

00467

18



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS

LA PLATAFORMA ELECTORAL EN LA
CONSTRUCCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN
POLÍTICA EN MÉXICO (1988-2000)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS
POLÍTICOS Y SOCIALES
P R E S E N T A
FRANCISCO ANTONIO VILLA MARTÍNEZ

TUTOR:
DRA. LUISA BÉJAR ALGAZI

MEXICO, D.F.

2002

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 esta 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.

Agradecimientos

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A mis padres, Manuel y Carmen, por la libertad, cariño y amor que me han brindado en la vida. Muchas gracias;

a mis hermanos, Manuel, Alejandro y Lourdes, que siempre han estado a mi lado y apoyado todas mis decisiones;

a mis cuñadas, Paloma y Yadira, y sobrinos, Manuel y Miguel Ángel, porque han dado mayor felicidad y fortaleza a mi familia;

a mis amigos, Juan Luis Silva, Ricardo Grijalva, los hermanos Manuel y Oscar Román, Martha Santacruz, Isidro Ojeda, Ana Sotelo, Karla Galindo, Santiago Ramírez, Julio Moreno y Gerónimo Vázquez; nunca me han dejado caer en las adversidades.

a Miguel Pérez, el amigo y compañero de batallas; con el que he compartido felicidad y tristeza; con el que he vivido aventuras que han dejado huella en mi existencia; con el que he recorrido caminos de travesía escabrosa y fácil; es un ejemplo de decisión y valentía para enfrentar los momentos más difíciles que puede vivir cualquier ser humano;

a los hermanos Federico y Gabriel Cázarez, Gregorio Mota, Carlos Rivera, Ignacio Anaya, David Fonseca y Mario Soberanes; siempre me han ofrecido su amistad y apoyo;

a mi amigo y camarada de generación en la maestría, Fernando Pineda; jamás me ha dejado solo en los momentos apremiantes; siempre es un placer acompañarlo a las bibliotecas, librerías y discutir sobre temas políticos y sociales;

a mi amiga y segunda hermana, Ana Sáenz; me ayudó a no refugiarme en la penuria espiritual para enfrentar el presente;

a los maestros, Domingo Gutiérrez y Marco Antonio Molina; me enseñaron a comprender el importante papel del Derecho para mantener el equilibrio, la armonía y la paz sociales;

a los maestros, Daniel Carlos Gutiérrez y Aquiles Fuentes; su apoyo e impulso me ayudaron a abrir la puerta de la Ciencia Política;

a los maestros, Luisa Béjar y Benjamín Arditi, pilares de mi formación como politólogo; gracias por darme las herramientas para reflexionar en torno al conocimiento, que constantemente se crea y se transforma, en la frontera de lo político y lo jurídico.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Índice

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**LA PLATAFORMA ELECTORAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA
REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO (1988-2000)**

	Pág.
Introducción	1
Capítulo Primero	
Representación, Partidos Políticos y Plataformas Electorales	
1.1 El concepto de representación política. Elementos que lo configuran y le dan significado	9
1.2 Las plataformas electorales y su papel en la representación política	17
1.3 <i>The saliency theory of party competition</i> . Algunas teorías explicativas.	26
Capítulo Segundo	
La Representación Política en la Transición Democrática de México	
2.1 Partido hegemónico, poder ejecutivo dominante y corporativismo	32
2.2 Partidos políticos, elecciones competidas y campañas electorales	37
2.3 La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: pieza fundamental de la transición democrática en México.	49
Capítulo Tercero	
Las Plataformas Electorales	
3.1 La oferta electoral 1988-2000	60
3.2 La reforma democrática	60
a) Las instituciones electorales	62
b) Las libertades civiles y políticas	63
c) Las instituciones judiciales	64
d) El equilibrio de poderes	65
3.3 Coincidencias y diferencias	66

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Capítulo Cuarto
El Trabajo Legislativo en la Cámara de Diputados

4.1 La LIV-LV Legislaturas 76

4.2 La LVI-LVII Legislaturas 85

Capítulo Quinto
El Trabajo en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales

5.1 Importancia y funcionamiento 95

5.2 El desarrollo de la actividad legislativa 98

Conclusiones 106

Bibliografía 110

Anexos 115

Introducción

¿Existe alguna similitud entre las plataformas electorales de los partidos políticos y su trabajo legislativo desarrollado en el Congreso de la Unión?

A partir de la última década, se han dado una serie de cambios en el sistema político y uno de los protagonistas en las transformaciones de las instituciones políticas en México, y reflejo de la irrupción de la nueva diversidad política, han sido los partidos políticos.

Después de las elecciones de 1988, los votos empezaron a contar y los partidos a competir por ellos para acceder al gobierno. Con ello, poco a poco, quedaron atrás los acuerdos de grupo y corporativos que, por muchos años, funcionaron para el Partido Revolucionario Institucional y su régimen.

La composición de los integrantes del Congreso de la Unión, de 1988 a 2000, marcó el inicio de la pérdida de la fuerza electoral del partido oficial, y el periodo de fortalecimiento de las agrupaciones políticas consideradas de oposición. Perfiló la configuración de un sistema de partidos más competitivo, sin la garantía de monopolizar las urnas, lo que dejó ver a un electorado que razonaba más su voto y supervisaba el ejercicio a sus gobernantes.

A pesar de las críticas a las organizaciones partidistas, es ya indiscutible que se convirtieron en uno de los pilares de la toma de decisiones democráticas y constructoras de la voluntad general en el Estado mexicano. De ahí la importancia de estudiar la actividad y el trabajo legislativo, el papel de las propuestas ofrecidas en las plataformas electorales votadas por los ciudadanos en las elecciones. Del cumplimiento de sus promesas de

campaña pueden inferirse sus efectos en la construcción de la representación política durante la transición democrática.

Hasta ahora, los estudios mexicanos de estos instrumentos de campaña han sido insuficientes, limitados a la descripción de los programas presentados por cada agrupación partidista. Es más, no existen antecedentes sobre la función que puede cumplir en la democracia representativa.

En un plano más general, la temática sobre la oferta electoral ha sido explorada ampliamente por Hans-Dieter Klingemann, Richard I. Hofferbert e Ian Bugde.¹ A partir del estudio del comportamiento de lo ofrecido por los partidos antes de una elección, y lo puesto en práctica una vez en el gobierno, ellos analizan el grado de concordancia entre lo prometido por una fuerza política y su concreción en acciones gubernamentales. Si bien los resultados tienen que ver con un análisis comparativo de las plataformas electorales y la asignación de las partidas del presupuesto, *Parties, Policies, and Democracy* servirá, a largo de este estudio, como base teórica aplicada a esta problemática en México.

La investigación se concentrará en las plataformas electorales y en el quehacer legislativo de las tres principales agrupaciones políticas: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Este material se analizará a la luz de las elecciones federales de 1988 a 2000, así como del trabajo parlamentario de cuatro periodos legislativos que representaron

¹ Klingemann, Hans-Dieter, Hofferbert I., Richard, y Bugde, Ian, *Parties, Policies, and Democracy*, Westview Press, 1994.

no sólo un espacio para la emergente pluralidad, sino una prueba de la transición a la democracia: la LIV, LV, LVI y LVII legislaturas.

Mi hipótesis es que el sistema de partidos conformado en México de 1988 a 2000 impulsó reformas para garantizar procesos electorales más equitativos, de respeto al voto de los ciudadanos y de mayor competencia partidista. Una confrontación política que llevó a los partidos a formular plataformas electorales, en cada elección federal, que trascendieron como un eje temático utilizado por los legisladores para conformar la agenda a discutir sobre la reforma democrática en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El objetivo general de mi estudio, entonces, es conocer el papel desempeñado por las referidas propuestas en la tarea legislativa, y su contribución a la nueva relación gobernado-gobernante a raíz de los cambios políticos del país.

Los objetivos específicos se enfocarán, por un lado, a describir y explicar el grado de coincidencia, diferencia y modificación de las ofertas electorales, por otro, a analizar qué legislatura agendó el mayor número de sus temas, y qué grupo parlamentario logró legislar la mayor cantidad de promesas de campaña. También, con base en las características que dan significado a la representación política democrática, se evaluará el desempeño de los legisladores comisionados para elaborar los dictámenes de la reforma democrática.

La investigación será distribuida en cinco capítulos. El primero da a conocer los elementos teóricos que sirven para abordar el estudio. Examina los principios básicos de los

mecanismos institucionales para encauzar las demandas ciudadanas: elecciones, partidos políticos y parlamento. Las tres instituciones son clave en la democracia liberal.

En el capítulo primero, también, podrán apreciarse los aspectos teóricos que facilitan la comprensión del impacto de las plataformas electorales en los sistemas de partidos y en los procesos democráticos modernos. De la misma forma, se expondrá el enfoque elaborado por Klingemann, Hofferbert y Bugde, denominada *the saliency theory of party competition*² para estudiar este hecho.

The saliency theory of party competition, a manera de adelanto, concibe a las plataformas electorales no como un documento que establece una diferencia política excluyente de ciertos tópicos, sino que busca hacer énfasis en unos temas por encima de otros, pero sin dejar de contemplarlos. Establece un conjunto de propuestas que no profundiza ni fija contenidos rígidos. Lo anterior, para que, en un sistema de partidos competido, muchas veces con gobiernos divididos y dificultades para cumplir una oferta electoral, se garantice la labor de gobierno. Con ello, queda abierta la puerta para que los gobernantes puedan deliberar o negociar con mayor libertad la temática de sus programas y políticas gubernamentales, a fin de que éstos sean producto de la discusión y el acuerdo. Es una estrategia política que les permite a los partidos rendir cuenta a sus electores, al probarles que los temas por los que votaron se legislaron o se encauzaron en alguna acción del Ejecutivo o Legislativo.

² Ibid., p.23.

El capítulo segundo contiene los elementos tomados en consideración para delimitar espacial y temporal la investigación. Además, será comentado el desarrollo histórico de la representación política en México y las características del papel desempeñado por el Presidente de la República y el PRI, durante las décadas que perduró el régimen autoritario mexicano. En él se observará cómo la esfera partidista funciona como un catalizador del proceso de democrático que debilitará a uno de los principales pilares del sistema político mexicano: la ausencia de participación política por parte de la ciudadanía. Un evento que coincidirá con el aumento de la competencia electoral, a lo largo de la década de los noventa, y que generará una coyuntura de consolidación de los partidos como una de las organizaciones políticas más importantes en el manejo de los intereses ciudadanos.

