

118

2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA REPRESENTACION POLITICA EN MEXICO : LA LIV LEGISLATURA (1988 - 1991)

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE LIC. EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA (CIENCIAS POLITICAS)

P R E S E N T A :

LAURA VALENCIA ESCAMILLA



MEXICO, D. F.

1994

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**Con cariño
a mis Padres
y Hermanos**

A G R A D E C I M I E N T O S

Agradezco enormemente a la Mtra. Luisa Bèjar Algazi, quien fue el principal estímulo de mi interés por el estudio de la Cámara de Diputados, el haber aceptado dirigir esta Tesis, sus consejos y comentarios fueron sumamente provechosos e hicieron posible la realización de la misma.

Asimismo quiero agradecer la valiosa ayuda de la Universidad de Colima, quien me proporcionó parte del material aquí utilizado.

Finalmente, agradezco al Prof. Eduardo Barraza González, al Prof. Francisco González Ayerdi, al Prof. Rogelio Hernández Rodríguez y al Prof. Héctor Zamítiz Gamboa, sus acertados comentarios a este trabajo.

INDICE

INTRODUCCION.....	4
-------------------	---

CAPITULO PRIMERO

I. EL CARACTER REPRESENTATIVO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.....	14
1. LA REPRESENTACION POLITICA	15
2. LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS	22
3. ORGANIZACION Y PROCEDIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO.....	29
4. PRINCIPALES ASPECTOS DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO.....	33
4.1 CAMBIOS EN LOS ACTORES POLITICOS	37
4.1.1 EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.....	38
4.1.2 LOS PARTIDOS DE OPOSICION	44
5. EL PAPEL ACTUAL DEL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO: LA CAMARA DE DIPUTADOS.....	56

CAPITULO SEGUNDO

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y EL PROCESO DE "RENOVACION NACIONAL" (1982-1988).....	60
1. ASPECTOS GENERALES DEL SEXENIO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.....	61
1.1 CONTEXTO SOCIOECONOMICO.....	61
2. LAS LII Y LIII LEGISLATURAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS... 75	
2.1 INTEGRACION.....	75
2.2 TRABAJO LEGISLATIVO.....	80

INTRODUCCION

En esta investigación se hace la revisión de la representación política en México, vista a través de una de las etapas más significativas dentro de la historia legislativa del país, la LIV Legislatura. Comprende las modificaciones internas y externas operadas en la Cámara de Diputados a partir del viraje político registrado antes, durante y después de las elecciones Federales de 1988, hasta antes de los comicios de 1991. Es decir, los cambios latentes desde la administración de Miguel de la Madrid, coincidente con las LII y LIII Legislaturas, así como el paso hacia un proceso de modernización generado en el período de Carlos Salinas de Gortari durante el desarrollo de la LIV Legislatura.

La inquietud por plantear el problema de la representación política en México durante la LIV Legislatura, se origina en la observación de los efectos de la reforma política de 1986 sobre la Cámara de Diputados en cuanto a su composición y funcionamiento. Aunque el trabajo hace referencia a las últimas contiendas electorales, lo que aquí interesa estudiar, sin embargo, es la dinámica en que se desenvuelve el recinto Legislativo, visto a

través de su integración, participación en el proceso político y producción legislativa.

Entre las transformaciones generadas alrededor de la Cámara de Diputados durante las LII y LIII Legislaturas destaca la reordenación política de la que emergen los comicios más cuestionados por la sociedad y sus protagonistas partidarios. Después de las elecciones de 1988, la importancia que reviste la Legislatura se debe no sólo a la pluralidad en su integración, sino también a la polémica desatada entre sus miembros respecto a la legitimidad de un gobierno que llega sin el apoyo sustancial de la sociedad, y el repliegue del Partido Revolucionario Institucional a diferencia de Legislaturas anteriores, sin mayoría calificada en el Congreso, ni la posibilidad de coadyuvar a un gobierno sin mayores cuestionamientos.

A partir de los acontecimientos registrados durante el mandato de Miguel de la Madrid Hurtado y de su sucesor, Carlos Salinas de Gortari, surgen una serie de dudas de todos los sectores sociales de la población con respecto a la efectividad y eficacia del actual régimen político. Los mecanismos de participación y representación por medio del control corporativo dejan de ser funcionales para el gobierno y su partido. La dinámica económica hacia la competencia e integración mundial exigen de una sociedad crecientemente participativa tanto en lo económico como social. Frente a esta situación, la incapacidad del esquema sectorial del partido oficial

para dar cauce a la participación política de los diversos grupos sociales dentro del marco institucional, es evidente. El reparto sectorial es reducido para algunas corporaciones en parte, por las derrotas que sufre el PRI a manos de la oposición y en parte, al predominio del sector popular en detrimento del campesino y sobretodo, del obrero.

La reforma electoral de 1977 había dado solución al problema de la falta de representación de diversas corrientes en la Cámara de Diputados, hasta entonces excluidas de la contienda electoral. Para 1986, la renovación política establecida por el Ejecutivo abre los canales de participación de la oposición al ampliar el número de diputados por el método de representación proporcional. Desde su campaña a la presidencia de la República, Miguel de la Madrid se compromete ante la sociedad y las fuerzas políticas a convocar un Foro de Consulta Popular para reformar el Código Federal Electoral. Por esta vía se aumenta el número de representantes políticos a 500 diputados, 200 elegidos por representación proporcional y 300 por mayoría relativa. Asimismo, se determina la renovación por mitades de los miembros de la Cámara de Senadores cada tres años, se introduce el sistema de autocalificación y se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

El Código Federal Electoral abre nuevos espacios de participación y representación a la Cámara de Diputados por la presencia activa de distintos grupos políticos a la arena

parlamentaria en la LIV Legislatura. El reclamo generalizado de los partidos políticos en la búsqueda de mayores garantías para la permanencia de sus espacios políticos dan lugar a la reforma emprendida por Carlos Salinas de Gortari en 1989, en dicha reforma destaca la instalación de un órgano autónomo llamado Tribunal Federal Electoral a cargo de los poderes Legislativo y Ejecutivo, encargado de resolver la impugnación de los resultados electorales y cuyos fallos son obligatorios; la libre asociación de ciudadanos a los partidos políticos a fin de evitar la afiliación colectiva; la cláusula de gobernabilidad (artículo 54 Constitucional) que implica la representación excesiva del partido que tenga la posibilidad de contar con el 35% de la votación nacional, es decir, se toma una medida preventiva para las posibles derrotas a las que en un futuro pueda enfrentarse el partido que ostente la mayoría.

Sin embargo, la reforma política no abarca a la totalidad de las instituciones políticas porque si bien es cierto, la Cámara de Diputados en la LIV Legislatura representa un número creciente de las minorías partidistas, esto no se refleja en la práctica legislativa, regulada hasta ese momento por la Ley Orgánica del Congreso y su reglamento interno totalmente obsoletos para las nuevas condiciones. Baste señalar que su expedición data de 1979 y 1934, respectivamente. Tal hecho forma parte de los factores que impiden la participación interna de las minorías en el proceso legislativo.

Al respecto, cabe recordar, que si bien en México más del 90% de las leyes aprobadas provienen del Ejecutivo, esta cifra no omite la participación de los legisladores en la presentación de otras iniciativas, que aunque en la práctica muchas de ellas no logran prosperar y permanecen estancadas en las comisiones encargadas para su análisis y estudio debido al control de "la mayoría" priista sobre la Institución; a la inviabilidad de muchas de ellas; a la existencia de un reglamento interno poco acorde con los cambios suscitados por la reforma política, y a la disciplina del partido que ostenta la mayoría parlamentaria al subordinar la voluntad de la Legislatura a la primera figura de su organización: el Presidente de la República, el trabajo de los diputados se destaca en el sentido de que sus constantes críticas ejercen presión hacia el Ejecutivo e incluso llegan a influir en las desiciones tomadas por él. El PAN es uno de los partidos que ha visto realizado parte de su proyecto en las medidas tomadas por el actual gobierno, también los partidos políticos han influido en la realización de la apertura democrática, muestra de ello es que desde 1986 la búsqueda de mayores espacios políticos, por los partidos de oposición principalmente, ha llevado al constante cuestionamiento de los marcos electorales en que se ha visto envuelto nuestro proceso político.

En este contexto, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), resultado de una amplia movilización social, funda su identidad en el reclamo y rechazo de la legitimidad del gobierno y

su partido, pero sobre todo, ha puesto en duda la veracidad de las elecciones. Por su parte, el Partido Acción Nacional (PAN), aunque logra incrementar su presencia política en el país mediante su apoyo condicionado al gobierno, también se ve envuelto en discusiones internas que llegaron a dividirlo y más tarde, el grupo en desacuerdo (el Foro Doctrinario) sale del partido para combatir, desde afuera, la política concertadora por la que había optado Acción Nacional. Por último, hay que destacar la existencia de otros partidos que por su mínimo arraigo en la población carecen de representatividad y sólo forman parte del abanico partidario del sistema político mexicano cuya función se orienta a legitimar al sistema, a cambio de algunas curules de representación proporcional, según lo ofrece la ley electoral a todos los partidos políticos sin ningún puesto de mayoría relativa.

Por lo que respecta al Partido Revolucionario Institucional, éste presenta un claro desgaste en sus formas corporativas de representación de la sociedad. El proceso de reformas económicas y sociales, evidencian su incapacidad para reforzar su vínculo con los nuevos grupos e intereses de la sociedad. El partido se enfrenta a una nueva pluralidad social que demanda una estructura política capaz de resolver los conflictos, con una base distinta a su tradicional organización clientelar. Su insensibilidad hacia las reformas llevadas a cabo por el gobierno federal, queda así de manifiesto sobre todo, a partir de la gestión de Miguel de la Madrid, situación que coloca al partido fuera del ámbito de

renovación política.

De esta suerte, el paso a la pluralidad política en México se ve envuelta en numerosos problemas que impiden a la oposición avanzar en un momento en que el Estado plantea su propia reforma y exigen cambios profundos en las instituciones políticas que lo componen.

Este trabajo comprende tres partes. En la primera se examina el concepto de representación política y su aplicación al caso mexicano. También se estudia el papel y significado de las legislaturas en una sociedad como la actual y las funciones que éstas desempeñan, a pesar de la supuesta decadencia de las asambleas representativas a nivel mundial. En este mismo espacio, se estudian las principales características del sistema político mexicano y los actores que lo componen, su desempeño como resultado del cambio registrado en la estructura social de nuestro país, así como sus efectos sobre el comportamiento del poder Legislativo mexicano, en especial, de la Cámara de Diputados durante el trienio correspondiente a la LIV Legislatura.

Para explicar la especial importancia de esta Legislatura, es necesario revisar brevemente sus antecedentes inmediatos, ubicados en la administración de Miguel de la Madrid y en su política reformista a nivel económico, político y social, así como sus repercusiones en la labor representativa de la Cámara de Diputados.

Tal es el caso de la crisis económica de la década pasada, el desfase entre el discurso del PRI y las acciones gubernamentales, la ausencia de organización ciudadana significativa y el despertar de algunas fuerzas opositoras cuya lucha se abandera en la exigencia de transparencia en los comicios. La consecuencia más clara de todo ello es la falta de legitimidad en las acciones gubernamentales y las instituciones básicas del sistema político mexicano.

En esta segunda parte, se abordan las causas que ilustran la culminación de una etapa en la vida política del país, coincidente con las LII y LIII Legislaturas, lapso en el que, si bien los cambios no son completamente visibles, sí ayudan a explicar el sentido operativo de la LIV Legislatura. A continuación se analiza la composición y el trabajo realizado durante esos períodos, tomando en cuenta el contexto socioeconómico y los cambios en su estructura orgánica y funcional. No hay que olvidar además que en estos años se registran importantes innovaciones en la Legislatura, como el aumento en el número de diputados de oposición por vía de la representación proporcional, establecido en el Código Federal Electoral, lo que se traduce en una Cámara más plural y representativa.

En el tercer capítulo de esta trabajo, se reconstruye la primera parte de la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1991), heredero del proyecto iniciado por Miguel de la

Madrid, al plantearse la reforma del Estado como una necesidad para erradicar errores del pasado y transitar hacia un nuevo sistema político. Nuevamente se hace aquí un recuento de la vida económica, política y social de nuestro país a fin de identificar los cambios introducidos durante una de las administraciones más cuestionadas, en cuanto a su origen y apoyo del partido oficial, en sus primeros tres años de gobierno.

Después de esta revisión, se procede a examinar la dinámica observada en la LIV Legislatura, distinta a las que le anteceden no sólo por su pluralidad sino por el constante cuestionamiento a la política económica del gobierno y a las demandas de los partidos políticos (de oposición) para llevar a cabo la "prometida" reforma política. Durante el desarrollo de la LIV Legislatura se procede a reformar importantes preceptos constitucionales tales como la reforma política de 1989, que da como resultado la elaboración del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el que se intenta soslayar la presencia de la oposición a través de la Cláusula de Gobernabilidad quien le da al PRI la posibilidad de alcanzar la mayoría absoluta perdida en las elecciones de 1988. Con esta revisión, por último, se intenta apuntar el incremento registrado en la capacidad de la LIV Legislatura para representar las demandas de la ciudadanía y de grupos organizados de la sociedad frente al gobierno, por la creciente influencia de las fuerzas políticas de oposición en el desarrollo del proceso político. De tal suerte, lo que se intenta es determinar la

orientación y la profundidad de los cambios introducidos por la LIV Legislatura, innovadora, sin duda en la historia legislativa mexicana.

CAPITULO PRIMERO

I. EL CARACTER REPRESENTATIVO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

El carácter y el tipo de representación en el sistema político mexicano se define no sólo por las reglas constitucionales, sino también por las relaciones sociales y políticas que marcan el curso del país en un momento determinado. La labor legislativa y el vínculo que guarda con respecto a la tarea representativa de los diputados, así como el papel que juega dentro del sistema político, son aspectos que dan cuerpo a la representación política.

Los cambios en la idea liberal muestran el desapego entre representantes y representados no sólo por la complejidad que caracteriza a la realidad contemporánea, sino por la existencia de un intermediario como lo son los partidos políticos en la operación de toda democracia representativa.¹ El partido cambia el sentido de

¹ El origen de los partidos políticos transforma la estructura de la representación política arraigándose, a partir del desarrollo moderno, al sufragio universal como una nueva participación del pueblo en la "voluntad popular" y en la diversidad de una sociedad que tiende a agruparse en torno a intereses comunes concretizados en los principios y programas del partido político.

la representación hasta hacer de ésta un medio para llegar al poder, y no un mecanismo que facilite el acercamiento entre representantes y representados.¹

1. LA REPRESENTACION POLITICA

La representación política es uno de los elementos clave de la historia política moderna. La teoría de la representación se desarrolla a partir de los siglos XVII y XVIII, en contraposición por un lado, a los regímenes absolutistas y autocráticos, y por el otro, a la democracia directa. Surge de la lucha por el poder entre la burguesía y el absolutismo, donde la idea representativa da cuerpo a la razón colectiva en detrimento del poder autoritario y los intereses y deseos particulares. Sin embargo, con la gestación de los partidos políticos, la idea se distorsiona hasta reducir al mínimo la relación de interdependencia entre electores y elegidos. El diputado no está ligado a las directrices o mandatos de los electores, sino que, una vez que el representante ha sido elegido,

¹ Para Umberto Cerroni, la constitución política moderna se encuentra dentro de una gran contradicción, porque por un lado, se reconoce la presencia de los partidos políticos como aglutinadores de intereses "específicos", y por el otro, se tiene la persistente insistencia en el mandato no imperativo de los representados. Asimismo se reconoce la libertad de participación de todo ciudadano dentro de una estructura "restringida" que se basa en la libertad. También se sostiene la presencia de una soberanía popular frente a un sistema fundamentalmente elitista y burócrata de los poderes públicos. Y finalmente denuncia la contradicción al reconocerse la libertad de los derechos sociales y abanderar, al mismo tiempo, la inviolabilidad de la estructura privada de las relaciones económicas. Cerroni, Umberto. La libertad de los modernos, ediciones Martínez Roca, Barcelona, 1972, p. 261.

puede actuar como crea conveniente. Nominalmente el pueblo es el soberano supremo, pero de hecho está fuertemente limitado en su capacidad de decisión. A él le corresponde únicamente elegir a los miembros del cuerpo legislativo, previamente nombrados como candidatos por su partido, lo que les impide el establecimiento de un control democrático y eficaz sobre los elegidos. Por ello se dice que la voluntad política se transmite de los ciudadanos al cuerpo representativo a través de los partidos políticos quienes a su vez, trazan la línea de conducta de los diputados en el recinto cameral. Ello sin contar con las presiones que éstos sufren de los grupos o asociaciones influyentes.

En este sentido, podemos hablar de tres modelos de representación política: 1) la representación como relación de delegación; 2) la representación como delegación fiduciaria y, 3) la representatividad sociológica.¹

En el primer modelo el representante se concibe como un ejecutor, carente de iniciativa y de autonomía, de las instrucciones que los representados le imponen con un mandato imperativo. El segundo modelo, corresponde al mandato representativo. En él se le atribuye al representante una posición de autonomía, quien admite que la única guía para su acción es el interés de los representados tal y como él lo percibe. El tercer

¹ Bobbio, Norberto Diccionario de Política, Ed. Siglo XXI, México 1992.

modelo se centra más sobre el efecto de conjunto que sobre el papel de los representantes individuales. Es decir, considera al organismo representativo como un microcosmos que reproduce fielmente las características del cuerpo político.⁴

Frente a la dificultad de aplicar en forma pura los tres modelos antes mencionados, podemos decir que la representación funciona como un fiduciario controlado por un partido político. De ahí la necesidad de un cierto margen de autonomía para los representantes de parte de sus electores. Aunque es necesario tomar en cuenta el modelo del delegado para que el vínculo, al que en alguna medida también debe estar sometido el representante, sirva como elemento de naturalización de la misma función representativa que de alguna manera garantiza un grado de control de los ciudadanos sobre el poder político.

En nuestro caso concreto, el tipo de representación derivado de la Constitución mexicana se ciñe al modelo clásico del mandato representativo. El representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación; es independiente de sus electores, no está obligado a

⁴ En este último caso, la representatividad sociológica plantea una crítica al descuido del órgano representativo para efectuar una síntesis de los problemas particulares y de las diversas tendencias presentes en el cuerpo político, es decir, cuando el órgano se olvida de articular las demandas de la sociedad que lo eligió, ésta (la sociedad) busca otros canales de atención que en la actualidad son ejercidos por los nuevos movimientos sociales, que de alguna manera se autorepresentan y son fieles a sí mismos y sólo luchan por una causa inmediata e individual -más no nacional- y desaparecen cuando su lucha ha sido subsanada.

rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron y su única actividad a seguir es el bienestar de la nación, es decir, los asuntos a tratar son de interés general y de carácter público.⁵ Sin embargo, los factores políticos y sociales han relativizado este principio, particularmente, las obligaciones partidistas y los mecanismos electorales utilizados para llevar a cabo la representación.

Uno de los elementos fundamentales del mecanismo que garantiza la representación queda inmerso en la competencia electoral al que es sometido el cuerpo de representantes. Sin embargo, no podemos decir que el proceso electoral es el instrumento de realización de la representación. No, las elecciones también desempeñan funciones como de consenso y de legitimación. No obstante, ante la importancia que han asumido en los últimos tiempos los partidos políticos como elaboradores y prestadores de programas políticos así como de organizadores y gestores de la política, se observa que en realidad la representación es un proceso de competencia entre organizaciones partidistas por la conservación del poder parlamentario o gubernamental y no es el medio "real" para la realización y representación de los intereses y demandas de la población en general.

Teóricamente, el partido político es quien mediatiza la

⁵ Carpizo, Jorge "La elección y la representación de los diputados y senadores", en Derecho legislativo mexicano, pp. 81-82.

relación representante-representado donde éstos, encuadran ideológicamente a sus electores, ayudan a la toma de conciencia política de los ciudadanos, proponen y seleccionan a los candidatos y aseguran el contacto entre electores y elegidos.⁶ Igualmente, los partidos encuadran a los elegidos que se agrupan en una misma organización política bajo la forma de "grupos parlamentarios", quienes aseguran la designación de los elegidos en las diversas funciones legislativas, e incluso, garantizan el acuerdo entre los elegidos del partido.⁷ Los partidos modernos encuentran por lo general la base de su organización fuera del ámbito legislativo, pero están también presentes en las asambleas a través de las correspondientes estructuras constituidas en grupos partidistas en el Congreso. Por ello, resulta relevante identificar el número de partidos, las posibilidades de alianza y coaliciones interpartidarias, y el grado de cohesión interna que depende del sistema de partidos existente en cada país. En el caso de la existencia de un sistema de partido único, éste elimina toda forma

⁶ Los representantes políticos pueden ser designados a través de Congresos Nacionales o locales (partidos de masas) o en su caso, ser asignados por oligarquías restringidas llamadas "comités de notables" (partidos de cuadros). En el caso mexicano, teóricamente, es utilizada la primera fórmula, pero la asignación de candidatos encuentra distorsiones al no corresponder a su nivel de representación sino a "los favores políticos que hay que pagar a cada uno con candidaturas" o bien, a la capacidad de movilización de los sectores.

⁷ En este sentido, la disciplina de voto es fundamental para la organización partidaria, ya sea que se trate de partidos "elásticos" cuyos representantes no están obligados a votar en una sola dirección, o "rígidos" donde los diputados están obligados a votar en un mismo sentido. Duverger, Maurice Instituciones políticas y derecho constitucional, Ed. Ariel, Barcelona 1970, pp. 135-141.

de competencia política al interior del mismo. Igualmente éste se convierte en un canal vital para la articulación de intereses, donde los grupos únicamente sirven como instrumentos de movilización y apoyo hacia el partido, dejando de lado las necesidades sentidas y percibidas por los miembros de los grupos de apoyo.⁸ En cambio, en un sistema competitivo, el partido combina ciertos intereses en un programa político con el que intenta ganar las elecciones y llevar al poder a quienes usan su estructura política como base para el gobierno.

En este sentido, la relación representante-representado se desvirtúa porque por un lado, las obligaciones partidistas fuerzan a los representantes populares en las Cámaras a presentarse como grupo parlamentario. Este a su vez se constituye en un órgano interno de la Cámara y un órgano de expresión del partido. El grupo representa así en el recinto los intereses de este último (disciplina partidista). La relación representante-representado se deforma como consecuencia del trinomio pueblo-partidos-representantes. Los electores no escogen a sus representantes, éstos son avalados por un partido político y desconocidos, generalmente por sus representados hasta el proceso de elección.

⁸ Al interior del PRI, la articulación de intereses se lleva a través de un proceso de negociación con la cúpula partidista y con el jefe nato que es el presidente de la República. Ante tal situación el Ejecutivo es el principal legislador y a la vez, es quien se encarga de cuidar que las leyes sean aplicadas, por lo que las orientaciones del presidente y de sus más cercanos colaboradores son decisivas para determinar qué grupos e intereses reciben prioridad en las decisiones.

Tampoco la voluntad popular es elaborada ni formulada por el pueblo, sino que se forma a través de la adhesión a las propuestas políticas que presentan los candidatos, o mejor dicho el partido. Por lo tanto, es la voluntad de éste la que estructura la pluralidad de opiniones, cuyas instrucciones previamente establecidas, dan lugar a la voluntad popular. Todo ello además de la relación que durante el mandato mantiene el representante con su partido, a cuyos dictados somete sus actuaciones, a veces con una disciplina férrea.⁹

Por otro lado, la figura del diputado como representante de la nación es sustituida por la figura del representante del partido. La voluntad política del pueblo no se da a través de manifestaciones individuales y aisladas sino, por "fórmulas expresivas" de esa voluntad en torno a ciertos principios y programas, previamente formulados por el partido.¹⁰ Bajo esta última concepción, la representación política la ostentan

⁹ Sánchez Ferriz, Remedio "representación política", Diccionario Electoral, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica, 1989, p. 619.

¹⁰ Bajo estos lineamientos, la Constitución mexicana reconoce la función mediadora de los partidos políticos para promover la participación del pueblo en la vida democrática, para contribuir en la integración de la representación nacional, y para organizar a los ciudadanos y hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público (artículo 41 constitucional). Se asigna a los representantes el carácter de depositarios del "interés público". Por esta vía los electores no cuentan con una garantía que les asegure que sus intereses estén incluidos en la toma de decisiones gubernamentales. Andrade Sánchez, Eduardo "El sistema representativo mexicano", en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, núm. 2, mayo-agosto de 1991, p. 14.

efectivamente los grupos parlamentarios, no los individuos que los componen, ya que son los grupos y no los miembros los que actúan como representantes libres y no vinculados al mandato de sus electores, porque éstos no poseen los medios legales para obligar a los legisladores a cumplir sus promesas o compromisos, previamente adquiridos en su campaña electoral.¹¹

2. LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS

Por lo general, la estructura constitucional de un régimen y sus factores políticos condicionan la organización y funcionamiento del Congreso. Así los procedimientos de reclutamiento y selección de sus miembros son fundamentales para comprender su desempeño. Su naturaleza se determina por los mecanismos electorales en vigor, el nivel de competencia política y la presencia de factores de distorsión de los criterios de valoración del resultado electoral.

Generalmente a los cuerpos representativos (sean estos congresos, parlametos, asambleas, etcétera) se les atribuye la tarea de legislar, sin embargo en la actualidad éstos no realizan un número fijo de funciones. Las cámaras legislativas poseen flexibilidad de acuerdo a los momentos y a las circunstancias expuestas por los distintos contextos ambientales a los que son sometidos, es decir, pueden resistir los cambios o adaptarlos a sus

¹¹ Wheare, K.C. Legislaturas, Ed. Cámara de Diputados, serie Estudios Parlamentarios núm. 2, México 1981, pp. 60-61.

estructuras internas como respuesta ante éstos.¹²

Varios son los ámbitos en los que una legislatura incursiona, sin embargo, éstos pueden resumirse en cinco principalmente: elaborar leyes, representar, agregación de intereses, educación y socialización políticas, y supervisión y vigilancia.¹³

1) La función legislativa consiste en emitir normas generales sobre la reglamentación de las actividades del Estado. La formación de leyes es entendida como la elaboración de normas generales donde el Ejecutivo sólo se encarga de resolver un caso particular al atender a la reglamentación general ya establecida. Sin embargo, los actuales acontecimientos confunden dicha función, hoy el Ejecutivo *gobierna legislando*. Durante la elaboración y el proceso legislativo el gobierno puede intervenir a través de la presentación de enmiendas, al retirarlas o presentarlas, también actúa sobre sus bases de apoyo dentro del recinto que generalmente están constituidas por la mayoría en la Cámara.

2) La función representativa, implica el vínculo entre los votantes

¹² Liebert, Ulrike "El parlamento como foro central en la consolidación democrática: una exploración preliminar", en Estudios Parlamentarios, núm. 1, junio-julio de 1992, p. 29.

¹³ La clasificación de Joseph La Palombara (Politics within Nations, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1974, pp. 134-184) a través del modelo sistémico es una de las más convenientes para este caso por su variación en las actividades de toda legislatura.

y los integrantes del legislativo.¹⁴ Una de las tareas atribuidas al papel de la asamblea es la detección de los cambios en el proceso político, y su capacidad de recibir las nuevas demandas. Aquí la responsabilidad de los legisladores va más allá de reiterar las demandas de sus representados, ya que el representante debe considerar que dichas demandas están expresadas en forma adecuada para ser admitidas y reconocidas por los demás sectores de la población como un factor de bienestar para la sociedad.¹⁵ En este sentido, la oposición juega un papel central ya que es la fuerza institucionalizada más importante abocada a estimular las demandas de grupos diferentes a los representados por el partido en el poder para su incorporación en las políticas del gobierno.¹⁶

¹⁴ Una actividad poco difundida dentro de las concernientes al poder legislativo es la de gestación administrativa y de gobierno. En este sentido, "la gestoría juega un papel importante en la comunicación que debe existir entre la sociedad y sus autoridades. Es una actividad mediadora a cargo de los representantes para facilitar el enlace entre las agencias de la administración pública y la ciudadanía. Su propósito es agilizar la resolución de los problemas concretos en favor de personas o grupos particulares, surgidos en el transcurso de la acción gubernativa por obstrucciones de diversa índole". Béjar Algazi, Luisa "La gestoría en la actividad parlamentaria", en Crónica Legislativa, núm. 5, septiembre-noviembre de 1992, pp. 30-37.

¹⁵ Berlín Valenzuela, Francisco Derecho Parlamentario, Ed. F.C.E., México, 1993, p. 134.

¹⁶ Para Gabriel Almond, cuando las demandas de grupos o individuos no son tomadas en cuenta en el proceso de articulación de intereses por los encargados de tomar las decisiones, dichos grupos encuentran límites a sus canales de expresión que pueden irrupir en violencia o frustración social, incluso el desinterés de parte de los representantes sobre las demandas planteadas puede llevar a que los propios individuos sean articuladores de sus demandas a través del revestimiento de la autorepresentación a fin de conseguir sus objetivos en la formación de grupos sociales mayores.

Almond, Gabriel A. y Coleman, James S. The politics of the

3) La agregación de intereses consiste en la asociación de demandas de los distintos grupos e intereses, las cuales son sometidas ante el pleno para que otros grupos e intereses manifiesten su adhesión u oposición a la demanda presentada. Esta función sirve para legitimar a la asamblea, pues a través de las demandas y exigencias se dan manifestaciones de consenso y de disenso, sobre el apoyo o la impugnación de la estructura del gobierno. La agregación reconcilia y compromete a los diferentes intereses al establecer de un denominador común a una política a través de la formación de coaliciones afines ya sea a corto o a largo plazo, todo depende de la similitud de los intereses expuestos en la legislatura.¹⁷

4) La función de educación y socialización políticas, se refiere a los medios por los cuales un sistema político se perpetúa a través del mantenimiento de su legitimación con la población. Dicha legitimación puede darse en dos momentos, por un lado durante los debates que se llevan a cabo en las legislaturas y hacen del conocimiento del público los problemas que confronta el Estado, y

developing areas, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1960, pp. 26-58.

Almond, Gabriel A. y Powell, G. B. Política comparada. Una concepción evolutiva, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1972.

¹⁷ Una de las funciones que cumple el sistema político a través de sus mecanismos gubernamentales es la de agregación de intereses, es decir, la asociación de políticas generales donde los diversos intereses y demandas son combinados y transformados en leyes o políticas gubernamentales. Teóricamente al sistema de partidos corresponde llevar a cabo tal agregación a través de la articulación de intereses, pues a ellos se les encomienda la tarea de recibir las demandas de los diversos grupos de presión y a la vez transformarlas en políticas generales alternativas. Almond, Gabriel A. y Coleman, James S, op. cit., p. 30.

por otra parte, la necesidad misma del debate legislativo que obliga a la presentación de los problemas más complejos del gobierno en forma accesible a los legisladores y por lo tanto, más comprensible para el público.¹⁸

5) La función de vigilancia y supervisión implica la posibilidad de vigilar al Ejecutivo y a su aparato burocrático. En los regímenes presidenciales con pluralidad política, el control puede ejercerse desde las comparecencias a los secretarios de gobierno hasta cortar los fondos de los programas gubernamentales. Asimismo, esta función se encarga de exhibir ante la opinión pública las irregularidades en las que incurren funcionarios durante el ejercicio de sus responsabilidades y pueden dar lugar a la corrección de conductas de los servidores públicos y, en casos extremos, al juicio político en contra de ellos.¹⁹ En la función de control, generalmente son los miembros de la oposición quienes se encargan de examinar y criticar lo que el gobierno ha hecho y se propone hacer, al asumirse como un gobierno alternativo.²⁰ Para Wheare, la existencia de una oposición responsable depende de la oportunidad que ésta

¹⁸ Los Diarios de Debates de la Cámara de Diputados son los medios de difusión del debate parlamentario. Al mismo tiempo que la opinión pública da cuenta de las temáticas más importantes que se llevan a discusión. Sin embargo, el segundo es el medio más difundido y de corto alcance a la población para atender a la actuación de sus representantes.

