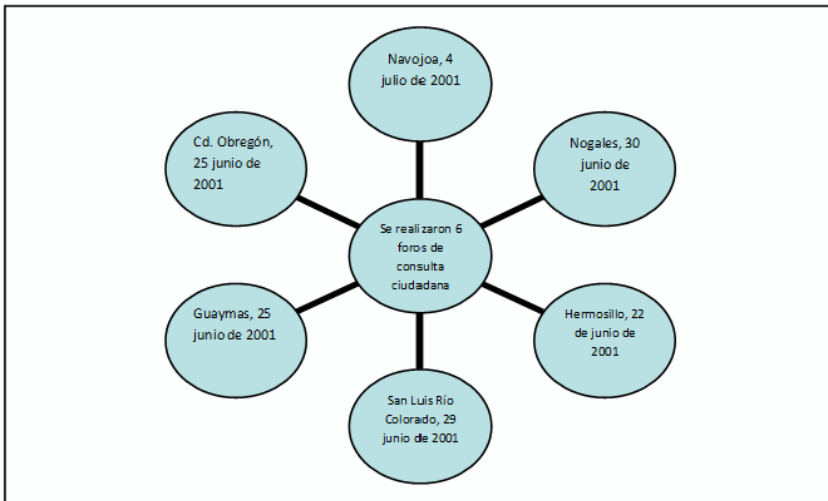


Aunado a las iniciativas, el Congreso de Sonora organizó seis foros de consulta ciudadana en algunas ciudades del Estado. De estos foros resultaron 300 propuestas, de las cuales 267 se presentan por escrito y 33 de manera verbal, todo esto para robustecer el dictamen que debía presentar la comisión.

De los foros de consulta realizados se recogieron algunas propuestas que se resumen en los siguientes puntos:

- a) Que se otorguen facultades de autoridad en la materia a los presidentes municipales o la formalización de las direcciones municipales de transporte para que sean responsables del servicio.
- b) Que se cree un consejo consultivo de transporte con capacidad resolutoria sobre los problemas en la materia.
- c) Que el otorgamiento de las concesiones sea previo estudio a fondo del solicitante.
- d) Que se expida el reglamento de la Ley de Transporte.
- e) Que se creen los concejos ciudadanos municipales y regionales de transporte para que funcionen como organismos de análisis y decisión.

Figura 2. Foros de consulta para la Ley de Transporte



Fuente: Expediente 149, tomo 1273, archivo del Congreso de Sonora.

- f) Que se implemente un horario nocturno en el transporte urbano.
- g) Que existan condiciones adecuadas en las unidades para personas con discapacidad y de la tercera edad, y que les otorgue el mismo descuento a los estudiantes.
- h) Que se municipalice el transporte público.
- i) Que se otorgue prioridad en la entrega de concesiones a los trabajadores y operadores del transporte.
- j) Que todo procedimiento para otorgar concesiones se inicie mediante declaratoria de necesidades hecha por la dirección general de transporte.

Fueron cuatro años el lapso que duró el proceso legislativo en la aprobación de la Ley de Transporte del Estado de Sonora. Fueron dos legislaturas distintas las que intervinieron en su aprobación: la LV y la LVI.

El número de foros es muy aceptable tomando en cuenta que fueron realizados todos dentro de las fechas previas a la discusión y aprobación de la iniciativa. Otro aspecto positivo es que los foros de consulta fueron abiertos a la sociedad a diferencia de otros foros en otras materias, a los cuales en ocasiones se invita sólo a ciertas autoridades del estado y municipales.

El aspecto negativo del análisis de esta ley tal vez sea que duró cuatro años desde la presentación de la primera iniciativa hasta su aprobación y publicación en el *Boletín Oficial* del gobierno del estado. Las iniciativas que se presentaron en la LV Legislatura se quedaron en la “congeladora”<sup>8</sup> por un tiempo considerable, desde el año 1998 hasta 2001, siendo la LVI Legislatura la que impulsó los consensos y acuerdos necesarios para que al fin se aprobara.

En cuanto a la participación de los legisladores constatamos que fue aceptable, a pesar de no tener el registro de los trabajos de la Comisión de Transporte; a la iniciativa se le incorporan algunos puntos de las propuestas hechas por los distintos participantes a los foros de consulta.