Como conclusión del capítulo, se examinará a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, institución que ocupará uno de los espacios fundamentales para realizar reformas de gran envergadura impulsando la transición a la democracia de México. En ella, se observará la capacidad de la oposición para obtener victorias y desplazar al PRI como mayoría absoluta en el periodo legislativo de 1997 a 2000 y, con ello, el control ejercido por el priismo sobre la cámara baja del Poder Legislativo desaparecería de la vida política mexicana.

El tercer capítulo iniciará con la etapa de análisis empírico de la investigación. En estos preliminares definiré la reforma democrática puesta en marcha en el país, así como la construcción de los indicadores que serán utilizados para clasificar los dictámenes legislativos y las propuestas de ofertas electorales de 1988 al 2000. Después, se estudiará sus concurrencias, movilidad y diferenciación por cada agrupación política.

El cuarto capítulo lo dedicó a indagar la temática contenida en las plataformas electorales ya como parte de los dictámenes legislativos. Su análisis se dividirá en dos partes, cada una con dos periodos. El criterio para su partición será el papel desempeñado por el Poder Ejecutivo en la toma de decisiones del Congreso de la Unión. Los datos mostrarán qué campaña electoral planteó mayor cantidad de tópicos relacionados con los indicadores de la reforma democrática, y servirán para estudiar el desempeño de los representantes populares y conocer qué periodo legislativo contempló sus compromisos políticos.

Otro de los aspectos notables del cotejo de las promesas de campaña con cada uno de los puntos que estructuraron y dieron contenido a los dictámenes, es la habilidad de los partidos para insertar sus temas en el trabajo legislativo, a fin de verificar el cumplimiento del ideario de campaña.

El capítulo final abordará el estudio de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales (CGPC) encargada de dictaminar las iniciativas relacionadas con la reforma democrática. Su importancia para el funcionamiento del Poder Legislativo llevará a un análisis de su actividad. A partir de las iniciativas turnadas y dictaminadas en la CGPC, se estudiarán los componentes que tienen estrecha relación con la representación política democrática.

Este trabajo se complementa con una serie de anexos. Su función facilita las cifras tratadas a lo largo de la tesis. Con este apoyo, podrá el lector acudir a la clasificación de las propuestas electorales de cuatro elecciones federales, que, espero, ayudarán a la

comprensión del sistema metodológico cuantificador de los dictámenes recopilados para la investigación.

Capítulo Primero

REPRESENTACIÓN POLÍTICA, PARTIDOS POLÍTICOS Y PLATAFORMAS ELECTORALES

" La gran dificultad de idear un gobierno que han de ejercer unos hombres sobre otros radica, primero, en capacitar al gobierno para dominar a los gobernadores, y después, en obligar al gobierno a dominarse a sí mismo."

Madison

1.1 El concepto de representación política. Elementos que lo configuran y le dan significado.

Actualmente existen diversas formas de representar a lo político. Es decir, hay muchas maneras de encauzar los conflictos, intereses y demandas de la sociedad. Una de ellas, es la representación política de carácter democrático.¹

Esta manera de hacer política tiene el parlamento como espacio de articulación política. Éste es un órgano legislativo que se caracteriza por ser asambleísta, permanente y plural.²

En cuanto a la primera característica del parlamento, vale la pena señalar que es resultado de su conformación colegiada. Se encuentra compuesto de individuos que gozan de derechos para participar en el debate relacionado con las ideas expresadas en aquel. De este modo, opera como un espacio de carácter permanente porque es un organismo que tiene la autonomía para tomar decisiones de manera continua como cualquier órgano de gobierno. También, es una institución plural en cuanto trata de buscar el consenso y la coexistencia de la

¹ Para entender la diferencia entre la política y lo político, y con ello comprender el significado de la representación política, se puede echar mano de las ideas de Carl Schmitt quien a través de su criterio de la relación amigo-enemigo nos permite identificar a lo político como el conflicto no predeterminado de antemano por nadie, sino que depende del tipo de posición que tome la relación amigo-enemigo en los distintos sectores de la sociedad para poder ubicarlo en cualquier espacio y tiempo. Véase Schmitt, Carl, *El concepto de lo político*, Alianza Editorial, Madrid, 1999. Por su parte, la política representa “la domesticación de la hostilidad... como aquella que apunta a establecer un orden, a organizar la coexistencia humana en condiciones que son siempre conflictivas, pues está atravesadas por lo político”. Mouffe, Chantal, *El retorno de lo político*, Paidós, Argentina, 1999, p.14. Hablar de política, entonces, es concebir instituciones en las que el conflicto se puede expresar y hacer representar. En estos reductos de lo político se encuentra la representación política democrática expresada en el parlamento, misma que se ha convertido en pieza fundamental de la dinámica política de muchas sociedades.

diversidad de voces y se posiciona en la cima de los procesos representativos. Es decir, no son asambleas que tienen existencia por sí mismas, sino resultado de la vinculación con los ciudadanos.³

La democracia representativa se caracteriza porque los gobernados eligen periódicamente a sus gobernantes. Por ello, las elecciones se convierten en mecanismos de designación que facultan a determinadas personas para ejercer la acción de gobierno y permite renovarlos cada cierto tiempo. Además, conservan cierto grado de independencia frente a sus representados, donde es retomada la idea del mandato representativo⁴, que consiste en habilitarlos para deliberar libremente y sin estar atado jurídicamente al cumplimiento de su mandato.⁵

² Riggs, F.W., "Legislative Structures: Some Thoughts on Elected National Assemblies", en A. Kornberg (editor), *Legislatures in Comparative Perspective*, Nueva York, Mckay, 1973, pp. 20-120.

³ Cotta, Maurizio, "Parlamentos y representación", en Pasquino, Gianfranco y otros, *Manual de Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, p. 272.

⁴ Es importante reproducir uno de los primeros argumentos que fundamentaron la figura del mandato representativo, y que está a cargo de Edmund Burke: " Mi digno colega dice que su voluntad debe ser servidora de la vuestra. Si eso fuera todo, la cosa es inocente. Si el gobierno fuese, en cualquier parte, cuestión de voluntad, la vuestra debería, sin ningún género de dudas, ser superior. Pero el gobierno y la legislación son problemas de razón y juicio y no de inclinación y ¿qué clase de razón es esa en la cual la determinación precede a la discusión, en la que un grupo de hombres delibera y otro decide y en la que quienes adoptan las conclusiones están acaso a trescientas millas de quienes oyen los argumentos?.

Dar una opinión es derecho de todos los hombres; la de los electores es una opinión de peso y respetable, que un representante debe siempre alegrarse de escuchar y que debe estudiar siempre con la máxima atención. Pero instrucciones *imperativas, mandatos* que el diputado está obligado ciega e implícitamente, a obedecer, votar y defender, aunque sean contrarias a las convicciones más claras de su juicio y su conciencia, son cosas totalmente desconocidas en las leyes del país y surgen de una interpretación fundamentalmente equivocada de todo el orden y temor de nuestra constitución.

El Parlamento no es un *congreso* que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea *deliberante de una nación*, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta la razón general de todo. Elegís un diputado; pero cuando le habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino un miembro del *Parlamento...*" Burke, Edmund, *Textos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 312-313.

⁵ Manin, Bernard, "Metamorfosis de la representación", en Dos Santos, Mario (comp.), *¿Qué queda de la representación política?* Nueva Sociedad, Caracas, 1992, p. 13.

En la democracia, la representación política necesita que la opinión pública sobre temas políticos pueda expresarse más allá del control de los gobernantes. Para ello se requiere de dos elementos: 1. Los representados tienen la posibilidad de acceder a toda la información política que se genere por el actuar de sus gobernantes; 2. El reconocimiento del derecho a la libertad de expresión a los ciudadanos.⁶

Por último, en un régimen político democrático, las decisiones colectivas son resultado de procesos deliberativos. Este aspecto se relaciona con el hecho de que sus órganos de legislativos y de gobierno son un espacio plural de toma de decisiones, donde hay libertad de expresión, y existe un choque de visiones o perspectivas políticas que requieren de la deliberación para llegar a acuerdos.⁷

Para interpretar o dar significado al elemento eje de la representación, es decir, a esa relación entre representante y representado, existen varias perspectivas. Un primer enfoque denominado instrumental o mecanicista, que parte de una relación de intercambio de comunicación de la sociedad hacia el Estado. En él se considera que en el mandato representativo se transmiten las voluntades de los ciudadanos, o bien, los intereses de una determinada clase o grupo social.⁸

⁶ *Ibid.*, p. 17.

⁷ *Ibid.*, p. 18.

⁸ "Se trata de una visión que hasta cierto punto reproduce un enfoque clásico en la Teoría del Estado, especialmente reiterado a lo largo del siglo XX por la doctrina marxista: el de la propia concepción instrumental o intercausal de las relaciones globales entre sociedad y Estado." Porras Nadales, Antonio J., *Representación y Democracia Avanzada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 19.

Claus Offe, en una postura opuesta a esta teoría, se basa en una teoría que denomina funcional. En ella se enfatiza el papel competitivo al interior del sistema político para su funcionamiento y reproducción. Su visión supone que, en medio de la relación que hay entre gobernado y gobernante, los actores políticos, al momento de competir por el sufragio, articulan sus intereses y demandas a los medios establecidos por aquel para su expresión.⁹

Desde una perspectiva jurídica, enmarcada dentro de las concepciones de la teoría organicista, la representación se define como un instrumento que sirve para conformar un órgano del Estado dotado de fuerza jurídica para su actuar.¹⁰

Otro enfoque interpretativo conocido como teoría simbólica considera que la función representativa consiste en producir y fomentar acciones para que la sociedad se apropie de ellas y las ejecute.¹¹

Para efectos de este trabajo, se tomará como base el concepto de representación, formulado por Maurizio Cotta, a partir de las definiciones del mismo que fue elaborado por Hanna Pitkin¹². Cotta articuló de las definiciones de Pitkin los elementos que hacen posible la

⁹ *Ibid.*, p. 20.

¹⁰ *Ibid.*, p. 21.

¹¹ "La función de representar corresponde aquí no al elector, al representado o espectador, sino al representante, actor o agente activo, que debe ciertamente representar en el sentido de "representar una función", como un actor de teatro... En este caso nos encontramos (...) ante una explicación de arriba abajo del proceso intercomunicativo, basado en la generación de actitudes o propuestas de tipo gestual o simbólico desde la instancia política estatal, que suscitan una lealtad o aceptación difusa entre el conjunto social.." *Ibid.*, p. 21.

representación política traducida en una práctica o actuación en la sociedad. Se trata de un enfoque que busca tener una relación estrecha con su trayecto histórico, y dar fundamento y garantía a las instituciones de la democracia moderna. De ahí que la defina como "aquella relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales."¹³

En la representación política democrática expresada en el parlamento, los partidos políticos son parte fundamental. Su concepto ha sido objeto de estudio desde hace tiempo. Sin embargo, aunque no es un tema central en este estudio, es necesario conocer algunos elementos para entender su función en los procesos de toma de decisiones en la democracia moderna.