¹⁹ Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., p. 141.

²⁰ En México, los artículos 73, 74 y 76 Constitucionales regulan la función de control del Congreso de la Unión (artículo 73), de la Cámara de Diputados (artículo 74) y de la Cámara de Senadores (artículo 76) sobre el Ejecutivo.

tenga para aumentar su fuerza frente a la mayoría dominante, porque de lo contrario, la oposición no es responsable y no funciona como instrumento efectivo para controlar al Ejecutivo.²¹

Muchas de las funciones anteriormente mencionadas dependen, en gran medida, de la organización, composición y funcionamiento en la asamblea representativa. Una legislatura puede ser un buen instrumento de la voluntad popular en tanto represente efectivamente los intereses de sus electores. Para que esto se lleve a cabo no basta realizar las funciones anteriormente mencionadas, también debe tomarse en cuenta los mecanismos que al interior de la asamblea son aplicados, porque mucho de la organización y democratización que ahí se practica, refleja la labor del legislador hacia sus representados. La articulación operativa de toda asamblea en el desenvolvimiento de sus actividades, queda plasmado en el derecho parlamentario, el cual puede definirse como el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento del cuerpo legislativo considerado como la representación natural de la soberanía popular, en el ámbito del régimen establecido por la Constitución y por el principio de la colaboración entre los distintos poderes del Estado.²²

²¹ Wheare, K.C., op. cit., p. 60.

²² Andrea, Francisco José de "Ámbitos del derecho parlamentario" en Estudios Parlamentarios, núm. 1, junio-julio de 1992, p.84.

Para el caso mexicano, las actividades ejercidas por el Congreso de la Unión se dividen en cuatro principalmente:²³ funciona como órgano generador de leyes,²⁴ como órgano interventor en materias políticas, administrativas o jurisdiccionales, y como órgano de vigilancia y control (Artículo 93 constitucional).²⁵

²³ En los artículos 73, 74 y 77 constitucionales se establecen tres tipos de facultades: legislativas, administrativas y electorales. El primer artículo estipula las facultades del Congreso General, mientras que los otros dos, contemplan las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. El artículo 76 menciona las facultades de la Cámara de Senadores.

²⁴ En cuanto a la formación de leyes, José Moreno Collado considera la existencia de dos campos en los que tiene lugar la producción de la ley: el campo social en el que se generan las demandas (proceso legislativo) y el campo formal orgánico (procedimiento legislativo) en el que concurre la secuencia legislativa. El primero "es un fenómeno político generado por demandas socialmente determinables y resuelto por decisiones jurídicas denominadas leyes o decretos...", mientras que el segundo "es la etapa que comprende el conjunto jurídicamente preordenado de las actividades de uno o más sujetos para la obtención de un resultado determinado, que el atributo legislativo identifica en la ley". En el caso de la formación de leyes federales el procedimiento legislativo se integra por los siguientes pasos: iniciativa; dictamen; discusión; aprobación; expedición; sanción; promulgación; publicación; iniciación de la vigencia de leyes o decretos. En México el procedimiento legislativo se encuadra en los artículos 71 y 72 Constitucionales. Moreno Collado, José "El proceso y la práctica legislativos", Política y Procesos Legislativos, p. 202.

²⁵ El control puede estar vinculado con el proceso legislativo a través de las comisiones de vigilancia y jurisdiccionales previstas en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, cuya duración es temporal. Otras formas de control externo al proceso son las comparecencias, preguntas e interpelación a los miembros del poder Ejecutivo, y organización interna de su actuación. Barquin Alvarez, Manuel "El control parlamentario sobre el Ejecutivo desde una perspectiva comparativa", en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, núm. 1, enero-abril de 1991, pp. 11-61.

3. ORGANIZACION Y PROCEDIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

La organización interna del poder Legislativo, refleja su efectividad respecto al trabajo parlamentario que de ahí emana. Este depende del desenvolvimiento y organización, así como de las reglas no escritas de la asamblea. Las legislaturas determinan su propia organización a partir de estipulaciones constitucionales y reglamentos internos. El tamaño, el período, las sesiones, los funcionarios internos, los comités legislativos y el reglamento interno son elementos importantes para la organización y funcionamiento de las legislaturas.

El tamaño de la legislatura, se determina de acuerdo a la división de los distritos e intereses en que se divide un país. En México, la Cámara de Diputados se ha visto expandida en su número de miembros hasta sumar 500 integrantes, 300 de los cuales son elegidos por el método de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional. La duración de los períodos y las sesiones deben seguir como criterio el permitir a los legisladores el examen riguroso de los proyectos de ley presentados ante éstos. En nuestro país, una de las novedades de la historia legislativa es el incremento del número de sesiones legislativas, el artículo 65 constitucional, reformado en 1986 estipula que los períodos de sesiones ordinarias por año serán dos, cuyas aperturas quedan establecidas en los meses de noviembre y abril y las clausuras se llevarán a cabo en diciembre y julio respectivamente. Esto no ha

sucedido con la duración de la legislatura pues a pesar del incremento en las actividades legislativas, el período es irrumpido cada tres años sin la posibilidad de que sus miembros puedan reelegirse, lo que les impide realizar una carrera legislativa y ser lo suficientemente responsables en la deliberación y estudio de los proyectos legislativos, ya sean los presentados por ellos mismos o por el Ejecutivo. Además de que tal limitación los lleva a luchar más por posiciones políticas que por los intereses de la sociedad a la que representan. En nuestro caso las diputaciones, generalmente son utilizadas como escalafón político. El primer año regularmente lo ocupan en reivindicar sus posiciones políticas, y el segundo y el tercero para buscar la ocupación de algún puesto en la administración pública o para competir por la gubernatura de algún estado, abandonando el lugar que sus representantes les confiaron.

Una de las principales estructuras que componen el derecho parlamentario es el órgano de arbitraje y reglamentación de los trabajos encuadrados en la figura presidencial del recinto cameral, que en el caso mexicano viene a ser ocupado, automáticamente, por alguno de los miembros que haya ostentado la mayoría (artículos 28 al 34 de la Ley Orgánica del Congreso General). Sus atribuciones lo hacen ser uno de los más influyentes dentro de la Cámara baja.

La labor representativa es tan variada que necesita ser articulada en organismos restringidos encargados de estudiar la

interminable lista de proyectos legislativos. De ahí la necesidad de formar comisiones o comités, los cuales, en algunos casos, suelen ser pequeñas asambleas con un alto poder de decisión sobre la suerte de una propuesta legislativa. Cuanto mayor sea el número de miembros que compone una comisión, menor es la cohesión política y en consecuencia su peso político, pero también éste depende de la materia de que se trate. Las funciones desempeñadas por estas asambleas pueden dividirse en cuatro principalmente: distribución del trabajo, asignación de tiempo y espacio para la discusión detallada de las iniciativas, permitir mayor participación a las fracciones minoritarias y tomar medidas para que las iniciativas de más valor sean las que tengan mayores oportunidades de ser aprobadas. Las comisiones también tienen facultades como las de proponer proyectos, disponer de ellos, celebrar audiencias y tomar en cuenta todas las opiniones, dan recomendaciones, hacen investigaciones y en algunos casos, tienen la fuerza suficiente para estancar proyectos de ley. La influencia de éstos depende de la estructura del gobierno, de la naturaleza del sistema político y del grado de disciplina del partido, así como de la organización interna propuesta por el reglamento del cuerpo representativo.²⁶

El caso mexicano es representativo para el grado de influencia de una comisión porque el rasgo mayoritario de un partido como lo

²⁶ Raigosa Sotelo, Luis "Las comisiones parlamentarias en el Congreso Mexicano", en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, Instituto de Investigaciones Legislativas, núm. 3, septiembrediciembre de 1991, pp. 167-198.

es el Revolucionario Institucional dentro de nuestro sistema político mexicano, han hecho del recinto, una institución dominada por el grupo que ostenta la mayoría. Es decir, la integración de comisiones al interior de ésta prevé la posible participación de las minorías políticas, pero la Ley sólo dispone que se "debe procurar una inclusión", dejando abierta la posibilidad de que esto no ocurra. Porque la Gran Comisión, es la encargada de proponer a los miembros de las comisiones así como la creación de éstas sometiendo ambas posibilidades al voto de la mayoría. Por lo tanto es prácticamente potestativa de la Gran Comisión formada a su vez por la mayoría, y por un líder que pertenece a la misma, decidir si incluye o no a los representantes de las minorías políticas, por lo que "su forma de integración obedece, principalmente, a criterios políticos y no propiamente a técnicos".²⁷

En estas condiciones es como el proceso legislativo opera al interior del recinto parlamentario sin la garantía de una representación igualmente proporcional a la cantidad de fuerzas políticas reunidas en el seno de la Cámara de Diputados. En la práctica, el funcionamiento del poder legislativo, en especial de la Cámara de Diputados, se ha visto mermado por la preponderancia de una mayoría con disciplina férrea y la sujeción de los acuerdos hacia el centro comandados por el presidente de la República. La emisión de leyes por parte de los diputados a perdido sentido en la

²⁷ Rodríguez Lozano, Amador "Reformas al poder legislativo y la integración del Senado", en Política y procesos legislativos, p. 328.

medida en que la mayoría de las iniciativas, sino es que en su totalidad, no han logrado sobrepasar los dictámenes de una mayoría sujeta al centro y a una disciplina de voto en una sola dirección, lo que indica que la pluralidad al interior de la legislatura no refleja la presencia de las distintas fuerzas dentro del recinto cameral.

Bajo este precepto, las funciones legislativas, presupuestaria o de control y vigilancia, propia de los representantes de la nación, quedan sin efecto ante la subordinación del grupo mayoritario a su máximo jefe: el presidente de la República y a la debilidad de una oposición sin la posibilidad de acceder a los órganos de dirección al interior de la Cámara, lo que indica la poca responsabilidad y una escasa habilidad de sus miembros para llevar a cabo la labor de control y vigilancia sobre los excesos que puedan surgir del Ejecutivo.

4. PRINCIPALES ASPECTOS DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO

Hasta antes de 1988, las elecciones en México carecían de competencia política. La reforma política de 1977 estableció un sistema en el que se previó la elección de representantes a través de dos métodos: el de mayoría relativa y el de representación proporcional, dando con éste último la oportunidad de acceder a las minorías a ser representadas dentro de la Cámara de Diputados. Dicha enmienda resultó una forma más equitativa y justa para

aquellos partidos que no alcanzaban a llenar los espacios de una mayoría, pero que de alguna manera representaban a una fracción de la sociedad. En este sentido, su utilización implicó la incorporación de diversas fuerzas políticas a la arena parlamentaria, que si bien no representaban una competencia real para el grupo mayoritario, encabezado por el PRI, sí constituían una forma de legitimación para el gobierno y su partido.

El infimo crecimiento de las fuerzas partidistas no necesitó de mayores espacios, durante algún tiempo, pero para 1986 el panorama fue distinto. La crisis económica del período de Miguel de la Madrid, las movilizaciones sociales como respuesta ante la crisis, la reacción antisistema de algunos de los principales actores políticos, ante la ausencia de canales de expresión dentro del partido oficial, la falta de mecanismos eficaces de representación, la centralización del poder político, junto con la inadecuada separación de poderes, el agotamiento de las relaciones del partido oficial con el gobierno y con los intereses creados que la integran, y la extrema debilidad del sistema de partidos para enfrentar los retos del cambio, llevaron al gobierno al igual que al sistema político a una situación de pérdida de legitimidad, reflejada en la creciente desconfianza de la clase política y de una parte de la sociedad con respecto a la representación de sus intereses en el proceso de toma de decisiones públicas.

La transformación del país a lo largo de la administración

delamadridista por la liberación económica, generó la erosión de las viejas estructuras políticas sustentadas en la centralización. Es decir, la transformación no llegó a todas las ramas de la estructura estatal. La centralización gubernamental continuó afectando a los estados de la República, sobre todo en el ámbito político porque la centralización en la selección de candidatos locales se determinaba (y aún hoy día se decide) a través de cuotas entregadas a los sectores del partido con base en las relaciones corporativas de apoyo, "favores políticos" o su capacidad de movilización. Así, es evidente que los mecanismos de representación política sobre una base ciudadana y territorial no han logrado constituir un órgano capaz de actuar como contrapeso del gobierno federal.

Asimismo, la relación del Ejecutivo con los otros dos poderes -Legislativo y Judicial- tampoco ha podido desarrollarse en un marco de igual a igual. La subordinación de éstos se ha dado tanto por vía constitucional, al otorgar una clara preeminencia al primero, como por el funcionamiento del juego político. De esta suerte, el poder Legislativo en México ha sido despojado de toda autonomía en parte, debido a la supremacía del partido oficial en ambas cámaras, y a su liga con el presidente de la República, jefe supremo de la organización. En este sentido, la función de control del poder Legislativo hacia el Ejecutivo no ha podido ser efectivo,

ni representar los intereses de la sociedad.²⁸

El gobierno de Miguel de la Madrid intentó abrir los canales de comunicación entre gobernantes y gobernados para lograr así un apoyo más amplio a sus programas. Con ese fin se establecieron diversos foros de consulta popular y en 1986 se introdujo una nueva reforma política, cuya aportación fue la ampliación del número de diputados de representación proporcional y la apertura del acceso de estas curules al partido mayoritario, aunque con un tope para limitar su sobrerrepresentación. Dichos cambios dieron lugar a la nueva configuración de una Cámara de Diputados, un tanto más plural respecto al control gubernamental.

Pese al creciente acceso de las minorías al recinto legislativo, empero, su actuación como representantes no fue superada en la medida en que el sistema de partidos en México no es realmente competitivo, ni representa los intereses de la sociedad. Así, los únicos espacios que alcanzó la oposición (con excepción del PAN que en 1979 y 1982 obtuvo cuatro y una curul de mayoría respectivamente) hasta 1985 fueron los de representación proporcional. Situación que confirma la escasa presencia de los partidos opositores en la arena electoral.

²⁸ CIDAC, Reforma del sistema político mexicano, ed. DIANA, México, 1990, p. 149.

4.1 CAMBIOS EN LOS ACTORES POLITICOS

Los resultados electorales de 1988 mostraron con claridad que el sistema político mexicano fundado en un partido casi único, durante más de 50 años, había llegado a su límite en cuanto a su forma de articular la representación. Se abría así un período de transición hacia un régimen "pluripartidista", donde la competencia electoral es un elemento primordial en la intensificación de la lucha electoral. La complejidad de intereses rebasó el eje de articulación del consenso basado en el binomio Estado-partido.²⁹

Tales hechos formaron parte del desgaste de las bases institucionales, de las piezas y los mecanismos del antiguo sistema, sin que existan aún los espacios institucionales, ni el contrapeso que abra paso a la constitución de un nuevo orden de representación y formación de consenso y equilibrio interno. El proceso de transición hacia un sistema más plural, "requiere de abrir espacios a la participación, descentralizar el poder, los recursos y las atribuciones, expresadas en la diversificación de la representación y la participación de distintos niveles y ámbitos".³⁰

²⁹ Teresa Incháustegui Romero y Laura Cerrera Lugo, "La subjetividad política de tres partidos mexicanos", en Crisis y sujetos sociales en México, vol. 2, Ed. UNAM/Miguel Angel Porrúa, México 1992, pp. 315-409.

³⁰ Ibidem., Teresa Incháustegui Romero y Laura Cerrera Lugo, p. 326.

El presidencialismo mexicano, impidió al régimen de partidos, incluido el PRI, formar parte del proceso de toma de decisiones relativas al poder público. Los partidos fueron reducidos a la contienda electoral, por lo que se mostraron más interesados en representar y cuidar los espacios políticos para su organización que ser los representantes de la sociedad.

Ante la ausencia representativa de los partidos políticos, la representación se ha diversificado hacia movimientos sociales de izquierda y de derecha. La competencia real por el poder e incluso los cambios en la composición y origen de la clase política, la crisis cultural de la oferta política y el agotamiento del nacionalismo revolucionario, como elemento integrador entre sociedad, Estado y nación, han drenado las bases conceptuales y prácticas del Partido Revolucionario Institucional y su gobierno.³¹ Frente al desgaste del sistema político mexicano así como de sus actores políticos, es necesario hacer una breve revisión de la gama partidaria caracterizada por el partido en el poder y la oposición partidista en nuestro país.

4.1.1 EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Luego de la reforma política de 1977, el grupo gobernante y su partido avanzaron en dirección opuesta a los cambios en la composición política y económica del país. La administración de Miguel de la Madrid puso en marcha una nueva política económica que

³¹ Ibidem.

contrastó con la de los regímenes precedentes consistente en el retraimiento del sector público de la actividad económica y en el estímulo al sector privado como pivote de la producción y saneamiento de las finanzas públicas. Además, la pluralidad social y política requirió de nuevos canales de participación y desarrollo distintos a los tradicionales mecanismos corporativistas del Partido Revolucionario Institucional. Pero, contrariamente a las nuevas necesidades sociales, el partido reforzó la política estatista, reafirmó el nacionalismo revolucionario e imprimió al PRI un discurso obrerista. Por su parte, la estructura sectorial se mantuvo intacta e incluso se reforzó el predominio ideológico del sector laboral al definirse como un organismo político de trabajadores. El anacronismo del partido se vio reflejado en la disminución del apoyo electoral hacia esta organización.

Si bien es cierto, la trayectoria electoral priísta ha sido descendente desde la segunda mita de los sesenta, las contiendas electorales que evidenciaron claramente la tendencia descendente del PRI fueron los comicios celebrados en el curso de la administración de Miguel de la Madrid. En ese período se empezó a experimentar serios descabros electorales. Todavía no acababa de transcurrir el primer año del nuevo gobierno cuando el partido recibió un fuerte impacto electoral en algunos estados del norte.³²

³² En las elecciones de Durango de 1983, el PRI perdió la capital y dos de las doce diputaciones locales. En Chihuahua recibió la más severa derrota a manos del PAN, al haber sido derrotado en la capital del estado y en otras ciudades importantes como Ciudad Juárez, Camargo, Delicias, Casas Grandes y Parral, al

Asimismo, las elecciones federales de 1985 mostraron el desarraigo existente entre el partido oficial y la sociedad en su conjunto. A pesar de que el PRI obtuvo en esta ocasión el triunfo electoral de los votos, éste había llegado al índice más bajo de su historia electoral (64.8%).³³

Ante esta situación, y con motivo de la celebración del 55 aniversario del PRI en 1986, su presidente Adolfo Lugo Verduzco, reconoció la desunión de sus militantes, y la inadecuada selección de candidatos a puestos de elección popular, como los factores de mayor incidencia en los tropiezos electorales de la organización. La puesta en marcha de los trabajos de la XII Asamblea Nacional, tuvo como propósito adecuar al partido a la reforma anunciada por el Ejecutivo. Sin embargo, a su término, los resultados se inclinaron por la reafirmación de viejos postulados. Entre ellos, la representación y defensa de las clases populares, una mayor participación política de las mujeres y de los jóvenes y el fortalecimiento de su estructura organizativa tradicional.

igual que Meoqui y Saucillo. En ese primer año, el Revolucionario Institucional fue incapaz de retener el triunfo en las ciudades de Guanajuato y San Luis Potosí. León González, Samuel y Loyola Díaz, Rafael, "El partido Revolucionario Institucional: los intentos del cambio", en El nuevo estado mexicano: II. Estado y política, ed. Nueva Imagen, México, 1992, pp. 60-61.

³³ Los porcentajes para el PRI en elecciones federales anteriores a la de 1985 son: 80.1% en 1976; 69.7 en 1979 y 69.3 en 1982. La tendencia a la baja de los votos para el PRI, predecían de alguna manera, lo que ocurriría en los comicios de 1985 y posteriormente en los de 1988.

El curso de ese proceso estuvo determinado por un partido sectorializado que no fue sensible al desgaste electoral de su partido. Asimismo la cúpula del partido se limitó a mantener el poder, sin promover cambios sustantivos y sin perder la administración del gobierno. Se conservaron los principios del nacionalismo revolucionario, el estatismo económico y el asistencialismo social, mientras que el gobierno instrumentaba una política en sentido inverso, es decir, hacia el retraimiento del sector público de la economía y en el estímulo del sector privado en la producción.

No obstante, las elecciones de 1988 manifestaron claramente el desgaste electoral y la falta de legitimidad del Revolucionario Institucional. La competitividad de los partidos de oposición en la arena electoral, exigieron al PRI un esfuerzo para una reforma que le permitiese transitar hacia la competencia política.

A partir del II Consejo Nacional (1989), el partido se planteó una reforma tendiente a efectuar una evaluación interna y destacar la posición del instituto político en el país, a la vez que se presentó como una invitación enfática para algunos grupos internos con el propósito de reagrupar fuerzas y adecuarse a las nuevas condiciones sin sacrificar unidad.³⁴

Con este propósito se orientó la convocatoria de Carlos

³⁴ Teresa Incháustegui Romero y Laura Cerrera Lugo, op. cit.

Salinas de Gortári en el 61 aniversario del PRI (4 de marzo de 1990) y en su XIV Asamblea (septiembre de 1990), cuyos puntos se centraron en cuatro aspectos principalmente: cambio orgánico, adecuación a las condiciones locales de competencia política, redefinición de la relación entre partido y gobierno, y replanteamiento de la oferta política para equilibrar el programa del partido y la política gubernamental.³⁵

Los resultados de las reuniones se manifestaron por el establecimiento del derecho de sus militantes a expresarse en corrientes internas de opinión, la afiliación de ciudadanos se definió como individual y libre, sin la obligación de pertenecer a ningún sector. En el caso de las organizaciones sectoriales, se estableció que su peso específico estaría determinado por el número de miembros libre e individualmente en su ámbito territorial de influencia. Respecto a las asambleas internas, se acordó disminuir la presencia de los sectores y se estableció el equilibrio entre la estructura territorial y la sectorial.³⁶

Las medidas parecían tener como objetivo "el desplazamiento de la intervención del centro como mecanismo disciplinario de los

³⁵ Pacheco, Guadalupe "La XIV Asamblea Nacional del PRI", en Estudios Políticos, Tercera época núm. 8, octubre-diciembre de 1991, p. 71

³⁶ Loyola Díaz, Rafael y León González. Samuel, op. cit., pp. 77-80.

intereses de los múltiples líderes y cacicazgos locales".³⁷ Pero los rasgos que caracterizaban al régimen mexicano no fueron reformados. Así el pluralismo social quedó limitado, y el sistema corporativo de control y de representación continuaron funcionando a partir de ciertos intereses personales. El sistema presidencialista fuerte y la centralización de la toma de decisiones quedaron levemente sujetas a la crítica abierta y a la modificación.³⁸

La recuperación de la confianza de los sectores medios que sufragaron por Acción Nacional y el consenso de quienes se convirtieron en la repentina clientela cardenista, fueron dos aspectos principales para orientar la reforma al interior del PRI. En el primer caso había que buscar coincidencias y consolidar la presencia en el partido, de los grupos empresariales. En el segundo

³⁷ Por ejemplo, en la elección de dirigentes de partido, los aspirantes debían ocupar el cargo directivo inmediato inferior o bien uno de elección popular y contar con el apoyo del 20% de las organizaciones, o de los comités directivos o el 5% de los miembros individuales de la jurisdicción respectiva. Por su parte, los candidatos a ser postulados a puestos de elección popular, deberán contar con el apoyo del 25% de los comités municipales o seccionales, o bien del 25% de las organizaciones o el 10% de los integrantes del registro de militantes en la jurisdicción respectiva. *Ibidem.*, Loyola Díaz, Rafael y León González, Samuel, p. 76.

³⁸ Pacheco, Guadalupe, *op. cit.*, pp. 71-88.
Loyola Díaz, Rafael y León González, Samuel, *op. cit.*, pp. 71-80.

sólo sería posible si el Estado retomaba su política social.³⁹

4.1.2 LOS PARTIDOS DE OPOSICION

Generalmente, la oposición desempeña el papel de "controlador" hacia el Ejecutivo y su aparato burocrático al asumir el papel de gobierno alternativo. Su existencia depende, en gran medida, de la capacidad que ésta tenga para aumentar su fuerza frente a la mayoría dominante porque de lo contrario, su función de vigilancia y control es mermada y su presencia como representante de una minoría es poco responsable.⁴⁰ Respecto a la oposición en México ésta ha presentado un escaso margen de competitividad frente al partido del gobierno, su escasa presencia en la sociedad la deja fuera de la arena representativa. Su presencia, sin embargo, es fundamental para legitimar al régimen y para su estabilización al mantener una competencia política formal.

Después de la apertura política de 1977, los partidos de oposición iniciaron una competencia entre ellos mismos por ocupar puestos a través del único método por el que podían acceder, hasta entonces, al recinto representativo: por el método de representación proporcional implantado por dicha reforma. A partir de ahí su presencia se hizo sentir por lo menos en la Cámara de

³⁹ Reyes del Campillo, Juan "PRI: del nacionalismo revolucionario al liberalismo social", en El Cotidiano, núm. 50, septiembre-octubre de 1992, pp. 75-77.

⁴⁰ Wheare, K.C., op. cit., 1981, p. 60.

Diputados. Ello, sin embargo, no significó la representación de los intereses nacionales. Su poca atracción electoral, su falta de experiencia, y su falta de atención frente a los problemas sociales han hecho de éstos partidos recaudadores de votos que más bien se han preocupado por dirimir las luchas electorales y ganar espacios, que por reivindicar las demandas de sus representados. En este sentido la oposición en México carece de la capacidad de conectar los intereses parciales a una visión general y unificadora, es decir, a un "cerebro colectivo" que funcione como una máquina en la lucha para ganar el consenso a través del poder.⁴¹

PARTIDOS DE "IZQUIERDA"

Para una lectura más ágil de la participación de la oposición política en México, hemos recurrido a una división de la misma al considerar a los partidos de "izquierda", no en el sentido estricto del término, sino más bien como aquellas organizaciones políticas constituidas por diversos grupos que dicen representar los intereses populares, en particular los de los trabajadores, encuadrados ideológicamente en el socialismo y en el marxismo.⁴²

De acuerdo con esta definición, la izquierda incluye una gama muy amplia de partidos entre los que se incluyen el PSD y el PPS, hasta el PCM, PRT, y PMT, así como un conjunto enorme de grupos y

⁴¹ Cerroni, Umberto, op. cit., pp. 272-273.

⁴² Gómez Tagle, Silvia "Los partidos, las elecciones y la crisis" en Primer informe sobre la democracia: México 1988, Ed. Siglo XXI, México 1989, p. 220.

movimientos sociales. Así se clasifican en dos grupos: por un lado los partidos de oposición y por el otro los de oposición moderada. Al primero corresponden partidos como el PCM-PSUM, PRT y PMT, y al segundo, el PPS, PSD y PST, principalmente.

La oposición de izquierda ha encontrado dificultades para competir de manera efectiva con el PRI por la representación de los grupos populares por una parte, por los vínculos corporativos que éste ha mantenido con organizaciones de masas, atadas a una jerarquía burocrática por prebendas y concesiones. Por otra parte históricamente la izquierda ha enfrentado un problema de unidad que le han impedido su desarrollo y la puesta en práctica de una sólida organización en torno a definiciones ideológicas y programáticas.

Después de las elecciones locales en Chihuahua y Oaxaca, en julio y agosto de 1986, sin embargo, la izquierda da un giro en su política de alianzas al anunciar la integración de un "Foro por el Sufragio Efectivo" con partidos y organizaciones de "derecha" que defienden el respeto al voto. Bajo esta premisa, los partidos más próximos al PRI (PPS y PST) impugnaron la decisión del PSUM, PMT y PRT para luchar al lado del PAN y del PDM en defensa del voto.

Un intento más de alianza electoral lo constituyó la unión de centro-izquierda en torno a la figura de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano en la contienda electoral de 1988. Ello fue posible por el acercamiento de fuerzas inconformes más allá de su fijación

ideológica o política.

La postulación del exgobernador michoacano creó simpatías entre partidos, hasta entonces calificados como "satélites" del sistema. En un principio, Cárdenas fue postulado por el PARM (14 de octubre de 1987), pero la idea de la formación de un frente común capaz de liquidar la fuerza electoral que representaba el PRI, lo obligó a éste a fusionarse con grupos identificados con la izquierda, para conformar el Frente Democrático Nacional (21 de enero de 1988). A él se sumaron organizaciones como el PARM, el FCRN -antes PST-⁴³, el PPS, la Corriente Democrática del PRI, el PSD, la Unidad Democrática, el PRS, el Partido Verde, las Fuerzas Progresistas y el Consejo Nacional Obrero-Campesino.

Los partidos que tradicionalmente habían apoyado a los candidatos del partido oficial (PPS y PARM) esta vez decidieron aliarse con el PST y postular a Cárdenas. Por primera vez, una unión de oposición tuvo éxito.⁴⁴ Se pensaba que a pesar de que las

⁴³ La decisión del dirigente del PST, Rafael Aguilar Talamantes, de apoyar a Cuautémoc Cárdenas en su postulación a la presidencia de la República, hasta el grado de cambiar el nombre del partido por el de Frente Cardenista de Renovación Nacional, llevó al PST hacia una crisis que terminó con la renuncia su entonces secretario general, Graco Ramírez y de un grupo de simpatizantes, quienes se mantendrían dentro de los lineamientos tradicionales señalados por el sistema.

⁴⁴ Una magra unificación de la izquierda fue la propuesta por Heberto Castillo quien en marzo de 1987 anuncia la aparición del Partido Mexicano Socialista (PMS) con el apoyo de la Unidad de Izquierda Comunista, el Movimiento Revolucionario del Pueblo y el Partido Patriótico Revolucionario. El PMT, PSUM, PST y PRT, fueron partidos con registro que no accedieron al llamado de Heberto

tres fuerzas principales sólo representaban el 2.5% de los votos en total,⁴⁵ la presencia del exgobernador michoacano sería garantía de una copiosa votación para tener la posibilidad de acceder al poder por vía electoral.

El retiro de un grupo en las filas del PRI; la conformación de un frente de centro-izquierda que unificó la acción de la oposición al luchar como Frente Democrático Nacional (FDN), y la presentación de una coyuntura en la que tres opciones políticas se disputaron el triunfo electoral, fueron factores que imprimieron el sello de distinción a la contienda electoral de 1988.

En este contexto los comicios de ese año pusieron en entredicho los controles del partido. Por primera vez en toda su historia, se observó una brusca caída electoral para el PRI y se resintió el cuestionamiento más severo a su hegemonía política. Un año después (1989) surgió la que vendría constituir la tercera fuerza en el espectro político del país: el Partido de la Revolución Democrática (PRD), producto de la ruptura de las élites políticas y del cambio estructural de la relación Estado-economía, de la capitalización en el plano electoral de la convergencia de un conjunto muy diverso de movimientos sociales y culturales

Castillo.

⁴⁵ Ante la incapacidad de convocatoria de Heberto Castillo por fusionar a la izquierda en torno a su candidatura, el 5 de junio de 1988 decide, finalmente, declinar su postulación por la de Cuauhtémoc Cárdenas.

desarrollados en los últimos 20 años, y de la crisis ideológica y programática de las izquierdas socialistas mexicanas.

La articulación de la gran diversidad de grupos al interior de ese partido resultó un reto para el mismo. La congregación de innumerables fuerzas en torno a una identidad colectiva tanto en lo ideológico, como en lo programático, y la redefinición de su condición de oposición intransigente y antigobierno como fundadora de su identidad, vinieron a ser las tareas principales del PRD.

En su discurso, el PRD se ha caracterizado por invocar al pueblo a retomar la lucha por el camino abandonado de la Revolución mexicana, la lucha contra el fraude electoral, la alianza en defensa del voto y por hacer que el "enemigo se retire" ante la evidencia de la "decisión del pueblo".⁴⁶

Fundado en la idea de ser la base de una vasta movilización, el Partido de la Revolución Democrática, se propuso la labor de formar comités disciplinarios, comunicados y coordinados en todos los lugares. Por esta razón, se define como un partido-movimiento destinado a realizar la obra inconclusa de la Revolución Mexicana y a avanzar en los cambios actuales de México a través de la revolución democrática.