<sup>8</sup> El término “congeladora” se aplica a los dictámenes que están pendientes de resolución en las comisiones. Este retraso puede suceder porque no existen acuerdos entre las fracciones parlamentarias o por simple apatía de la comisión.

La iniciativa fue modificada por la Comisión de Transporte y posteriormente presenta un dictamen a manera de iniciativa final ante el pleno el 1 de marzo de 2002. El nivel de discusión se considera de bueno a alto. Este nivel alcanzado se debe a que fueron bastantes iniciativas presentadas (5), diversos foros de consulta (6), se realizaron modificaciones producto de los debates y participaron todas las fracciones. En este caso sólo vemos que no se dictaminó de origen a tiempo la iniciativa.

*Proceso 4.* El proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del 2002 del Estado de Sonora es presentado por el gobernador a través de la Secretaría de Hacienda el 30 de noviembre de 2001, y fue turnado a las Comisiones Unidas de Hacienda el 4 de diciembre de 2001. El presupuesto que analizamos comprende todas las erogaciones por concepto de gasto corriente, gasto federalizado, inversión física y financiera, así como los pagos de deuda pública que en el 2002 realicen:

- a) El Poder Legislativo.
- b) El Poder Judicial, con excepción de los que lleven a cabo los juzgados locales.
- c) El Poder Ejecutivo en las dependencias de la administración pública directa, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, fideicomisos públicos, tribunal de lo contencioso administrativo, juntas locales de conciliación y el Consejo Tutelar para Menores.

El presupuesto de egresos presenta una breve exposición de motivos, para posteriormente entrar de lleno al cuerpo de 52 artículos en el cual se hace mención de los montos totales que comprende el gasto público. El formato de presentación del presupuesto de egresos 2002 se divide en poderes del estado, dependencias del Ejecutivo, política-programa y objeto del gasto.

Al igual que en los otros proyectos, los trabajos de comisiones no se ventilaron y tampoco quedó un registro documental de las discusiones que se llevaron a cabo en la aprobación del gasto para el ejercicio fiscal del 2002.

De igual forma, es una costumbre que en los temas financieros, ya sean los ingresos o el gasto público, la sociedad no sea tomada en cuenta, y esto redundaría en la falta de foros de consulta dirigidos a contadores, ingenieros o instituciones académicas que pudieran enriquecer las decisiones de gobierno en cuanto a las políticas de gasto.

Las sesiones en las cuales se discutió el presupuesto de egresos fueron un verdadero desastre, no hubo coherencia en cuanto a cuestiones de lógica legislativa.

El Congreso aprobó los egresos sin haber aprobado previamente la Ley de Ingresos; por tanto, se estaba en la nada jurídica. Sin embargo, más que análisis y debates, los diputados defendían posiciones ciento por ciento políticas; esto no quiere decir que sea completamente malo, pero para efectos de este estudio, tratamos de encontrar el verdadero nivel de discusión de corte financiero de parte de los diputados en un proyecto de decreto tan importante como el gasto público.

Pasó algo nunca antes visto, el Congreso sobrepasó el tiempo que permite la ley para aprobar el paquete económico, de tal manera que el estado de Sonora amaneció en el 2002 sin capacidad de cobrar los impuestos y sin asignaciones de gasto para la operatividad de la administración pública; fueron 72 horas nada más, no pasó nada, pero queda el precedente. Al final, el presupuesto fue publicado el mismo día de su aprobación el 3 de enero de 2002 en el *Boletín Oficial* (Cuadro 4).

En resumen, es una sola iniciativa la que se presenta; pero es que nadie más puede presentarla, el Ejecutivo es el único facultado para tal efecto. Es una iniciativa que no pasa por ningún tipo de escrutinio público, no se organizan foros ni nada que pueda contribuir en el mejoramiento de las asignaciones presupuestales. Se le hace una cantidad aceptable de modificaciones, todas ellas en gran medida por los análisis del grupo parlamentario del PAN. El dictamen es presentado fuera del tiempo establecido en el reglamento, y fue rechazado en primera instancia en el pleno.