Según Sartori, los partidos políticos se caracterizan por agruparse en facciones, por ser parte de la conformación de un todo, y constituirse como conductos de expresión. Son un mecanismo que busca alcanzar fines que no necesariamente benefician a los grupos contendientes en una elección, pero que pueden favorecer a toda la colectividad en su conjunto.¹⁴

¹² Pitkin, Hanna Fenichel, *El Concepto de Representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pp.233-267.

¹³ Cotta, Maurizio, *op. cit.* pp. 266, 272.

¹⁴ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partido*, Alianza Editorial, Madrid, 1992, pp. 51-52.

En cuanto a que las agrupaciones políticas mencionadas forman parte de un todo, significa que se encuentran insertos en una combinación de factores que interactúan para dar funcionamiento a un sistema.¹⁵ Es decir, forman parte de las piezas de un aparato político que da acción, cauce y contenido a la vida política de una sociedad plural.

Estas organizaciones políticas son conductos de expresión porque "pertenecen, en primer lugar y por encima de todo, a los medios de representación: son un instrumento, o una agencia, para representar al pueblo al expresar sus exigencias".¹⁶ Desde su origen, se edificaron como uno de los medios utilizados por los ciudadanos para manifestar en forma organizada sus demandas, intereses y conflictos.

La interacción entre los partidos políticos delimita el terreno de su competencia política. Un espacio de lucha política que fija sus posturas ideológicas y su fuerza en los escaños de representación en el parlamento o en cualquier esfera de gobierno. Este juego político marca sus líneas estratégicas que desplegarán para mantenerse en el poder, o bien, conformar las mayorías que les faciliten la toma de decisiones y ejercer el gobierno.

Los sistemas de partidos tienen diversas maneras de expresarse. La búsqueda de un criterio único para su medición es algo que aún no ha sido

¹⁵ *Ibid.*, p. 53.

establecido. La fijación de una fórmula general que establezca el número de partidos y su diversidad ideológica ha sido objeto de análisis en diversos estudios. Estos trabajos parten de distintos criterios como el número de partidos, la distancia ideológica y la fuerza electoral, entre otros.¹⁷

De acuerdo con Sartori, se puede extraer sobre la base de un criterio numérico la siguiente clasificación de los sistemas de partidos: 1. De partido único; 2. De partido hegemónico; 3. De partido predominante; 4. Bipartidista; 5. De pluralismo limitado; 6. De pluralismo extremo; 7. De atomización.¹⁸ Cada uno reproduce sus consensos y alianzas que repercuten directamente en la conducción de los intereses de la sociedad. Esto es, al modo en que se pone en práctica la representación política.

El peso y dominio de los partidos son determinados por los votos en las urnas. Esto lleva a recordar uno de los principios de la representación: la elección periódica de gobernantes por los gobernados. Las elecciones como una herramienta indispensable para elegir democráticamente a los gobernantes.¹⁹

¹⁶ "Los partidos no sólo expresan, también *canalizan*. Como decía Neumann, los partidos organizan la caótica voluntad pública. Agregan, seleccionan y, con el tiempo, desvían y deforman." *Ibid.*, p. 57.

¹⁷ Véase la clasificación que hace Sartori, *Ibid.*, pp. 59-164.

¹⁸ *Ibid.*, p.158.

¹⁹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p.11.

Los efectos de las elecciones²⁰ en la integración del parlamento son definidos por los sistemas electorales. En ellos se fijan las normas que rigen sus procesos, así como la traducción de los votos en curules o cargos públicos.²¹

En los referidos sistemas se establecen dos vías de elección: por mayoría por representación proporcional. Ambas formas determinan el peso de cada agrupación política en cualquier de elección popular²².

²⁰ Para ver algunas de los efectos y funciones de la elecciones véase *Ibid.*, p. 18.

²¹ *Ibid.*, p. 35.

²² Tanto la representación por mayoría como la representación proporcional tienen diferentes funciones y ventajas. En cuanto a las ventajas de la representación por mayoría, se comenta lo siguiente: "a) impide la atomización partidista: los partidos pequeños tienen pocas posibilidades de conquistar escaños parlamentarios. b) Fomenta la concentración de partidos apuntando hacia un sistema bipartidista. c) Fomenta la estabilidad del gobierno mediante la constitución de mayorías partidistas. d) Fomenta la moderación política, pues los partidos competidores luchan por el electorado centrista moderado y tienen que asumir responsabilidad política en el caso de triunfar en la elección, es decir, los partidos deben orientar sus programas hacia el electorado moderado y hacia lo factible. e) Fomenta el cambio de gobierno, porque un cambio pequeño en la relación de votos puede modificar de modo importante la relación de escaños parlamentarios. f) Permite al elector decidir directamente, mediante su voto, quiénes deben gobernar, sin delegar tal decisión a las negociaciones entre los partidos después de las elecciones." *Ibid.*, p. 123. Véase Lijphart, Arend, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

1.2 Las plataformas electorales y su papel en la representación política.

La representación política democrática expresada en el parlamento a través de los partidos es permeada por la complejidad de lo político, una confrontación que crea nuevos conflictos difíciles de representar. Actualmente estas organizaciones políticas no buscan ser una entidad unívoca, "sino formas de articulación de diferentes dimensiones en tensión, de las que no tienen el monopolio de la representación, y que no se encuentran ensambladas en un proyecto global ya configurado."²³

En cada periodo de elecciones, estas formas de articulación de intereses y conflictos de los ciudadanos se reflejan en la manera como las agrupaciones partidistas elaboran sus ofertas políticas en el desarrollo de las campañas electorales.

Las propuestas electorales juegan un rol importante en el proceso de construcción de la representación y captación del voto. Por medio de ellas se delimitan las demandas de los ciudadanos. Es decir, la plataforma electoral se constituye en la matriz que orienta y encauza los intereses de la sociedad.

Bernard Manin considera que las ofertas electorales de los partidos no pueden integrarse como un folleto que contemple medidas específicas a seguir, un

²³ Garretón M., Manuel Antonio, "Representatividad y partidos políticos. Los problemas actuales.", en Manz, T. y Zuazo, Moira (coords), *Partidos Políticos y Representación en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998, p.22. Véase Mainwaring, Scott P., *Party Systems in the Third Wave of Democratization*, Stanford University, 1999, pp. 21- 60.

programa rígido de promesas que de antemano deba cumplirse. Por el contrario, son instrumentos que abren un espacio flexible de toma de decisiones que, por un lado, enfrenta hechos políticos que no pueden ser previstos y que se multiplican con el tiempo; y por otro, abre la posibilidad de someter al debate las propuestas y realizar sus modificaciones.²⁴

La plataforma electoral, ubicada dentro de la conformación de identidades que se encuentran por encima de las fronteras permeables y transparentes de las clases sociales, juega un papel activo en los partidos políticos. Para ellos cumple una función activa que les permite hallar en las diferencias, intereses y conflictos el fundamento para obtener el voto.²⁵ Es decir, tienden a formular principios de diferenciación que reflejan a los sectores sociales de mayor preponderancia.²⁶

La elaboración de una oferta electoral, que establece una clara división social en los intereses que se busca representar, es resultado de la contienda política y los programas en disputa. Un intercambio de ideas que, en un primer momento, define la inclinación o tendencia de cómo serán representadas las necesidades.

²⁴ Manin, Bernard, *op. cit.*, p. 31.

²⁵ "En la mayor parte de las sociedades, lo que unos llaman electorado flotante, que se caracteriza por no tener un compromiso de carácter ideológico con un cierto partido, y sufraga el voto en cada proceso electoral de manera indiferente por distintas ofertas electorales e intereses en disputa, es un tipo de elector cada vez más en aumento." Crespo, José Antonio, *Elecciones y Democracia*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Num. 5, 1995, p. 56.

²⁶ Manin, Bernard, *op. cit.*, pp. 33-34.

El paso inicial en la construcción de la representación política, a partir de la plataforma electoral, se produce en las elecciones. Según los principios de aquella, la elección es un aspecto fundamental en su conformación. Si éstas se llevan a cabo a través de votaciones, los derechos al sufragio universal, directo y secreto son respetados, hay garantía de que los ciudadanos sean la base fundamental para decidir quiénes serán los gobernantes, y qué programas de gobierno deberán ponerse en práctica.²⁷

En este primer momento, las elecciones se convierten en un campo de competencia partidista por el voto y por los órganos de gobierno. Según Adam Przeworski, la interpretación²⁸ que puedan tener los comicios desde el punto de vista de la representación puede ser de dos formas: como mandato o como rendición de cuentas.

El concepto de representación como mandato consiste en lo siguiente: los partidos o los candidatos proponen políticas durante las campañas y explican sus

²⁷ "Entre estos principios que procuran la capacidad legitimadora de las elecciones y que gozan al mismo tiempo de una importancia para las democracias liberales-pluralistas, cabe citar: a) la propuesta electoral, que por un lado está sometida a los mismos requisitos de elección (debe ser libre, competitiva) y por otro no puede sustituir a la decisión selectiva del electorado; b) la competencia entre candidatos, los cuales se vinculan en una competencia entre posiciones y programas políticos; c) la igualdad de oportunidades en el ámbito de la candidatura (candidatura y campaña electoral); d) la libertad de elección que se asegura por la emisión secreta del voto; e) el sistema electoral (reglas para convertir los votos en escaños) no debe provocar resultados electorales peligrosos para la democracia o que obstaculicen la dinámica política (por ejemplo: producir una sobrerrepresentación de la mayoría); f) la decisión electoral limitada en el tiempo sólo para un periodo electoral..." Nohlen, Dieter, *op. cit.*, pp. 12, 21.