⁴⁶ Teresa Incháustegui Romero y Laura Cerrera Lugo., op. cit., pp. 355-357.

PARTIDOS DE "DERECHA"

Por su parte, los partidos situados a la derecha del PRI -PAN y PDM- desde 1982 han aumentado, sus impugnaciones e inconformidades alrededor de los procesos electorales. Al mismo tiempo han ganado espacios dentro del gobierno, refiriéndonos al PAN principalmente. Por ejemplo, el avance electoral que Acción Nacional obtuvo en 1983 llegó a sumar 31 municipios, entre los que destacaron algunas capitales importantes como Chihuahua, Durango, Hermosillo y San Luis Potosí.⁴⁷ Dato que demuestra su concentración en plazas grandes, principalmente en el Norte del país, donde encontró mayor apoyo de grupos empresariales y de la Iglesia.

Como principal fuerza opositora, el PAN se propuso funcionar como la "conciencia democrática del país". Más que un partido de clase, se constituyó en un frente aglutinador del antipriísmo de diversos sectores que lo adoptaron como una alternativa al tradicional corporativismo del PRI. Por otra parte, el PAN ha establecido alianzas específicamente electorales que han acrecentado su eficacia, tal fue el caso de San Luis Potosí en 1982 cuando junto con el PDM y el Frente Cívico Potosino llevó a Salvador Nava Martínez a la presidencia municipal de ese estado.⁴⁸

⁴⁷ Woldenberg, José, "La negociación político-social en México, en Primer informe sobre la democracia: México, 1988, México, 1989, p. 205.

⁴⁸ Pero visto desde una perspectiva nacional, el aumento de la votación que ha obtenido el PAN entre 1982 y 1985 con respecto a resultados anteriores parece menos que espectacular: en las elecciones presidenciales de 1964 obtuvo cerca de 11.4% de los votos, en 1970 el sufragio a favor de esta organización fue de 14%,

De hecho la estrategia del PAN ha sido la de postular como candidatos a empresarios destacados regionalmente y de alguna manera disidentes del gobierno. La creciente influencia de los empresarios en el PAN se hizo patente desde 1982. Este es el caso de Puebla, Sonora y Baja California, donde algunos prominentes miembros de las organizaciones empresariales expresaron su deseo de aumentar su presencia en el plano político, entre ellos Manuel J. Clouthier, José Luis Coindreau y Emilio Goicoechea, entre otros.

El proceso de politización empresarial y su incursión en los partidos políticos tuvo como objetivo su reconocimiento como actores políticos y la obtención de posiciones que contribuyeron a garantizar los mecanismos de consulta existentes, a ampliar los canales de participación empresarial en las máximas decisiones y, en general, a asegurar su ingreso a nuevos espacios político-ideológicos como base de promoción de su hegemonía. La estrategia consistió en tomar la dirección del proyecto económico nacional, entre otros medios, con la retracción de su inversión y fuga de capitales, así como el desprestigio de la capacidad de dirección del Estado.

en 1976 no participó, en 1982 16.4% y en 1988 con un muy ligero ascenso del 16.8%; mientras que en las legislativas de 1967 registró el 12.5%, en 1970 14.2%, en 1973 16.5%, en 1976 bajo a casi la mitad con 8.9%, en 1979 se colocó con 11.4%, en 1982 asciende a 17.5% en 1985 desciende a 16.3%, y en las de 1988 aumenta ligeramente a 18%

Barraza, Leticia y Bizberg, Ilán, "El Partido Acción Nacional y el régimen político mexicano", en El nuevo estado mexicano. II Estado y política, Ed. Nueva Imagen, México 1992, p. 81.

Después de los comicios generales celebrados en 1988 el PAN dio sus primeros pasos hacia su consolidación política. Los hechos que modifican el panorama para Acción Nacional, se reducen a tres aspectos principalmente: el surgimiento del neocardenismo, el debilitamiento del PRI hasta perder la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, condición necesarias para cualquier modificación constitucional, así como el enorme déficit con que Carlos Salinas de Gortari inicia su administración.⁴⁹

A partir de 1988, la irrupción del "neocardenismo" y la fragmentación de la hegemonía que revelaron los resultados electorales, alertó a la cúpula panista sobre la necesidad de renunciar a la idea de que poseían el monopolio de la oposición. Esto lo llevó a tomar una nueva actitud: "superar rigideces, asumir la realidad política plural en toda su nueva y rica complejidad, sin renunciar a sus identidades". Por primera vez en su historia AN participó en las elecciones de 1988 como opositor activo. Sufre además el riesgo de ser desplazado por una nueva fuerza política, el entonces Frente Nacional Democrático.

Ante la aparición del neocardenismo como segunda fuerza opositora nacional, el PAN ha tratado de mostrarse como la

⁴⁹ Barraza, Leticia e Bizberg, Ilán, op. cit., p. 104.

oposición menos intransigente, con la que se puede negociar.⁵⁰ Mientras que el neocardenismo estuvo obligado a una oposición a ultranza, -en tanto que inicialmente no reconoció al gobierno de Salinas-, el PAN (aunque en un primer momento también cuestionó las elecciones), ante el hecho consumado de la toma de posesión, consideró que era inútil seguir planteando la ilegitimidad del gobierno, y propuso, como una táctica más constructiva, que el gobierno debía legitimarse a través de sus actos. Su idea fue la de intentar obtener posiciones dentro del gobierno aprovechando el déficit de legitimidad del presidente. Esto significaba que el Ejecutivo tendría que apoyarse en una nueva relación con los partidos de oposición, en especial con los más dispuestos a ello. Es esto lo que estuvo detrás de la forma en que el PAN negoció las reformas constitucionales en materia electoral.

Tal actitud sin embargo, implicó el desgaste y la inestabilidad al interior de Acción Nacional, al grado de atravesar por una "crisis de crecimiento".⁵¹ En este sentido, la labor del PAN consistió en resolver la exigencia de articular eficazmente la fuerza electoral y orgánica creciente que había logrado con su papel de oposición, y en desempeñar la corresponsabilidad de gobierno que había adquirido como resultado de sus triunfos

⁵⁰ Esto lo ha intentado al mostrarse como intermediario entre el PRI y el PRD en los conflictos surgidos a raíz de las elecciones de 1990 en Michoacán y Guerrero.

⁵¹ CIDAC Reforma del sistema político mexicano. Condición para la modernización, 1990, p. 106.

electorales. Los conflictos internos reflejados a partir de la integración del Foro Doctrinario de Acción Nacional en la Convención de febrero de 1990 revelan la crisis de identidad del panismo tradicional, quien había dejado de ser el único baluarte del societalismo, el cual es revalorado desde el gobierno una vez combatido el intervencionismo estatal.

A partir de los conflictos en su interior, la asimilación de nuevos espacios electorales ha ido no sólo consolidando su puesto de oposición dentro del gobierno, sino también se ha dado lugar a la creación de una nueva identidad que lo revela como un "partido moderno, orgánicamente estructurado, con perfil ideológico definido y con una creciente capacidad táctica y propositiva en el trabajo parlamentario".⁵² De este aspecto se hablará más adelante. Por ahora baste decir que durante la LIV Legislatura, el PAN no sólo logró duplicar el número de sus diputados, sino que ocho de sus iniciativas fueron dictaminadas favorablemente. Igualmente, el número de propuestas legislativas presentadas en ese período superó a las expuestas en legislaturas anteriores, llegando a ser "la cuarta parte de las iniciativas presentadas por diputados del PAN desde 1946".⁵³

⁵² Teresa Incháustegui Romero y Laura Cerrera Lugo, op. cit., pp. 315-409.

⁵³ Partido Acción Nacional Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional, tomo VI, Ed. EPESSA, México 1991, p. 3.

Por tal razón, la dirigencia del PAN ha tratado de constituirse en centro político, en un elemento estabilizador de los cambios en el sistema, lo que lo coloca como figura indispensable para facilitar la aplicación del programa del gobierno para la reestructuración económica, la reforma del Estado y la configuración de las nuevas élites políticas.⁵⁴

Bajo éste esquema, la representación política en México vive un momento de crisis fincada, principalmente, en la incapacidad de sus actores políticos para representar los intereses de la sociedad, y enfrentar la nueva realidad del país. Si el corporativismo constituía antes un mecanismo efectivo y legítimo al incorporar importantes grupos sociales al sistema político, en la actualidad, tal mecanismo es incapaz de canalizar las demandas económicas y políticas de los grupos que representa. El desarrollo social y económico, el presidencialismo, así como la magra evolución de los partidos políticos han provocado que tanto el gobierno como el sistema político se enfrenten a una crisis de legitimidad, reflejada en la creciente desconfianza por parte de la sociedad de que sus intereses estén efectivamente representados en el proceso de toma de decisiones.

⁵⁴ Teresa Incháustegui Romero y Laura Cerrera Lugo, op. cit., pp. 315-409.

5. EL PAPEL ACTUAL DEL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO:

LA CAMARA DE DIPUTADOS

El poder Legislativo es el órgano representativo por excelencia dentro de un sistema democrático, refleja la pluralidad de las fuerzas políticas tanto a nivel de las entidades federales como de los distintos intereses de la sociedad.

Sin embargo, en nuestro país como en aquellas sociedades que se dicen democráticas la función de legislar ha perdido importancia en cuanto a ejercer su papel de contrapeso del Ejecutivo, y en su carácter de representante de la sociedad.⁵⁵ En este sentido la existencia del parlamento es cuestionada en cuanto a si funciona como hacedor de reglas generales y uniformes que conforman el Estado de derecho en una sociedad, o si sólo legisla para atender los fines gubernamentales a los que muchas veces es sometido.

⁵⁵ Amador Rodríguez Lozano justifica la preponderante actuación del Ejecutivo en la labor legislativa al afirmar que en México el proceso legislativo, de acuerdo con el artículo 71 constitucional, se faculta la participación del Ejecutivo en tres momentos: la iniciativa, el veto y la publicación. Por ello considera que el procedimiento no es un elemento extraño a él, ya que en la mayoría de los casos en nuestro país, una iniciativa de ley se origina en el momento preelectoral. El presidente -al igual que todos los actores sujetos a elección popular-, durante su campaña, recogen innumerables peticiones de la sociedad sobre tópicos diversos. Así, poco a poco con la participación de los diversos sectores de opinión se va conformando un proyecto que puede formar parte o no del plan de gobierno a seguir, que de alguna manera "responde a los intereses nacionales y refleja las aspiraciones sociales expresadas durante la campaña electoral". Rodríguez Lozano, Amador Coloquio Senado de la República/UNAM, "Reformas al poder legislativo y la integración del Senado", en Política y procesos legislativos, p. 325.

Por un lado, se tiene que el Ejecutivo realiza una gran cantidad de actos gubernamentales que escapan al control de las leyes, como es la facultad de determinar la política económica. Con la introducción por ejemplo, de la Ley de Planeación democrática -artículo 26 constitucional- el Ejecutivo quedó facultado para establecer los procedimientos de participación y de consulta popular, así como los criterios para la formación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo. La labor del Congreso de la Unión, en este caso, sólo opera en dos momentos: durante su aplicación y su evaluación. La tarea representativa en torno a las aspiraciones y demandas de la sociedad no está a cargo de los legisladores sino del Ejecutivo federal, al abortar así la responsabilidad de los diputados en este aspecto. Bajo este esquema, el Legislativo se convierte en un cuerpo que sólo sanciona, y no es copartícipe de las propuestas del Ejecutivo, en torno a la mejor forma de llevar a cabo el desarrollo integral del país.

Por otro lado, si bien a nivel legal el poder Legislativo en México tiene las suficientes facultades constitucionales para funcionar como contrapeso y moderador del poder Ejecutivo, el curso de la política en nuestro país ha hecho que su papel sea de defensa y apoyo a los procesos políticos y a las disposiciones emanadas de los órganos de gobierno, ello porque dicha institución no funciona como un órgano independiente y autónomo dentro del sistema político. La mayoría, constituida por miembros del Partido

Revolucionario Institucional bajo una férrea disciplina de partido, les impide votar en contra de las políticas del Ejecutivo que pudieran resultar nocivas para el país.⁵⁶

Otras causas por las que la importancia de los órganos representativos dejan de tener efecto, se deben al inusitado crecimiento de la actividad estatal y a la dinámica propia de la realidad contemporánea, al incremento de la tecnificación de los asuntos públicos, y a la mayor incidencia de las demandas populares, que exigen al Ejecutivo respuestas rápidas. Tales hechos requieren de una permanente actividad legislativa, para la cual las asambleas no están preparadas -no sólo en la agilidad de legislar sino en la de conocer de modo global la creciente actividad estatal-, por lo que reduce consecuentemente su participación en la creación de leyes que posteriormente serán reglamentadas por el Ejecutivo.⁵⁷

⁵⁶ Los priístas, según José Francisco Ruiz Massieu, implícitamente han celebrado un pacto no escrito para que sea el Ejecutivo quien elabore el mayor número de iniciativas, en tanto que los legisladores se reservan, en el terreno específico de la tarea legislativa, la responsabilidad de perfeccionar los proyectos presidenciales, y presentar, sólo de manera excepcional, iniciativas que recojan grandes demandas sociales que el aparato administrativo no ha hecho suyas con oportunidad. Ruiz Massieu, José Francisco, Coloquio del Senado de la República/UNAM Política y proceso legislativo, México 1985, p. 79.

⁵⁷ La complejidad de las actividades gubernamentales también han hecho posible que la división del trabajo dentro de la Cámara de Diputados sea mayor, es decir, la especialización de ciertos asuntos requieren de la existencia de comisiones y legisladores igualmente especializados en ciertos temas para desahogar el trabajo parlamentario, el cual se ha visto incrementado en los últimos años.

Además la tecnificación del gobierno y de la administración pública, son fenómenos que desafortunadamente no corresponden a los órganos legislativos, los cuales están sujetos, por su naturaleza colegiada, a fórmulas más o menos sacramentales y a prácticas tradicionales y reticentes.³⁸ Incluyendo el poco o nulo conocimiento de los legisladores en ciertas ramas de la actividad gubernamental. Pese a todo, la aprobación de la ley por el Legislativo asume un carácter preponderantemente legitimador de las acciones y decisiones del Ejecutivo. Esta función legitimadora del trabajo legislativo es fundamental para preservar el sentido democrático del gobierno y eliminar posibles acusaciones de autoritarismo burocrático o tecnocrático. Los planes económicos del Estado, en consecuencia, dejan de ser decisiones autoritarias tomadas por una élite de técnicos y burócratas, para convertirse en un instrumento de gobierno consultado popularmente, con el cual, se da cumplimiento a una norma constitucional.

³⁸ Cámara de Diputados "¿Legislativo moderno con reglamento obsoleto?" en Crónica Legislativa, núm. 2, mayo de 1992.

CAPITULO SEGUNDO

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y EL PROCESO DE "RENOVACION NACIONAL" (1982-1988)

La reforma del Estado en México, planteada por el presidente Carlos Salinas de Gortari en ocasión de su primer informe de gobierno, tiene sus primeros antecedentes en la administración de Miguel de la Madrid. En ella se empieza a perfilar el proyecto de un nuevo Estado diverso al heredado de la Revolución, con un marcado carácter populista. La nueva versión incorpora la crítica formulada por distintos sectores sobre el excesivo intervencionismo estatal en el ámbito económico y es apoyada por la insuficiencia del proyecto anterior para atender la problemática social.

Miguel de la Madrid convoca a cambios profundos que él mismo denomina la "Renovación de la Vida Nacional", y para ello promueve 13 reformas constitucionales que afectan 69 artículos referidos a nueve temas: 1) responsabilidad de los servidores públicos; 2) impartición de justicia; 3) rectoría del Estado; 4) reforma municipal; 5) garantías individuales y derechos sociales; 6)

reformas a los poderes Legislativo y Ejecutivo; 7) reforma política; 8) reforma judicial y, 9) reformas al Distrito Federal.¹

El cambio que propone, es la reestructuración del Estado como la mejor forma de resolver el tránsito de lo público a lo privado. Los principales interlocutores sociales son las instituciones en un estado de derecho, lo que supone una nueva hegemonía desplazante del interés colectivo por el individual.

"El cambio que proponemos, afirma de la Madrid, es revolucionario y progresista, la historia no puede, no debe volver atrás. Es una transformación nacionalista, conducida por nosotros mismos, conforme a nuestra doctrina y experiencias políticas, partiendo de nuestra realidad específica. Proponemos el cambio a través del derecho y de las instituciones, con respecto a nuestros valores fundamentales de libertad, democracia y justicia; un cambio que ajuste y corrija, que supere y construya, que nos lleve a una etapa superior de nuestra historia".²

1. ASPECTOS GENERALES DEL SEXENIO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

1.1 CONTEXTO SOCIOECONOMICO

En el ámbito económico los cambios son contundentes. El 1º de diciembre de 1982, el Ejecutivo promueve reformas y adiciones para

¹ Pereznieto Castro, Leonel (comp.) Reformas constitucionales de la Renovación Nacional, ed. Porrúa, México, 1987, p. 9.

² Madrid Hurtado, Miguel de la, Primer Informe de Gobierno, 1º de septiembre de 1983, p.39.

actualizar e incorporar los principios del desarrollo económico a la Constitución en sus artículos 25, 26, 27, 28 y 73. Los objetivos fundamentales consisten en promover la rectoría del desarrollo por parte del Estado; encauzar un sistema de economía mixta y un sistema de planeación democrática para el desarrollo integral del país bajo la conducción del Estado.

La necesidad de emprender caminos innovadores se debe en gran medida a la creciente crisis económica agravada por la bonanza petrolera, y a la nacionalización de la banca, causantes ambas de la desconfianza y el rechazo hacia las políticas gubernamentales de sectores económicamente poderosos.³

Para los empresarios, la modernización del régimen a través del establecimiento de contrapesos partidarios que limiten el poder del gobierno y de su partido, comienza a perfilarse como una necesidad impostergable.⁴ Utilizan al PAN como instrumento de presión sobre la administración de Miguel de la Madrid para convertirse en uno de los sectores que más contribuyen al planteamiento de la lucha por modificar la estructura política y económica del país, en aras de construir un Estado más restringido y limitado.

³ Tal hecho provoca que muchos empresarios se apoyen en el PAN más o menos abiertamente durante las elecciones de 1985 tanto en Sonora como en Monterrey.

⁴ Barraza, Leticia y Bizberg, Ilián, op. cit., pp. 84 y 85.

Miguel de la Madrid, por su parte, se propone la tarea de reconstruir la economía al reestructurar el modelo de acumulación, y adaptarlo a la nueva situación internacional así como recuperar la confianza de los empresarios después del fracaso por la petrolización y la nacionalización de la banca. Asimismo, se plantea la reanudación del crecimiento sin la intervención predominante del Estado en la economía.⁵ Para lograr tales acciones, el gobierno emprende una serie de reformas en materia económica y específicamente, aplicadas a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales, cuyo principio es el papel de la rectoría del Estado frente a un régimen de economía mixta.

Según se recordará, el artículo 25 constitucional garantiza el desarrollo integral del país a través de la rectoría del Estado -al conservar este último el control absoluto de áreas denominadas estratégicas por la constitución- con la concurrencia de los

⁵ Los objetivos, las estrategias y las metas de la política económica trazadas para el período comprendido entre 1982-1988 quedan enarboladas en tres planos principalmente: el primero se refiere al enfrentamiento de los problemas inmediatos de desajuste, desequilibrios y distorsiones, que incluyen a la inflación, remitidas a la esfera financiera, monetaria y cambiaria. El segundo plano consiste en estimular a la iniciativa privada a tomar el liderazgo en el crecimiento económico del país, mediante el compromiso estatal de llevar a cabo la reconversión industrial con crecimiento sostenido; disminuir la presencia del Estado; sanear las finanzas públicas, y permitir la participación de la inversión directa extranjera bajo condiciones menos restrictivas. El tercer plano se desarrolla en torno al pago de la deuda externa, para liquidar intereses y amortizar su monto, de tal manera que los actores externos queden satisfechos y disponer así de nuevos fondos y contar con la máxima capacidad de pago del país. Peña, Sergio de la, "La política económica de la crisis", en Primer informe sobre la democracia: México 1988, Ed. Siglo XXI, pp. 86 y 87.

sectores público, social y privado (economía mixta). Se reconoce la función social del sector privado y se alienta y protege la actividad económica que realizan los particulares.⁶

Con el artículo 26 se establecen las facultades del Estado en lo que concierne a la planeación del desarrollo nacional al instaurar un Sistema Nacional de Planeación, mismo que supone la continuación y flexibilidad de la planeación del desarrollo, así estimado dentro del propio Plan Nacional de Desarrollo (PND).⁷

El artículo 27 introduce el concepto de desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar el acceso de la población campesina en el desarrollo nacional a través de las condiciones generadas por el Estado.

Con el artículo 28 se protege la libertad de industria, comercio y trabajo dentro del marco de una libre competencia.

⁶ De 1155 empresas, fondos y otras instituciones paraestatales que había en 1983 se redujo hasta 402 en 1989.

⁷ El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND) traza las líneas generales del equilibrio y desarrollo económico y por lo tanto, la obligatoriedad de sujetar todo aquel programa propuesto por la Administración Pública Federal a éste. El PND tiene como objetivos fundamentales los siguientes puntos: conservar y fortalecer las instituciones democráticas, vencer la crisis con la aplicación del Programa de Aliento y Crecimiento, recuperar la capacidad de desarrollo, contraer el aparato estatal, el gasto público y abatir el déficit, modernizar la planta productiva industrial, agropecuaria y de servicios, elevar la competitividad en el exterior, e impulsar a los sectores social y privados a fortalecer la economía nacional. Peña, Sergio de la, op., cit., pp. 89-93.

Finalmente, las adiciones al artículo 73 fracciones XXIV-D, XXIV-E y XXIV-F señalan las facultades del Congreso para expedir leyes sobre la promoción de la inversión mexicana, regular la inversión extranjera, y la transferencia de tecnología.

Sin embargo, los esfuerzos del Ejecutivo por sanear la economía del país, tienen efectos negativos no sólo a nivel político y social, ya que muchas de las medidas tomadas por éste dan marcha atrás a la aplicación de programas encargados de llevar a cabo la solución al desajuste económico del país. La política de austeridad de carácter riguroso provoca la contracción de las importaciones y de la actividad económica en general.⁸

Los representantes de los intereses nacionales no contribuyen a frenar el desajuste económico, que durante la década de los ochenta es la pieza angular en el desbordamiento del descontento social contra el gobierno, su partido y las instituciones políticas

⁸ El crecimiento económico para 1983 fue de -5.27% con leves recuperaciones en 1984 y 1985 al alcanzar 3.68% y 2.78% respectivamente, y nuevamente a la baja en 1986 al obtener -3.75% y una lenta recuperación en 1987 con 1.43 por ciento. La inflación estuvo presente durante todo el sexenio delamadrinista, con sus índices más altos entre 1986 y 1987 al registrar 105.7% y 159.2%, respectivamente. El aumento en los precios de los bienes de consumo básico, 20% entre 1983 y 1985; caída de los salarios y el aumento del desempleo en un 36%, lo que provoca efectos en los niveles y condiciones de consumo de la población, los cuales descienden 8.9% entre 1982 y 1986. Asimismo más del 57% de la población económicamente activa percibió menos de uno y medio salarios mínimos. El número de habitantes pobres aumentó de 34.6 millones en 1981 a 44.6 en 1984 y los que vivían en la pobreza extrema ascendieron de 18.6 millones a 22.8 respectivamente. Basáñez, Miguel, op. cit., p. 158.

en general. Bajo estas circunstancias, las protestas de los grupos de presión no son lo suficientemente fuertes ante el Ejecutivo. Sin embargo, de alguna forma durante la segunda mitad de la administración delamadridista, cuando la crisis es más palpable, algunas organizaciones de tipo político e incluso los mismos partidos canalizan dicho descontento a través de movilizaciones o mítines en protesta por las medidas adoptadas por el gobierno, ese es el caso del Frente Democrático Nacional y del Partido Acción Nacional, lo que los obliga a tomar el papel de oposición real contra el gobierno y su partido.

SOCIEDAD CIVIL

La legitimidad del sistema descansa fundamentalmente en el corporativismo, mismo que incide en el terreno de la política en dos vertientes principalmente. La primera entre las organizaciones y el sistema, y la segunda entre los líderes y sus agremiados.⁹

La inclusión de las corporaciones en el Partido Revolucionario Institucional sintetiza un encadenamiento funcional en términos de disciplina y legitimidad. Inicialmente el PRI se instituye en la máxima expresión de control de las masas y en una privilegiada arena de negociación política entre los sectores. Las demandas, e incluso las discrepancias generadas en las sociedad son llevadas al partido, y lo más frecuente es que la solución cobra cuerpo en los

⁹ Hernández Rodríguez, Rogelio "¿Del corporativismo a la contienda electoral?" en Relaciones corporativas en un periodo de transición, IIS/UNAM, México, 1992, p. 154.

puestos de elección popular.¹⁰

Formalmente las masas pueden disputar puestos políticos para influir en las decisiones y conseguir la satisfacción de sus requerimientos, en una palabra, tienen la posibilidad de ejercer el poder. De cumplirse el principio representativo, los sectores no tienen porque buscar en otros partidos la solución a sus problemas. Por lo que el Revolucionario Institucional tiene la seguridad de que en las campañas y en los comicios, cuenta con un ejército de priistas puestos a su disposición por las corporaciones.¹¹

No obstante, desde el fin del desarrollo estabilizador, los sucesivos regímenes no aciertan en la implantación de un nuevo modelo que termine con la crisis y haga posible el crecimiento. Incluso los mismos sindicatos y partidos políticos en general, pierden su protagonismo frente al Estado, ante la sociedad y sobre sus representantes.¹² Paralelamente las protestas sociales y las demandas por una mayor participación política se traducen en un claro cuestionamiento al sistema y a sus prácticas políticas.

La pluralidad que alcanza la sociedad a lo largo de la década de los ochenta, queda reflejada en los múltiples conflictos y

¹⁰ Ibidem., p. 155.

¹¹ Ibidem., p. 155.

¹² Esteve Díaz, Hugo Los movimientos sociales urbanos, ed. IPE, México 1992, p. 219.

disconformidades presentados por los actores sociales en respuesta a la falta de canales de expresión y a la crisis que desde 1982, marca el final de la ruta del viejo modelo hegemónico de Estado.

El movimiento más reciente en demanda de democracia se da en 1988. En el proceso electoral, ésta movilización sacude al sistema político mexicano que, por primera vez, se ve seriamente amenazado al registrarse la derrota del candidato por el PRI en varias partes de la República.¹³

Alrededor de la figura de Cuauhtémoc Cárdenas se genera un amplio movimiento social de corte político, al estructurar un frente electoral que articula a partidos y movimientos sociales preexistentes.¹⁴

MOVIMIENTOS SOCIALES

La insuficiencia del modelo corporativista define la falta de

¹³ La localización geográfica del cardenismo se implantó en el Distrito Federal, Michoacán, Morelos, Guerrero, Baja California, estado de México, y la zona de la Laguna. De acuerdo con datos oficiales, Cuauhtémoc Cárdenas ganó las elecciones en el D.F., Michoacán y Baja California. Una de las características de este movimiento es que la inconformidad viene desde el interior de la familia revolucionaria, lo que indica que las discrepancias dentro del Partido Revolucionario Institucional son más peligrosas que la oposición encarnada por la izquierda o la derecha.

¹⁴ Tamayo, Jaime "El neocardenismo y el nuevo estado" en El nuevo Estado mexicano. II. Estado y política, Ed. Nueva Imagen, México 1992, p. 113.
Lugo Chávez, Carlos Neocardenismo de la renovación política a la ruptura partidista, Ed. IPE, México 1989.

representatividad de intereses donde el vínculo de la sociedad con las instancias gubernamentales se deteriora ante la incapacidad del gobierno para distribuir los beneficios económicos y la declinación de la legitimidad del sistema y de sus líderes frente a sus agremiados. La prueba más clara de la declinación del corporativismo es el surgimiento de los llamados "nuevos movimientos sociales" cuya presencia urbana no logran incorporar a la sociedad en su conjunto, pero representan los intereses concretos de una parte de ella y no necesariamente todos aquellos que han quedado marginados del corporativismo.¹⁵ Se destacan por su habilidad para moverse en diversas direcciones y acordar en alianzas con movimientos, organizaciones o partidos políticos. Esto les permite evadir la acción estatal, porque pueden variar de objetivos y peticiones y, de este modo, pasar de la intermediación

¹⁵ El sector popular dentro de la división corporativa del PRI es uno de los sectores cuya participación dentro de las posiciones representativas en la Cámara de Diputados ha crecido significativamente, no sólo porque sus posiciones hasta 1985 sobrepasan más de la mitad de las posiciones priístas (60.7%), sino que con el acceso a las diputaciones de representación proporcional para el partido mayoritario, que se incluyen en la Ley electoral de 1986, su presencia sobrepasa en mucho a los otros dos sectores al aumentar 35 posiciones (217 en total) de la 182 que regularmente obtenía entre 1979 y 1985, a diferencia del popular, el sector obrero únicamente logra obtener en las elecciones de 1988, 12 posiciones más (58) a las anteriormente obtenidas (72 en 1985), mientras que el campesino sólo percibe tres más (75) que las obtenidas en 1985 (72). Como se ve el sector popular ha sido uno de los más favorecidos dentro de la planilla de posiciones electorales en el PRI, sin embargo, esos puestos han sido concedidos a candidatos que tienen su origen en el gobierno federal y en las administraciones locales sin llegar a incluir la presencia de los múltiples movimientos sociales que para ese tiempo eran innegables. (ver gráfica 1). Reyes del Campillo, Juan "El movimiento obrero en la Cámara de Diputados", Argumentos, núm. 9, abril de 1990, UAM/Xochimilco, p. 28.

de intereses a una forma limitada de representación electoral de los mismos, puesto que la fuerza del movimiento les permite orientar su voto no en función de las plataformas políticas, sino de las posibilidades de alcanzar objetivos circunstanciales.¹⁶

Es así como el proceso electoral se ve amenazado por ese voto útil emitido lo mismo por sectores corporativos afectados por las medidas gubernamentales, que por lo nuevos movimientos sociales, fieles sólo así mismos, y por los sectores medios, que carecen de organizaciones que los representen cabalmente.¹⁷

MOVILIZACIONES OBRERAS

Uno de los elementos que evidencia la insuficiencia del modelo corporativista mexicano es el descontento de la clase obrera expresado en movilizaciones, emplazamientos y huelgas características del sexenio delamadridista. Desde la puesta en práctica del PIRE en diciembre de 1982, los obreros externan sus inconformidades con la política económica instrumentada por el gobierno de Miguel de la Madrid, centrando sus peticiones, particularmente, en la política salarial y en el control de precios. La creciente oposición a las medidas de contención salarial, elevación de precios y tarifas públicas, reducción y eliminación de subsidios y liberación de controles de precios de algunos productos de consumo, generan el desarrollo de movimientos

¹⁶ Esteve Díaz, Hugo, op. cit., p. 22.