La participación fue, por una parte, de la fracción del PRI apoyando al Ejecutivo en su propuesta. Aunque por un momento hubo ruptura al interior del partido, ésta al final se subsanó. Por otra parte, el PAN aportó análisis muy buenos en términos financieros. Esto lo consideramos

Cuadro 4. Proceso de aprobación del presupuesto de egresos 2002

Fecha	30/11 2001	4/12 2001	28/12 2002	31/12 2001	3/1 2002	3/1 2002
Acciones	El Ejecutivo presenta proyecto de decreto de presupuesto de egresos para Sonora de 2002.	Es turnado a las Comisiones Unidas de Hacienda.	Se somete al pleno no logrando consenso para su aprobación.	Varios diputados del PAN no están de acuerdo con el dictamen y la propuesta del Ejecutivo. Se rechaza el proyecto.	Se logran los acuerdos y el Congreso aprueba, después de hacerle adecuaciones, el presupuesto de egresos para 2002.	Se publica en el <i>Boletín Oficial</i> .

Fuente: Libro de actas de la LVI Legislatura.

aceptable teniendo en cuenta que la información la poseía el PRI en su totalidad en manos del Poder Ejecutivo, la cual defendía de manera férrea y no era fácil que la entregara a los partidos de oposición.

Vemos a un PRD casi como mero espectador. Fue un partido que tal vez sí tuvo participación, pero no de análisis financiero; fue más que nada una participación política. El PAN analizaba números y criticaba el proceder de los planes del Ejecutivo; el PRD solamente tomaba una posición en la votación.

Derivado de todo lo anterior, el nivel de análisis y discusión se puede catalogar como bajo. Los puntos débiles podemos identificarlos en: a) un dictamen fuera de tiempo y además rechazado; b) ningún foro de consulta realizado; y c) la pobre participación del PRD en las discusiones. Esto nos habla de un nivel de discusión y debate pobre en términos generales para este proceso.

*Proceso 5.* La iniciativa de la ley No. 151 atiende a una serie de reformas a la Constitución Política local en materia electoral. La iniciativa de ley es presentada por los integrantes de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales en el 2002, y se turnó a las mismas comisiones que hacen la propuesta el 30 de mayo de 2002 (tomo 1273 bis, expediente No. 151, archivo del Congreso).

Desconocemos el día exacto de la presentación de la iniciativa ya que se indagó en oficialía de partes y en el área de apoyo legislativo, lugares donde se quedan los registros de entrada de los documentos que recibe el Congreso con resultados negativos. La iniciativa presentada tiene el propósito de adecuar el ordenamiento jurídico principal del estado a los lineamientos, principios y disposiciones que marca la Constitución Política federal en materia electoral.

De acuerdo con la información recabada durante el proceso de análisis de esta ley, no se llevaron a cabo foros o algún otro tipo de actividades que enriquecieran el dictamen que presentarían los diputados miembros de las comisiones.

Esta situación es algo extraña, ya que para estas iniciativas, por el grado de importancia que reviste a los partidos y a muchos ciudadanos en general, es muy común que el Congreso realice foros de discusión sobre el tema y que éstos sean muy nutridos en asistencia.

En general la iniciativa de ley abordaba los siguientes puntos:

1. Una mayor fiscalización de los recursos utilizados en campañas políticas.
2. Otorgarle más facultades y autonomía en sus decisiones al tribunal estatal electoral.
3. Transmitir la facultad de calificar la elección del gobernador al Consejo Estatal Electoral, atribución que antes era del Congreso del estado.
4. Incluir en la legislatura a un representante extraído de los pueblos indígenas del estado.
5. Se definió el tiempo de duración en su encargo de los consejeros estatales electorales y la facultad del Consejo para fijar los topes en los gastos de precampañas.
6. Se plasma en la constitución local el derecho de iniciativa popular.
7. Se busca la equidad en la participación a los cargos de elección popular entre hombres y mujeres.

La iniciativa fue presentada por los diputados miembros de las Comisiones Unidas de Gobernación el 30 de mayo de 2002. Los gru-

pos parlamentarios ni el Ejecutivo presentaron iniciativas. En este caso es extraño que en una reforma constitucional de índole electoral no participen más entidades en la presentación de iniciativas ante el Congreso.