²⁸ Las elecciones "más bien tienden de modo creciente a convertirse en actos plebiscitarios en los que los ciudadanos, aunados a los partidos, el llamado electorado, manifiestan su voluntad política a favor de los candidatos designados por los partidos y a favor de los programas de partidos que tales candidatos apoyan" Leibholz, Gerhard, "Representación e identidad", en Lenk, K., y Neuman, F.(eds), *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980, p. 220.

beneficios a los ciudadanos; por su parte, los electores deciden que propuestas son las mejores y que políticos se encargarán de la ejecución.²⁹

En cuanto a esta vía de representación, Przeworski plantea tres hipótesis que incentivan o desvían el cumplimiento del mandato: 1. Los representantes pueden tener políticas favoritas y sacar provecho al ejecutarlas; 2. Los gobernantes quieren promover sus intereses particulares; 3. Éstos buscan satisfacer el honor asociado con el cargo.³⁰

El primer supuesto tiene que ver con la existencia de coincidencia entre los intereses de los representados y el gobierno. Si los gobernados y los gobernantes tienen las mismas opiniones sobre el impacto que tendrán las políticas, se puede decir que los candidatos son elegidos por su programa de trabajo, y una vez que están en las funciones de gobierno las ejecutan por interés propio.³¹

El segundo supuesto, relacionado al deseo de los que ocupan un cargo público por ser electos y reelegidos, parte de la idea de que los electores darán su voto si aquellos llevan a la práctica las propuestas ofrecidas en su campaña electoral. Si los gobernantes esperan que la tendencia del sufragio no vaya a cambiar, o bien, que permanezca o se confirme como resultado de la ejecución del

²⁹ Manin, Bernard, Przeworski, Adam, y Stokes, C. Susan, "Elections and Representation", en Manin, B., Przeworski, A., y Stokes, C. Susan, *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, 1999, p. 29.

³⁰ *Ibid.*, p. 31.

³¹ *Ibid.*, p. 32.

mandato, entonces, se sujetarán a sus promesas de campaña con el objetivo de buscar la reelección.³²

La tercera hipótesis está vinculada a la preocupación de las futuras ofertas de trabajo. Supone que los representados, a pesar de salir beneficiados con el desvío que hace de los ofrecimientos electorales, no olvidan su falta de cumplimiento. Los electores proceden, en este caso, a castigar a sus representantes con su voto por el partido opositor.³³

Como se pudo apreciar, la representación como mandato es difícil de que se lleve a cabo. Las hipótesis en cuestión son una muestra de los posibles incentivos que pueden tener los gobernantes para no cumplir con sus compromisos hechos con la ciudadanía.³⁴

En lo que respecta a la vía de la rendición de cuentas, se dice que opera a través del voto en retrospectiva, una figura que consiste en un juicio a posteriori de la actuación de los encargados del Poder Ejecutivo y Legislativo. Przeworski formula las siguientes conjeturas por las cuales se daría esta forma de representación: 1. Los electores votan para mantener en el cargo a los gobernantes que los beneficiaron con sus políticas; 2. El gobernante hace una selección de las políticas que le permitirán ser reelegido.³⁵

³² *Ibid.*, pp. 32-33.

³³ *Ibid.*, p. 33.

³⁴ *Ibid.*, p. 33.

³⁵ *Ibid.*, p. 40.

Adam Przeworski considera esta representación es difícil de observarse en la práctica. El comportamiento de los que ocupan un cargo de elección popular puede variar según las demandas y objetivos que predominan al momento hacer efectivas sus ofrecimientos de campaña.³⁶

De acuerdo con lo anterior, el primer momento de la construcción de la representación política, las elecciones, no garantiza una ejecución plena de las promesas electorales³⁷. Por un lado, pueden intervenir una diversidad de intereses en el proceso de toma de decisiones, y por otro, los representantes llevan a la práctica uno de los principios de la representación política: el grado de independencia de los gobernantes frente a sus gobernados, factor que los habilita para deliberar con libertad y sin estar atados jurídicamente al cumplimiento del mandato con sus electores.

El segundo momento de la plataforma electoral en la construcción de la representación política se da en el debate que sostienen los partidos políticos al momento de ser parte del gobierno.

El debate es un aspecto reconocido en la democracia representativa, toda vez que en ella los acuerdos se construyen en la deliberación. De igual forma,

³⁶ *Ibid.*, p. 42.

³⁷ Para Leibholz, los programas o propuestas electorales de los partidos políticos en la democracia moderna, se fijan una variedad de posturas frente a distintas cuestiones que la ciudadanía tiene la necesidad de seleccionar o elegir en cada periodo electoral. Esto no implica que en el transcurso de tiempo de una legislatura no sólo se vayan a tratar temas que ya habían sido definidos y agendados, sino que cabe la posibilidad de que se construya una mayoría parlamentaria para decidir y tomar posturas frente a nuevas

asume que las propuestas políticas que serán implementadas por el Poder Legislativo se definen como resultado de la discusión.

El parlamento, clásico espacio donde subyace la representación, es determinado por varios factores. Entre ellos, destacan dos fórmulas: el mecanismo de elección por mayoría y de representación proporcional, ambas definidas por el sistema electoral.

Como ya se mencionó, este sistema es de gran importancia en la distribución de los lugares en los cuerpos legislativos. Fija, en gran medida, quien será la agrupación política con escaños suficientes para conformar las agendas de temas a discutir y la definición de las políticas de gobiernos.³⁸

Según Sartori, los sistemas de mayoría garantizan que la organización partidista que obtuvo el triunfo en las elecciones se puede quedar con todo. Aquí los electores se encuentran limitados a depositar su voto por una alternativa. Por lo que respecta a los sistemas proporcionales, la victoria se comparte entre aquellos que consiguieron un cierto porcentaje de votos en las elecciones. En este caso, el elector puede canalizar el sufragio a varias opciones.³⁹

demandas que "habrán de ser conformes a la dirección fundamental de programa de partido". Leibholz, Gerhard, *op. cit.*, p. 213.

³⁸ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo Cultura Económica, México, 1994, p. 15.

³⁹ *Ibid.*, pp. 15-17.

La interacción de fuerzas políticas hacia el interior del parlamento reflejará un juego que aglutina diferentes perspectivas en la aprobación de las propuestas políticas. La ratificación de los temas de las plataformas electorales se puede dar por dos razones: 1. Existe un partido político que tiene la cantidad de votos necesarios para sacar adelante sus iniciativas; 2. Se da una coalición o acuerdo entre varios grupos parlamentarios, y la sumatoria de cada uno tiene como resultado la constitución de una mayoría.

La conformación de mayorías o coaliciones dependerá del movimiento de las oposiciones entre las organizaciones políticas con representación en los órganos legislativos. La oposición, considerada como "la institución democrática por excelencia pues imprime al conflicto político el carácter intemporal que abre la posibilidad para el actor político hoy derrotado de poner práctica tácticas y acciones que pueden llevarlo al poder el día de mañana"⁴⁰, tiene diferentes formas de expresión según los sectores que se busquen representar y del peso y lugar que se ocupe frente a los adversarios.⁴¹

El segundo momento de la plataforma electoral en la construcción de la representación política, para que sea un producto acabado, es sometida a un aparato institucional que establece en definitiva a qué tipo de necesidades estarán orientadas las propuestas ofertadas en el proceso electoral.

⁴⁰ Para conocer los tipos de oposiciones en los regímenes políticos véase Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, CONACULTA-Alianza Editorial Mexicana, México, 1990, pp. 57-72. Pasquino, Gianfranco, *La oposición*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

Los mecanismos institucionales dentro del trabajo legislativo tienen variantes que dependen del tipo de estructuras fijadas por las normas y reglas de los propios legisladores.

Las estructuras de los parlamentos pueden contemplar su actividad en una o dos cámaras. "El modelo unicameral corresponde al predominio de un criterio único de organización de la relación representativa, el modelo bicameral refleja la exigencia (...) de acomodar y equilibrar criterios distintos a los que no es posible renunciar completamente".⁴²

En los modelos mencionados existe todo un sistema de comisiones para el estudio y discusión de las propuestas o iniciativas. Es una forma de organizar las labores en asambleas con un alto número de integrantes⁴³. Aquí, en el debate y la negociación de los integrantes de las comisiones de la tarea legislativa, se da la fase última que marcará el rumbo de las propuestas de la plataforma electoral, y con ello, la directriz de la construcción de una representación política democrática.

⁴¹ Loeza, Soledad, *Oposición y Democracia*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Núm. 11, México, 1996, pp. 30, 47.

1.3 The saliency theory of party competition. Algunas teorías explicativas.

La cercanía existente entre lo que oferta un partido en una campaña electoral y sus acciones de gobierno ha sido estudiada particularmente por Hans-Dieter Klingemann, Richard I. Hofferbert e Ian Budge. Desde una perspectiva comparativa, su trabajo analiza cómo las agrupaciones políticas de varios países, una vez en aquel, manejan sus propuestas electorales relacionadas con el presupuesto y su asignación real de los recursos.⁴⁴ En él se puede apreciar la manera de traducir la representación política democrática.

Los investigadores citados parten de la concepción sobre la competencia partidista propuesta por Anthony Downs. Según su modelo, los participantes en una contienda electoral toman posiciones distintas ante los mismos problemas, y adecuan sus posturas a estimaciones o cálculos para obtener una mayor ventaja en las elecciones.

Desde la perspectiva de Downs, las organizaciones políticas ubican sus posiciones en un rango que va de la derecha a la izquierda o viceversa. La posibilidad que tienen de colocarse en cualquier punto del espectro político radica en que sus dirigentes son indiferentes a cualquier gobierno y al contenido de las acciones que se vayan a implementar. Asimismo, considera que sus líderes sólo están motivados por el deseo de ocupar un espacio en el aparato de gobierno.⁴⁵

⁴² Cotta, Maurizio, *op. cit.*, p. 289.

⁴³ *Ibid.*, p. 295.

⁴⁴ Klingemann, Hans - Dieter, Hofferbert I., Richard, y Budge, Ian, *op. cit.*, p. 22.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 22.

Downs, sin embargo, no convence a los autores mencionados en su explicación sobre la flexibilidad en las propuestas partidistas. En este sentido, Klingemann, Hofferbert y Bugde apuntan que si los partidos fueran ideológicamente indiferentes al gobierno que asciende al poder y sólo tuvieron la ambición de ocupar un espacio en aquel, entonces ¿por qué aquellos que perdieron en una elección no se integran a los que obtuvieron el triunfo? Además, si fuera verdad que cambiaran radicalmente sus posturas, en cada elección se tendrían nuevas organizaciones políticas.

Para estudiar el movimiento en las posiciones fijadas por las agrupaciones partidistas en sus plataformas electorales, los autores referidos desarrollan el enfoque llamado *saliency theory of party competition*.⁴⁶ Considera que para éstas no es fácil cambiar de una posición a otra, ya que intervienen factores históricos que no permiten un viraje rápido en su visión de los problemas.⁴⁷ Un desplazamiento abrupto en su perspectiva puede llevarlos a perder un caudal importante de votantes.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 23.