¹⁷ Hernández Rodríguez, Rogelio, op. cit., pp. 149-158.

de organizaciones obreras tanto independientes como las inscritas en el Congreso del Trabajo (CT). Tanto la Confederación de Trabajadores de México (CTM) como el CT utilizan el emplazamiento a huelga, incluso generalizado, como recursos de fuerza en la defensa de sus reivindicaciones corporativas.¹⁸

Uno de los hechos que sobresale al descontento de las corporaciones obreras es el referente a las posiciones asignadas a cada sector dentro de la Cámara de Diputados, desde 1979 a 1985 las posiciones del sector obrero se ven disminuidas al registrar índices del 24% sobre el 61% que obtiene el popular y 15% el campesino. Para 1988, la cifra es menor en tres puntos porcentuales y para 1991 esta cae nueve puntos en relación a las cifras de 1979-1985. En conjunto, el sector obrero ofrece una reducción del 25% al bajar sus posiciones de 75 en 1988 a 57 curules en 1991 (ver gráfica 1). La pérdida de las cuotas de los sectores priistas se debe principalmente a la derrota del PRI en 30 curules ante Acción Nacional y el Frente Democrático Nacional en 1988. Las organizaciones con mayores pérdidas fueron la CTM, la CROC y el

¹⁸ En mayo de 1983 se desata una oleada de movilizaciones convocadas por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, de igual forma el Sindicato Unico de Trabajadores de la Industria Nuclear, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Sindicato Unico Nacional de Trabajadores Universitarios estallan en huelga junto con algunas agrupaciones cetemistas, en fin tan sólo en 1983, según cifras oficiales, se registran 489 huelgas y 11926 emplazamientos.

sindicato minero.¹⁹

Los múltiples descontentos expresados por la sociedad mexicana, de alguna forma son canalizados en el marco de la Ley, aunque su aplicación no demuestra la eficiencia con la que el gobierno federal pretende soslayar tales inconformidades. El resultado de ello, es la pérdida de apoyo de un importante sector de la población corporativizada como son los obreros.

MOVIMIENTOS CAMPESINOS

La crisis de los años ochenta no solo afecta los intereses de la clase obrera, también los campesinos hacen sentir su presencia al manifestar sus inconformidades frente al modelo económico impuesto por Miguel de la Madrid Hurtado. En 1983 el Ejecutivo propone una reforma al artículo 27 constitucional, fracciones XIX y XX, en la que se reconoce el desequilibrio económico existente que afecta al sector primario. Con tales adiciones se pretende lograr la autosuficiencia alimentaria así como continuar con el principio revolucionario sobre el reparto y la tenencia de la tierra. Sin embargo, tales medidas no logran soslayar las inconformidades campesinas que a pesar de ser los más fieles al sistema, por su capacidad de voto en favor del partido oficial, también son afectados severamente.

¹⁹ Reyes del Campillo, Juan "Candidatos y campañas en la elección federal de 1991", en Las elecciones federales de 1991, UNAM/Miguel Angel Porrúa, México, 1991, pp. 144-151.

En cuanto a sus posiciones políticas, el sector campesino también, al igual que el obrero, resulta ser uno de los más afectados. En 1988 este sector obtiene 58 posiciones, mientras que para 1991 éstas disminuyen ocho curules al alcanzar únicamente 50 de las 350 posiciones asignadas en total al Revolucionario Institucional. Una de las organizaciones que ven disminuida su cuota en estos años es la Confederación Nacional Campesina con 39 puestos de representación en 1991, frente a 46 curules que solía recibir entre 1979 y 1985 y 56 en 1988 (ver gráfica 1).²⁰

Las principales demandas y presiones de este sector se pronuncian en contra de las alzas a los bienes de consumo básico y el transporte, a los precios de garantía, de la ineficiencia y la corrupción de los funcionarios agrarios, de los rezagos de los expedientes agrarios, y de la sindicalización de jornaleros y la represión en el campo, asimismo apoyan, los estímulos y subsidios a la producción agrícola, la dotación, la tenencia y restitución de tierras, entre otras. Dichas inconformidades se traducen en movilizaciones y marchas, que al igual que las expresadas por los obreros, manifiestan su descontento ante la austeridad a la que se ven sometidos por la misma situación de crisis.

EMPRESARIOS

A pesar de que el modelo planteado por Miguel de la Madrid para nuestro país busca dar fin a la concentración económica en manos

²⁰ Reyes del Campillo, Juan, op. cit., p. 147.

del sector público, la crisis que afecta al conjunto de la economía desde la década pasada junto con la estatización de la banca y la autoconciencia de las cúpulas empresariales dan lugar a que una porción de empresarios inconformes decididos a enfrentar abiertamente al gobierno e interferir de manera institucional, lleven sus inquietudes a la formación de una nueva cultura política del empresariado mexicano, iniciada ya desde 1975 con la creación del Consejo Coordinador Empresarial y acentuada por las filiaiones de empresarios hacia el partido opositor con mayores posibilidades de acceder al poder, el PAN.²¹

La intensión de la organización es la de presionar como grupos de interés lo suficientemente competentes para obtener beneficios o para promover ciertos intereses como actores en el "mercado político". La intensión de introducir a los empresarios en el campo político dentro de los sectores que conforman al PRI es evidente. Si entre 1979 y 1985 ese grupo representa el 7 por ciento del total de los candidatos del sector popular con 12 posiciones. En 1988 la representación de estos aumenta a 18 posiciones (18%) y en 1991 su presencia es innegable al doblar las curules que inicialmente obtenía al registrar un total de 25 posiciones que equivalen al 10

²¹ Algunos de ellos, incluso, llegan a ocupar puestos importantes dentro de la dirigencia panista -ese es el caso del dirigente del CCE (1981-1983), Manuel J. Clouthier quien fungió como candidato a la presidencia de la República en las elecciones de 1988 por Acción Nacional. Montesinos, Rafael "Empresarios en el nuevo orden estatal" en El Cotidiano, núm. 50 septiembre-octubre-1992, p. 111.

por ciento del total dentro del sector popular.²²

Sin embargo, las adiciones y reformas en materia económica, no son lo suficientemente convincentes para un grupo que comienza a perfilarse como uno de los más dinámicos en la participación de las políticas gubernamentales a seguir. La introducción de una economía mixta con la participación estatal, no responde a las intenciones empresariales para llegar a una economía de mercado sin la obstrucción que representa un Estado corporativo y "obeso" como lo es el mexicano. La estructura sectorial del PRI no responde a las necesidades cambiantes de la sociedad. La diversidad de intereses sobrepasan la capacidad organizativa y los sectores tradicionales son desplazados por los "nuevos movimientos sociales".

2. LAS LII Y LIII LEGISLATURAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

2.1 INTEGRACION

A pesar de que en 1977 se abren las posibilidades de competencia para nuevos partidos políticos, en los pocos casos en que no gana el PRI, son triunfadores el PAN y el PARM, mientras que los partidos de izquierda tienen escasas oportunidades de acceder a una diputación por mayoría.²³

²² Reyes del Campillo, op. cit., p. 149.
Luna, Matilde y Tirado, Ricardo El Consejo Coordinador Empresarial. Una radiografía, Ed. UNAM, México 1992, pp. 16 y 17.

²³ El PAN en 1979 obtiene cuatro diputados de mayoría, en 1982 sólo uno y en 1985 aumenta a nueve. El PARM es el único partido, a diferencia de Acción Nacional, que ha ganado diputados de mayoría:

Por ello, hasta 1985 los únicos espacios electorales federales abiertos a la participación de la oposición, después de la reforma de 1977, son las diputaciones de representación proporcional. El sistema de partidos opositores resalta abiertamente su incompetencia frente a la preponderancia de un partido que nace en el poder hasta necesitar del respaldo estatal para la gestación de su desarrollo.

La apertura electoral de 1977 le proporciona a la oposición los espacios mínimos de competencia política, pero su bajo desarrollo interno le impiden el crecimiento de su electorado durante los comicios a nivel local y sobre todo nacional. Sin embargo, la existencia de partidos de oposición, en nuestro país, conforma un factor de estabilización política para el sistema. En un principio, las fuerzas opositoras no logran constituir un reto electoral para el PRI ni una oposición política viable, no obstante, sí ofrecen un espacio para la disidencia y para el voto de protesta, al mismo tiempo que se mantiene la representación política al reconocer a los partidos políticos como entidades de interés público.

La ley de 1977 sirve como base para los comicios generales comprendidos entre 1979-1985. En ésta se establece un máximo de curules a través de dos métodos: diputados de representación proporcional y de mayoría relativa. En ella se condiciona el acceso

2 curules en Tamaulipas en 1985.

de los partidos a puestos de representación proporcional al instaurar un mínimo para aquellos que no logren alcanzar una votación mayor al tope establecido (1.5%). Es así como los partidos minoritarios se ven en la necesidad de competir entre ellos para alcanzar el suficiente porcentaje en el reparto de diputaciones de representación proporcional. En el cuadro 1 observamos que hasta 1985 los únicos partidos que tienen acceso a diputaciones a través del método de mayoría relativa son el PAN y recientemente el PARM quien llega a conseguir dos curules en las elecciones federales de 1985. Contrariamente a lo expresado por el primer cuadro, tenemos que en el segundo los resultados de las elecciones federales en ese mismo período, pero por el método de representación proporcional, la presencia de las minorías es un tanto más significativa. Podemos apreciar que aunque el PAN tiene una votación favorable éste está subrepresentado porque con 43.5% en 1979 obtiene 39 diputaciones, en 1982 gana 50 con el 59% y en 1985 consigue 32 con 47.4 puntos porcentuales. Por su parte, el PSUM que en 1979 obtiene 20 curules con el 18% de los votos, en 1985 sólo alcanza 12 con el 10%, igual número de curules que el PDM con sólo el 8.5% de la votación total. (ver cuadro 2).²⁴

²⁴ En 1985 el reparto es tan discrepante que el PAN, PDM, PSUM y PMT presentan una impugnación de toda la representación proporcional por considerar alterados algunos resultados a favor de "ciertos partidos", ya que se pensaba que el PRI no sólo no se conformaba con ser la mayoría sino que también elegía a la minoría que más le convenía a sus intereses partidarios. Los índices de proporcionalidad total del sistema para la Cámara de Diputados durante los años de 1979, 1982 y 1985 son de 97.7%, 92.1% y 89.4% respectivamente.

El arraigo de los partidos políticos opositores, incluyendo al PAN, resulta poco visible, es decir, su electorado apenas alcanza los márgenes establecidos por la Ley (1.5%). La presencia de las minorías políticas en el recinto cameral obedece más a la necesidad de legitimación del Estado que a la relación que éstos partidos guardan con la ciudadanía a la que representan.

Así, la LII legislatura se compone de seis partidos políticos; cuenta con la mayoría priísta al obtener 299 diputados de los 300 de mayoría relativa establecidos en la Ley. Por su parte, la oposición encabezada por el PAN sólo consigue un escaño por el método de mayoría relativa y 50 de representación proporcional, 10 para el PPS, 12 para el PDM, 17 para el PSUM y 11 para el PST, todos por el sistema de representación proporcional. El número total de curules asignadas a la oposición es de 101 diputados: 100 de representación proporcional y uno de mayoría relativa. (ver cuadros 1 y 2).

En tanto, la LIII legislatura tiene una composición un poco más "representativa". En principio, la Cámara se integra por ocho partidos de oposición y el partido mayoritario. Los primeros logran 11 diputados de mayoría de los 300 establecidos por ley y 100 más bajo el principio de representación proporcional, lo que suma un total de 111 escaños. El PAN y el PARM. por su parte, obtienen nueve y dos curules de mayoría respectivamente, contra 289 del PRI. En cuanto a los puestos distribuido por el principio de

representación proporcional, Acción Nacional se mantiene a la cabeza al obtener 32 curules, 11 para el PPS, 12 para el PDM e igual número para el PSUM y el PST, nueve para el PARM, seis para el PRT y el PMT, respectivamente. (ver cuadros 1 y 2).

En cuanto a su composición interna, la Cámara baja en la LII legislatura trabaja con 29 comisiones y tres comités, de los cuales la Ley orgánica del Congreso establece 22 comisiones para el dictamen legislativo con opciones de ampliarlas.²⁵ Tal hecho ilustra la notable expansión de las actividades de este cuerpo a lo largo de los cuatro trienios transcurridos desde la expedición de la Ley de 1979.²⁶

Sin embargo, la integración de cada una de las comisiones refleja la poca pluralidad con que participan sus miembros. Por ejemplo, en las LII y LIII Legislaturas ninguna comisión es presidida por algún partido de oposición. Además la mayoría de sus integrantes pertenecen al partido mayoritario. Ello se debe en parte, al hecho de que la Gran Comisión es la encargada de proponer a los integrantes de cada una de éstas, así como la creación de nuevas comisiones. Por otra parte, la composición de las comisiones

²⁵ En esta legislatura se suman siete, mientras que en la LIII se adicionan una más a las anteriormente establecidas.

²⁶ Se debe tomar en cuenta que algunas comisiones son resultado de situaciones coyunturales, por lo que tienen un carácter transitorio. Tal es el caso de la comisión de Reconstrucción del Palacio Legislativo, que una vez alcanzado su cometido, desaparecen.

es votada por mayoría, por lo que se ve disminuida la capacidad integradora de los partidos minoritarios a éstas. Tal hecho indica que el trabajo al interior de las mismas no sólo está presidido por la mayoría sino que, las propuestas de la oposición no logran sobrepasar los obstáculos del dictamen de la mayoría priísta.²⁷

De esta forma, mucho del trabajo legislativo propuesto por la oposición o incluso por el mismo PRI permanece mermado ante la evidente supremacía del Ejecutivo respecto a su capacidad para colocar iniciativas y hacer que estas sean votadas favorablemente en detrimento de las enmiendas propuestas por los distintos grupos políticos de la asamblea representativa.

2.2 TRABAJO LEGISLATIVO

Desde 1917 hasta 1992 se han efectuado 250 reformas y adiciones significativas en la Constitución mexicana. Sus cambios son reflejo de coyunturas políticas y relaciones de poder que se sucedieron en las diferentes etapas del Estado mexicano. Así lo evidencia la enorme cantidad de enmiendas y adiciones propuestas a la Constitución y disposiciones legales emitidas durante el primer mes de gobierno del presidente Miguel de la Madrid. En ese momento las

²⁷ Por ejemplo, de un total de 316 iniciativas propuestas en la LII legislatura, 147 continúan en comisiones, es decir, el 46.5% no logran pasar la barrera del dictamen. Mientras que, en la LIII legislatura de un total de 490, 291 quedan sin efecto alguno, lo que representa el 59.4% de las iniciativas que no logran alcanzar sus objetivos. (ver cuadro 1)

contradicciones acumuladas durante el desarrollo del estado de bienestar a la mexicana se expresan plenamente. Se inicia un nuevo período por frenar la crisis económica a partir del impulso gubernamental para avanzar hacia un nuevo orden estructural (ver cuadro 3).²⁴

La administración de Miguel de la Madrid visualiza los problemas que se derivaban de la dinámica legislativa, por tal motivo implementa tres medidas fundamentales a efecto de planear la actividad legislativa: estructurar la dirección general de asuntos jurídicos de la presidencia para ser la encargada de la coordinación y apoyo para el cumplimiento del programa legislativo del Ejecutivo federal; crear la comisión de estudios jurídicos, formada por los directores de las unidades jurídicas del sector central de la administración pública federal para funcionar como órgano de apoyo y coordinación de las actividades jurídicas del gobierno federal, y señala el 30 de junio como fecha límite para la presentación del programa legislativo del gobierno federal, con el propósito de remitirlo al Congreso a más tardar a la apertura de sesiones del 10 de septiembre.

El primer paquete de reformas constitucionales es anunciado en el marco de campaña de Miguel de la Madrid al invocar la renovación moral de la sociedad. Ante esto se modifican 16 preceptos

²⁴ Bolívar Espinoza, Augusto y Bonifaz Moreno, Luis Antonio F. "Las reformas constitucionales", en El Cotidiano, UAM-Azcapotzalco, núm. 50, septiembre-octubre de 1992, p. 37.

constitucionales sobre la responsabilidad de los servidores públicos, las cuales tienden a atacar la corrupción. Al mismo tiempo se promueve la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública, que modifican nombres y funciones de las Secretarías de Estado, donde se destaca la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, así como la expansión de las atribuciones a la Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Gobernación.²⁹

Un paso más trascendental son las reformas a los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales, que prácticamente dan forma a un subcapítulo económico en la Constitución mexicana. Con dichas reformas se definía el papel del Estado en cuanto a su intervención respecto al desarrollo económico del país, asimismo se instituyó el Sistema de Planeación Democrática a fin de sujetar y organizar la gestoría del Estado a los objetivos y prioridades establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo.

En materia política, durante la toma de posesión de Miguel de la Madrid Hurtado se convoca al pueblo mexicano a emprender una labor de Renovación Nacional, la cual marca el inicio de un cambio a nivel institucional en el que se propone la renovación política del país. Para ello, el Ejecutivo llama a la ciudadanía a sumarse

²⁹ Ibidem., p. 39.

al esfuerzo reformista iniciado por éste a partir de la segunda mitad de su administración, a través de consultas, foros y reuniones a nivel regional y nacional que sirven a la creación de una nueva Ley electoral; a la propuesta sobre la descentralización de los municipios (artículo 115 Constitucional), y a la instauración de la Asamblea de Representantes en el Distrito Federal como las más importantes en materia política.

Entre julio y agosto de 1986, el gobierno federal lanza una convocatoria para la organización de audiencias públicas encargadas de llevar a cabo la renovación electoral. En ellas, se tocan cinco puntos principalmente: 1) integración de la representación política; 2) partidos políticos nacionales; 3) órganos y procesos electorales; 4) padrón electoral, y 5) contencioso electoral.

Las conclusiones de las audiencias se exponen en la Iniciativa de Reforma Constitucional enviada al Congreso de la Unión para su estudio y verificación respecto a la reforma a los artículos 52, 53, 54, 56, 60 y 70 constitucionales, así como la destinada a establecer un nuevo Código Federal Electoral (CFE) sustituto de la LFOPPE.

Lo aprobado por el Congreso de la Unión en 1986 da paso a la reforma de la Constitución (en sus artículos 42, 53, segundo párrafo, 54, primer párrafo y fracciones II, III, IV, 56, 60 y 77 fracción IV), y posteriormente a la expedición del Código Federal

Electoral de 1987 (promulgado el 12 de febrero de 1987).

El Código mantiene a grandes rasgos los mecanismos que la Ley de 1977 había exigido, sin embargo en cuanto al registro, el CFE suprime la modalidad del registro condicionado; amplía los derechos de los partidos así como sus obligaciones; da acceso de manera permanente a los partidos políticos a la radio y a la televisión; se amplía y regula la financiación pública más no la privada, por lo que no contempla la obligación de los partidos políticos a transparentar y hacer público el financiamiento al que son acreedores; toma en consideración a las asociaciones políticas nacionales cuya finalidad es dar cabida a corrientes políticas nacientes, incipientes, que no son lo suficientemente fuertes en términos electorales para tener acceso al sistema de partidos al no llenar los requisitos que la Ley demanda. En cuanto a los controles, la Ley da la oportunidad de que las decisiones de la Comisión Federal Electoral sean rebatidas ante el Tribunal de lo Contencioso Electoral -órgano de reclamo electoral que sustituye a la Suprema Corte de Justicia para las resoluciones de la instancia calificadora de éstas- mediante el recurso de apelación más no de amparo, que no es funcional en materia política; se amplía el número de diputados plurinominales a 200 y se mantienen los 300 elegidos de acuerdo al sistema de mayoría; se limita al partido mayoritario a no tener más de 350 de las 500 curules ya establecidas, es decir, se contempla un tope del 70% del total de los miembros de la Cámara, y se da la oportunidad al partido con el

mayor número de votos la posibilidad de alcanzar la mayoría absoluta en el recinto, donde si bien el partido que resultara ser el mayoritario tiene dicha limitación no pierde su carácter como tal, porque aún cuando no alcance el número de diputados de mayoría relativa, tendrá derecho a un número de legisladores de representación proporcional que le dé la mayoría absoluta.

La intención de la enmienda es clara, la ampliación del número de diputados de representación proporcional (200) beneficia, de alguna manera, a los partidos minoritarios pero también al partido oficial ya que la ampliación del método establecido en el artículo 54, le concede el derecho a la representación proporcional, lo que neutraliza cualquier amenaza al poder real del PRI. En la fracción IV, inciso a) de ese artículo se dispone el supuesto de que, si algún partido que obtuviera el 51% o más de la votación nacional y su número de constancias de mayoría relativa significasen un porcentaje del total de la Cámara inferior al porcentaje de votos, tendría derecho a participar en la distribución de diputados de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos. Para poder participar en el reparto de diputado por este método, el partido político aspirante debería cumplir con dos principios previamente: 1) participar con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales, y 2) obtener un porcentaje mínimo del 1.5% de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones

plurinominales, aumentando éstas a cinco (reforma al artículo 53 constitucional).

Las limitaciones a tal reparto son el establecimiento de que ningún partido tendría derecho a que le reconozcan más de 350 diputados, aún cuando hubiese registrado un porcentaje mayor de votos. Pero en caso de no sobrepasarlos, la ley advierte que si ningún partido obtiene más de la mitad de los miembros por ambos principios, al que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 35% de la votación nacional, le serán otorgados diputados de representación proporcional en el número necesario hasta alcanzar la mayoría absoluta, es decir, a pesar del aumento en el número de diputados y el acceso de las minorías a éstos, el PRI tendría asegurada la mayoría absoluta en el recinto y así gobernar plenamente al interior de éste, ya que el trabajo dentro del mismo únicamente se rige por el principio de mayoría dejando de lado la introducción de las minorías en el procedimiento legislativo.³⁰

Otra de las enmiendas que afectan directamente el trabajo

³⁰ Tales modificaciones dieron paso a la expedición del Código Federal Electoral en 1987. Sin embargo, la Ley Orgánica del Congreso General así como su reglamento continúan en la espera de su renovación.

Andrade Sánchez, Eduardo "Reformas constitucionales en materia electoral", en Reformas constitucionales y modernidad nacional, ed. Porrúa y Fundación Cambio Siglo XXI, México 1992, pp. 54-57.

Núñez Jiménez, Arturo El nuevo sistema electoral mexicano, ed. FCE, México 1991, p. 67.

Cárdenas Gracia, Jaime F. Crisis de legitimidad y democracia de los partidos políticos, ed. FCE, México 1992, p. 192.

legislativo en la Cámara de Diputados se refieren a las modificaciones de los artículos 65 y 66 de la Constitución. Tales enmiendas aumentan a dos los períodos ordinarios de sesiones por cada año de ejercicio Constitucional del Congreso de la Unión, donde el primero se inicia a partir del 1º de noviembre y concluye el 31 de diciembre y el segundo, se instala a partir del 15 de abril hasta el 15 de julio, es decir, el Legislativo federal cuenta con cinco meses como máximo para llevar a cabo sus funciones. Con la modificación al artículo 65, en consecuencia, la fecha en que el titular del poder Ejecutivo debe presentar el informe sobre el estado que guarda la administración de la nación, queda modificado ya que el artículo 69 advierte que dicho informe será presentado a la apertura del primer período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión.

Otras reformas importantes en durante el sexenio de Miguel de la Madrid las constituyen las referidas al artículo 115, las reformas al Distrito Federal -artículo 73 y otros que inciden en la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal-, reformas de carácter judicial -artículos 21, 20, 106, 107, 17, 46, 115, 116, 94, 101 y 104-, las reformas a los poderes Legislativo y Ejecutivo -artículos 78 y 79-, Congreso de la Unión -65, 66 y 69-, y los criterios de política exterior (artículo 89). En cuanto a los derechos sociales tenemos al 4o sobre salud y vivienda; al 123 sobre la fijación de salarios mínimos y el 27 sobre protección al

equilibrio ecológico." (Ver cuadro 3).

Las enmiendas afirman el incremento de la labor legislativa en los últimos años, no sólo por la gran cantidad de iniciativas enviadas por el Ejecutivo, sino también por las presentadas por los miembros de la Cámara de Diputados, quienes conforme a los datos proporcionados por los mismos, empiezan a incursionar en la problemática gubernamental de nuestro país.

La crítica discursiva de los partidos de oposición se centra en el terreno de la economía, principalmente, en la que manifiestan su inconformidad ante los ajustes económicos de la llamada Renovación Nacional, aduciendo que en la práctica, tales medidas no hacen sino depositar en las clases trabajadoras todo el peso de la crisis y en cambio, favorecen a los grandes monopolios.

Las demandas y críticas propuestas por los partidos opositores respecto a la conversión gubernamental pueden ser divididas en dos ámbitos principalmente, el de la "izquierda" y el de la "derecha", respecto al primero tenemos: impulsar una profunda reforma fiscal que grave las utilidades del capital; derogar el impuesto al valor agregado; eliminar los subsidios a las empresas privadas; establecer controles a la inversión extranjera; romper con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y declarar la moratoria; establecer

" Bolívar Espinoza, Augusto y Bonifaz Moreno, Luis Antonio F., op. cit., pp. 36-43.

el control generalizado de cambios; nacionalizar las industrias alimentaria, químico-farmacéutica y el comercio exterior; incrementar las partidas del gasto público destinadas a educación, salud, vivienda, transporte público, y demás renglones del gasto social; reformar la estructura institucional y jurídica del gobierno; democratizar al Distrito Federal a través de la elección popular del gobierno capitalino; sanear el poder judicial y la elección de los ministros y jueces que contribuyen al poder; desaparecer el presidencialismo; crear un organismo calificador de los resultados electorales que mantenga absoluta independencia del poder Ejecutivo; liberación de los presos político; respeto estricto a la democracia sindical; alto a la política de despidos; derogar la requisita y la facultad de declarar inexistentes las huelgas; implantar la escala móvil de salarios; reformar la Ley Federal del Trabajo para favorecer a los sindicatos; introducir el salario remunerado y la semana laboral de 40 horas con pago de 56; derogar el amparo agrario; sindicalizar a los jornaleros y peones agrícolas; reducir los límites de la pequeña propiedad agrícola y ganadera y la constitución de ejidos colectivos; fijar los precios de garantía remunerados para el pago de los campesinos; canalizar créditos a ejidatarios, comuneros y a campesino organizados; reducir las rentas y su congelación definitiva; llevar a cabo una reforma urbana radical; otorgar vivienda digna para los trabajadores, y preservar el medio ambiente, entre otras.³²

³² Basáñez Miguel, op. cit., pp. 88-90.

Por su parte, los planteamientos discutidos por la "derecha" consisten en: promover el incremento y ampliar el capital nacional, como alternativa para superar la crisis y garantizar la supervivencia de la unidad nacional; eliminar las barreras de libre flujo del comercio y del capital; liberalizar o privatizar a las empresas públicas; condicionar y delimitar la intervención económica del sector público; articular y contener las demandas de reivindicación social de los trabajadores y, hacer la transformación gradual del sistema político mexicano, en un sistema bipartidista entre el PRI y el PAN que evite al aparato estatal funcionar de manera monolítica.³³

En la presentación de propuestas legislativas, los hechos recientes en el quehacer político confirman que el Congreso mexicano, fundamentalmente en lo que se refiere a capacidad de iniciativa y a su independencia de acción, la Cámara de Diputados es una institución crecientemente vigorosa, por ejemplo, en la LII Legislatura, con cinco partidos de oposición y el partido mayoritario, el conjunto de fuerzas políticas presentan un total de 128 iniciativas lo que equivale al 40.5% del universo presentado en ese período (316), mientras que el Ejecutivo le sigue muy de cerca con 122 propuestas presentadas (38.6%), el Senado se mantiene en tercer lugar con 58 iniciativas (18.3%) y los Congresos Locales son escasamente propositivos al presentar un total de ocho iniciativas (2.6%) a lo largo de la LII Legislatura. En los dos primeros

³³ Tamayo Jaime, Aziz Alberto, op. cit., pp. 91-93.

períodos la Cámara de Diputados se mantiene por debajo de las propuestas del Ejecutivo, pero para el tercer período su presencia es evidente al registrar más del 50% del total de las presentadas (131). (ver cuadro 4).

En la LIII Legislatura, el dominio de la Cámara de Diputados en cuanto a la presentación de iniciativas es evidente, no sólo porque en todos los períodos la asamblea representativa sobrepasa a las iniciativas presentadas por el Ejecutivo sino que en el tercer período su presencia casi es del 70% respecto a los demás órganos gubernamentales al presentar un total de 163 iniciativas frente a 50 del Ejecutivo, 29 del Senado y 2 del Congreso Local. En total, la Cámara de Diputados aumenta a casi 20 puntos porcentuales respecto a la Legislatura anterior, en cambio, el Ejecutivo retrocede con 10 puntos porcentuales, el Senado aumenta ligeramente, mientras que los Congresos Locales ven su declinación propositiva al obtener 0.5% del total. (ver cuadro 5)

Los resultados anteriores son bastante halagadores para un organismo que pasa por una severa crisis de efectividad y representatividad de intereses. Sin embargo, si observamos más detenidamente el proceso que siguen toda esa cantidad de propuestas presentadas ante el pleno, tenemos que el gran perdedor es la Cámara de Diputados, porque una gran cantidad de sus iniciativas son desechadas o "congeladas" en el momento del proceso legislativo. Por ejemplo, durante las LII y LIII Legislaturas, más

del 90% de las propuestas de los diputados quedan sin efecto en ambas legislaturas. Contrario a esta situación, se encuentran el Ejecutivo y la Cámara de Senadores quienes logran acomodar la mayoría de sus proyectos de ley. Este hecho se explica por la preferencia que reciben las iniciativas del Ejecutivo sobre cualquier otra y por el apoyo de la mayoría así como el de los partidos "satélites" favorecidos con posiciones políticas por el gobierno federal. Por ejemplo, si observamos el número de iniciativas aprobadas y no aprobadas de acuerdo a su origen tenemos que durante la LII Legislatura los diputados logran colocar 24 iniciativas (11.9%), el Senado 58 (28.7%), el Ejecutivo 118 (58.4%) y el Congreso Local sólo 2 (0.9%) de un total de 202 iniciativas aprobadas en ese período. En tanto, las no aprobadas favorecen a los diputados con 104 (91.3%), seis para los Congresos Locales (5.2%) y cuatro para el Ejecutivo (3.5%), (el Senado coloca el 100% de sus iniciativas) de un total de 114 iniciativas no aprobadas. (ver cuadro 6).

Por su parte, la LIII legislatura, con la participación de nueve partidos políticos, en conjunto presentan 291 propuestas, de las cuales, diez son aprobadas, o sea, el 4.9% de éstas son aceptadas, de un total de 206, mientras que 281 se abortan, o sea el 99% de un total de 284. (ver cuadro 7).

Asimismo se observa que los miembros de la mayoría priísta en el Congreso durante la LIII Legislatura presentan serias

discrepancias respecto a las líneas trazadas por la administración delamadridista, tal hecho se evidencia en el tercer período ordinario de sesiones de esa Legislatura donde el PRI presenta un total de 48 iniciativas de las cuales dos son aprobadas y el resto queda sin efecto, lo que indica que las propuestas presentadas no provienen del Ejecutivo, sino que éstas son expuestas como cualquiera de los otros partidos políticos representados en el recinto legislativo. (ver cuadro 8). Lo anterior confirma que los legisladores de la mayoría priísta en ambas cámaras han sido durante la LIII legislatura, autores de iniciativas "propias" sin la aprobación o consentimiento del Ejecutivo para su realización o incluso, son iniciativas no viables para los intereses gubernamentales, ello provoca el rezago de sus propuestas en comisiones.

En cuanto a la participación de los grupos parlamentarios de oposición tenemos que uno de los partidos que ha tenido un vertiginoso repunte legislativo ha sido el PAN, quien figura en primer lugar con porcentajes que van del 17.96% en la LII Legislatura a 27.83% en la LIII del total de iniciativas presentadas, le sigue el PRI con un promedio del 14.84% en la LII y aumenta su promedio a 24.34% en la LIII. En cambio partidos como el PPS que inicialmente presenta un promedio de 15.62% respecto al total de iniciativas presentadas por los diputados, disminuye hasta alcanzar 6.87% en el siguiente período, igual ocurre con el PSUM, el PST y PDM e incluso con aquellas iniciativas presentadas por las

diversas fracciones parlamentarias donde esta última presenta un promedio del 11.71% y termina con 2.40%, lo que nos muestra la falta de acuerdos parlamentarios entre las fuerzas políticas de la oposición (ver cuadro 9).