No se tiene una fecha de entrada de manera formal, ya que el expediente no es claro. Tenemos una fecha de partida que es el 30 de mayo de 2002 como el día en que fue turnada a comisiones. Si atendemos lo que dice el reglamento, la iniciativa se presentó en los cinco días hábiles anteriores a que fuera turnada a la comisión.

La iniciativa fue aprobada el 18 de junio de 2002 por mayoría y con la negativa del PAN; se publica por primera vez el 23 de octubre de 2003. Posteriormente la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalida por errores en el proceso la ley 151 el 16 de febrero de 2004, de tal manera que el Congreso debe hacerle correcciones y se vuelve a publicar la ley el 15 de marzo de 2004 de manera correcta; sin embargo, en el expediente no se precisa cuándo fue aprobada de nuevo.

Esta materia es por excelencia una de las más debatidas y que suscitan deliberación y negociación entre las fracciones parlamentarias. De acuerdo con información contenida en el expediente, no se realizaron foros de consulta en la etapa de discusión, tanto para autoridades como para la sociedad civil.

No existe registro alguno de lo que sucedió en la etapa de los trabajos de comisiones. En donde encontramos una situación de deliberación fue en las sesiones del pleno. Al presentar las comisiones unidas de gobernación un dictamen aceptado por sus integrantes, podemos inferir un clima de consenso, pero en el pleno las cosas sucedieron de forma distinta. Los diputados del PRI y del PRD, miembros de las comisiones, aprobaron el dictamen tal cual se presentó ante el pleno, no así los diputados del PAN; sin embargo, en las comisiones el PAN no conformaba la mayoría suficiente para rechazar dicho dictamen. Vemos un proceso sumamente errático en alguno de sus pasos y falta de elementos de materia de análisis.

El Congreso recibió una iniciativa; el dictamen sobrepasó el tiempo legal y además fue rechazado en primera instancia. Para la aprobación de esta iniciativa no se realizó ningún foro, o al menos no quedó nin-

Cuadro 5. Proceso de aprobación de reformas a la constitución local

<i>Fecha</i>	<i>Proceso de aprobación de la ley 151</i>	<i>Observaciones</i>
s.f.	Se presenta iniciativa de reformas a la constitución local en materia electoral.	No se especifica la fecha.
30 mayo 2002	Se turna a las comisiones de gobernación y puntos constitucionales.	
18 junio 2002	Se somete un dictamen de las comisiones ante el pleno, es aprobado por mayoría (PRI-PRD).	La aprobación se da en un clima tenso con la desaprobación de los 13 diputados del PAN.
23 oct. 2003	Se ordena publicar la ley por el mismo Legislativo.	El Ejecutivo devuelve el proyecto y al día siguiente decide que sea el propio Legislativo el que la publique.
21 nov. 2003	Diversos diputados del PAN de la LVII Legislatura promueven acción de inconstitucionalidad ante la SCJN en la aprobación de la ley 151.	
17 feb. 2004	La SCJN declara invalidada la ley 151.	En votación unánime.
10 marzo 2004	Se vuelve a legislar y es presentado otro dictamen de la misma ley 151, el cual es aprobado de forma unánime.	En votación unánime.
15 marzo 2004	En esta ocasión es sancionada por el Poder Ejecutivo, y se publica por orden de este último.	

Fuente: Elaboración propia con información del Archivo del Congreso, tomo 1273-bis, expediente 151.

gún registro de ellos. Al final se hicieron las modificaciones al dictamen producto de las negociaciones del PAN.

Fue un proyecto en el que participaron todas las fracciones en las discusiones, pero con posiciones de carácter político más que de una deliberación en busca de una reforma ciudadana. De todo lo anterior se aprecia un proceso legislativo mal llevado, en el cual tuvo que intervenir la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar la validez de la norma.