⁴⁷ Panebianco redefiniendo las ideas planteadas por Michels, en el sentido de que puede existir una sustitución de los fines para lograr la duración de la organización partidista, nos comenta: "...pueden darse casos de sustitución de los fines oficiales del partido por otros fines (...) lo que suele ocurrir con frecuencia como consecuencia de profundas transformaciones organizativas, sin embargo, en ausencia de éstas, en ningún partido se verificará una genuina "sustitución de los fines". Por el contrario, en las organizaciones consolidadas asistimos a un proceso distinto (...) definido como de *articulación de los fines*. Los fines oficiales, para cuya obtención surgió la organización y que contribuyeron a forjarla no son abandonados ni se convierten en una mera "fachada", sino que se adaptan a las exigencias organizativas (...) Las ineludibles funciones internas y externas de los fines oficiales obligaban a desarrollar un cierto grado de actividad en relación con ellos, dado que a esta actividad va unida la *identidad colectiva*..." Panebianco, Ángelo, *Modelos de Partido*, Alianza Universidad, Madrid, 1990, pp. 51-52.

En la mencionada teoría, los partidos, más que tomar una postura rígida en sus programas y plataformas electorales, buscan enfatizar en los temas que ofrecen al electorado. De igual forma, da la posibilidad a los votantes de elegir agendas políticas que promueven temáticas no excluyentes de ciertos tópicos, sino que minimizan su grado de importancia.⁴⁸

Desde la perspectiva de la *saliency theory of party competition*, las mencionadas organizaciones son actores esencialmente constreñidos a sus posturas políticas por la necesidad de conservar a su electorado.⁴⁹ También, supone que las plataformas electorales representan una vía que fija los temas a la que se circunscribirá la competencia electoral, pero que no predetermina un rumbo específico de las decisiones que habrán de tomar cualquiera de las agrupaciones políticas que triunfe y acceda al gobierno.⁵⁰

Así pues, los partidos, cuando se enfrentan en una campaña electoral, tratan de no formular una temática rígida en sus ofertas políticas. Eventualmente puntualizan en algunos tópicos sin descartar otros. Su objetivo es no estar atado al cumplimiento de contenidos que pudieran de antemano establecer los acuerdos,

⁴⁸ Este elemento se encuentra relacionado con lo que nos dice Manin, el cual considera que un régimen de carácter representativo, el participar en un proceso electoral implica proponer una variedad de elementos de diferenciación que tengan como finalidad separar y dividir las posturas que sostiene un candidato frente a otro. Manin, Bernard, *op. cit.*, p. 31.

⁴⁹ Klingemann, Hans - Dieter, Hofferbert I., Richard y Bugde, Ian, *op. cit.*, p. 25.

⁵⁰ Este elemento coincide por lo expuesto por Bernard Manin, en el sentido de que la oferta electoral es resultado del conjunto de interacciones que sostienen los partidos con respecto a todos los temas propuestos que promueven en las campañas electorales. "La configuración final de la oferta no es pues el producto de una voluntad, es el efecto de una pluralidad de acciones." Manin, Bernard, *op. cit.*, pp. 33-34.

sino tener la suficiente capacidad de maniobra en las discusiones con sus adversarios para darle trámite a sus promesas de campaña.⁵¹

La citada propuesta teórica convence porque no deja fuera las características propias de las sociedades actuales. En ésta se observa como las fronteras políticas y sociales, difíciles de ser definidas, son un reto para las organizaciones partidistas al momento de elaborar sus propuestas en cada proceso electoral.

The saliency theory of party competition plantea la flexibilización de las posturas tradicionales mediante la formulación de agendas políticas que no preconiben las políticas de gobierno, con la finalidad obtener el voto de varios sectores de la sociedad, o bien, de mantener su presencia en otros, pero sin quebrantar los pilares históricos de los proyectos políticos de los partidos.

Para esta teoría, el cumplimiento de la oferta política se complica en el segundo momento de su construcción. De ahí entonces, por qué la plataforma electoral se convierte en una estrategia dinámica de captación del voto que da a los candidatos electos la posibilidad de discutir con libertad las agendas políticas. En otras palabras, es sólo un instrumento que sirve de eje para la formulación de temas en los órganos de gobierno.

⁵¹ *Ibid.*, p. 26.

La propuesta teórica de Klingemann, Hofferbert y Budge permite, además, comparar la temática planteada en las plataformas electorales, así como estudiar sus coincidencias y puntos divergentes. Del mismo modo, posibilita el análisis del tipo de oferta y de su movimiento entre los distintos proyectos políticos. Igualmente, facilita la observación de su desempeño en la tarea de gobierno.

En síntesis, la mencionada teoría ayuda a comprender el valor de la oferta electoral para los candidatos electos una vez que acceden a los órganos de gobierno; como una táctica legislativa tendiente a cumplir lo que fue votado por los ciudadanos, y que fortalece el marco de la representación política democrática.

Capítulo Segundo

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA DE MÉXICO

"La máxima de que el Gobierno de un pueblo es lo que obligan a ser las fuerzas sociales existentes en el mismo es verdadera en el sentido tan sólo de que favorezca en vez de desalentar las tentativas para elegir racionalmente entre las formas de gobierno practicables en el estado actual de la sociedad."

John Stuart Mill

2.1 Partido hegemónico, poder ejecutivo dominante y corporativismo.

Hablar de las formas de representación política del Estado mexicano remonta al estudio de los esquemas corporativos y autoritarios que por varias décadas funcionaron y dieron contenido a la vida política en México. Desde su fundación en 1929, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se posicionó como el único partido con capacidad suficiente para dominar la palestra política, haciendo de los comicios no una competencia político-electoral en la que se pudieran elegir a los gobernantes, sino más bien una vía para refrendar sus candidaturas⁵².

El diseño corporativo⁵³, construido por los gobiernos surgidos después del movimiento armado de 1910 y parte del entramado de la mediación de intereses, dejó de lado la esfera de los partidos que conformaban la representación parlamentaria en el circuito electores-representantes. Es decir, las formas de democracia no directa y la conformación de las agendas relativas a las demandas ciudadanas y la discusión de las mismas a cargo de los representantes de los gobernados quedaron eliminadas.⁵⁴

⁵² Curzio Gutiérrez, Leonardo, "Transición política y gobernabilidad o la responsabilidad como horizonte", en Leonardo Curzio (Coord.), *La oferta electoral de los partidos políticos rumbo a las elecciones del 21 de agosto*, Triana Editores, México, 1994, p. 26.

⁵³ Véase Garrido, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, Siglo XXI, México, 1998.

⁵⁴ En México, se mezclaron prácticas e instituciones de tres modelos diferentes: "el liberal, el corporativo y el autoritario. Son tres planos que se intersectan: sobre instituciones y prácticas propias del liberalismo (tales como el voto universal y secreto), las cuales encuentran su expresión formal en nuestras leyes, se articulan instituciones y prácticas - que tienen lugar en un terreno mucho más informal - propias del corporativismo (la adscripción colectiva de organizaciones obreras y campesinas al partido) y del autoritarismo (el peso del

La vida política mexicana fue organizada a partir de las necesidades del régimen construido por el PRI y las facultades de un Poder Ejecutivo fuerte, en términos formales e informales⁵⁵, que lo colocaba por encima de los poderes Legislativo y Judicial, y de los gobernadores y presidentes municipales.⁵⁶

El Partido Revolucionario Institucional se convirtió en una mezcla de intereses de muchos sectores de la sociedad con la finalidad de prevalecer como una organización pluriclasista. Una institución que, más que ofrecer una ideología bien definida, se constituyó en un mecanismo para mediar entre las distintas fuerzas y el poder político, siempre en la búsqueda de la inclusión como medida tendiente a impedir la articulación de grupos opositores.⁵⁷

Aunque los comicios y las campañas electorales se habían convertido en un ritual para ratificar las candidaturas del PRI⁵⁸, siempre se dejó abierta la posibilidad de participación de partidos de oposición como medida de legitimación democrática del sistema político. Éstos fueron regulados a través de leyes electorales que permitían sólo la actividad necesaria para evitar la pérdida del

titular del poder ejecutivo sobre el legislativo)." Pacheco Méndez, Guadalupe, *Caleidoscopio electoral. Elecciones en México, 1979-1997*, FCE, UAM- Xochimilco, IFE, México, 2000, p. 28.

⁵⁵ Véase Carpizo MacGregor, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1990.

⁵⁶ Meyer, Lorenzo, y Reyna, José Luis, "México, el sistema y sus partidos: entre el autoritarismo y la democracia", en Meyer, L. y Reyna, José Luis (coords), *Los sistemas políticos en América Latina*, Siglo XXI - ONU, México, 1999, pp. 307-308.

⁵⁷ Loaeza, Soledad, "La lenta construcción del pluralismo mexicano", en Couffignal, Georges (comp.), *Democracias posibles*, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 170.

⁵⁸ Cossío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz Editorial, México, 1995, p. 32.

dominio priísta en los órganos electorales y en el Poder Legislativo, así como el crecimiento de aquellos fuera de los cauces legales.⁵⁹

Todos estos elementos que impulsaban y daban contenido a la política mexicana, hacían que el régimen político fuera catalogado como autoritario. Según Juan Linz, especialista en el tema, un régimen autoritario se caracteriza por lo siguiente:

- 1) Un pluralismo limitado y no responsable. Existe un conjunto de actores políticos que sostienen el funcionamiento del régimen, y no son responsables políticamente como en las democracias liberales, es decir, a través de elecciones limpias, libres y competitivas.
- 2) Una mentalidad ideológica peculiar, sin una ideología elaborada y directora. Por tanto, se basa en valores generales, ambiguos e incompatibles con los distintos actores que sostienen el régimen.
- 3) Ausencia de movilización política intensa o extensa. A la par, la sociedad no goza de ningún grado de autonomía y se mantiene fuera de las discusiones políticas.
- 4) Por último, los límites del poder están formalmente mal definidos. Esto es, no existe la certeza jurídica que las atribuciones jurídicas que deben tener los gobernantes frente a los gobernados.⁶⁰

⁵⁹ Meyer, Lorenzo, y Reyna, José Luis, *op. cit.*, p. 313.

⁶⁰ Citado en Morlino, Leonardo, "Los autoritarismos", en Pasquino, Gianfranco (comp.), *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Madrid, 1996, pp. 130-133.

Si contrastamos cada uno de estos puntos con el sistema político, que se edificó con la presencia del PRI y de una Presidencia de la República fuerte, vemos que en México existía un pluralismo limitado y no responsable, circunscrito al corporativismo de los sectores de aquel, y no responsables ante los ciudadanos, sino frente a los dirigentes de los diversos grupos integrantes del acuerdo político. A ello se suma la ausencia de una identidad ideológica precisa, y su reemplazo por un conjunto de valores generales que posibilitaba la negociación entre los grupos representados al interior del partido oficial, que abría la posibilidad a los acuerdos, y con ello, a la estabilidad política del país.