En contraposición, el PAN también ha sido uno de los más afectados por el dictamen de la mayoría priísta, porque a pesar de la gran cantidad de iniciativas expuestas ante la Cámara, sus propuestas no logran sobrepasar las barreras del dictamen en comisiones. Los resultados en la primera mitad del sexenio son: 22.11% para Acción Nacional y 19.23% para el Popular Socialista, 18.26% para el PSUM, 17.30% para el PST, 13.46% para el PDM, 8.65% para el PRI y 0.96% para las fracciones parlamentarias. Mientras que en la segunda legislatura durante el sexenio de Miguel de la Madrid, la posición de los rezagos legislativos queda modificada, al ocupar el primer lugar el PAN con 28.46% seguido del PRI con 23.84% y el tercer lugar lo ocupa el PARM con 19.92% respecto al total de iniciativas que no logran sobrepasar las barreras del dictamen (ver cuadro 8).

La LIII legislatura se distingue no solo por aglutinar a diez partidos políticos, sino que es en ésta donde la presencia del PRI es menor, pero también donde el trabajo legislativo realizado por los diputados es rechazado casi en su totalidad, incluyendo las iniciativas presentadas por el Revolucionario Institucional, lo que indica que la relativa independencia que en esos momentos guardan

los legisladores priistas ante el jefe del Ejecutivo, forma parte de la protesta priista ante los cambios realizados por este último. Sin embargo, la fortaleza ejecutiva prevalece gracias a la subordinación de algunos priistas que logran unir sus fuerzas con otros partidos "satélites" y rechazar muchas de las propuestas presentadas por los miembros del grupo parlamentario del PRI.

Hemos analizado el trabajo y la producción legislativa al interior del órgano representativo, lo que muestra los defectos que una ley y un reglamento obsoletos generan al interior del recinto, sobretodo, por la dificultad que representa un principio de mayoría como sistema para adoptar resoluciones. Por ello la oposición ha tenido que formular acuerdos conjuntos para hacer prosperar sus iniciativas. Sin embargo, tales acuerdos no han funcionado del todo bien, las querellas internas entre los miembros de los partidos residentes, así como las ideas diametrales que representan cada uno de ellos y el principio de voto en una sola dirección, han evitado la conformación de una oposición fuerte capaz de echar abajo la imposición ejecutiva a los integrantes del partido mayoritario, que como observamos ni siquiera ellos han sobrepasado sin dificultad las consecuencias del presidencialismo, remarcado por la disciplina de voto a la que están sujetos, representando así los intereses de una facción partidista y no los de una sociedad por la que fueron elegidos.

3. ELECCIONES FEDERALES DE 1988

Una de las primeras pruebas en las que se ve sometido el Código Federal Electoral y en la que se cuestiona la falta de representatividad es la correspondiente a la contienda general de 1988, proceso en el que se eligen a 500 diputados, 64 senadores de los Estados y Distrito Federal y al Presidente de la República.

El marco en el que se mueven los actores políticos es importante por los cambios producidos en ellos, por ejemplo, el PAN que durante años había jugado el papel de oposición leal, ahora se radicaliza primero con la elección de Luis H. Alvarez al frente del partido y después con el nombramiento del empresario Manuel J. Clouthier. En la Convención Nacional de Acción Nacional en la que se designa al candidato presidencial para representar al PAN, se privilegia la táctica del uso de la resistencia civil así como la defensa del voto colocados en el discurso y estrategia utilizada por el PAN en la campaña del exdirigente empresarial.

Por lo que toca a la izquierda, el PMS, producto de la fusión de varias organizaciones como el PSUM y el PMT principalmente, postula inicialmente a Heberto Castillo como el abanderado de su partido con un claro tono antisistema. La resistencia civil es uno de los estandartes acogidos por su institución política. Pero finalmente, la postulación de Cuauhtémoc Cárdenas lleva a declinar la de Heberto Castillo en favor de la del exgobernador michoacano.

El PRT, en tanto, postula nuevamente a Rosario Ibarra de Piedra con su ya tradicional tono radical antisistema de resistencia y desobediencia civil, y deja sentir un ambiente impositivo frente a sus seguidores, al expulsar de su partido a un grupo de militantes que sostienen la conveniencia de postular como candidato a Cuauhtémoc Cárdenas.

Por su parte, el PRI también presenta signos de cambio en cuanto al rumbo ideológico a seguir por éste. El acontecimiento que conmociona la estructura, la actividad y el papel político-electoral del Revolucionario Institucional es la aparición de un movimiento contestatario interno con vistas a la sucesión presidencial de 1988.

En efecto, desde el mes de agosto de 1986 se expresa una corriente denominada democrática, integrada por priistas como el exgobernador de Michoacán Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, y un expresidente del mismo partido, Porfirio Muñoz Ledo.

Dicho movimiento centra sus actividades en torno a la demanda de democratizar los procedimientos de selección de candidatos, en especial para la presidencia de la República, y formular una severa crítica a la política económica del gobierno.

La Corriente Democrática presenta una propuesta para integrar a la plataforma electoral del PRI que se establecería en su XIII

Asamblea General, la propuesta consta de 60 puntos sobre política en diversos aspectos de la vida nacional. En dicha propuesta la Corriente critica la política seguida por Miguel de la Madrid en el sentido del abandono de los principios de la Revolución Mexicana, por lo que se trata de impedir la sucesión de tal situación. Ante ello, el destape del "tecnócrata" Salina de Gortari, sella la ruptura de ese grupo interno para dar paso a la renuncia de sus miembros, de donde Cuauhtémoc Cárdenas decide lanzar su candidatura a la Presidencia de la República.

La postulación de Cárdenas modifica la composición del marco partidario en las elecciones del 6 de julio de 1988. La marca aglutinadora del Frente Democrático Nacional hace declinar la candidatura presidencial de Heberto Castillo del PMS y apoyar a Cárdenas. La alianza con la Corriente manifiesta la consagración de las izquierdas hacia posiciones antisistema, que por la vía electoral descalifican al partido oficial en cuanto al reclamo generalizado, sobre todo por la política económica seguida por la administración delamadridista.

Es así como el candidato presidencial del PRI, enfrenta las elecciones en un ambiente de hostilidad frente a la oposición y de rechazo generalizado de la ciudadanía, sobre todo la urbana, quien refrenda su descontento con la ola de movilizaciones y mitines que se llevan a cabo después de la segunda mitad del sexenio delamadridista. Así Salinas de Gortari se convierte en el primer

candidato a la presidencia de la República lanzado por el partido oficial sin apoyo adicional de otros partidos.

El marco general para el partido oficial es preocupante, no sólo las medidas económicas tomadas por el gobierno de Miguel de la Madrid lo llevan hacia su desgaste tanto interno como externo, sino que la ruptura del consenso político entre las élites partidarias del gobierno y de la oposición, así como la crisis de legitimidad sufrida por el Revolucionario Institucional, son las principales causas de las movilizaciones de amplios sectores del electorado que votaron en contra de éste.

Al final del proceso, el partido oficial conserva, con muchas dificultades la presidencia de la República.¹⁴ Al sostener una mayoría casi absoluta con 60 de 64 escaños en el Senado de la República y logra sobrepasar los márgenes de representatividad en la Cámara de Diputados al obtener 260 escaños de 500 que la componen. Sin embargo, tales resultados llegan a ser los peores de la historia del Revolucionario Institucional, que si bien ya se observaba una baja en su votación, la caída porcentual de éste es inusitada: 15% respecto al último comicio federal y 20% respecto a la anterior presidencial.

¹⁴ Los resultados a la presidencia de la República favorecen al candidato oficial con la mitad de los votos registrados (50.74%), Cuauhtémoc Cárdenas del Frente Democrático Nacional se mantiene en segundo lugar con 31.06% y el candidato panista Manuel J. Clouthier queda en tercer lugar con 16.81%.

La oposición obtiene un incremento inusitado en los votos registrados por ésta, 300% respecto a los obtenidos en elecciones pasadas. Por ejemplo, en las elecciones federales de 1982 para elegir representantes camerales, todos los partidos ubicados a la izquierda del PRI alcanzaron sólo el 10.83% mientras que en 1988, los cuatro partidos aglutinados alrededor del FDN obtienen 29.1% de los sufragios totales.

La composición de la Cámara baja se ve afectada por el aumento en el número de diputados de mayoría relativa obtenidos por la oposición, logran el reconocimiento de 67 de los 300 distritos electorales de mayoría, siendo 38 para el PAN y 29 para el FDN.

La votación para los partidos políticos es bastante localizada, ya que en las zonas rurales, el Revolucionario Institucional conserva casi el 100% de su votación -excepto en los estados de México, Michoacán, Morelos y Baja California Norte. A nivel urbano la votación para la oposición aumenta en detrimento de la del partido oficial. De los 300 distritos electorales, 117 son clasificados como urbanos y representan el 39% del total, de éstos la oposición logró obtener 66, es decir, el 56.4% del territorio urbano, mientras que el PRI gana 51 que representa el 43.5 por ciento.

Los resultados arrojados por los comicios federales en 1988 dan cuenta de la presencia de varios fenómenos, que si bien las

tendencia de las elecciones pasadas ya vislumbraban, no contemplan la precipitación de los resultados obtenidos en esas elecciones. El desenlace causa conmoción y controversia al destacar la aparición de una nueva era por la que el sistema político mexicano transitaría, necesariamente, hacia nuevas formas de competencia política, cuya exigencia sería un punto importante en la búsqueda de la democracia nacional.

Finalmente la tendencia a la baja de la votación del partido oficial no sólo se debe al aumento de los votos hacia la oposición sino que a lo largo de la vida electoral en nuestro país el fenómeno del abstencionismo a marcado una ruta ascendente tanto a nivel federal como estatal. Los niveles de abstención van del 30% al 50% respecto al número de empadronados, tomando en cuenta que los comicios presidenciales son regularmente más concurridos que las elecciones trianuales. El porcentaje más alto es el registrado en 1985 con 50.5% y el más bajo es en 1961 con el 31.5 por ciento. En las elecciones presidenciales de 1988 el grado de abstención disminuye en 2.9%, sin embargo, considerando la totalidad de empadronados que en 1988 es de 38 074 926 habitantes en edad de votar, los sufragios registrados en las elecciones de diputados y de presidente son de 18 054 621 (47.42%) y 19 145 012 (50.28%) respectivamente.³⁵

³⁵ Aziz Nassif, Alberto y Molinar Horcasitas, Juan "Los resultados electorales", en Segundo informe sobre la democracia. México el 6 de julio de 1988, ed. Siglo XXI, México, 1990, p. 147.

El escenario económico, político y social es importante en la articulación y comportamiento de la Cámara baja, ya que como órgano receptor de las inconformidades y demandas de la sociedad, vino a desarrollar un marco nunca antes registrado en esa institución, no sólo por la pluralidad de sus integrantes sino por la cantidad de trabajo legislativo ejercido por sus miembros y la polémica registrada entre éstos. De ahí que a pesar de la gran cantidad de iniciativas que acostumbradamente el Ejecutivo envía al recinto legislativo, y en especial en el período de Miguel de la Madrid. El avance queda registrado en un momento en que la oposición aparece como un ente real dentro del escenario del sistema político mexicano.

CAPITULO TERCERO

III. LA LIV LEGISLATURA EN EL MARCO DE LA MODERNIDAD NACIONAL

Los resultados arrojados por las elecciones generales de 1988, modifican la composición del sistema de partidos mexicano, por la entrada de un importante número de partidos de oposición en la arena legislativa como resultado de la gestación del descontento social de la década pasada. El reclamo social ante la crisis, y la necesidad de cambio en las reglas electorales hacia formas más democráticas de parte de las fuerzas políticas, son temas que sobresalen en los primeros años del gobierno salinista.

Durante sus primeros tres años de gobierno, Carlos Salinas de Gortari intenta recuperar la legitimidad perdida de su gobierno y su partido, así como reanimar a la economía. Para ello, emprende un programa de modernización para el país, el cual queda plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo. Sus objetivos centrales son: defender la soberanía y promover los intereses de México en el mundo; ampliar la vida democrática; recuperar el crecimiento con estabilidad de precios y elevar productivamente el nivel de vida de

los mexicanos.

En ocasión de su primer informe de gobierno, Carlos Salinas, formula las razones y las medidas de su administración para avanzar en la modernización y reformar al Estado. La justificación de tal reforma se sustenta en dos vertientes principalmente: la transformación de la sociedad y la amplitud de sus demandas al aparato estatal. Por lo que toca a la reforma, ésta se justifica por la incapacidad de acción del Estado, debido a su "rigidización ante el cambio y escasa capacidad de convocatoria colectiva hacia un fin de interés nacional". La crítica se da en razón de un Estado propietario, quien se ve imposibilitado para actuar "ante el incremento de las necesidades de una población en rápido aumento, ante una planta productiva sobreprotegida y poco competitiva, ante la demanda de mayor calidad de bienes y servicios, ante la exigencia de más transparencia entre las relaciones del Estado con la sociedad, y todo ello, en medio de una crisis fiscal sin precedentes".¹

La propuesta va encaminada a la transformación de las estructuras económicas y al papel del Estado en dicha transformación, misma que dice sustentarse "en el espíritu original de la Constitución de 1917", lo que implica asegurar su continuidad hacia el futuro así como modificar sus doctrinas y hábitos de

¹ Salinas de Gortari, Carlos "Reformando al Estado", en Nexos, núm. 148, abril de 1990, pp. 27-32.

pensamiento.

Ante tal situación, modernizar a México para hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales supone, a juicio del gobierno, la adaptación de las estructuras económicas a las condiciones cambiantes del país y a las tendencias de la economía mundial, del sector público un núcleo más "eficiente" en sus obligaciones legales y compromisos populares, es decir, contar con un aparato productivo más competitivo en el exterior, lo que implica innovación y adaptación tecnológica. Todo ello indica la necesidad de reducir la inflación a niveles compatibles con la estabilidad cambiaria en el marco del equilibrio de la balanza de pagos, aumentar la inversión pública de manera importante en algunos renglones estratégicos y prioritarios en los que se ha quedado rezagada y recuperar el crecimiento económico de los próximos años.²

En el ámbito político, la reforma del Estado reconvierte necesariamente los términos y la ideología de la Revolución Mexicana, a la vez que reinterpreta algunos artículos constitucionales y los conceptos manejados por la cúpula política. Por otra parte, la figura presidencial se sobreevalúa y refuerza extraordinariamente a través de una política de comunicación que exalta los logros del gobierno. Su papel crece a medida que la

² Vázquez Arroyo, Francisco La modernización del Estado, Ed. El Caballito, México 1991, pp. 27-29.

reforma se implanta. Se trata de una estrategia en la que el poder centralizado en el Ejecutivo hace difícil cualquier contrapeso respecto a otras instituciones.

En el ámbito de la vida democrática de nuestro país se fijan como base cuatro líneas fundamentales: 1) preservar el estado de derecho y la seguridad nacional; 2) perfeccionar los procesos electorales y ampliar la participación política; 3) modernizar el ejercicio de la autoridad, mediante el fortalecimiento de la división de poderes, de la responsabilidad en el desempeño de las funciones públicas, y 4) impulsar la concertación con las organizaciones sociales en la conducción del desarrollo.³

La intención de dichas líneas es buscar el cambio por vías legales ya establecidas, sin recurrir a la presión o confrontación política. El perfeccionamiento de la norma electoral se abre paso con la promesa de una nueva ley y la participación de todas las fuerzas políticas y sociales. Asimismo, la política modernizadora supone la participación y el diálogo de algunos personajes de la oposición y de la sociedad civil organizada. Los consensos políticos permiten reconocer algunos triunfos electorales a la oposición.

Finalmente, el Programa Nacional de Solidaridad sirve como

³ Esteve Díaz, Hugo, op. cit., pp. 201-212.

punto directo ante las demandas de la sociedad con escasos recursos y fuera de los alcances de la cooptación partidaria representada por el PRI. Tal lógica implica en forma obligada la modificación de un amplio número de preceptos constitucionales, en garantía de la continuidad del anterior modelo delamadrinista, prolegómeno de la actual etapa salinista, hacia el futuro de la reforma del Estado.

1. LOS PRIMEROS TRES AÑOS DEL GOBIERNO SALINISTA

El impacto social y político de los comicios generales de 1988, hace evidente la necesidad de cambio hacia formas más acordes con la realidad del país. En efecto, el gobierno actual en sus primeros tres años, realiza importantes esfuerzos por superar los problemas y reanimar a la economía en su conjunto. Para ello, se propone llevar a cabo una tarea reformadora capaz de enfrentar los desafíos políticos y sociales.

Las metas trazadas por el actual régimen en el campo de la modernidad nacional son tres: 1) recuperación económica con estabilidad de precios; 2) mejoramiento productivo de los niveles de vida de los mexicanos, y 3) ampliación de la vida democrática en nuestro país.

1.1 CONTEXTO SOCIOECONOMICO

REFORMA ECONOMICA

En el ámbito económico el proyecto salinista propone la estabilidad de precios, la ampliación en la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y la modernización económica. A estos fines se suman la renegociación de la deuda externa, el saneamiento de las finanzas públicas, la concertación social encargada en el Pacto, la apertura comercial, el mejoramiento del marco regulador de la actividad económica, la participación creciente del sector privado en materia económica, el mejor funcionamiento de los mercados, la modernización del campo y la promoción de la industria, pesca, minería y turismo.

Bajo tales aspectos la reforma intenta redefinir la dimensión entre la esfera pública y privada con el objeto de despolitizar la vida económica. Ello a fin de promover una inserción en el mercado mundial acorde a la globalización. Se otorga especial atención al saneamiento de las finanzas públicas para aumentar la inversión, propiciando así la incorporación de tecnología de punta en los procesos económicos. Los primeros años del gobierno salinista traen nuevas expectativas de recuperación al reanudar el crecimiento económico, que en el sexenio anterior es nulo e incluso negativo. Entre enero y marzo de 1991 el PIB real crece a un ritmo del 3.9% mientras que en el mismo período del año anterior esa tasa era del 1.9 por ciento. Igualmente la inflación que en el sexenio anterior alcanza niveles desbordantes (160%) misma que se reduce

drásticamente hasta alcanzar niveles del 10% en 1991. La confianza de la iniciativa privada se recupera, en parte, por la privatización de la banca en 1990 lo que manifiesta la conciliación entre los empresarios y el gobierno. El capital extranjero comienza a aventurarse cada vez más en territorio mexicano al alcanzar en 1991 una inversión de 42 mil millones de dólares.⁴

El programa señala al proteccionismo y la excesiva regulación estatal de los mercados como causa estructural de la improductividad. Por ello se acelera su liberación y la apertura comercial. Respecto a este último punto, el Tratado de Libre Comercio (TLC) es la manifestación de la nueva actitud en favor de ampliar los mercados y profundizar las relaciones comerciales de México con nuestros vecinos del norte. El TLC busca que nuestras relaciones se sustenten en reglas generales de mayor permanencia y que den certidumbre. El Tratado es entonces un marco de superación de las particularidades en los rubros migratorios, económicos, financiero y regulador.

REFORMA SOCIAL

Durante su toma de posesión, Salinas de Gortari anuncia la puesta en marcha de un programa de desarrollo social con los siguientes objetivos: procuración de justicia, regularización de propiedades agrarias y urbanas, rehabilitación de escuelas y un programa de

⁴ Crespo, José Antonio "El contexto político de las elecciones de 1991" en Las elecciones federales de 1991, CIIH/UNAM/ Miguel Angel Porrúa. México 1992, p. 23.

salud, nutrición y abasto. La estrategia de relegitimación incluye también el combate a la pobreza, principalmente entre los sectores menos favorecidos de la sociedad, mismos que habían mostrado una fuerte oposición electoral al régimen en 1988. Se trata de restaurar el viejo mecanismo clientelar, de cambiar el voto a cambio de obras públicas para la comunidad, servicios o dádivas económicas. Para ello se destinan al menos 5 mil billones de pesos a esa empresa a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), por lo que el presupuesto dedicado al gasto social se incrementa en 41% desde 1988.⁵

Los objetivos trazados por el gobierno para llevar a cabo su política social consisten en: elevar los niveles distributivos al evitar que "los opuestos entre extrema pobreza y riqueza tengan diferenciales que abarquen diversos sectores poblacionales"; encaminar la acción distributiva a la dinámica crecimiento-estabilidad; reestructurar el andamiaje burocrático bajo dos criterios: a) una sólo ética del sector público que implica necesariamente reevaluar el quehacer y el funcionario, y b) una redefinición de lo público de los servicios; y encuadrar la relación Estado-sociedad de tal manera que no se desnaturalice el contenido de las demandas pero que impida la politización de ellas dándoles un carácter clientelar.⁶

⁵ Ibidem, p.28

⁶ Parcero López, José, México, la revolución silenciosa, ed. El Nacional, México, 1992, p. 63.

El cambio estructural en las políticas gubernamentales del actual gobierno requiere del establecimiento de nuevos pactos y acuerdos entre las organizaciones sociales y el Estado. En ellas se busca la renovación de las bases consensuales del nuevo ordenamiento estatal a través de la participación, el diálogo y la concertación. Con ello se trata de encauzar el conflicto social en instituciones que contrarresten sus efectos disruptivos. El cambio concebido en estos términos se daría por la vía institucional, legal, pacífica, a través de acuerdos, pactos y negociaciones.

El salinismo busca constituir un nuevo tipo de autoridad, es decir, un nuevo ejercicio de poder que impida la confrontación y legitime al gobierno al fortalecer su capacidad de dirigir la conducta de los actores sociales, al estructurar y limitar su campo de acción. Las modalidades instrumentales de este nuevo ejercicio de poder se articulan en torno a la concertación, la cual introduce el nuevo campo institucional para el procesamiento de conflictos, intercambios -sociedad y gobierno- y decisiones. La concertación política tiende a convertir a la concertación social en una nueva forma de corporativismo.

ASPECTOS POLITICOS DEL GOBIERNO SALINISTA

Políticamente el gobierno de Salinas intenta recuperar la legitimidad que no logró en las urnas, a través de diversos golpes de inusitada espectacularidad, como la aprensión del líder petrolero Joaquín Hernández Galicia, la destitución de Carlos

Jonguitud Barrios, líder del magisterio, y el arresto de Eduardo Legorreta. Más adelante, en junio de 1989, el reconocimiento del triunfo opositor en Baja California genera la idea de que el compromiso de Salinas con la democratización "iría en serio". Se empieza a hablar incluso de una política gubernamental de "democracia selectiva" en tanto favorece sólo al PAN.

Sin embargo, los comicios celebrados posteriormente son severamente cuestionados ante las numerosas muestras de disconformidad de parte de los partidos de oposición. En Guerrero y Michoacán, por ejemplo, la situación alcanza niveles de tensión muy elevados hasta llegar a la violencia. A pesar de ello, en las elecciones de 1989 y 1990, el PRI mantiene sus triunfos con una amplia ventaja sobre sus oponentes, ya que éste logra retener más del 90% de las alcaldías en su conjunto. Asimismo Salinas cumple con su promesa de dotar a la población de una nueva legislación electoral, aunque sin la intención de perfeccionar el proceso electoral y las prácticas tradicionales de un sistema político mexicano agobiado por la centralización y el presidencialismo.

2. LA LIV LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

La LIV legislatura es excepcional en más de un aspecto: por primera vez la Cámara de Diputados queda integrada por 500 individuos (reforma de 1986), el partido hegemónico tiene una precaria mayoría -260 diputados o sea el 52%- después de contar con más de las dos

terceras partes del recinto. En tanto, la oposición obtiene 240 curules que representan el 48% en su conjunto. Por la naturaleza de su composición, la diversidad en la integración del recinto parlamentario trae como consecuencias la aplicación de recursos parlamentarios, poco utilizados hasta entonces, como las negociaciones para integrar el quórum roto por la oposición, cambios a los dictámenes que aprueban las iniciativas de ley propuestas por el Ejecutivo, atraso en las presentaciones de iniciativas provenientes del Senado y del Ejecutivo ante el pleno, por ejemplo, la reforma al artículo 4º constitucional sobre derechos indígenas donde incluso algunos diputados de la mayoría se abstienen u oponen a la decisión del control del grupo priísta.⁷

A pesar de ello, el avance hacia nuevos caminos de pluralidad es mermado por los cambios constitucionales aprobados en la misma. Uno de ellos es el referente a la reforma política, que a pesar de haber sido presentada como el resultado de una consulta popular, no encuentra los canales institucionales para una verdadera democratización nacional. La cantidad de iniciativas aprobadas provenientes del Ejecutivo en la LIV Legislatura, sin embargo, continúan registrando porcentajes cercanos al 98% (ver cuadros 10, 11 y 11a) respecto a los partidos de oposición e incluso frente al PRI quienes logran colocar 24 iniciativas, ocho de ellas

⁷ Partido Acción Nacional, op. cit., pp. 3 y 4.

provenientes de las filas panistas.⁸ No obstante se observa una baja en la cantidad de propuestas provenientes del Ejecutivo (57 en la LIV Legislatura) en relación a la de períodos anteriores (122 y 132 en las LII y LIII Legislaturas, respectivamente) (ver cuadro 12), lo que indica que una de las innovaciones al interior de la Cámara en ese período son las inusitadas disputas entre sus miembros, lo que hace más difícil la aprobación de iniciativas cuyo origen es el Ejecutivo.

2.1 INTEGRACION

Las reformas constitucionales de 1986 en materia electoral y el Código Federal Electoral (CFE), son los protagonistas de la conformación de un recinto legislativo distinto a sus antecesores. En esta ocasión, la calificación de la elección corre a cargo de sus miembros constituidos en Colegio Electoral. De acuerdo a los dictámenes expedidos por las comisiones integrantes del Colegio Electoral, mismos que son aprobados por el pleno, la distribución de curules beneficia a seis partidos políticos, donde el PRI obtiene 260 diputaciones (52%), el Frente Democrático consigue más

⁸ Parte del atraso y segregación de las propuestas de la oposición se debe por un lado a la injerencia de las comisiones, presididas por la mayoría, quienes no tienen un control interno que las sujete a reglas escritas sobre el tiempo de dictaminación, y por el otro, a la naturaleza de las temáticas ahí tratadas, es decir, al revisar el número de iniciativas que son enviadas a cada una de las comisiones según la materia de que se trate, la carga para éstas es totalmente desequilibrada, porque por ejemplo, comisiones como la de Gobernación y Puntos Constitucionales es una de las más atrasadas por la misma cantidad de iniciativas que a ésta son presentadas.

de un tercio de las curules (139), lo que representa el 27.8% del total.⁹ Mientras que a Acción Nacional sólo corresponden 101, que significa 20.2% del conjunto (ver cuadros 1 y 2). A pesar de la inusitada presencia de la oposición en la Cámara de Diputados, si observamos los cuadros podemos darnos cuenta de que la presencia del PRI no es "desalentadora" para ese grupo, porque más de las tres cuartas partes de las diputaciones que le corresponden son de mayoría (77.7%), mientras que a la oposición sólo corresponden 22.3% de las curules asignadas por mayoría. Sin embargo, si se toma en cuenta la distribución en relación a los resultados de las elecciones desde 1979 a 1985, con una constante de 300 diputaciones por el principio de mayoría solamente el PAN y el PARM tienen curules por ese principio. La LIV legislatura, en contraste, presenta cambios en esas posiciones, a excepción del PMS, todos los demás partidos obtienen curules de mayoría, donde el más beneficiado es el PAN con 38 curules (12.7%) (ver cuadro 1).

Los puestos de representación proporcional, por otra parte, ascienden de 100 a 200 curules, modificación que beneficia en gran

⁹ Después del que el Frente Democrático llega a la Cámara de Diputados, éste se divide para constituir grupos parlamentarios, donde al PPS le corresponden 37 diputaciones (7.4%), al PARM 32 (6.4%), al PFCRN inicialmente llega con 51 curules (10.2%), pero 27 diputados del Frente Democrático, que gracias al patrocinio del PFCRN obtienen tales curules, decide separarse y constituirse junto con el PMS en el grupo parlamentario de la Corriente Democrática, que un año después (1989) cambiaría por el de Partido de la Revolución Democrática. Ese partido obtiene 46 curules, es decir, el 9.2% del total. Mientras que al PFCRN le corresponden finalmente, 24 diputaciones que significa el 4.8% de las curules repartidas (ver cuadros 1 y 2).

medida las posiciones de los partidos minoritarios. En el cuadro 2 se observa que en el reparto de representación proporcional, la distribución afecta al PAN quien disminuye su porcentaje en 18.9%, sin embargo, sus posiciones aumentan en 8.96% y 21.38% respecto a las LII y LIII Legislaturas, el PPS también aumenta 8.6% respecto a la LIII Legislatura y el PARM se recupera levemente al aumentar 5.5% en sus votos de representación proporcional. El PRI participa por primera vez en ese reparto y obtiene 13.5% del total,¹⁰ el PMS (fusión del PSUM y el PMT) disminuye 1.4% y 5% en relación a las anteriores Legislaturas, y finalmente, el PFCRN (antes PST) logra aumentar su puntuación en 11.6% y 8.9% con respecto a las pasadas Legislaturas (ver cuadro 2).

Con esta composición, la LIV Legislatura expresa vivamente la secuencia de fenómenos que se manifiestan a partir del 6 de julio de 1988. Los resultados electorales dan lugar a sucesos poco comunes en el recinto popular. Incluso uno de sus integrantes, el diputado Rodolfo Rivas Duarte, narra con exaltación el acontecer registrado en él. "Los signos ominosos amenazan la seguridad y estabilidad al interior de ésta durante el Colegio Electoral, la

¹⁰ Según el Código Federal Electoral, en su artículo 208 fracción IV, señala que "si ningún partido político obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara". En esta ocasión el PRI consigue 233 curules por el método de mayoría relativa lo que le da derecho a participar en el reparto proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta con 260 diputados por ambos métodos.

instalación de la legislatura y la calificación de la elección presidencial. La sociedad política nacional se ve alterada por los comportamientos atípicos suscitados cotidianamente en su seno. La exaltación de la lucha política nacional se traslada al recinto parlamentario y trae consigo la cauda del conflicto polarizado".¹¹

2.2 TRABAJO LEGISLATIVO

La coyuntura histórica y el nuevo equilibrio entre las fuerzas políticas representadas, convierten a la Cámara en sede de importantes consensos, a pesar de lo enconado de las disputas. "A medida que la Legislatura avanza en su ejercicio, se advierte que sólo mediante acuerdos, a veces difícilmente pactados, será posible el cumplimiento de las atribuciones constitucionales".¹²

La función deliberativa, como ya se dijo, constituye un elemento clave dentro de la asamblea representativa. En esta ocasión los diputados utilizan el pleno para manifestar sus denuncias y quejas políticas. Los temas ahí discutidos van desde las modificaciones legales y reglamentarias, sobre todo las referidas a reformas constitucionales, hasta las más "insignes trivialidades", objetos de enjuiciamientos y del debate totalizador e intransigente. Esta Legislatura sorprende porque en ella se

¹¹ Duarte Rivas, Rodolfo "El período que se acaba", en Nexos, núm. 37, julio de 1991, p. 4-5.

¹² *Ibidem.*, p.5.

registran variaciones en la forma de llevar a cabo el curso de los debates. Por ejemplo, los representantes hacen uso ilimitado de la palabra, la duración de las sesiones es abrumadora. Las intervenciones en el recinto son interminables, PRI, PAN, PRD y PARM son los principales protagonistas de tales hechos. Según los datos registrados en el cuadro 14 (ver gráfica 2), de un total de 4195 intervenciones, sin contar los períodos extraordinarios, el 26.4% le corresponde al PRI, 23.1% al PAN, 21.1% al PRD, 12.8% al PARM, 8.4% al PPS, 4.3% al PMS y 6.9% al PFCRN. Si observamos el cuadro por período tenemos que el mayo número de intervenciones se da en el primer período ordinario de sesiones (1421). Igualmente, en el número de sesiones realizadas por días y horas, sobresalen las correspondientes al lapso comprendido, entre septiembre a diciembre de 1988 con 34 días de sesiones y 319 horas de trabajo en pleno, (ver cuadro 15).