## Conclusiones

La división de poderes que postuló y defendió el Barón de Montesquieu (1689-1755) buscaba no sólo poner un contrapeso al Poder Ejecutivo, sino principalmente establecer un órgano parlamentario, es decir, que parlamenta, habla, dialoga, debate, discute y delibera los asuntos públicos con el fin de tomar decisiones y establecer reglas a nombre de la colectividad. Sin embargo, en los regímenes autoritarios o en las formas menos acabadas o simuladas de democracia, dicha función legislativa desaparece y en su lugar se ponen en escena rituales y escenografías que parecen parlamentarias, pero que no lo son en lo sustantivo.

En el caso del Congreso del estado de Sonora, durante el periodo de partido hegemónico, en la práctica fue notable el avasallamiento de un poder sobre los otros, de manera que el órgano legislativo sólo desempeñaba un papel de mero trámite, mientras que la reflexión, análisis de las decisiones y reglas, si existían, se desarrollaban en otros ámbitos. Dicho de otro modo, la división de poderes en Sonora no existía y sólo había un Legislativo subordinado y consecuente con las decisiones del gobernador en turno.

La legislatura del estado de Sonora comienza a experimentar una situación de autonomía relativa hasta mediados de la década de 1990, principalmente a partir del trienio 1997-2000, cuando partidos de oposición al PRI comenzaron a ganar posiciones en el Congreso del estado para que las decisiones no siguieran siendo órdenes unilaterales por parte del Ejecutivo.

Tratando de contestar la pregunta principal que planteamos sobre el papel que tiene la deliberación en el proceso legislativo, se aprecia que la deliberación está todavía ausente de la mayoría de los procesos legislativos estudiados. En los cinco procesos seleccionados, por ser los menos rutinarios y que abordan temas o materias que requerían más estudio y deliberación, no encontramos constancia de la existencia ni de deliberación ni de negociación explícita entre las fracciones.

Observamos procesos legislativos en los cuales prácticamente no hubo participación ni consulta a los sectores de la población afectados o vinculados con los temas que se abordaban.

En los trabajos de comisiones no se observa la labor de los legisladores, sino más bien son los asesores y grupos políticos externos al Congreso los que deciden y hacen los estudios y las propuestas. Paradójicamente, en el periodo 2000-2003 que estudiamos todavía no se levantaban minutas ni se dejaba registro de los trabajos, de las ideas, ni de los argumentos esgrimidos en las reuniones de las comisiones. La discusión y deliberación de las leyes en el Congreso se limitaba a lo que se expresaba en el pleno, en debates con poco sustento y la expresión de posiciones políticas de los diputados muchas veces orientadas a los medios de comunicación que cubren la fuente legislativa.

El proceso legislativo, tal como lo analizamos, es un proceso eminentemente técnico-jurídico, sin un análisis profundo de políticas, donde se ejecutan y siguen las formas y procedimientos reglamentarios, de modo que llegan a ser una especie de ritual parlamentario con un remedo de deliberación y debate. Además, a pesar de su formalismo, no están exentos de inconsistencias y errores en sus diferentes pasos. El caso revelador de estas deficiencias es la reforma constitucional que fue declarada inválida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación después de haber sido aprobada en el Congreso de Sonora, tal vez por un error de apreciación de los diputados, pero al fin errores que se comenten durante el proceso.

La deliberación que se observó en el estudio de los cinco proyectos no fue precisamente lo que se supone en la teoría de la división de poderes y del papel de los órganos legislativos o parlamentarios. No se pudo constatar la existencia de deliberación en el trabajo de las comisiones, las cuales no dejaron registro de cómo interactuaron los diputados y cómo se realizaron los dictámenes y análisis de iniciativas que presentaron.

Por otra parte, las discusiones que se daban en el pleno eran sesiones armadas previamente por los coordinadores de las fracciones parlamentarias. De antemano, ya se sabía exactamente la postura de un diputado al momento de pedir la palabra en la tribuna, de modo que las decisiones y aprobación de leyes en el Congreso, en general, se hacía con base en la construcción de mayorías más que al intercambio de ideas entre los legisladores.