En cuanto a la discusión de los asuntos políticos en la sociedad, los sectores corporativizados se encontraban limitados. No había la posibilidad real de que otras fuerzas políticas pudieran ascender al poder a través de las reglas formales e informales establecidas por el régimen. El espacio para una participación ciudadana era obstaculizado, ya sea mediante la cooptación o inclusión de las corrientes opositoras, o bien, pero en última instancia, a través de la represión.

Finalmente, la movilización política se circunscribía también a las acciones de los partidos políticos opositores. La regulación electoral no permitía su crecimiento y desarrollo, y sólo cumplían la función de legitimar al régimen político mediante su presencia en comicios sujetos a las reglas establecidas por el priísmo. Además, los derechos políticos reconocidos en la Constitución no eran

llevados a la práctica a cabalidad puesto que los gobiernos no garantizaban ni establecían los medios para su ejercicio.

2.2 Partidos políticos, elecciones competidas y campañas electorales.

El sistema político autoritario, al comenzar a darse una presencia más activa de la oposición en las elecciones y en los espacios de representación en el Poder Legislativo, empezó a tener una serie de cambios en uno de los pilares de su control y sostenimiento: el pluralismo limitado y la ausencia de participación.

Los partidos políticos en México (PAN, PPS, PARM, entre otros)⁶¹ tuvieron una actividad y un papel que se sujetaba a los marcos normativos fijados por el régimen priísta. Más que constituirse en agrupaciones que pudieran incidir en las decisiones políticas tomadas en el gobierno, las organizaciones partidistas sirvieron para darle un aire aparente de pluralismo democrático a la vida política.⁶²

Esta forma de hacer política en México, que limitó el dinamismo de las mencionadas agrupaciones, a posteriori tuvo sus primeras modificaciones cuando se les reconoce la posibilidad de tener representación en el Poder Legislativo mediante la figura de los diputados de partido.

Luego de una serie de acontecimientos políticos en la década de los sesenta y setenta, que incluyen desde movimientos estudiantiles, sindicales, guerrilleros, etc. el diseño de las instituciones del régimen autoritario se vuelve a

⁶¹ El Partido Acción Nacional (PAN) fue fundado en 1939; el Partido Popular Socialista (PPS) nació en 1949, y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) se constituyó en 1954. González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, Ediciones Era, México, 1999, pp. 111-131.

⁶² González Casanova, Pablo, *La Democracia en México*, Ediciones ERA, 1998, pp. 24 -25.

ver en la necesidad de llevar a cabo nuevas modificaciones para dar cabida a aquellas manifestaciones políticas opositoras sin lugar donde expresar su voz.⁶³

La mayor apertura a las voces de oposición, se da con la reforma política promovida en el sexenio del presidente López Portillo. En ella se reconoce a los partidos políticos su papel en la Constitución política como "entidades de interés público (...) que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo..."⁶⁴

La constitucionalización⁶⁵ de los partidos políticos fue reglamentada por la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) de 1977, el Código Federal Electoral (CFE) de 1987, y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1990. En la LOPPE se introduce la figura de la representación proporcional que beneficia a las agrupaciones políticas que no tienen la fuerza suficiente para obtener una curul en las cámaras del Poder

⁶³ La lucha de los ferrocarrileros de 1958; la lucha de los maestros y médicos de los años sesenta; el movimiento estudiantil de 1968; la lucha guerrillera urbana y rural de 1970, entre otros.

⁶⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 43.

⁶⁵ El reconocimiento de los partidos políticos como entidades públicas a las que todo ciudadano tiene derecho de constituir o agruparse, viene establecido en el artículo 5 del COFIPE: "Es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y libremente. Asimismo, el artículo 23 del ordenamiento jurídico antes mencionado, establece: " Los partidos políticos, para el logro de los fines establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ajustarán su conducta a las disposiciones establecidas en el presente Código.

Legislativo, y se les concede el derecho de uso de los medios de comunicación en los tiempos de campañas electorales.

Las reformas y modificaciones al marco normativo refleja como se empiezan a conformar una serie de hechos que se constituirán en catalizadores para la configuración de una nueva realidad política que impulsará una transición democrática en México.

Según Phillippe Schmitter, la transición a la democracia se inicia cuando se dan dos procesos: liberalización y democratización. El primero de ellos, se define como la "redefinición y ampliación de derechos (...) el régimen vuelve efectivos ciertos derechos que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado..."⁶⁶

La democratización ocurre cuando "las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas otros principios (...) o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones (...) o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana."⁶⁷

⁶⁶ "En el plano individual (...) incluye los elementos clásicos de la tradición liberal: el hábeas corpus (...) libertad de palabra, de movimiento y de petición ante las autoridades. En el plano de los grupos, abarcan la libertad para expresar colectivamente su discrepancia respecto de la política oficial sin sufrir castigo por ello, la falta de censura en los medios de comunicación y la libertad para asociarse voluntariamente con otros ciudadanos" O'Donnell, Guillermo, y Schmitter, Phillippe, C., *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Tomo IV, Ediciones Paidós, Buenos Aires, 1994, pp. 20-23.

Schmitter comenta que para el desarrollo de una democracia política, es importante que se presenten dos aspectos: el primero, se encuentra circunscrito a la evolución de las condiciones que eliminan las restricciones para participar de manera abierta y sin censura, y permiten una competencia partidista donde la sociedad tenga la oportunidad de elegir. El segundo, está relacionado con la constitución eventual de una serie de instrumentos para recabar la opinión y la decisión de los ciudadanos, "más o menos explícitamente destinados a eludir la responsabilidad frente a los representantes elegidos por el pueblo, colocando fuera de su alcance algunas cuestiones."⁶⁸

En México se gesta un proceso lento de liberalización cuando el régimen priísta reconoce ciertos derechos a los partidos políticos. Sin embargo, las reformas no producen cambios substanciales a los lineamientos autoritarios de hacer política.

En 1988, el PRI tiene una inédita competencia electoral que repercute en la pérdida de la mayoría calificada en la Cámara de Diputados⁶⁹ y pone en duda la victoria de su candidato a la Presidencia de la República.⁷⁰

⁶⁷ *Ibid.*, p.24.

⁶⁸ *Ibid.*, p.24.

⁶⁹ En la legislatura federal que se constituyó en los comicios de 1988, la fracción priísta de la Cámara de Diputados del Congreso sólo supera con nueve diputados el número de escaños requeridos para contar con la mayoría absoluta.

⁷⁰ El 7 de Julio de 1988, el propio candidato priísta a la Presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, en un mensaje dirigido a su partido, declaró que su triunfo se alcanzó en una de las elecciones más competidas de la historia donde los partidos de oposición obtuvieron triunfos que antes no habían alcanzado, y reconoció que terminaba "la época de prácticamente partido único y entramos a una nueva etapa política con un partido mayoritario y una muy densa competencia de la oposición". Periódico *El Sonorense*, 8 de julio de 1988.

El proceso electoral de 1988⁷¹ representa una coyuntura en la historia política mexicana que, como resultado de la presencia del Frente Democrático Nacional (FDN), compuesto por una disidencia del PRI y varias organizaciones políticas y sociales⁷², generó acciones que marcaron de manera distinta el campo de la competencia político-electoral.⁷³

A partir de finales de la década de los ochenta, el PRI ya no tendría las amplias mayorías en los espacios de representación que habían caracterizado al Poder Legislativo. Sus espacios empezaron a ser ocupados por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y el Partido Acción Nacional (PAN), entre otros.

La nueva pluralidad se desborda fuera de los límites establecidos por el régimen autoritario, y obliga al presidente Carlos Salinas de Gortari a admitir que la garantía más urgente es la transparencia de los procesos electorales, así como llevar a cabo "una reforma democrática que responda a las exigencias de respeto a la pluralidad."⁷⁴

⁷¹ En 1986, en el Estado de Chihuahua se dio una de los acontecimientos que fueron antesala de la coyuntura de 1988, pues se dio unos de los primeros movimientos de resistencia ante el proceso electoral que fue considerado como fraudulentas por el PAN, la Iglesia Católica y el Centro Empresarial de Chihuahua, llamado por éstas organizaciones como "el fraude electoral del siglo". Periódico *El Imparcial*, Marzo 27 de 1988.

⁷² El 12 de Enero de 1988, en Jalapa, Veracruz, un grupo de partidos y asociaciones políticas se constituyeron en el Frente Democrático Nacional y firmaron una plataforma electoral común. El documento fue firmado por Cuahutémoc Cárdenas y los dirigentes nacional del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Partido Popular Socialista (PPS)partidos con registro; Partido Social Demócrata (PSD), Partido Verde (PV), Unidad Democrática, Fuerzas Progresistas de México y el Consejo Nacional Obrero y Campesino. Periódico *El Imparcial*, 13 de Enero de 1988. Posteriormente, Cuahutémoc Cárdenas aceptó la propuesta de alianza presentada por el PMS y su candidato Heberto Castillo, para crear una candidatura única a la Presidencia de la República. Periódico *El Sonorense*, 5 de Junio de 1988.

⁷⁴ Periódico *El Sonorense*, 2 de Diciembre de 1988.

La necesidad de reformas que fijaran reglas al nuevo juego plural se plasmó en distintas reformas constitucionales. La primera de ellas, en 1989-1990, estableció que el proceso de organización de las elecciones es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos. Se dispone que la institución encargada de llevar a la práctica los procesos electorales, será un organismo público, con autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones

Tres años después, otra reforma constitucional incorpora, al organismo encargado de preparar las elecciones, los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Se establece que el sistema de autocalificación de las elecciones comprenderá dos momentos: uno administrativo, en el seno de los consejos del IFE, y otro jurisdiccional, que tiene lugar en la salas de primera y segunda instancia del Tribunal Federal Electoral.⁷⁵

En 1994, por acuerdo de los partidos políticos, se promueve una reforma electoral que introduce cambios en la organización electoral para dar mayor autonomía a los órganos directivos del Instituto Federal Electoral. Ésta modifica su integración e incluye dentro de los principios rectores de su función, la independencia.

⁷⁵ Se reconoce la característica del Tribunal Federal como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y dispone que el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas serán regulado por la ley. Asimismo, se modifica la composición del Senado de la República para insertar a los senadores de minoría,

Las reformas constitucionales descritas en los párrafos precedentes, muestran como el proceso de liberalización tuvo un impulso importante e inédito que se refleja en el establecimiento de reglas electorales más equitativos y de respeto al voto. En forma implícita, podría decirse que se le da un reconocimiento a las agrupaciones partidistas como vehículos para encauzar y dar solución a la problemática social y política de México.