En todos los grupos partidistas afloran actitudes de divergencia, sin embargo, prevalece la articulación de las fracciones partidistas. Los acuerdos entre las dirigencias son importantes para obtener consenso en la viabilidad de iniciativas, sobre todo si éstas provienen del Ejecutivo, porque de lo contrario, el obstruccionismo restringe el desarrollo del trabajo legislativo. En este período, por ejemplo, se registran recursos poco utilizados anteriormente como las peticiones para comprobar el quórum, en los retiros del salón para provocar la suspensión de las sesiones, en la inscripción de un mayor número de oradores, en la

extensión desmesurada de las intervenciones y sesiones interminables, en las tomas de tribuna y en el rompimiento del orden.

El nuevo panorama político y especialmente la configuración de la Cámara de Diputados que resulta de las elecciones de 1988, ya no permite sostener la misma relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Ahora el primero no es capaz de lograr la aprobación de sus reformas constitucionales sin el apoyo de otros partidos, sobre todo del PAN, corriente más dispuesta a negociar con la mayoría en su posición de tercera fuerza dentro de la Cámara. Sólo con el apoyo de Acción Nacional las iniciativas provenientes del Ejecutivo pueden sobrepasar el requisito de dos terceras partes de la votación establecida por Ley para aprobar una iniciativa (artículo 72 constitucional). La competencia política modifica así temporalmente las relaciones de "subordinación" entre Ejecutivo y Legislativo, toda vez que el titular de la administración pública debe alcanzar la aprobación de parte de la oposición.¹³

Se inicia una etapa de transformación por el derecho de iniciativa y de enmienda. Buena parte de la legislación expedida en este período reconoce autoría en los diputados, sobre todo la que proviene del PAN al sobrepasar durante esta Legislatura en una cuarta parte el número de sus iniciativas presentadas desde 1946.

¹³ CIDAC, op. cit., pp. 99-111.

Esta fracción toma una nueva actitud dentro del proceso legislativo, porque no sólo constituye el elemento reconciliador sino que, ya desde las LII y LIII Legislaturas, emprende un auge propositivo para la nación, aunque la mayor parte de sus iniciativas no logran sobrepasar las barreras de "la mayoría". Acción Nacional gana terreno en cuanto que, sus propuestas han sido soslayadas, sus iniciativas encuentran espacios en la actuación gubernamental pues éstas son retomadas por el gobierno y su partido en el nuevo rumbo del Estado.

2.2.1 REFORMAS CONSTITUCIONALES

El caso de la LIV legislatura es especial no sólo por el constante conflicto que la caracteriza sino también por la dificultad que encuentra el Ejecutivo en la aprobación de iniciativas, sobre todo las referidas a la Constitución Mexicana. En los primeros tres años del gobierno salinista (1988-1991), las reformas constitucionales disminuyen en número y llegan sólo a nueve, situación que se atribuye a la composición plural de la Cámara de Diputados. A pesar de ello se llevan a cabo importantes modificaciones constitucionales como la continuación de la reforma electoral (artículos 5º, 41, 53, 54, 56 57, 58, 60, 63, 73 y 77), el regreso al sistema de banca mixta que implica su privatización (artículos 28 y 123), así como la reforma al artículo 4º sobre derechos indígenas. Paralelamente a las reformas constitucionales el Ejecutivo emprende un proceso de desregularización estatal que

implica la menor intervención directa del gobierno en la producción.

2.2.1.1 REFORMA BANCARIA

Al inicio de su mandato, el Ejecutivo se compromete a llevar a cabo una nueva etapa de crecimiento económico con estabilidad de precios, equidad y desarrollo de la modernización financiera. Desde diciembre de 1989, el Ejecutivo envía al Congreso de la Unión una serie de iniciativas relacionadas con los órganos de supervisión de las instituciones financieras, la desregulación parcial de la administración, promoción de la capitalización de las sociedades nacionales de crédito y reconocimiento y promoción de organizaciones auxiliares como las empresas de factoraje y las arrendadoras financieras.

Posteriormente, en mayo de 1990 el presidente Salinas de Gortari emprende su reforma para modernizar el sistema financiero nacional al retornar la participación privada y social en la propiedad y manejo de la banca. El objetivo de su iniciativa para llevar a cabo tal desincorporación consiste en el restablecimiento del sistema mixto -propósito original del Constituyente de 1917- en la presentación de servicios de banca y crédito.

La iniciativa se fundamenta en la necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos,

centrados en dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.¹⁴

La crítica a la profunda crisis financiera prolongada a lo largo de la década de los ochenta hace evidente el agotamiento de la estrategia económica estatal. Por ello, la razón de la propuesta consiste en disminuir la participación del Estado en materia financiera y ampliar la acción de los sectores privado y social en la prestación de servicios de banca y crédito. Con la reforma, la banca privatizada queda encargada del desarrollo nacional, mientras que al Estado se le encomienda la tarea de dar respuesta a las necesidades sociales de la población.

El proyecto de reforma modifica los artículos 28 y 123, apartado B, fracción XIII-bis constitucionales. Desde luego, tales modificaciones implican adecuaciones a la legislación ordinaria y a la reglamentación administrativa. Por ello se envían iniciativas de leyes, de Instituciones de Crédito y de regulación de las Agrupaciones Financieras, además de un decreto para reformar y adicionar la Ley del Mercado de Valores.

Las posiciones parlamentarias en torno a la propuesta del

¹⁴ "Iniciativa presidencial que reforma los artículos 28 y 123 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos", Leonel Pereznieta Castro, (comp.), Reformas constitucionales y Modernidad nacional ed. Porrúa, México 1992, pp. 13-22.

Ejecutivo son diversas. Tanto el PRI, el PFCRN como el PAN están a su favor. Los dos primeros admiten que la iniciativa forma parte de la estrategia de modernización del gobierno y la necesidad de reducir las dimensiones del Estado. Ambas posiciones al igual que la del Ejecutivo se refieren al Constituyente de 1917, como promotor originario del sistema mixto. Se critica la incapacidad estatal en el manejo de las finanzas y la impostergable necesidad de modernizar los actos del gobierno, al hacerlos más acordes con los acontecimientos a nivel mundial. La iniciativa se apoya en la falta de competitividad de la banca y el monopolio ejercido por el Estado cuyos resultados son la insuficiencia financiera.

A pesar de que la fracción panista apoya la iniciativa, éste critica el radical cambio de dirección del gobierno y del PRI respecto a la estatización de la banca. En respuesta, la fracción priísta señala que la reforma propuesta en 1982 al nacionalizar la banca "sirvió para ciertas circunstancias" y además que con la experiencia de la crisis de la década pasada se dan cuenta de la insuficiencia del Estado en materia financiera. Ahora con el regreso a la banca privada, se propone corregir las insuficiencias y los errores bajo una rectoría estatal que impida caer nuevamente en los vicios del pasado.

Para Acción Nacional el regreso a la privatización de la banca resulta un triunfo, ya que confirma su viejo rechazo de la intervención estatal. Su voto a favor es congruente con sus

postulados doctrinales. En ellos se cuestiona el intervencionismo estatal. La iniciativa presidencial, sin embargo, no los satisface completamente, ya que su proyecto propone la descentralización de la banca a través de la constitución de bancos regionales y el reconocimiento al crédito popular por medio de las denominadas "cajas populares de ahorro". La razón que conduce a Acción Nacional para dar su voto a favor, sin embargo, es que la iniciativa presidencial establece reglas claras en el juego financiero. Así el gobierno incorpora leyes bancarias que democratizan las instituciones en cuanto a su constitución, tenencia accionaria y funcionamiento, como la limitación reglamentaria a la participación accionaria de las instituciones bancarias y crediticias en empresas comerciales e industriales.

Una opción diferente a la iniciativa del Ejecutivo es la propuesta trazada por la oposición encabezada por el PRD y el PPS, principalmente, mismos que sostienen la rectoría del Estado en la economía al manifestarse por la regulación de los servicios públicos de la banca, y por la injerencia del Estado en la misma.¹⁵

¹⁵ Bajo tales circunstancias, el PRD manifiesta en su propuesta que ningún particular tiene derecho a poseer más del 1% del capital social total y la inversión extranjera sólo puede ser minoritaria y sin derecho a voz ni voto, donde el Estado tiene el control directo de la banca, al fomentar su desarrollo y participar en todas las actividades bancarias así como ser el promotor de la participación social y establecer un tope del 5% del capital social a cualquier institución que participe en alguna otra empresa. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 11 de mayo de 1990, p. 98.

La crítica de la oposición a la reforma bancaria señala que "la política reprivatizadora y transnacionalizadora es una entrega del poder económico a los grupos oligárquicos del país y a las transnacionales extranjeras".¹⁶ Ven en ella la malversación de un país con tradición social que el neoliberalismo le impone. Consideran que el proyecto modernizador no es la única opción viable para el país frente a la crisis que actualmente enfrenta, porque la banca nacionalizada es una opción para el desarrollo sostenido, estable y equitativo que fortalece la soberanía nacional al estimular el mercado interno en beneficio de las clases populares y no entrega el sistema bancario al capital extranjero.

La protesta de la clase empresarial en contra de la banca estatizada, encuentra eco en la iniciativa presidencial. La confianza devuelta a ese importante grupo confirma la intención del Ejecutivo por llevar al país hacia una economía de mercado. Igualmente, la alianza del PAN con el partido en el poder, para sacar adelante tan importante reforma, muestra el camino de negociación que desde ese momento caracteriza a Acción Nacional, al tomar en consideración que muchos de los postulados panistas son retomados, sobre todo en este sexenio, por el gobierno y su partido para llevar a cabo su proyecto modernizador.

¹⁶ Discurso presentado por el Diputado Pablo Gómez de la fracción del PRD registrado en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 11 de mayo de 1990, p. 54.

2.2.1.2 REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS INDÍGENAS

Otra importante modificación a la Constitución durante la LIV Legislatura es la referida al artículo 4º constitucional en materia de derechos indígenas para reconocer la pluralidad étnica del país y las precarias condiciones en que viven la mayor parte de la población indígena mexicana. La modificación se da paralelamente con la propuesta del Programa Nacional de Solidaridad al "procurar el bienestar de los mexicanos más pobres". La iniciativa se fundamenta en la necesidad de ofrecer "constitucionalmente la igualdad y justicia étnica a través de instrumentos jurídicos que garanticen el pleno respeto de los derechos de la población sin transgredir su cultura ni organización social".¹⁷

Inicialmente, el proyecto de reforma es sometido a una intensa consulta popular en la que se estimula la participación de representantes indígenas. Se llevan a cabo 228 actos, de donde el 30% de las participaciones ahí expuestas son de autoridades indígenas y organizaciones. Del total de las opiniones emitidas, el 98% externa su acuerdo por la propuesta de reforma constitucional.¹⁸ En diciembre de 1990 el presidente de la República presenta su iniciativa ante la Cámara de Diputados pero es hasta julio de 1991 que ésta es sometida a discusión por la comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

¹⁷ Péreznieto Castro, Leonel, (1992), op. cit., pp. 88-95.

¹⁸ Ibidem., p. 92

Directamente, la iniciativa no encuentra obstáculos significativos. La mayoría de los miembros de la Cámara la consideran justa. La única excepción es el Partido Acción Nacional, quien le niega su voto aprobatorio al considera que ella lleva a la "discriminación racial y a la distinción de unos mexicanos de otros por su origen étnico". Su propuesta frente a la iniciativa del Ejecutivo para el reconocimiento de los derechos indígenas va en el sentido de reformar el artículo 115 constitucional, para que con base en el municipio, las comunidades indígenas no sean vulneradas por la intromisión del gobierno estatal y federal.

Con la modificación al artículo 4º constitucional, se distingue a un grupo importante de la población. Sin embargo, el reconocimiento no nace de los representantes de la nación, que incluyen también a los grupos étnicos, sino de la iniciativa presidencial, quien convoca a consultas públicas en las que participan organizaciones sociales de todo tipo, dejando atrás la labor representativa de los legisladores frente a sus representados, ya que a ellos sólo se les asigna la tarea de ratificar lo ya establecido por el Ejecutivo.¹⁹

¹⁹ En el Diario de Debates de la Cámara de Diputados se establece que una semana antes de debatir la propuesta presidencial, se formó una comisión encargada de "estudiar" la iniciativa, de donde la mayor parte de las fuerzas políticas estuvieron a favor sin hacer ninguna modificación al texto original. Sin embargo el PAN que desde un principio se opuso a la forma como estaba redactado el artículo a reformar, propuso algunos cambios y denunció la falta de técnica legislativa que caracterizó el proceso que siguió dicha reforma.

2.2.1.3 REFORMA ELECTORAL

En materia electoral, por primera vez en la historia constitucional del país, las modificaciones a la Carta Magna relativas a la cuestión electoral no provienen de una iniciativa presidencial, sino de las suscritas por las propias organizaciones políticas. Los artículos reformados para tal cuestión son: el 5º, 41, 53, 54, 56, 57, 58, 60, 63, 73 y 77 constitucionales.

La reforma constitucional de 1989 en materia electoral es producto de múltiples propuestas, tanto de partidos como de ciudadanos a través de consultas públicas convocadas por la desaparecida Comisión Federal Electoral y por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. En ellas, la oposición formula sus propias propuestas al exigir transparencia y honestidad en los procesos electorales, para lo cual se estipulan las siguientes medidas: sustitución de los poderes Legislativo y Ejecutivo en la organización, preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de los procesos electorales, modificación de la Constitución para que los únicos protagonistas de los comicios sean los partidos políticos y los ciudadanos, igualdad de oportunidades en el derecho al empleo de los medios de comunicación social por los partidos, elaboración de un padrón o censo electoral totalmente confiable, normatividad equitativa en cuanto a financiamiento público, servicio profesional electoral, tribunales electorales autónomos, medios de impugnación más

eficaces para combatir violaciones electorales, independencia electoral respecto al ámbito de influencia del Presidente de la República, implantación del método de representación proporcional en todos los niveles sujetos a elección, incluyendo a la Cámara de Senadores, prohibición de afiliación colectiva de los partidos, inadmisibilidad con respecto a cualquier modificación de las elecciones por tribunales electorales, ampliación de los mecanismos de democracia directa, por ejemplo el referéndum, normas para controlar la vida interna de los partidos, reconocimiento constitucional de los derechos políticos como derechos humanos, posibilidad de ejercer juicio de amparo en contra del Ejecutivo por violaciones electorales durante el desempeño de su cargo, derecho a la información sobre los procesos electorales y sus resultados, derecho a la rectificación y previsión de una segunda vuelta en las elecciones presidenciales.²⁰

El PRI, por su parte, adopta las siguientes tesis: reconocimiento en la Ley electoral a la organización de las elecciones como función estatal a cargo de los poderes Ejecutivo y Legislativo, integración de los órganos electorales por partidos políticos y por los poderes del Estado, implantación de medidas de impugnación que satisfaga el principio de "definitividad" en las distintas fases de los procesos electorales, establecimiento de un tribunal electoral autónomo con mayores facultades y total

²⁰ Cárdenas Gracia, Jaime F. Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos, Ed. FCE, México 1992, pp. 170-190.

autonomía, definir como obligatorias las decisiones tomadas por el tribunal electoral con la posibilidad de ser modificadas mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de los colegios electorales (calificación legislativa), implantación del método de representación proporcional para la elección de Senadores, y la permanencia de la cláusula de gobernabilidad.

En tanto, la reforma política en materia electoral (1989) se centra en cuatro aspectos principalmente: organismos electorales, calificación y contencioso electoral, integración y funcionamiento de la Cámara de Diputados, y Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El primer paquete señala reformas a los artículos 5º, 35 (III), 36, y 41 constitucionales, donde se establece la libre asociación de ciudadanos a los partidos políticos a fin de evitar la afiliación colectiva, se acredita el Registro Nacional de Ciudadanos, el cual pretende ser credencial electoral, y la organización de las elecciones se fijan como funciones estatales ejercidas por los poderes Ejecutivo y Legislativo con la previa participación de los partidos políticos y los ciudadanos.

El segundo aspecto reforma los artículos 60 y 41 constitucionales referentes a la forma de calificación e impugnación de los resultados electorales. La autocalificación se conserva, salvo que ahora se lleva a cabo por 100 presuntos

diputados propietarios nombrados por los partidos políticos de acuerdo a su proporción con los resultados electorales. En cuanto a la impugnación de los mismos, la Ley establece la instalación de un órgano autónomo llamado Tribunal Federal Electoral a cargo de los poderes Legislativo y Ejecutivo cuyos fallos son obligatorios.

Respecto a la integración y funcionamiento de la Cámara de Diputados, que representa el tercer punto de la reforma electoral, los "obstáculos" para la asignación de curules en el recinto son crecientes. El artículo 54 se reforma respecto a los 200 diputados electos por el principio de representación proporcional ya que un partido para obtener el registro de sus listas regionales, debe acreditar que participa con candidatos a diputados en por lo menos 200 de los 300 distritos uninominales, el tope del 1.5% es vigente, se incluye la cláusula de gobernabilidad que consiste en asegurar la mayoría absoluta a un sólo partido, en donde si ninguno obtiene por lo menos el 35% de la votación nacional emitida, a todos los partidos que hayan cumplido con lo dispuesto antes mencionado, le será otorgada constancia de asignación por el número de diputados que se requiera para que su representación en la Cámara corresponda al porcentaje de votos emitidos. Pero si un partido político obtiene el mayor número de constancias y el 35% de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. A ese partido se le asignan dos diputados de representación proporcional, adicionales a los de mayoría absoluta por cada 1% de

votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60% de curules, este tope se da porque la Ley establece que ningún partido político puede contar con más de 350 de los 500 diputados electos mediante ambos principios.

Por último, el paquete referido a la Asamblea de Representantes modifica únicamente el artículo 73 (VI) donde se regulan las normas para la asignación de representantes y para la integración del Colegio Electoral.²¹

Una vez reformada la constitución en materia electoral se elabora una nueva legislación secundaria que reglamenta las reformas constitucionales. Para ello, el 28 de diciembre de 1989 se firma un acuerdo entre los coordinadores parlamentarios de la Cámara de Diputados a fin de conocer las propuestas de legislación ordinaria electoral y buscar puntos de aproximación y consenso entre los partidos políticos. Es así como se da paso al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El 15 de julio se aprueba la ley electoral con 369 votos a favor (integrantes del PRI, PFCRN, PPS, PARM y una parte del PAN), 65 en contra y dos abstenciones (integrantes del PRD, grupo independiente y una fracción del PAN de 29 diputados).²²

²¹ Cárdenas Gracia, Jaime F., op. cit., pp. 170-190.

²² En diciembre de 1990, la fracción priísta decide hacer por sí misma una primera modificación al COFIPE, con el objeto de ampliar las normas de sobrerrepresentación, al favorecer al partido que lograra una mayoría absoluta a través de las diputaciones

La estructura de la reforma electoral dificulta la imparcialidad de los organismos electorales y del tribunal electoral, puesto que la modificación a los artículos constitucionales, y la propia realidad política conceden desde el principio al PRI y al gobierno una mayoría directa o indirecta en la composición de estos órganos. Por ejemplo, la lista que envía el presidente de la República para proponer candidatos a consejeros magistrados y magistrados, condiciona la composición de los miembros del tribunal y del organismo electoral, ya que además dicho organismo está integrado por miembros de los poderes Legislativo y Ejecutivo y de los partidos políticos en proporción a su cuota electoral, resulta que el partido mayoritario tiene la mayoría de los miembros componentes de dicho organismo.

Por otra parte, la cláusula de gobernabilidad que establece el artículo 54 de la Constitución, implica la representación excesiva del partido que tenga la posibilidad de contar con el 35% de la votación nacional.

En cuanto a la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos en la organización de los organismos electorales, se tiene que la Ley restringe la participación de los ciudadanos, mientras que los organismos políticos sólo participan de acuerdo a la cuota electoral alcanzada por los mismos, ello implica el control de los órganos de parte del presidente de la República y

uninominales.

del partido dominante.

Frente a esto el PRD y el PAN proponen inicialmente, una reforma que termine con lo que en 1988 había sido la razón del conflicto "a) la centralización del proceso en manos del presidente; b) la sobrerrepresentación del PRI en los órganos electorales, y c) la falta de mecanismos confiables para la calificación electoral".²³ En este sentido se entiende que toda reforma que logre hacer avanzar hacia una ampliación democrática está en contra del priísmo como partido oficial. Sin embargo, el rompimiento de la alianza PAN-PRD y el establecimiento de la alianza PAN-PRI finalmente hace posible la reforma electoral.

La reforma política de 1989 resulta un triunfo para el salinismo ya que logra desarticular la alianza opositora PRD-PAN y además impone un *candado* de garantía para controlar la Cámara de Diputados en las elecciones de 1991.

Las modificaciones constitucionales en materia electoral, no resuelven totalmente los nudos que destapan las elecciones de 1988, y demuestra que la ampliación democrática queda inconclusa pero es inevitable. Por lo que puede esperarse múltiples intentos retrasos y desviaciones antes de arribar a una democracia consolidada, es

²³ Aziz Nassif, Alberto "La reforma electoral: adecuaciones a una democracia tutelada", en El nuevo Estado mexicano: Estado y política, pp. 143-149.

decir, la democratización será llevada desde una perspectiva gradual.

2.2.2 TRABAJO EN COMISIONES

Uno de los organismos internos de la Cámara de Diputados cuya importancia es vital para llevar a cabo el trabajo parlamentario, son las comisiones y comités legislativos que constituyen la estructura orgánica básica que permite la división del trabajo de los diputados.²⁴ Actualmente, la especialización y profesionalización de las comisiones son necesarias ante las complejas y numerosas tareas del Estado que incrementan, consecuentemente, el trabajo realizado al interior de la legislatura.²⁵

Durante la LIV Legislatura funcionan 39 comisiones y cuatro comités, diez más que la legislatura anteriormente establecida. La composición de las mismas es reflejo del recinto cameral, ya que sus miembros forman parte de toda la gama partidista, por ejemplo, por primera vez en su historia, cinco presidentes de éstas son miembros de la oposición, donde tres pertenecen al PAN, uno al PARM

²⁴ Raigosa Sotelo Luis "Las comisiones parlamentarias en el Congreso mexicano", en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, núm. 3, septiembre-diciembre de 1991, p. 168

²⁵ Duarte Rivas, Rodolfo "Significado del Poder Legislativo en la reforma del Estado mexicano", en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, núm. 1, enero-abril de 1991, p.67.

y una más al PFCRN.²⁶

Respecto a la labor que estas desempeñan, el aumento en su número no logra superar el rezago legislativo. De los totales registrados en las LII, LIII y LIV Legislaturas tenemos que la Legislatura con mayor número de iniciativas en espera de dictamen es la LIII con 291, le sigue la LIV con 204 y por último tenemos a la LII con 147 propuestas que esperan ser dictaminadas (ver cuadro 16). En cuanto al origen en la presentación de iniciativas, las de los diputados registran el número más elevado de iniciativas pendientes en todos los casos 136 en la LII, 289 en la LIII y 202 en la LIV, le sigue el Congreso Local con nueve en la LII y una en la LIII, el Ejecutivo presenta dos en la LII y dos más en la LIV y el menos afectado es el Senado con una iniciativa en espera de dictaminación en la LIII Legislatura. Al tomar en cuenta las iniciativas presentadas por legislatura, de las tres antes mencionadas, los mayores índices se encuentran entre los miembros de la Cámara de Diputados cuyo rezago es evidente en la LIV legislatura al registrar el 79.3% (204) del total de iniciativas presentadas en dicho período (257), le sigue la LIII legislatura con un porcentaje del 59.4% (291) de un total de 490 iniciativas presentadas en ese lapso y por último, tenemos a la LII legislatura que representa un índice del 46.5% (147) con 316 iniciativas presentadas en su totalidad.

²⁶ En esta ocasión Acción Nacional logra colocar en todas las comisiones y comités miembros de su partido.

Respecto a los grupos parlamentarios, los tres partidos más afectados por el retraso en comisiones son el PST (30.9%), el PSUM (18.4%) y el PAN (16.4%) en la LII legislatura; el PAN (27.7%), el PRI (24.6%) y el PARM (17.7%) en la LIII; el PAN (47.5%), el PARM (18.9%) y el PPS (10%) en la LIV legislatura (ver cuadro 17). El rezago histórico, sobre todo de los miembros de la Cámara de Diputados, se debe, en parte, a la poca o nula viabilidad que presentan algunas de sus propuestas en cuanto a la agregación de intereses que en ellas debe proyectarse, a la falta de recursos, de equipo de apoyo técnico y personal profesional, pero sobre todo, a la mala distribución del trabajo parlamentario y a las "prioridades" que las comisiones dan a las iniciativas provenientes del Ejecutivo y del Senado, por ejemplo, en algunas comisiones, como la de Gobernación y Puntos Constitucionales (integrada por 45 miembros), por mencionar a la más importante, las iniciativas turnadas a ésta sobrepasan a cualquier otra comisión. Durante el primer período ordinario de sesiones de la LIV legislatura, este órgano recibe más de 100 asuntos diversos, 15 iniciativas de reformas a la Constitución y al Código Federal Electoral, así como tres proposiciones relacionadas con la materia.²⁷ Por el contrario, existen comisiones que a lo largo de la Legislatura no se les requiere para el trabajo de dictaminación o tienen un bajo número de iniciativas remitidas para su resolución y estudio, por ejemplo,

²⁷ De la LII hasta la LIV legislatura, dicha comisión registró un rezago de 279 iniciativas sin fallo alguno donde la mayoría pertenece a miembros de la Cámara Baja. El Universal, 26 de agosto de 1992.

la comisión de Educación Pública que en la LIV legislatura tiene a su cargo siete iniciativas por dictaminar, cuenta con el mayor número de miembros (71) o la de Agricultura y Recursos Hidráulicos o la de la Reforma Agraria con 66 miembros cada una y un total de dos y una iniciativas por dictaminar en ese mismo orden (ver cuadro 18).

La falta de especificidad en el Reglamento interno de la Cámara de Diputados sobre las funciones de cada comisión y los tiempos trazados para la resolución del trabajo legislativo, hacen de éstas el *congelador* de muchas de las propuestas parlametarias, sobre todo las presentadas por los miembros de la Cámara. Tales dificultades hacen evidente la necesidad de establecer mecanismos procesales que permitan una asignación eficiente de recursos hacia las comisiones con mayor carga de trabajo y además de adecuar las bases para que exista un personal de apoyo permanente a las distintas comisiones, a través de consejos legislativos, encargados de la prestación de asistencia técnica a la que todos los partidos deben tener acceso, además de que las comisiones deben estar integradas por todos los partidos políticos y no por una mayoría sujeta al mandato presidencial que los lleva a confinar las propuestas de los partidos políticos, incluyendo las del PRI, por la prioridad que reciben las expedidas por el Ejecutivo.

2.2.3 ANALISIS CUANTITATIVO DEL TRABAJO LEGISLATIVO

El trabajo aquí presentado se basa en la cuantificación de iniciativas por origen, es decir, las presentadas por el Ejecutivo, el Senado, los miembros de la Cámara de Diputados y los Congresos Locales. Esta forma de análisis nos ayuda a comprender mejor el trabajo realizado por los diputados, muchas veces minimizado, y las dificultades que encuentran sus propuestas para ser aprobadas, incluyendo las presentadas por el partido mayoritario. Asimismo, con base en un análisis comparativo por Legislatura, se estudiará la importancia que reviste la LIV Legislatura respecto a sus antecesoras inmediatas (LII y LIII Legislaturas).

De acuerdo con los datos arrojados por las anteriores Legislaturas, se observa que en la mayoría de los casos, las que corresponden a la primera parte de los sexenios, exhiben una declinación del Ejecutivo al ejercer su capacidad de iniciativa. Tal hecho se explica por las condiciones en las que el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, pero sobre todo el de Carlos Salinas de Gortari, llegan al poder. La recomposición de las fuerzas políticas y la situación del país son aspectos importantes que hacen que el Ejecutivo sea precavido en el momento de presentar sus propuestas ante el pleno. En el caso de la LIV legislatura, esta situación es evidente por la misma situación de conflicto que caracteriza la integración de la Cámara a la que arriban fuerzas políticas opositoras del proyecto moderador propuesto por Carlos

Salinas de Gortari. El constante cuestionamiento a los nuevos lineamientos de la política nacional impiden al Ejecutivo, en un principio, tomar decisiones unilaterales respecto a las reformas constitucionales necesarias para llevar a cabo la reforma del Estado. Lo anterior se confirma porque en esta legislatura, el Ejecutivo registra un total de 57 iniciativas presentadas ante el pleno de la Cámara de Diputados, a diferencia del sexenio anterior, cuyas cifras son de 122 y 132 iniciativas presentadas durante las LII y LIII Legislaturas respectivamente (ver gráfica 3). El Senado, al igual que el Ejecutivo, también registra una baja considerable al presentar 17 (6.6%) iniciativas en total, a diferencia de las legislaturas anteriores cuyas propuestas suman 58 y 65 iniciativas respectivamente. En cuanto a la Cámara de Diputados tenemos un ascenso respecto a la LII Legislatura, pero un descenso frente a la LIII, es decir, de un total de 257 iniciativas presentadas en la LIV legislatura, 183 guardan autoría en los miembros de la Cámara Baja, lo que representa el 71.2% del total. Este porcentaje es satisfactorio si consideramos que en ésta ocasión el número de propuestas es mayor a las presentadas en la LII legislatura (128) y casi similar a las propuestas por el Ejecutivo (122). Esto nos indica que el número de iniciativas presentadas por la Cámara de Diputados en la LIV legislatura supera a las propuestas por el Ejecutivo, el Senado y los Congresos Locales cuyas propuestas en este período son nulas (ver cuadro 12).

En la LIII legislatura, sin embargo, el Ejecutivo disminuye

sus índices propositivos a casi 30% aunque el número de iniciativas de éste aumenta en relación a la legislatura anterior (LIII). El caso de la LIV legislatura es sobresaliente en éste aspecto porque el número de propuestas presentadas superan a las del Ejecutivo en un 50%.²⁸

Al analizar la LIV Legislatura por período ordinario dos son los que sobresalen en favor de la Cámara baja, 1) el período extraordinario, meses en los que se presenta y aprueba la reforma política, la injerencia del Ejecutivo disminuye hasta presentar una sola iniciativa, mientras que los partidos políticos aumentan su participación con 22 iniciativas de las 23 correspondientes a dicho período. 2) Otro período es el correspondiente a los meses de abril-julio de 1990 donde el Ejecutivo presenta 6 iniciativas (8.0%) -esta cifra es menor en comparación con otros períodos ordinarios. En contraposición, la Cámara de Diputados desborda sus índices hasta alcanzar 88% (66) del total (ver cuadro 10).

En relación al número de iniciativas cuya dictaminación es aprobatoria, en la LIV legislatura encontramos que el Ejecutivo mantiene la supremacía sobre cualquier otro, es decir, su porcentaje asciende a 57.3% (55) del total de propuestas aceptadas

²⁸ Un dato curioso es que en esta legislatura los miembros del partido mayoritario también presentan una baja considerable en el número de propuestas presentadas por éstos, al registrar un porcentaje de 7.4% (19) del conjunto acordado. En este sentido, encontramos que las fracciones parlamentarias también presentan disminución en cuanto a su capacidad propositiva, su presencia decae hasta representar el 1.2% del total.

(96), lo que representa el 96.5% de iniciativas presentadas por éste (57). Mientras que las minutas enviadas por el Senado a la Cámara revisora, también son dictaminadas favorablemente. En ningún caso el Senado presenta rechazo a la presentación de sus iniciativas (ver cuadros 11 y 11a).