En cuanto a los factores o razones que promueven la discusión y la negociación entre los diputados, o al menos entre las fracciones partidistas, está claro que fue la pluralidad política la que trajo consigo una especie de deliberación entre fracciones partidistas, no entre individuos legisladores. No se puede negar el hecho de que, a partir de que el PRI pierde la mayoría absoluta y calificada, el Congreso se vuelve más contestatario ante el Ejecutivo, y al mismo tiempo al interior del Congreso se comienzan a manifestar intentos y casos de deliberación entre las bancadas o fracciones parlamentarias.

De este modo, el congreso sonorense mejoró con la pluralidad política. El proceso legislativo se enriqueció en cuanto a que ya no es sólo un conjunto de pasos obligados, pero llevados a cabo de manera ritual, que otrora el Ejecutivo veía como un acto protocolario de sus decisiones. Hoy se aprecian indicios de un proceso legislativo más legítimo, donde se permiten los “jaloneos” políticos, inconformidades, así como acuerdos, consensos y disensos en la aprobación de las leyes y los decretos.

Esta autonomía relativa del Poder Legislativo no perjudicó la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo, sino que se dio una relación de respeto. Esto se hizo patente cuando el Ejecutivo no utilizó el recurso de hacerle observaciones o vetar las resoluciones del Legislativo. Pudiera pensarse que en esta nueva forma de legislar el Poder Ejecutivo podría convertirse en un analizador de leyes y participar en la creación de la norma junto a su fracción a través de sus asesores, en vez de aparecer como un generador de ellas. Al final el Ejecutivo tiene el recurso de publicarla o no, lo que le deja buena participación en el proceso legislativo.

Este proceso ha mejorado, pero todavía tiene problemas. El régimen político actual bien pudiera ser denominado como *partidocracia*, ya que los que participan y toman las decisiones no son los legisladores individuales sino los grupos o fracciones partidistas estrechamente vigilados por su respectivo coordinador y, desde fuera, por los dirigentes de los partidos a quienes les deben el haber sido candidatos y el haber llegado a esa posición legislativa. Esta partidocracia no va a permitir que el Congreso avance demasiado en aspectos fundamentales como la autonomía de las decisiones de los legisladores.

A futuro se vislumbra que permanecerá la situación de gobiernos divididos, pero se puede apreciar que las fracciones parlamentarias tratarán de profesionalizar sus decisiones, al conformar mejores cuerpos de asesores que paulatinamente pudieran ser institucionales, más que partidistas.

El nuevo sistema, en el cual las decisiones se toman por bloque partidista adoptado por el Congreso de Sonora a partir de 1997, seguirá el mismo rumbo, cuando menos hasta que no se logre la profesionalización completa del cuerpo legislativo y se dé la reelección de los legisladores. En estos momentos existe una democracia relativa y precaria donde se dan negociaciones y acomodos políticos y se trata de romper con el antiguo régimen. La deliberación pudiera desempeñar un papel más central en el proceso legislativo cuando los legisladores tengan que responder ante los electores por las decisiones que toman, no a los partidos políticos.

## **Bibliografía**

- Almada López, Carlos Fernando (1982), *La administración estatal en México*, Ediciones INAP, México.
- Barudio, Günter (1983), *La época del absolutismo y la ilustración, Siglo XXI* Editores, México.
- Cosío Villegas, Daniel (1982), *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, México.
- Dryzek, John (1990), *Discursive Democracy*, Cambridge University Press, Estados Unidos.
- Elster, Jon (comp.) (1998), *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona.
- Fearon D., James (1998), "La deliberación como discusión", en Elster, Jon (comp.), *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, pp. 65-95.
- Locke, John (1991), *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Alianza, Madrid.
- Monstesquieu, Charles Louis de Scondat (1984), *Del espíritu de las leyes*, Orbis, Barcelona.

- Rodríguez Montaña, Luis Carlos (2008), *Proceso legislativo en Sonora: el caso de la LVI legislatura, periodo 2000-2003*, tesis de maestría, El Colegio de Sonora.
- Stokes C., Susan (1998), “Patologías de la deliberación”, en Jon Elster (comp.), *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, pp. 161-182.
- Zepeda Hoyos, Francisco Javier (2001), *Gobiernos divididos en México: el caso de la LV Legislatura del Estado de Sonora, 1997-2000*, tesis de maestría, El Colegio de Sonora.