La apertura del régimen priísta tuvo como resultado que el sistema de partidos se reconstruyera y se perfilará como plural, con predominio el de tres organizaciones: PRI, PAN y PRD, según lo muestran las siguientes tendencias del voto:

CUADRO 2.1

TENDENCIAS ELECTORALES: 1988 – 1997 DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA

Partido	1988 (votos)	1988 (%)	1991 (votos)	1991 (%)	1994(votos)	1994(%)	1997 (votos)	1997 (%)
PAN	3,224,887	17.97	4,071,100	17.73	8,664,384	25.85	7,775,618	26.60
PRI	9,227,008	51.11	14,119,361	61.18	16,851,052	50.20	11,427,548	39.10
PRD*	5,252,649	29.09	1,895,133	8.25	5,590,391	16.65	7,516,456	25.72
PT	n.e.	-	266,247	1.16	896,426	2.67	755,056	2.58
PVEM	n.e.	-	330,231	1.44	470,951	1.40	1,114,732	3.81
Total v.	18,054,621	47.42	23,969,773	65.85	34,686,916	75.85	30,083,586	57.62
List nom	38,074,926		36,400,125		45,729,053		52,209,156	

*Suma de votos que constituyeron el Frente Democrático Nacional (PPS, PARM, PFCRN y PMS)

Fuente: Becerra Chávez, Pablo Javier, "Las elecciones de 1997: la nueva lógica de la competencia", en Cansino, Cesar (coord), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, Centro de Estudios de Política Comparada A.C., México, 1998, p. 77

en el sentido de que, según dispone el artículo 56, se elegirán por entidad, no dos sino cuatro senadores, tres de mayoría y uno de la primera minoría en la entidad.



El "mercado político por excelencia"⁷⁶ del que habla Norberto Bobbio, y que se conforma entre partidos y ciudadanos electores, se articula cuando las elecciones mexicanas de la década de los noventa se constituyen, al igual que en otros países, en el vehículo pacífico de acceso al poder político⁷⁷. Esto es, quedan en el pasado los procesos electorales que eran parte del ritual para ratificar las candidaturas del PRI, y con ello, dar paso a una etapa donde los intereses y la visión de elector es importante. Lo anterior, se refleja con la publicación de las primeras encuestas para conocer la tendencia de la opinión pública sobre cada uno de los candidatos de los distintos partidos políticos participantes en 1988⁷⁸. Se muestra la necesidad de tener mayores elementos para comprender e indagar el comportamiento que tendría el voto de la ciudadanía. En síntesis, el PRI ya no tenía la certeza de obtener el voto que tradicionalmente le favorecía en las urnas.

El papel de la oposición como esfera crítica sin trascendencia en la vida política quedó rebasado de manera repentina. Aquella comenzó a obtener triunfos de importancia en alcaldías, diputaciones, senadurías y gubernaturas⁷⁹. Tal fenómeno, que ya sería una constante en la década de los noventa, construye un escenario donde el manejo del gobierno es compartido.⁸⁰

⁷⁶ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1996, pp. 154 -158.

⁷⁷ Véase *La tercera ola*, Hunginton, Samuel, Paidós, Argentina, 1994.

⁷⁸ Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional. La larga marcha 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 402-403.

⁷⁹ El triunfo de Rufo en Baja California. Los triunfos perredistas, panistas, coaliciones, etc.

⁸⁰ Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000, pp. 21-31.

Las campañas electorales⁸¹, "ese conjunto de acciones lícitas, coordinadas y escalonadas, que tienen el propósito de persuadir a los electores para que emita su voto a favor de un candidato"⁸², después del desgaste de los mecanismos tradicionales del PRI para captar el voto, cambia en virtud de que los principales partidos en contienda (PAN, PRD y PRI) tienen ya posibilidades de disputar y ganar los cargos de elección popular.

Para comprender los aspectos que cambiaron las estrategias de las campañas electorales en México, podemos apreciar en el siguiente cuadro comparativo, elaborado por Gabriel González Molina, las diferencias que existen entre una campaña electoral de corte tradicional y una enmarcada dentro de una competencia electoral.

⁸¹ "Al iniciar el siglo XX, las campañas empezaron a tomar mayor relevancia, a la par que los procesos de transición a la democracia se extendieron en otras partes del globo. Las dos campañas políticas que mayor revuelo tomó y de las cuales se conoce su espíritu democrático fueran de Francisco I. Madero, en 1911, y la de José Vasconcelos, en los años veinte..." Valdez Zepeda, Andrés y González Ramírez, Ernesto Raúl, "La norteamericación de las campañas electorales en México", *Revista Mexicana de Comunicación*, Fundación Manuel Buendía, Mayo-Junio 2000.

⁸² " Las campañas electorales son tan antiguas como los métodos de votación. Hace dos mil años, Quinto Tulio Cicerón escribió para su hermano Marco el primer manual de campaña. Sin embargo, las campañas modernas comenzaron a surgir a principios del siglo XXI como consecuencia del voto universal masivo y del desarrollo de las comunicaciones que hicieron necesaria y factible la aparición pública de los candidatos en diferentes lugares y por diversos medios cada vez más variados y complejos. A medida que se ha transitado del voto censitario al voto femenino y de la juventud, así como de los caminos de la herradura y el ferrocarril al correo directo y las redes de información, los candidatos han ampliado sus posibilidades de llegar a más y más electores de manera instantánea y selectiva, y de aprovechar con mayor rapidez y flexibilidad las oportunidades que se abren durante la campaña, o que les brindan los errores de sus opositores..." Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto, *Diccionario Electoral 2000*, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México, 1999, p. 51.

CUADRO 2.2

Etapa	Campañas tradicionales	Campañas competitivas
I. Definición del tema	<ul style="list-style-type: none"> - Polarización ritual o afectiva. - Énfasis exclusivo en la imagen del candidato. - Raciocinio: "Vota por mí porque me lo merezco" 	<ul style="list-style-type: none"> - Empleo de todos los tipos de polarización - Énfasis en los temas y asuntos de campaña - Raciocinio: "Vota por mí, por lo que voy a hacer por ti".
II. Difusión del tema	<ul style="list-style-type: none"> - Mensaje sólo dirigido a los leales - Generalizada y unimedia - Plan ineficiente de medios 	<ul style="list-style-type: none"> - Mensaje dirigido a los <i>switchers</i> y a los leales - Segmentada y multimedia - Plan eficiente de medios
III. Control y evaluación del tema	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoreo ineficiente - Encuestas tradicionales y periódicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoreo eficiente - Encuestas estratégicas y continuas
IV. Debate	<ul style="list-style-type: none"> - Opuesto a participar - Improvisado, desconoce fortalezas - Sin evaluación estratégica 	<ul style="list-style-type: none"> - Dispuesto a participar - Preparado, énfasis en sus fortalezas retóricas - Aprovechamiento máximo de los logros
V. Cierre	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de trabajo difuso y sin asumir compromisos - Promoción del voto enfatiza la organización y la estructura interna - Se asume que el voto lo decide la militancia 	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de trabajo claro y compromisos concretos - Promoción del voto enfatiza el tema de la campaña y las habilidades comunicacionales del candidato - Se asume que el triunfo lo deciden los <i>switchers</i>
General	<ul style="list-style-type: none"> - Gasto principal en la estructura y organización - Actos de campaña predominantemente con cuadros de la militancia 	<ul style="list-style-type: none"> - Gasto principal en comunicar el tema de campaña - Actos de campaña para la militancia, pero más del 50% para los electores <i>switchers</i> y para la radio y televisión

Fuente: González Molina, Gabriel, *Cómo ganar las elecciones. Estrategias de comunicación para candidatos y partidos*, Cal y Arena, México, 2000, pp. 90 - 91.

En la transición democrática de México, vemos como las elecciones se consolidaron como un eje articulador que cimbró los pilares del régimen autoritario, y posicionó al poder político en un espacio donde los ciudadanos podían decidir, a través del voto, quien sería el encargado de ocupar la dirección del gobierno.

Como se puede observar en los datos precedentes, la sociedad mexicana determinó que los órganos de representación fueran ocupados por varios partidos



políticos. Esto reflejó que en la lucha político-electoral se insertó el raciocinio *vota por mí por lo que voy hacer por ti*. Una búsqueda por el voto de los ciudadanos que estaría determinada por el choque de proyectos políticos que encabezaron los partidos.

Esta corresponsabilidad de gobierno, delegada por los ciudadanos (ya sea en alcaldías, gubernaturas, diputaciones y senadurías), obligó a las fuerzas políticas a mantener el caudal de votos que los llevó al poder y a estructurar nuevas formas de hacer política.

La implementación de campañas electorales competitivas tiene como finalidad enfatizar en los problemas y necesidades de la población para captar su voto⁸³. Se marca el compromiso de cumplir con las demandas del elector. Esta relación es un mecanismo que se puede llevar a cabo a través de las plataformas electorales.

En México, la plataforma electoral, como documento base de los partidos, donde se plasma parte de su programa de gobierno para captar el voto de los ciudadanos⁸⁴, forma parte de los requisitos que aquellos tienen que cumplir para participar en cada proceso electoral.⁸⁵

⁸³ González Molina, Gabriel, *Cómo ganar las elecciones. Estrategias de comunicación para candidatos y partidos*, Cal y Arena, México, 2000, p. 93.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 528.

De manera que formalmente, fueron presentadas varias ofertas electorales durante todo el proceso de transición democrática. Éste se acelera a raíz de la existencia de elecciones más equitativas y de respeto al voto, lo que a su vez produce un alto grado de competencia electoral reflejado en el triunfo de tres fuerzas políticas. En tal caso, se puede hablar de campañas electorales competitivas alrededor de diversas propuestas políticas plasmadas en plataformas electorales.

De ahí que una de las partes centrales del campo problemático que se estudiará, radique en el estudio del proceso que tuvieron las promesas planteadas en las plataformas electorales, a lo largo de reforma democrática, en el marco de la correlación de fuerzas políticas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

⁸⁵ Véase Artículo 24 a); Artículo 26; artículo 27 e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

2.3 La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: pieza fundamental de la transición democrática en México.

Una de las instituciones de gobierno que permite observar el proceso de configuración de las propuestas incluidas en las plataformas electorales, a la luz de la correlación de fuerzas impulsora de la transición en México, es el Poder Legislativo.

En el país, el órgano legislativo se deposita en el Congreso de la Unión. Se divide en dos cámaras para su funcionamiento: una de diputados y otra de senadores.⁸⁶ Cada una tiene distintas facultades y atribuciones en todo el proceso legislativo.⁸⁷

Como se puede apreciar en la siguiente tabla comparativa, según los vaivenes de los intereses y conflictos políticos que han modificado los lineamientos fijados por los sistemas electorales, la composición y número de miembros del Congreso de la Unión ha variado a lo largo de su historia..