En el caso de la Cámara de Diputados, a pesar de que la mayoría de sus iniciativas son desechadas, éstas logran un considerable ascenso durante ese período. Las iniciativas dictaminadas a su favor suman 24 y alcanzan el 25% de las propuestas aprobadas y el 9.3% del total. En contraposición, las iniciativas desfavorecidas por el dictamen son 159 y representan el 98.8% del total de las no aprobadas y el 61% del total de propuestas presentadas ante el pleno (ver gráfica 4). El más afectado en la descalificación de iniciativas resulta ser el PAN al sumar 90 iniciativas en total, pero rechazadas en su gran mayoría, es decir, el 90% de éstas no sobrepasan las barreras del dictamen (82). Sin embargo, el 10% de la fracción panista (8) son aprobadas. Esta cantidad es respetable para un partido que hasta ese momento no logra colocar más de una iniciativa a su favor. Por ejemplo, según datos de Abel Vicencio Tovar, hasta la LIV legislatura Acción Nacional registra 405 iniciativas "congeladas", donde algunas de éstas son retiradas por resultar obsoletas o fuera de la realidad actual (ver cuadros 8 y 9).²⁹

²⁹ El Universal, 8 de junio de 1991, p. 9.

Al comparar las legislaturas del sexenio anterior (1982-1987), con la LIV legislatura los datos nos muestra que con la presencia de un menor número de partidos (seis), con la ampliación a dos períodos ordinarios por año y con una composición más plural de la asamblea representativa en comparación con la LIII legislatura (10), se tiene una baja considerable en el número de iniciativas presentadas ante el pleno por los diversos representantes de la nación. El Ejecutivo, el Senado e incluso la Cámara de Diputados presentan una baja en el número de iniciativas presentadas por éstos. Sin embargo al interior de ésta última, partidos como el PAN resultan ser uno de los más beneficiados no sólo del detrimento electoral del Revolucionario Institucional, sino de la capacidad propositiva que los lleva a fungir como cogobierno en un Estado donde la alternancia en el poder, hasta hace poco, era prácticamente imposible.

3. CAMBIOS AL INTERIOR DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

A pesar de los alcances suscitados durante la LIV legislatura, todavía no existen reglas claras sobre la relación entre el poder Legislativo y el Ejecutivo para que el primero constituya una instancia de negociación con base en las demandas de representación de la sociedad a fin de que el segundo sea efectivamente controlado y vigilado en sus acciones por los representantes de la nación.

La modernización propuesta para el Estado, las reformas

constitucionales en materia electoral y la expedición de su consecuente ley secundaria, así como las modificaciones coyunturales, resultado de los comicios generales de 1988, que afectan la tradicional composición del recinto legislativo, no constituyen motivos suficientes para que sus miembros sean capaces de articular un reglamento interno más actualizado y congruente con la realidad política, donde la eficacia y productividad de la labor legislativa sea el motivo principal de dicha actualización.

El Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General tiene sus antecedentes en el texto expedido en 1897, se reforma en 1916 y llega hasta nosotros con las disposiciones que el mismo ordenamiento establece en 1934. De ahí en adelante este sufre ligeras modificaciones (once) en 1940, 1963, 1966, 1975 y 1981.

En tanto, la Ley Orgánica del Congreso General expedida en 1979 como resultado de la reforma política de 1977, formalmente continúa vigente en la LIV legislatura, ya que los partidos políticos han acordado modificar ciertas prácticas legislativas a fin de agilizar el trabajo parlamentario sacramentado por la obsoleta Ley que lo rige. Los esfuerzos de los diputados de la oposición e incluso del partido mayoritario (iniciativa presentada en 1989) son insuficientes para la adecuación de dicho ordenamiento. Todos sus miembros coinciden en la necesidad de actualizar las normas que rigen la vida interna del Poder Legislativo, sin embargo, las discrepancias partidarias y la falta

de consenso entre ellos han hecho imposible un acuerdo común, sobre todo con el Senado, quien ha paralizado tales intentos.³⁰

El proyecto que hasta la LIV legislatura se ha mostrado más acabado es el presentado por la fracción parlamentaria del PRI. En sus dos iniciativas, una correspondiente a la Ley Orgánica del Congreso General y otra al Reglamento Interno y de Debates de la Cámara de Diputados (diciembre de 1989), el grupo parlamentario del PRI muestra la imperiosa necesidad de adecuar ambos ordenamientos al proceso de modernización del Estado y a la realidad actual que vive el país. Dentro de las propuestas de la fracción priista destaca la de suprimir el "viejo" Reglamento en sustitución de los emitidos para cada una de las Cámaras, es decir, con tales disposiciones se establece la separación formal e independencia de la Cámara de Senadores y de Diputados. Se establece, igualmente, un apartado sobre disciplina parlamentaria referente a los derechos y obligaciones de los diputados así como la suspensión y pérdida de los mismos por infringir con acciones prohibidas establecidas en el Reglamento.

Las recientes experiencias sobre este punto obligan a la fracción priista a introducir *candados* para evitar la "inestabilidad del recinto cameral". Se propone limitar el uso de la palabra de los legisladores, con excepción del presidente del Congreso, cuando el presidente de la República acuda a rendir su

³⁰ El Universal, 24 de agosto de 1992.

informe, ampliar la duración del cargo de presidente y vicepresidente de la mesa directiva a un período completo, así como el aumento de sus facultades. Se "ratifica la integración de la Gran Comisión con miembros del partidos de la mayoría en la generalidad de las entidades federales, aludiendo así el reconocimiento de las diversas corrientes de opinión en su seno".³¹ Se establecen mecanismos de concertación entre los coordinadores de los grupos parlamentarios a través de la Junta de Coordinadores, al adecuar las decisiones de cada uno de los representantes de la nación a las disposiciones de la fracción parlamentaria.

La introducción de un mayor número de miembros de la oposición a la Cámara baja, trae como consecuencia la integración de comisiones un tanto plurales e incluso por primera vez, los presidentes de éstos pertenecen a algún partido opositor. Ante tales acontecimientos la propuesta priísta, lejos de abrir dichos espacios a las "minorías crecientes", con el nuevo reglamento se formaliza la prohibición a éstos en cuanto a su participación en la composición de la Gran Comisión, cuyas atribuciones hacen de éste cuerpo un órgano dotado de poderes de decisión. Las comisiones y comités quedan impedidas de ser integradas por la pluralidad de los miembros de la legislación. No se contempla la apertura a los

³¹ Béjar A., Luisa "La modernización del Congreso de la Unión" en Estudios Políticos, Tercera Epoca núm. 4, octubre-diciembre de 1990, pp. 51-61.

canales necesarios para su adecuación a la nueva realidad política, pues su integración depende de la decisión del presidente de la Gran Comisión, miembro del partido mayoritario.

Si anteriormente el PAN propone una iniciativa en la que se agilizan los trabajos de las comisiones al obligarlas a presentar los dictámenes después de cinco días de turnadas, porque de lo contrario, se cae en una sanción. La fracción priísta en detrimento de la mayor eficiencia y productividad del trabajo legislativo propone un plazo de hasta dos meses a la dictaminación de las iniciativas, sin prever en ningún momento alguna sanción en caso de no cumplir con el tiempo antes mencionado, o fijar reglas sobre la prioridad que recibe una iniciativa para su dictaminación.

La modernización prevista para la Cámara de Diputados de parte de los miembros del partido mayoritario supone la corrección de las "irregularidades" y "sorpresas" presentadas a lo largo de la LIV legislatura. Tales medidas no logran ser concertadas con otros partidos, porque parece ser, que más que democratizar la institución representativa, se intenta soslayar las prácticas "innovadoras" a las que se recurre durante la LIV Legislatura.

Las iniciativas presentadas para adecuar la Ley Orgánica a las reformas políticas hasta ese momento elaboradas no logran sobrepasar los dictámenes de la comisión que reviste dichas propuestas (comisión de régimen, reglamentos y prácticas

parlamentarias). La falta de acuerdo entre sus miembros para la mejor adecuación de la Ley a las condiciones de pluralidad y participación que actualmente caracterizan al recinto, y sobre todo el tipo de "preventivos" propuestos por los mismos, demuestran la reticencia del grupo "mayoritario" para asumir la creciente presencia de la oposición en la vida pública del país.

Los cambios necesarios para la práctica legislativa deben afectar de alguna forma, el peso del Legislativo sobre el Ejecutivo de acuerdo a su representación. Asimismo se debe fomentar la participación de todos los partidos en la negociación y discusiones legislativas, de las cuales surja un acuerdo y un consenso que satisfaga las demandas de representación de la sociedad y no sirva a los intereses partidarios y particulares, porque de lo contrario, "la presencia en la Cámara Legislativa de partidos fuertes y disciplinados altera profundamente la definición del parlamentarismo. Los partidos políticos convierten al parlamento en un *controlador controlado*. El partido funciona como la *grapa de hierro* que sujeta al parlamento y al gobierno y concede al segundo un completo dominio del proceso legislativo".³¹

³¹ Duarte Rivas, Rodolfo, op. cit., p. 5.

CONCLUSIONES

La representación política en México encuentra sus principales causas de declinación en la ausencia de un sistema de partidos competitivo frente al partido gubernamental, en la injerencia presidencial en la labor legislativa, en la escasa participación y confianza del electorado hacia sus representantes, y en la desigualdad y anacronismo de los preceptos normativos para ejercer la tarea encomendada por la Carta magna a los legisladores.

Pese a tales aseveraciones, se ha observado también que la representación política en nuestro país empieza a incursionar hacia su propio dinamismo propiciado por la introducción de diversas corrientes políticas a la arena parlamentaria durante las LII, LIII y LIV Legislaturas, principalmente, y sobretodo por la creciente participación legislativa que los diputados han tenido frente al Ejecutivo durante dicho período.

El desarrollo del Sistema Político Mexicano se ha caracterizado por la ausencia de un sistema de partidos competitivo que ha llevado a la representación política hacia el dominio

hegemónico de un sólo partido, es decir, tanto las fuerzas de oposición como el partido en el poder, no han logrado ser los representantes reales de las demandas e intereses de los diversos grupos sociales. A pesar de su constante participación electoral, su funcionamiento, estructura y su bajo atractivo electoral -este último en el caso de la oposición- les ha impedido conformar una opción política real capaz de constituirse en intermediarios de la sociedad frente al gobierno y funcionar como mecanismo efectivo de contrapeso ante el Ejecutivo.

Pese a ello, los partidos a lo largo de la historia de nuestro país han constituido un factor de estabilización política para el sistema, es decir, un elemento legitimador de las acciones del gobierno y su partido. Actualmente, se encuentran en un momento de transición, pues enfrentan el reto de un mayor dinamismo electoral y legislativo.

En general, los partidos políticos durante el desenvolvimiento de las LII, LIII y LIV Legislaturas, ofrecieron avances significativos para el inicio de una nueva etapa de la Cámara de Diputados. Su actuación electoral en ese período es importante porque por ejemplo, con la introducción de casi el 50 por ciento de las fuerzas de oposición al recinto durante la LIV Legislatura se generaron fuertes discensos en el desenvolvimiento del proceso legislativo. No obstante las discrepancias que generan la pluralidad de ideas, la LIV Legislatura se distinguió también por

el alcance de los consensos al votar alguna ley como la reforma al artículo 46 en materia de derechos indígenas. La fracción priista se vio forzada a buscar acuerdos con otras corrientes políticas y hacer posible la realización de la Reforma emprendida por el gobierno encabezado por Carlos Salinas de Gortari durante la primera mitad de su mandato.

Uno de los aspectos que confirman el avance de la Cámara de Diputados en el lapso aquí analizado, es el trabajo legislativo presentado por los diputados, los cuales han visto ascender el número de sus propuestas legislativas ante la Cámara en detrimento de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo (el descenso se calcula en un 50 por ciento). Las LIII y LIV Legislaturas, en este aspecto, marcan el avance de las corrientes políticas en cuanto a la cantidad de iniciativas cuyo origen emana de los representantes de la nación.

Para el PRI, el aumento de la oposición en la arena legislativa y la consecuente disminución de sus posiciones en el recinto, afectó directamente las cuotas de poder que ese partido concede a cada sector, por lo que la distribución sectorial se mostró cada vez más rígida.

La reducción en el número de curules asignadas a los sectores del PRI se observa desde la LII Legislatura, donde los más afectados del reparto cameral fueron los campesinos y obreros, no

pareciera ser así para el sector popular cuyas posiciones en la LIV Legislatura doblaron a las otorgadas por los otros sectores. Pese a este incremento, los puestos fueron concedidos a candidatos cuyo origen fue el gobierno federal y las administraciones locales, por lo que se excluyó la presencia de múltiples organizaciones sociales agrupadas en ese partido. Sin embargo la reducción de curules en la Cámara de Diputados para los sectores del PRI no sólo se debe al aumento de las posiciones de la oposición, sino que el cambio gubernamental hacia una economía más abierta ha llevado a un segundo plano la presencia tanto de los campesinos como de los obreros quienes resultaron ser uno de los más afectados por las políticas salinistas.¹ Ello indica que los mecanismos de representación política del PRI se deterioraron debido a la influencia de los intereses creados que lo integran en el proceso de selección de sus candidatos. Por lo que el Partido Revolucionario Institucional se encuentra lejos de constituirse en una organización política que aglutine y transmita las demandas de sus bases, por el contrario, se trata de un partido controlado y subordinado al poder del Ejecutivo.

Este hecho ha impedido que el poder Legislativo y los puestos que posee el partido oficial en las Cámaras conformen un mecanismo

¹ Los campesinos registraron índices del 15 por ciento en 1985, 17 por ciento en 1988 y 14 por ciento en 1991. El sector obrero, presentó índices del 24 por ciento en 1985, 21 por ciento en 1988 y 17 por ciento en 1991. En tanto el sector popular con 61 por ciento en 1985, 62 por ciento en 1988 y 69 por ciento en 1991, aumentó la porción de sus posiciones.

efectivo de representación y un contrapeso a la injerencia del poder gubernamental. Sin embargo, sí se toma en cuenta el trabajo legislativo originado en la fracción priísta durante la LIII Legislatura, se observó un avance en la intensión de ese partido por presentar sus propias propuestas, las cuales fueron desechadas casi en su totalidad, en cambio las que estaban avaladas por el gobierno federal no presentaron problemas en la dictaminación a su favor. Para la LIV Legislatura el clima es distinto y los diputados priístas se repliegan a las peticiones presidenciales dejando atrás su intención de buscar su propia autonomía frente al jefe de su partido: el Presidente de la República. Este hecho se explica por el apoyo que indudablemente necesitaba Salinas de Gortari de los miembros de su partido ante su deteriorada imagen a la presidencia de la República tras las elecciones de 1988.

En cuanto a los partidos de oposición, el PAN, es uno de los que presentan avances en la competencia electoral y, sobre todo, en la proposición legislativa. Este también es uno de los partidos que mayores beneficios ha tenido del desgaste político del gobierno y su partido. No sólo por la fortaleza electoral que obtuvo durante las elecciones de 1988, sino también por la realización de muchos de sus viejos postulados, retomados más tarde por el cambio en el rumbo del gobierno durante la administración de Miguel de la Madrid y la primera mitad de la de Carlos Salinas de Gortari. Aunque Acción Nacional no se vio favorecido en la dictaminación de sus iniciativas durante las LII y LIII Legislaturas, éstas se han visto

realizadas en las acciones gubernamentales, ya que muchas de ellas han sido puestas en práctica por el gobierno salinista, por ejemplo, la privatización de la banca. En la LIV Legislatura ese partido presentó avances significativos, ocho de sus propuestas formaron parte de la legislación mexicana. Ello si se toma en cuenta el número de enmiendas que la oposición a logrado colocar a lo largo de las Legislaturas aquí estudiadas.

La entrada del Frente Democrático Nacional a la Cámara baja también contribuyó a la reactivación del recinto durante la LIV Legislatura, no sólo se distinguió por el trabajo legislativo que emana de ese grupo posteriormente disgregado en las distintas fuerzas políticas que agruparon a esa corriente (PPS, PARM, PFCRN, PRD), sino que la pluralidad de ideas generó polémicas respecto al proyecto reformador de Carlos Salinas de Gortari. El desacuerdo al interior de la Cámara llevó incluso al rechazo de las políticas gubernamentales, al mismo tiempo, se dieron propuestas alternativas a las expuestas por el Ejecutivo como las del PRD en materia financiera. También se observó que partidos como el PARM, PPS, o PSUM, cuya imagen electoral no ha sido representativa de la sociedad en la composición de las LII y LIII Legislaturas, su presencia sí fue significativa en el número de iniciativas llevadas ante el pleno, estos partidos han sido autores de numerosas propuestas, que aunque no logran prosperar en el proceso, marcan la pauta del trabajo de los representantes de la nación.

Ello muestra la lucha interna que los partidos políticos han sostenido en ese período por la autonomía de la institución legislativa. Este hecho da inicio a partir de las exigencias de la oposición por una apertura democrática en busca de mayores espacios de participación política. En consecuencia, durante la segunda mitad del sexenio de Miguel de Madrid (LIII Legislatura) se llevó a cabo una reforma política que trajo como consecuencia la aparición del Código Federal Electoral (1986) quien amplió el número de posiciones de representación proporcional a los partidos minoritarios. Posterior a este hecho, las elecciones de 1988 dan muestra de la fortaleza opositora en el ámbito electoral y su triunfal arribo a la arena legislativa. Más tarde, la LIV Legislatura es testigo de una reforma, producto de las exigencias partidarias que exigían mayor participación y limpieza electoral, así como de la intensión gubernamental por detener el paso de las fuerzas de oposición al recinto cameral. Asimismo, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se vio obligado a abrir paso a las exigencias opositoras al grado de que durante su sexenio se han observado una serie de reformas a la Ley electoral en 1989, 1991 y 1994.

Por su parte, el poder Ejecutivo durante las LII, LIII y LIV Legislaturas presentó una evolución distinta a la de los partidos políticos porque en ese período se observó una disminución en el número de sus propuestas. El descenso de éstas se inicia en la LII Legislatura y se acentúa en la LIV. A pesar de ello, la aprobación

de éstas no tuvieron el mismo efecto. El Ejecutivo, al igual que el Senado, presentaron en todos los casos, índices del 90 por ciento a su favor, en contraposición, las iniciativas presentadas por los diputados fueron rechazadas casi en su mayoría incluyendo las expuestas por el PRI.²

La gran cantidad de enmiendas propuestas a la Constitución durante los últimos diez años, demuestran el liderazgo del Ejecutivo sobre la dirección del país. Miguel de la Madrid sentó las bases del cambio en el rumbo de la nación hacia su apertura económica y financiera, los costos de la transformación económica se evidenciaron ya desde la segunda mitad de su sexenio hasta estallar en las elecciones generales de 1988. Después de ello Carlos Salinas de Gortari, quien enfrentó severas críticas a la legitimidad de su mandato y consecuentemente a su proyecto modernizador, presentó obstáculos para sacar adelante su propuesta de nación, por lo que fue necesario buscar el apoyo de otras fuerzas, distintas al PRI, dispuestas a generar consensos y permitir al Ejecutivo gobernar sin los contratiempos que representa una Cámara de Diputados plural y crítica de las acciones gubernamentales.

² Por ejemplo en la LII Legislatura el PRI presentó 19 propuestas de las cuales nueve fueron rechazadas. Mientras que en la LIII de un total de 72, 67 fueron desechadas, sólo cinco fueron aprobadas. Para la LIV Legislatura disminuye su capacidad propositiva al registrar un número total de 19 propuestas de las cuales 12 continúan rezagadas en comisiones.

Las enmiendas provenientes del poder gubernamental durante la LIV Legislatura presentaron dificultades en la agilidad y tránsito de éstas para su dictaminación. Así el gobierno se vio obligado a establecer acuerdos con las fracciones que estuvieran más dispuestas a hacerlo, como fue el caso en la aprobación de la Ley electoral o de la reforma bancaria, donde el apoyo panista fue decisivo para su aceptación.³

Este hecho se debe, en parte, a la prudencia que Salinas de Gortari debía mostrar en la conducción del país. Al mismo tiempo, las enmiendas propuestas por el Ejecutivo descienden por las controversias y discusiones de la oposición respecto a la viabilidad de las mismas, por ello el acuerdo y la concertación son de suma importancia para sacar adelante el proyecto salinista.

Ante tales circunstancias, se requiere del fortalecimiento de los partidos políticos en cuanto a su presencia electoral y su papel en el control y vigilancia de las acciones gubernamentales. Es decir, la funcionalidad del poder Legislativo como contrapeso al Ejecutivo depende de la pluralidad política del órgano legislativo que lo obliga a que las decisiones se tomen a partir de la concertación y los acuerdos entre las distintas fuerzas políticas y no bajo la unilateralidad de un partido enmarcado por las

³ La presentación de leyes de parte del Ejecutivo en la LIV Legislatura disminuyó en número a más de la mitad de su antecesor. En la LIII presentó 132 propuestas mientras que en la LIV desciende a 57).

disposiciones presidenciales. Bajo tales preceptos, el poder de control y vigilancia de la Cámara de Diputados debe ser resaltado en la norma constitucional, porque de lo contrario, la situación de los diputados como representantes de la nación quedaría sin efecto y su presencia continuaría funcionando como "fachada" de la democracia mexicana.

Pese a los esfuerzos por llevar a cabo una reforma política que incluya a todas las instituciones, la normatividad por la cual se rige el poder Legislativo hasta la LIV Legislatura resulta incompleta, ya que no se logró conformar un consenso respecto a la composición y reglamentación de la misma. La introducción de una gama pluripartidaria al interior de ésta no sirvió para el cambio legal de esa institución. Las prácticas obsoletas que rigen su vida interna y la falta de consenso con la Cámara de Senadores impidió el avance del proceso legislativo de la iniciativa que reformaría la Ley y el reglamento interno del Congreso de la Unión.

Al mismo tiempo, la falta de organización interna impidieron desempeñar efectivamente el papel de contrapeso institucional. Aunque el trabajo legislativo fue activo, la mayoría de las sesiones generadas en la LIV Legislatura se caracterizaron por su alto grado de conflicto. Su papel político se limitó considerablemente al reclamo electoral. Tampoco fue posible que la pluralidad registrada en la composición de la Cámara reflejara la intromisión de las fuerzas opositoras en la integración de la

misma, es decir, la norma interna no funcionó en el ámbito de la proporcionalidad con que fueron elegidos sus integrantes, sino que las prácticas mayoritarias que tradicionalmente la han regido, continuaron en esta etapa en la que ya no era posible gobernar sin el apoyo y el consenso de las fuerzas opositoras. Ejemplo de esto es la integración de las comisiones cuya composición es desproporcional a la pluralidad de la composición de la Cámara de Diputados. Comisiones como la de Gobernación y Puntos Constitucionales, cuya labor es notable por la cantidad de iniciativas por dictaminar que tiene a su cargo, tuvo una integración compuesta por la mayoría priísta y totalmente limitada a los representantes de otros partidos políticos. No obstante se observaron avances al registrarse miembros de la oposición presidiendo comisiones, que si bien no fueron del todo estratégicas para el control institucional, sí marcaron el ascenso en la presencia de la oposición en la labor parlamentaria.

En general, hemos observado que las instituciones de la sociedad no representaron a la población en su conjunto. Las fuentes de poder de la sociedad civil se diversificaron haciendo obsoletos los mecanismos tradicionales de representación como el corporativismo. Los movimientos sociales urbanos y campesinos desplazaron la capacidad representativa de los partidos políticos. Por tanto, el sistema político evidenció su incapacidad para hacer realidad el precepto constitucional sobre democracia representativa. Pero sólo en la medida en que los partidos

políticos inicien la labor encomendada por la Carta magna: ser representantes de la nación, por encima de los intereses partidarios, entonces, la tarea legislativa podrá ser reivindicada nuevamente por la sociedad frente a la omnipotencia presidencial.

APENDICE

CUADRO 1

DIPUTADOS DE MAYORIA RELATIVA (1979-1988)*								
PARTIDOS	NUMERO DE CURULES							
	LI		LII		LIII		LIV	
	%	%	%	%	%	%	%	
PAN	4	10,7	1	17,5	9	15,6	38	12,7
PRI	296	69,7	299	69,3	289	64,8	233	77,7
PPS	0	2,5	0	1,9	0	1,3	5	1,6
PARM	0	1,8	0	1,3	2	1,6	7	2,3
PDM	0	2,6	0	2,3	0	2,7	NP	NP
PSUM	0	5,0	0	4,4	0	3,2	NP	NP
PST	0	2,1	0	1,8	0	2,5	NP	NP
PRT	NP	NP	0	1,3	0	1,3	NP	NP
PSD	NP	NP	0	0,1	NP	NP	NP	NP
PMT	NP	NP	NP	NP	0	1,6	NP	NP
PFCRN	NP	NP	NP	NP	NP	NP	17	5,7
PMS	NP	NP	NP	NP	NP	NP	0	0
TOTAL	300		300		300		300	

* Fuente: Gómez Tagle, Silvia Estadística electoral de la reforma política 1979-1985, CES-Colmex, 1988. Memoria de la Cámara de Diputados, Primer período ordinario de sesiones, septiembre-diciembre de 1988, p. 17.
Elaboración propia.

CUADRO 2

DIPUTADOS DE REPRESENTACION PROPORCIONAL (1979-1988)*								
PARTIDOS	NUMERO DE CURULES							
	LI		LII		LIII		LIV	
	%	%	%	%	%	%	%	
PAN	39	43,5	50	59,0	32	47,4	63	31,5
PRI	0	0	0	0	0	0	27	13,5
PPS	11	11,0	10	7,1	11	7,4	32	16,0
PARM	12	8,4	0	4,4	9	7,0	25	12,5
PDM	10	8,3	12	8,3	12	8,5	NP	NP
PSUM	18	20,0	17	14,5	12	10,1	NP	NP
PST	10	8,8	11	6,6	12	9,9	NP	NP
PRT	NP	NP	0	0	6	4,8	NP	NP
PSD	NP	NP	0	0	NP	NP	NP	NP
PMT	NP	NP	0	0	6	4,9	NP	NP
PFCRN	NP	NP	NP	NP	NP	NP	34	17,0
PMS	NP	NP	NP	NP	NP	NP	19	9,5
TOTAL	100		100		100		200	

* Fuente: Gómez Tagle, Silvia Estadística electoral de la reforma política 1979-1985, CES-Colmex, 1988. Memoria de la Cámara de Diputados, Primer período ordinario de sesiones, septiembre-diciembre de 1988, p. 17.
Elaboración propia.

REFORMAS CONSTITUCIONALES (1982-1990)¹
CUADRO 3

AÑO	EJECUTIVO ART. TEMA	LEGISLATIVO ART. TEMA	JUDICIAL ART. TEMA	SOCIEDAD CIVIL ART. TEMA	REC. NAT. ART. TEMA
1982		73 Destitución de magistrados 74 Ejercicio penal a servidores públicos 76 Jurado en juicio a servidores públicos	89 Deroga destitución de autoridades 94 Remoción de puestos a ministros de la SCJ 97 Nombramiento y remoción de magistrados de circuito de la SCJ 108 Responsabilidades de los servidores públicos 109 Delitos y sanciones a servidores públicos 110 Juicio político a servidores públicos, ministros y gobernantes 111 Facultad para dar paso a juicio a funcionarios 112 Proceso a servidores públicos 113 Responsabilidades administrativas y sanciones	22 Decomiso por enriquecimiento ilícito	

¹ Augusto Bolívar Espinoza y Luis Antonio F. Bonifaz Moreno "Las reformas constitucionales", en El Cotidiano, Núm. 50, septiembre-octubre, 1992, p. 40.

1983	25	Reforma del Estado. Plan Nacional de Desarrollo	73	Legislar sobre sectores productivos, leyes sobre planeación nacional, promoción económica, inversión extranjera y tecnología	114	Procedimiento de juicio político a servidores públicos	21	Facultad de imposición de penas, instancias para impartición de justicia	4	Derecho a la salud	28	Servicio público de banca y crédito
1985			79	Atribuciones de la Comisión Permanente	20	Garantías a criminales	16	Apoyo al ejército en guerra y paz	27	Impartición de justicia. Desarrollo rural e integral. Derecho a la vivienda		
1986	69 89 89	Informe presidencial Remoción y nombramiento de magistrados del O.F. Control de la política exterior	65 66 52 53 54 56	Períodos del Congreso Término del periodo ordinario 200 diputados de representación proporcional Elección de 200 diputados de representación proporcional en cinco circunscripciones Bases para diputados de representación proporcional Elección de la mitad de la Cámara de Senadores cada tres años	79 106 107 94 97 101 104 107	Nombramiento en SCJ Competencia del poder de la Federación Bases del amparo, suplicia de la queja y amparo agrario Ejercicio del poder de la SCJ, tribunales y juzgados Comisionados especiales para conducta de jueces o magistrados Desempeño exclusivo de funcionarios Conocimiento de recursos de revisión por los tribunales Bases del amparo	123 17 127 27	Salarios mínimos generales y profesionales. Comisiones consultivas de apoyo a la CNSM Derecho a justicia Remoción de asambleístas Protección ecológica en asentamientos humanos	46 115 116	Acuerdos sobre límites estatales Reparto proporcional de municipios, relaciones laborales Estatutos políticos de municipios y estados		

1986		<p>60 Calificación de elecciones por Colegio Electoral y Tribunal Federal Electoral</p> <p>77 Convocar a elecciones extraordinarias para diputados</p> <p>73 Tribunales de lo contencioso administrativo</p> <p>74 Presentación de cuenta pública a diputados</p> <p>73 Gobierno del D.F.</p> <p>Creación de la ARDF</p> <p>74 Derogación de facultad de nombramiento de ministros de justicia</p> <p>73 Legislar para la protección del medio ambiente y la preservación de la ecología</p> <p>78 Número de integrantes en la Comisión Permanente</p>	<p>110 Juicio político a assembleístas del D.F.</p> <p>111 Proceder legalmente contra representantes de la asamblea del D.F.</p>		
1990		<p>41 Creación de organismo público encargado de organizar las elecciones y tribunales electorales</p> <p>54 Bases para la elección de dip. de rep. prop.</p> <p>60 Colegio Electoral revisa a tribunales electorales</p> <p>73 Representación proporcional en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal</p>		<p>5 Der. a serv. púb.</p> <p>36 Registro nac. de ciudadanos</p> <p>123 Trabajadores de Banca en apartado "A"</p> <p>4 Derechos a grupos indígenas</p>	<p>28 Derogación de exclusividad del Estado en servicios de Banca y Crédito</p>

CUADRO 4

INICIATIVAS DE LEYES Y DECRETOS PRESENTADAS EN LA LII LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS POR PERIODO ORDINARIO							
	1er PERIODO		2º PERIODO		3er PERIODO		TOTAL
ORIGEN	1982	%	1983	%	1984	%	%
EJE.	42	53,84	43	40,18	37	28,24	122 38,60
C.S.	9	11,53	29	27,10	20	15,26	58 18,35
C.D.	26	33,33	35	32,71	67	51,14	128 40,50
C.L.	1	1,28	0	0	7	5,34	8 2,53
TOTAL	78	100	107	100	131	100	316 100

EJE. = PODER EJECUTIVO
 C.S. = MINUTAS DEL SENADO DE LA REPUBLICA
 C.D. = CAMARA DE DIPUTADOS
 C.L. = CONGRESO LOCAL

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LII Legislatura.
 Elaboración Propia.

CUADRO 5

INICIATIVAS DE LEYES Y DECRETOS PRESENTADAS EN LA LIII LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS POR PERIODO ORDINARIO							
	1er PERIODO		2º PERIODO		3er PERIODO		TOTAL
ORIGEN	1985	%	1986	%	1987	%	%
EJE.	47	36,43	35	29,91	50	20,49	132 26,93
C.S.	15	11,62	21	17,94	29	11,88	65 13,26
C.D.	67	51,93	61	52,13	163	66,80	291 59,38
C.L.	0	0	0	0	2	0,81	2 0,40
TOTAL	129	100	117	100	244	100	490 100

EJE. = PODER EJECUTIVO
 C.S. = MINUTAS DEL SENADO DE LA REPUBLICA
 C.D. = CAMARA DE DIPUTADOS
 C.L. = CONGRESO LOCAL

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LIII Legislatura.
 Elaboración Propia.

CUADRO 6

INICIATIVAS DE LEYES Y DECRETOS APROBADAS Y NO APROBADAS EN LA LII LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS POR PERIODO ORDINARIO																
ORIGEN	PRIMER PERIODO				SEGUNDO PERIODO				TERCER PERIODO				TOTAL			
	1982		1983		1983		1984		1984		1984		TOTAL		TOTAL	
	A	%	NA	%	A	%	NA	%	A	%	NA	%	A	%	NA	%
EJE.	39	78	3	10,71	43	57,33	0	0	36	46,75	1	1,85	118	58,41	4	3,50
C.S.	9	18	0	0	29	38,66	0	0	20	25,97	0	0	58	28,71	0	0
C.D.	2	4	24	85,71	3	4	32	100	19	24,67	48	88,88	24	11,88	104	91,22
C.L.	0	0	1	3,57	0	0	0	0	2	2,59	5	9,25	2	0,99	6	5,26
TOTAL	50	100	28	100	75	100	32	100	77	100	54	100	202	100	114	100

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LII Legislatura.
Elaboración propia.

CUADRO 7

INICIATIVAS DE LEYES Y DECRETOS APROBADAS Y NO APROBADAS EN LA LIII LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS POR PERIODO ORDINARIO																
ORIGEN	PRIMER PERIODO				SEGUNDO PERIODO				TERCER PERIODO				TOTAL			
	1985		1986		1986		1987		1987		1987		TOTAL		TOTAL	
	A	%	NA	%	A	%	NA	%	A	%	NA	%	A	%	NA	%
EJE.	47	71,21	0	0	34	60,71	1	1,63	49	58,33	1	0,62	130	63,10	2	0,70
C.S.	15	22,72	0	0	21	37,5	0	0	29	34,52	0	0	65	31,55	0	0
C.D.	4	6,06	63	100	1	1,78	60	98,36	5	5,95	158	98,75	10	4,85	281	98,94
C.L.	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1,19	1	0,62	1	0,48	1	0,35
TOTAL	66	100	63	100	56	100	61	100	84	100	160	100	206	100	284	100

EJE. = PODER EJECUTIVO
C.S. = MINUTAS DEL SENADO DE LA REPUBLICA
C.D. = CAMARA DE DIPUTADOS
C.L. = CONGRESO LOCAL

A = APROBADAS
NA = NO APROBADAS

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LIII Legislatura.
Elaboración propia.

CUADRO 8

INICIATIVAS APROBADAS Y NO APROBADAS POR FRACCION PARLAMENTARIA												
CUADRO COMPARATIVO POR LEGISLATURA												
ORIGEN	LII LEGISLATURA				LIII LEGISLATURA				LIV LEGISLATURA			
	A	%	NA	%	A	%	NA	%	A	%	NA	%
PAN	0	0	23	22,11	1	10,0	80	28,46	8	33,33	76	47,79
PPS	0	0	20	19,23	0	0	20	7,11	1	4,16	17	10,69
PRI	10	41,66	9	8,65	5	50,0	67	23,84	8	33,33	12	7,34
PSUM	0	0	19	18,26	1	10,0	12	4,27	0	0	0	0
PST	0	0	18	17,30	0	0	13	4,62	0	0	0	0
F.P.	14	58,33	1	0,96	1	10,0	6	2,13	2	8,33	1	0,62
PDH	0	0	14	13,46	1	10,0	12	4,27	0	0	0	0
PARM	0	0	0	0	1	10,0	56	19,92	0	0	33	20,75
PMS	0	0	0	0	0	0	8	2,84	0	0	2	1,25
PRT	0	0	0	0	0	0	5	1,77	0	0	0	0
PMT	0	0	0	0	0	0	2	0,71	0	0	0	0
PFCRN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	3,77
CD/PRD	0	0	0	0	0	0	0	0	5	20,83	12	7,54
TOTAL	24	100	104	100	10	100	281	100	24	100	159	100

F.P. = Fracciones Parlamentarias

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LII, LIII y LIV Legislaturas.

Elaboración propia.

A = APROBADAS

NA = NO APROBADAS

CUADRO 9

INICIATIVAS PRESENTADAS POR FRACCION PARLAMENTARIA						
CUADRO COMPARATIVO POR LEGISLATURA						
ORIGEN	LII LEGISLATURA		LIII LEGISLATURA		LIV LEGISLATURA	
	INICIATIVAS	%	INICIATIVAS	%	INICIATIVAS	%
PAN	23	17,96	81	27,83	84	45,90
PPS	20	15,62	20	6,87	18	9,83
PRI	19	14,84	72	24,34	19	10,38
PSUM	19	14,84	13	4,46	0	0
PST	18	14,06	13	4,46	0	0
F.P.	15	11,71	7	2,40	3	1,63
PDH	14	10,93	13	4,46	0	0
PARM	0	0	57	19,58	34	18,57
PMS	0	0	8	2,74	2	1,09
PRT	0	0	5	1,71	0	0
PMT	0	0	2	0,68	0	0
PFCRN	0	0	0	0	6	3,27
CD/PRD	0	0	0	0	17	9,28
TOTAL	128	100	291	100	183	100

F.P. = Fracciones Parlamentarias

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LII, LIII y LIV Legislaturas.

Elaboración propia.

CUADRO 10

INICIATIVAS DE LEYES Y DECRETOS PRESENTADAS EN LA LIV LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS POR PERIODO ORDINARIO								
ORIGEN	P. ORDINARIO 1er AÑO DE EJERCICIO*		P. EXTRAORDINARIO		P. ORDINARIO 2º AÑO DE EJERCICIO*		P. ORDINARIO 3er AÑO DE EJERCICIO*	
	SEP-DIC	AGO-OCT	NOV-DIC	ABR-JUL	NOV-DIC	ABR-JUL	TOTAL	
	1988	%	1989	%	1989	%	1990	%
EJE .	17	30,90	1	4,34	15	39,47	6	8
C.S.	1	1,81	0	0	4	10,52	3	4
C.D.	37	67,27	22	95,65	19	50	66	88
C.L.	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	55	100	23	100	38	100	75	100
							18	100
							58	100
								257
								100

EJE. = PODER EJECUTIVO

C.S. = MINUTAS DEL SENADO DE LA REPUBLICA

C.D. = CAMARA DE DIPUTADOS

C.L. = CONGRESO LOCAL

* A partir de la reforma de 1986 al artículo 66 Constitucional, los períodos ordinarios anuales son sustituidos por los dobles períodos ordinarios por cada año de ejercicio constitucional impuesto a partir de 1989.

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura.
Elaboración Propia.

CUADRO 11

INICIATIVAS DE LEYES Y DECRETOS APROBADAS Y NO APROBADAS EN LA LIV LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS POR PERIODO ORDINARIO														
ORIGEN	P. ORDINARIO 1er AÑO DE EJERCICIO*		P. EXTRAORDINARIO		P. ORDINARIO 2º AÑO DE EJERCICIO*		P. ORDINARIO		P. ORDINARIO 3er AÑO DE EJERCICIO*		P. ORDINARIO		TOTAL	
	SEP-DIC-1988		AGO-OCT-89		NOV-DIC-89		ABR-JUL-90		NOV-DIC-90		ABR-JUL-91		A	NA
	A	NA	A	NA	A	NA	A	NA	A	NA	A	NA	A	NA
EJE.	15	2	1	0	15	0	6	0	11	0	7	0	55	2
C.S.	1	0	0	0	4	0	3	0	5	0	4	0	17	0
C.D.	5	32	8	14	3	16	2	54	2	0	4	43	24	159
C.L.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	21	34	9	14	22	16	11	54	18	0	15	43	96	161

EJE. = PODER EJECUTIVO
 C.S. = MINUTAS DEL SENADO DE LA REPUBLICA
 C.D. = CAMARA DE DIPUTADOS
 C.L. = CONGRESO LOCAL

A = APROBADAS
 NA = NO APROBADAS

* A partir de la reforma de 1986 al artículo 66 Constitucional, los periodos ordinarios anuales son sustituidos por los dobles periodos ordinarios por cada año de ejercicio constitucional impuesto a partir de 1989.

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura.
 Elaboración Propia.

CUADRO 11a

INICIATIVAS DE LEYES Y DECRETOS APROBADAS Y NO APROBADAS EN LA LIV LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS POR PERIODO ORDINARIO (%)																					
ORIGEN	P. ORDINARIO 1er AÑO DE EJERCICIO*			P. EXTRAORDINARIO			P. ORDINARIO 2º AÑO DE EJERCICIO*			P. ORDINARIO			P. ORDINARIO 3er AÑO DE EJERCICIO*			TOTAL					
	SEP-DIC-1988			AGO-OCT-89			NOV-DIC-89			ABR-JUL-90			NOV-DIC-90			ABR-JUL-91			TOTAL		
	A	%	NA	A	%	NA	A	%	NA	A	%	NA	A	%	NA	A	%	NA	A	%	NA
EJE.	71,4		5,9	11,1		0	68,2		0	54,5		0	61,1		0	46,6		0	57,3		1,2
C.S.	4,8		0	0		0	18,2		0	27,3		0	27,8		0	26,7		0	17,7		0
C.D.	23,8		94,1	88,9		100	13,6		100	18,2		100	11,1		0	26,7		100	25		98,8
C.L.	0		0	0		0	0		0	0		0	0		0	0		0	0		0
TOTAL	100		100	100		100	100		100	100		100	100		0	100		100	100		100

EJE. = PODER EJECUTIVO
 C.S. = MINUTAS DEL SENADO DE LA REPUBLICA
 C.D. = CAMARA DE DIPUTADOS
 C.L. = CONGRESO LOCAL

* A partir de la reforma de 1986 al artículo 66 Constitucional, los periodos ordinarios anuales son sustituidos por los dobles periodos ordinarios por cada año de ejercicio constitucional impuesto a partir de 1989.

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura.
 Elaboración Propia.

CUADRO 12

INICIATIVAS PRESENTADAS EN LA LII, LIII Y LIV LEGISLATURAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS. CUADRO COMPARATIVO						
ORIGEN	LII LEGISLATURA		LIII LEGISLATURA		LIV LEGISLATURA	
	82-84	%	85-87	%	88-91	%
EJE.	122	38,60	132	26,93	57	22,17
C.S.	58	18,35	65	13,26	17	6,61
C.D.	128	40,50	291	59,38	183	71,20
C.L.	8	2,53	2	0,40	0	0
TOTAL	316	100	490	100	257	100

EJE. = PODER EJECUTIVO

C.S. = MINUTAS DEL SENADO DE LA REPUBLICA

C.D. = CAMARA DE DIPUTADOS

C.L. = CONGRESO LOCAL

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,
LII, LIII y LIV Legislaturas.

Elaboración Propia.

CUADRO 13

INICIATIVAS DE LEYES Y DECRETOS APROBADAS Y NO APROBADAS EN LA LII, LIII Y LIV LEGISLATURAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS POR PERIODO ORDINARIO (CUADRO COMPARATIVO)												
ORIGEN	LII LEGISLATURA				LIII LEGISLATURA				LIV LEGISLATURA			
	1982 - 1984				1985 - 1987				1988 - 1990			
	A	%	NA	%	A	%	NA	%	A	%	NA	%
EJE.	118	58,41	4	3,50	130	63,10	2	0,70	55	57,29	2	1,24
C.S.	58	28,71	0	0	65	31,55	0	0	17	17,70	0	0
C.D.	24	11,88	104	91,22	10	4,85	281	98,94	24	25	159	98,75
C.L.	2	0,99	6	5,26	1	0,48	1	0,35	0	0	0	0
TOTAL	202	100	114	100	206	100	284	100	96	100	161	100

EJE. = PODER EJECUTIVO

C.S. = MINUTAS DEL SENADO DE LA REPUBLICA

C.D. = CAMARA DE DIPUTADOS

C.L. = CONGRESO LOCAL

A = APROBADAS

NA = NO APROBADAS

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LII, LIII y LIV Legislaturas.

Elaboración propia.

CUADRO 14

CUADRO GENERAL DE INTERVENCIONES POR FRACCIÓN PARLAMENTARIA Y PERIODOS ORDINARIOS (LIV LEGISLATURA)												
PARTIDOS	1er. AÑO DE EJERCICIO		2º AÑO DE EJERCICIO		3er AÑO DE EJERCICIO		TOTAL					
	1ª	2ª	1ª	2ª	1ª	2ª	1ª	2ª				
	INTER.	%	INTER.	%	INTER.	%	INTER.	%	INTER.	%		
PRI	348	24,48	178	26,56	314	33,29	175	27,55	92	17,49	1107	26,38
PAN	317	22,30	145	21,64	196	20,78	176	27,71	136	25,85	970	23,12
PPS	120	8,44	53	7,91	70	7,42	52	8,18	54	10,26	349	8,31
PARM	171	12,03	72	10,74	129	13,67	96	15,11	69	13,11	537	12,80
CD/PRD/PMS	337	23,71	127	18,95	194	20,57	106	16,69	123	23,38	887	21,14
PFCRH	128	9,01	40	5,97	40	4,24	14	2,20	25	4,75	247	5,88
INDEP.	0	0	55	8,20	0	0	16	2,51	27	5,13	98	2,33
TOTAL	1421	100	670	100	943	100	635	100	526	100	4195	100

Fuente: Memoria de la Cámara de Diputados. Primer periodo ordinario de sesiones, septiembre-diciembre de 1988.

Memoria de la Cámara de Diputados. Primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional, noviembre-diciembre de 1989.

Obra Legislativa de la Cámara de Diputados. LIV Legislatura, Gran Comisión, México 1991.

Elaboración propia.

CUADRO 15

SESIONES REALIZADAS EN LA LIV LEGISLATURA POR PERIODO ORDINARIO		
PERIODOS	DÍAS	HORAS
SEP-DIC-88	34	319:25
NOV-DIC-89	22	203:12
ABR-JUN-90	23	212:29
NOV-DIC-90	22	203:06
ABR-JUL-91	23	207:00
TOTAL	124	1145:12

Fuente: Memoria de la Cámara de Diputados. Primer periodo ordinario de sesiones, septiembre-diciembre de 1988.

Memoria de la Cámara de Diputados. Primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional, noviembre-diciembre de 1989.

Obra Legislativa de la Cámara de Diputados. LIV Legislatura, Gran Comisión, México 1991.

Elaboración propia.

CUADRO 16

INICIATIVAS PENDIENTES EN COMISIONES POR ORIGEN (CUADRO COMPARATIVO)						
ORIGEN	LII		LIII		LIV	
		%		%		%
EJE.	2	1,36	0	0	2	0,98
C.S.	0	0	1	0,34	0	0
C.D.	136	92,51	289	99,31	202	99,01
C.L.	9	6,12	1	0,34	0	0
TOTAL	147	100	291	100	204	100

EJE. = PODER EJECUTIVO

C.S. = MINUTAS DEL SENADO DE LA REPUBLICA

C.D. = CAMARA DE DIPUTADOS

C.L. = CONGRESO LOCAL

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LII, LIII y LIV Legislaturas.
Elaboración Propia.

CUADRO 17

INICIATIVAS PENDIENTES EN COMISIONES POR FRACCION PARLAMENTARIA						
PARTIDOS	LII		LIII		LIV	
		%		%		%
PSUM	25	18,38	13	4,52	0	0
PPS	19	13,97	21	7,31	20	9,90
PAN	23	16,91	80	27,87	96	47,52
PRI	10	7,35	71	24,73	15	7,42
PST	42	30,88	18	6,27	0	0
POM	16	11,76	14	4,87	0	0
PRT	0	0	3	1,04	0	0
PARM	0	0	51	17,77	38	18,81
PHT	0	0	12	4,18	0	0
PFCRN	0	0	0	0	5	2,47
PRD	0	0	0	0	20	9,90
F.P.	1	0,73	4	1,39	8	3,96
TOTAL	136	100	287	100	102	100

F.P. = Fracciones Parlamentarias

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LII, LIII y LIV Legislaturas.
Elaboración Propia.

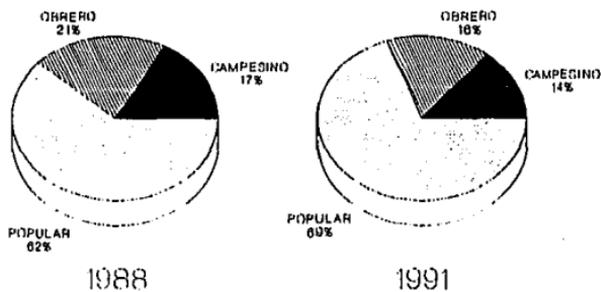
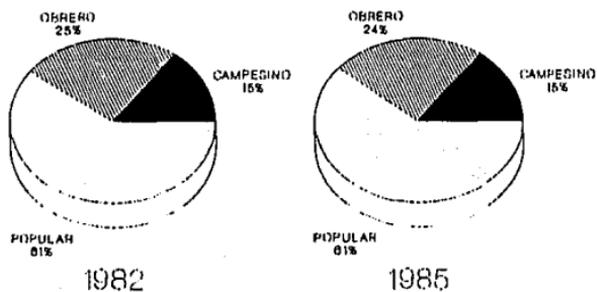
CUADRO 18

TRABAJO EN COMISIONES EN LA LII, LIII Y LIV LEGISLATURAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS			
COMISIONES	DICTAMENES PENDIENTES *		
	LII	LIII	LIV
JUSTICIA	12	18	28
EDUCACION PUBLICA	3	12	7
GOB. Y PUNTOS CONSTITUCIONALES	85	106	88
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	18	24	21
COMERCIO	4	8	7
PROG., PRES. Y CTA. PUBL.	3	1	6
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	20	58	23
ASENTAMIENTOS HUMANOS	5	8	2
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA	4	12	4
SEGURIDAD SOCIAL	7	14	12
DISTRITO FEDERAL	6	5	5
CULTURA	0	1	0
CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA	1	1	1
ENERGETICOS	0	1	1
PESCA	0	4	2
REG., REGL. Y PRACTICAS PARLAMENTARIAS	3	34	6
ECOLOGIA Y MEDIO AMBIENTE	4	7	2
POBLACION Y DESARROLLO	0	0	1
DEPORTE	0	0	1
AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS	3	3	2
ARTESANIAS	0	0	1
PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL	2	1	0
REFORMA AGRARIA	3	3	1
DEFENSA NACIONAL	0	1	1
COMUNICACIONES Y TRANSPORTE	0	3	2
RELACIONES EXTERIORES	1	1	0
RADIO, T.V. Y CINE	1	0	0
CIENCIA Y TECNOLOGIA	0	1	0
COMISION ESPECIAL	0	7	2
TOTAL	15323	15457	14343

* Los totales aquí expresados no corresponden, necesariamente, al número de iniciativas presentadas ya que éstas pueden ser enviadas a dos o más comisiones para su estudio y dictaminación.

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LII, LIII y LIV Legislaturas.
Elaboración Propia.

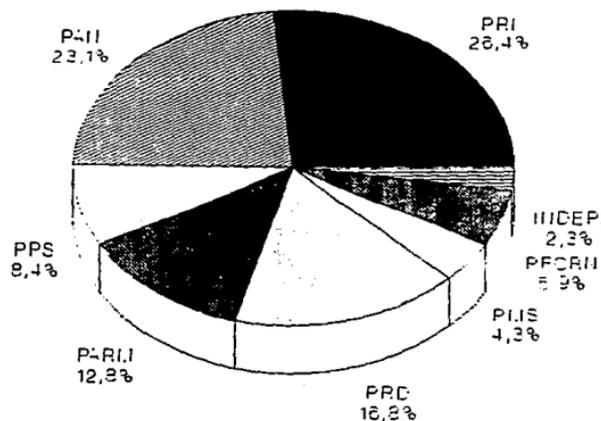
DISTRIBUCION DE CANDIDATOS POR SECTOR DEL PRI



FUENTE: EL COTIDIANO, núm. 50
Septiembre-Octubre de 1992, p. 77

GRAFICA 2

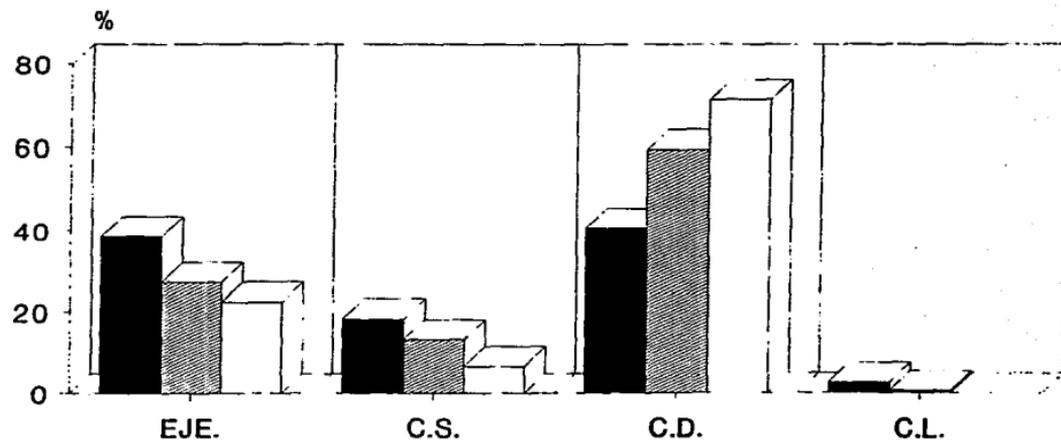
INTERVENCIONES POR FRACCION PARLAMENTARIA



LIV LEGISLATURA

Fuente: Obra legislativa.
Gran Comisión de la Cámara de Diputados

INICIATIVAS PRESENTADAS POR LEGISLATURA



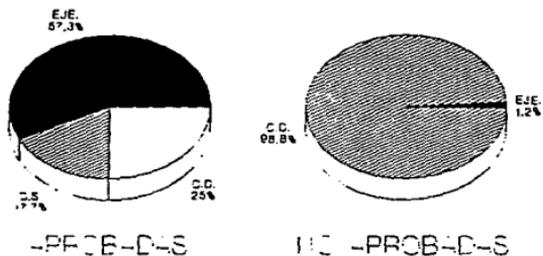
CUADRO COMPARATIVO

■ LII LEGISLATURA ▨ LIII LEGISLATURA □ LIV LEGISLATURA

EJE.-Poder ejecutivo; C.S.-Senado;
C.D.- Cámara de Diputados;
C.L.- Congreso Local

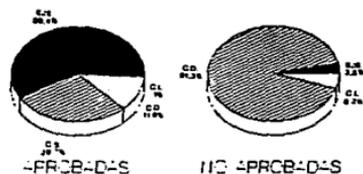
GRAFICA 4

INICIATIVAS APROBADAS Y NO APROBADAS
LIV LEGISLATURA

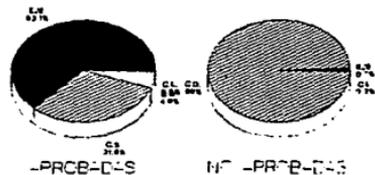


EJE= Poder Ejecutivo, C.S.= Cámara de Senadores, C.D.= Cámara de Diputados, C.L.= Congreso Local.

INICIATIVAS APROBADAS Y NO APROBADAS
LII LEGISLATURA



INICIATIVAS APROBADAS Y NO APROBADAS
LIII LEGISLATURA



Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de las LII, LIII y LIV Legislaturas. Elaboración propia.

BIBLIOGRAFIA

Almond, Gabriel A. y Coleman, James S. The politics of the developing areas, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1960.

Almond, Gabriel A. y Powell, G. B. Política comparada. Una concepción evolutiva, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1972.

Andrade Sánchez, Eduardo "El sistema representativo mexicano", en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, núm. 2, mayo-agosto de 1991.

_____ "Reformas constitucionales en materia electoral", en Reformas constitucionales y modernidad nacional, Ed. Porrúa y Fundación Cambio Siglo XXI, México 1992.

Andrea, Francisco José de "Ambitos del derecho parlamentario" en Estudios Parlamentarios, núm. 1, junio-julio de 1992

Aziz Nassif, Alberto "La reforma electoral: adecuaciones a una democracia tutelada", en El nuevo Estado mexicano: II. Estado y política, Ed. Nueva Imagen, México, 1992.

_____ y Molinar Horcasitas, Juan "Los resultados electorales" en Segundo informe sobre la democracia. México el 6 de julio de 1988, Ed. Siglo XXI, México 1990.

Barquín Alvarez, Manuel "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", en Revista Mexicana

- de Estudios Parlamentarios, núm. 1, enero-abril de 1991.
- Barraza, Leticia y Bizberg, Ilán "El Partido Acción Nacional y el régimen político mexicano", en El nuevo estado mexicano: II. Estado y política, Ed. Nueva Imagen, México 1992.
- Basáñez, Miguel El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México, Ed. Siglo XXI, México 1990.
- Béjar A., Luisa "La modernización del Congreso de la Unión" en Estudios Políticos, Tercera Epoca núm. 4, octubre-diciembre de 1990.
- _____ "La gestoría en la actividad parlamentaria", en Crónica Legislativa, núm. 5 septiembre-noviembre de 1992.
- Berlin Valenzuela, Francisco Derecho Parlamentario, Ed. F.C.E., México, 1993
- Birch, Anthony H. Representation, Ed. Pall Mall, London 1971.
- Bobbio, Norberto Diccionario de Política, Ed. Siglo XXI, México 1992.
- Bolívar Espinoza, Agosto y Bonifaz Moreno, Luis Antonio "Las reformas constitucionales", en El Cotidiano, núm. 50, septiembre-octubre de 1992.
- Cadena Roa, Jorge "Las demandas de la sociedad civil, los partidos políticos y las respuestas del sistema", en Primer informe sobre la democracia, Ed. Siglo XXI, México 1989.
- Cámara de Diputados Memoria. Primer periodo ordinario de sesiones, septiembre-diciembre de 1988.
- _____ Memoria. Primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional, noviembre-diciembre de

1989.

_____ Obra legislativa. LIV legislatura, Gran Comisión, México 1991.

_____ "¿Legislativo moderno con reglamento Obsoleto?" en Crónica Legislativa, núm. 2, mayo de 1992.

Cárdenas Gracia, Jaime F. Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos, Ed. FCE, México 1992.

Carpizo, Jorge "La elección y la representación de los diputados y senadores", Derecho legislativo mexicano.

_____ "La reforma política mexicana de 1977" en Anuario Jurídico, VI, UNAM, México, 1979.

Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Diccionario Electoral, México, 1988.

Cerroni, Umberto La libertad de los modernos, ediciones Martínez Roca, Barcelona, 1972.

CIDAC Reforma del sistema político mexicano. Condición para la modernización, Ed. Diana, México 1990.

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Ed. UNAM, México 1992.

Córdova, Arnaldo "La Reforma del Estado (El Ejecutivo y el Legislativo)", en Uno más Uno, 11 al 13 de junio de 1990.

Crespo, José Antonio "El contexto político de las elecciones de 1991", en Las elecciones federales de 1991, Ed. CIIH/Miguel Angel Porrúa, México 1992.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LII, LIII y LIV Legislatura, (1982-1991).

Díaz Anaya, Luis "La reforma constitucional del presidente de la Madrid de regulación del abasto", en Reformas constitucionales de la Renovación Nacional, México 1987.

Duarte Rivas, Rodolfo "El periodo que se acaba", en Nexos, núm. 37, julio de 1991.

_____ "Significado del Poder Legislativo en la reforma del Estado mexicano", en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, núm. 1, enero-abril de 1991.

Duverger, Maurice Instituciones políticas y derecho constitucional, Ed. Ariel, Barcelona 1970.

Esteve Díaz, Hugo Los movimientos sociales urbanos, Ed. IPE, México 1992.

Gómez Tagle, Silvia Estadística electoral de la reforma política 1979-1985, CES-Colmex, 1988.

_____ "Los partidos, las elecciones y la crisis" en Primer informe sobre la democracia: México 1988, Ed. Siglo XXI, México 1989.

Hernández Rodríguez, Rogelio "¿Del corporativismo a la contienda electoral?", en Relaciones corporativas en un periodo de transición, Ed. UNAM, México 1992.

Incháustegui Romero, Teresa y Cerrera Lugo, Laura "La subjetividad política de tres partidos mexicanos", en Crisis y sujetos sociales en México, vol. 2, Ed. UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México 1992.

La Palombara, Joseph Politics within Nations, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1974.

Liebert, Ulrike "El parlamento como foro central en la

consolidación democrática: una exploración preliminar", en Estudios Parlamentarios, núm. 1, junio-julio de 1992.

Loyola Díaz, Rafael y León González, Samuel "El Partido Revolucionario Institucional: los intentos del cambio", en El nuevo Estado mexicano: II. Estado y política, Ed. Nueva Imagen, México 1992.

Lugo Chávez, Carlos Neocardenismo de la renovación política a la ruptura partidista, Ed. IPE. México 1989.

Madrid Hurtado, Miguel de la, Primer Informe de Gobierno, 1º de septiembre de 1983.

Molinar Horcasitas, Juan El tiempo de la legitimidad, Ed. Cal y Arena, México 1991.

Montesinos, Rafael "Empresarios en el nuevo orden estatal" en El Cotidiano, núm. 50 septiembre-octubre-1992.

Moreno Collado, José "El proceso y la práctica legislativos", Política y Procesos Legislativos, Coloquio del Senado de la República/UNAM, México, 1985.

Núñez Jiménez, Arturo El nuevo sistema electoral mexicano, Ed. FCE, México 1991.

Pacheco, Guadalupe "La XIV Asamblea Nacional del PRI", en Estudios Políticos, Tercera época núm. 8, octubre-diciembre de 1991.

_____ El PRI en los procesos electorales de 1961 a 1985, Ed. UAM/Unidad Xochimilco, colec. Breviarios de la Investigación, núm. 5, México 1986.

Partido Acción Nacional Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional, tomo VI, Ed. EPESA, México 1991.

Parceró López, José, México, la revolución silenciosa, ed. El Nacional, México, 1992.

Peña, Sergio de la, "La política económica de la crisis", en Primer informe sobre la democracia: México 1988, Ed. Siglo XXI.

Pereznieto Castro, Leonel (comp.) Reformas constitucionales de la Renovación Nacional, ed. Porrúa, México, 1987.

Pereznieto Castro, Leonel (comp.) Reformas constitucionales y Modernidad nacional, Ed. Porrúa/Cambio XXI, México 1992.

Raigosa Sotelo Luis "Las comisiones parlamentarias en el Congreso mexicano", en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, núm. 3, septiembre-diciembre de 1991.

Reyes del Campillo, Juan "El movimiento obrero en la Cámara de Diputados", Argumentos, núm. 9, abril de 1990, UAM/Xochimilco.

_____ "Candidatos y campañas en la elección federal de 1991", en Las elecciones federales de 1991, UNAM/Miguel Angel Porrúa, México, 1991.

_____ "PRI: del nacionalismo revolucionario al liberalismo social", en El Cotidiano, núm. 50, septiembre-octubre de 1992.

Rodríguez Lozano, Amador "Reformas al poder legislativo y la integración del Senado", en Política y procesos legislativos, Coloquio Senado de la República/UNAM, México 1985.

Salinas de Gortari, Carlos "Reformando al Estado", en Nexos, núm. 148, abril de 1990.

Sánchez Ferriz, Remedio "representación política", Diccionario Electoral, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral

(CAPEL), Costa Rica, 1989.

Tamayo, Jaime "El neocardenismo y el nuevo estado" en El nuevo Estado mexicano. II. Estado y política, Ed. Nueva Imagen, México 1992.

Tena Ramírez, Felipe Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 27ª edición, México 1993.

Vázquez Arroyo, Francisco La modernización del Estado, Ed. El Caballito, México 1991.

Wheare, K. C. Legislaturas, Cámara de Diputados, Serie: Estudios Parlamentario núm. 2, México 1981.

Woldenberg, José, "La negociación político-social en México, en Primer informe sobre la democracia: México, 1988, México, 1989