⁸⁶ El Poder Legislativo en México no siempre se dividió en dos Cámaras. Como ejemplo tenemos la Constitución de 1824 que contempló en su marco jurídico dos Cámaras, y la Constitución de 1856 que suprimió al Senado para convertir al Congreso en monocameral.

⁸⁷ Véase el artículo 74 y 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1985, pp. 413-432.

CUADRO 2.3
NÚMERO DE INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (1930 - 2000)

Periodo	Legislatura	Diputados	Senadores
1930 - 1932	XXXIV	150	58
1964 - 1967	XLVI	210	62
1970 - 1973	XLVIII	237	62
1979 - 1982	LI	400	64
1988 - 1991	LIV	500	64
1994 - 2000	LVI - LVIII	500	128

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <http://www.diputados.gob.mx/servddd/debates/ddindex1.htm>

El sistema electoral establece dos vías de elección para al que pretende ser integrante del Congreso de la Unión: una de mayoría relativa y otra plurinominal. Originalmente, la Constitución de 1917 disponía que los diputados y senadores que integraran el Poder Legislativo serían elegidos mediante el sistema de mayoría relativa. Es decir, sólo tendría derecho a una curul aquel candidato que hubiera obtenido la mayor cantidad de votos.⁸⁸

En 1963, se introduce la figura de los diputados de partido, una forma de representación que consiste en dar el derecho a acreditar representantes en la cámara baja a la fuerza política que obtenga el 2.5 % de votos en las elecciones nacionales. Posteriormente, la reforma política de 1977 suprime ésta figura, y se crea la representación proporcional. Con ello, se establece el actual sistema mixto de representación.⁸⁹

⁸⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalia, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, UNAM, México, 1997, p. 87.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 88.



Por lo que respecta a la Cámara de Senadores, el Constituyente de 1917 aprueba la elección de dos representantes por cada estado de la República. Las reformas a la Constitución de 1993 y 1996 rompen con esta forma tradicional de representación y señalan la elección de cuatro senadores por cada entidad federativa: dos senadurías asignadas bajo el principio de mayoría relativa, una tercera otorgada a la primer minoría, y una cuarta distribuida mediante el sistema de representación proporcional⁹⁰

El Congreso mexicano para su actividad y función legislativa ha creado diversas comisiones de trabajo⁹¹. En estas comisiones legislativas, producto de la división de trabajo, es donde verdaderamente se puede apreciar las funciones de deliberación, control y análisis de las iniciativas. Puede decirse que constituyen órganos de debate y de estudio de las iniciativas o propuestas presentadas en el recinto parlamentario.⁹²

Al igual que muchos órganos colectivos de carácter democrático, el Poder Legislativo cuenta, para tomar las decisiones y acuerdos, con procedimientos basados en el principio de mayoría.⁹³ Un mecanismo que, por cierto, estuvo mucho tiempo bajo el dominio de un solo partido: el PRI.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 96.

⁹¹ Véase el proceso legislativo mexicano en <http://www.camaradediputados.gob.mx/proceso/index.html>.

⁹² Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp. 236-238.

⁹³ Chueca Rodríguez, Ricardo L., *La Regla y el Principio de la Mayoría*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 57-67.

Sin embargo, en 1988, la Cámara de Diputados se comportó de manera diferente y dejó en desuso la costumbre política arraigada desde 1929, que la mantenía atada a los dictados de la Presidencia de la República y del PRI⁹⁴. Este juego de poder sometía al Poder Legislativo a las reglas del régimen autoritario necesitado de su legitimidad y legalidad para apoyar la actuación del Ejecutivo.

La abrumadora mayoría, cohesión y disciplina de los legisladores priistas en la Cámara de Diputados y Senadores les daba la posibilidad de ejercer su poder hacia el interior del recinto legislativo. Es decir, hicieron uso de los privilegios de cualquier partido mayoritario en un órgano parlamentario: controlar, estructurar y conformar el sistema de comisiones de acuerdo a sus intereses.⁹⁵ Lo anterior permitió que las iniciativas del Presidente fueran aprobadas sin problemas.⁹⁶

A pesar de los cambios que trajo la elección de 1988, la composición y funcionamiento del Congreso de la Unión empieza a ser modificado con las reformas electorales en 1963 y 1977. El acceso de las organizaciones políticas de oposición a la cámara baja abrió la puerta a la expresión de nuevos posicionamientos e ideas de trabajo de gobierno.

⁹⁴ González Casanova, Pablo, *La Democracia...*, *op cit.*, pp. 29-33.

⁹⁵ Cox, W. Gary, y McCubbins, Mathew D., *Legislative Leviathan. Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993, pp. 253-270.

⁹⁶ "... en 1935, 1937 y 1941 --esto es, durante los gobiernos de Cárdenas y Ávila Camacho-- el 100% de los proyectos enviados por el Ejecutivo fueron aprobados por unanimidad. A partir de 1943 son aprobados por unanimidad el 92% de los proyectos (1943), el 74% de los proyectos (1947), el 77% (1949), el 59% (1953), el 62% (1955), el 95% (1959), el 3% (1961)" González Casanova, Pablo, *La Democracia...*, *op. cit.*, p. 31.

No obstante, 1988 marca un hito en la vida política mexicana. Una vez que el PRI pierde la mayoría calificada en la Cámara de Diputados se potencian nuevas formas de hacer política. Este suceso poco a poco cambiaría el perfil del Poder Legislativo, que, de ser un apéndice del Ejecutivo, pasó a actuar como un órgano más crítico, con mayor poder. La nueva dinámica obligó al régimen priísta a impulsar fórmulas de cabildeo y coalición⁹⁷ que le posibilitará construir las mayorías necesarias para la aprobación de las reformas constitucionales impulsadas desde la Presidencia.⁹⁸ Las siguientes tablas muestran la composición de las legislaturas que anteceden la pérdida de la mayoría absoluta priísta.

**INTEGRACIÓN POR PARTIDO POLÍTICO EN
LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (1988 – 1997)**

Partido	LIV Cámara de Diputados	EIV Cámara de Senadores
PRI	260	60
PAN	101	0
PRD	N.P.	0
PFCRN - PC	41*	2*
PPS	37*	0
PARM	29*	2*
PMS	19*	0

Partido	LV Cámara de Diputados	LV Cámara de Senadores
PRI	321	61
PAN	88	1
PRD	41	2
PFCRN - PC	23	0
PPS	12	0
PARM	15	0

⁹⁷ Amparo Casar, María, *La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y Cohesión Partidaria*, CIDE- Documento de Trabajo, Núm. 113, p. 6.

⁹⁸ Loaeza, Soledad, *El Partido...*, *op. cit.*, pp. 413-417.

Partido	LVI Cámara de Diputados	LVI Cámara de Senadores
PRI	300	95
PAN	115	25
PRD	71	8
PT	10	0

Partido	LVII Cámara de Diputados	LVII Cámara de Senadores
PRI	238	77
PAN	122	33
PRD	125	16
PT	7	1
PVEM	8	1

*Formaron parte del Frente Democrático Nacional.

Fuente: El autor con base a los datos del Instituto Federal Electoral, Sistema Integral de Información y Documentación (SIID) de la Cámara de Diputados y Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <http://www.diputados.gob.mx/servddd/debates/ddindex1.htm>

La conformación de fuerzas políticas hacia el interior del recinto parlamentario (principalmente encabezados por el PRI, PAN y PRD) deja atrás los acuerdos, donde predominaban los intereses corporativos del régimen autoritario, para dar paso a una etapa política de competencia electoral y de incertidumbre democrática. Esto se convertiría en un reto para los partidos, en un desafío para construir nuevas vías de redefinición de la vida política y social del país.⁹⁹

La pérdida de la mayoría calificada y absoluta del PRI en el Congreso de la Unión impacta el marco institucional del proceso legislativo. Sus órganos internos como la Gran Comisión,¹⁰⁰ principal órgano de gobierno que dirigía la actividad

⁹⁹ Cansino, César, "Crisis de partidos y cambio en el sistema de partidos: 1985-1997", en Cansino, César (coord.), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, Centros de Estudios de Política Comparada A.C., México, 1998, p. 49.

¹⁰⁰ "La Gran Comisión es un invento mexicano, una fórmula derivada de una reforma introducida al reglamento de Cádiz. Ésta experimenta cambios en la historia del país hasta que finalmente en 1979, cuando se institucionaliza la entrada de los partidos a la Constitución también se da entrada a la reglamentación parlamentaria." Lujambio, Alonso, "Mesa Directiva y Comisión de Gobierno en la Cámara de Diputados", en

política, según las necesidades del Poder Ejecutivo, tuvo sus primeros grandes tropiezos al convertirse en un obstáculo para los partidos de oposición en el Cámara de Diputados. Un suceso que orilló a los legisladores a constituir, de manera informal, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), un espacio de negociación y acuerdo de coordinadores de los grupos parlamentarios.

La CRICP, reconocida de manera legal en 1994, retoma las atribuciones de la Gran Comisión, pero ahora con representación de todos los partidos. El PRI, sin embargo, mantiene su control hasta 1997, y con ello, el derecho al partido mayoritario de nombrar cierta cantidad de diputados, con la finalidad de tener controlado a la mayoría de los miembros de la CRICP.¹⁰¹

Luego de los comicios de 1997, la abrumadora mayoría priísta en el recinto parlamentario se debilitó. La pluralidad de partidos presente en el Poder Legislativo anticipó lo que pasaría en este proceso electoral, una vez eliminada la cláusula de gobernabilidad introducida por la reforma electoral de 1986.¹⁰²

A partir de ese momento, la Cámara de Diputados enfrentaría una realidad perfilada desde 1988: ningún partido puede obtener la mayoría absoluta y es necesario constituir coaliciones de dos o más fracciones para su conformación.

Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Año XLIII, núm. 172, abril - junio de 1998, pp. 141-142.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 141.

¹⁰² Véase las reformas de 1993 y 1996 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La correlación de fuerzas en la LVII Legislatura desbordó los márgenes contemplados para la instauración de la CRICP, ya que no había partido con representación mayoritaria que permitiera la constitución de la mencionada comisión. Gracias a la presión que ejercida por el llamado bloque opositor (PAN, PRD, PVEM y PT) sobre el PRI, aquella puede instalarse.

En la LVII Legislatura, el partido del Presidente de la República no tendría pues ya la mayoría, lo que marca el inicio de una nueva relación entre poderes.¹⁰³ Los diputados de los distintos grupos parlamentarios acuerdan entonces llevar a cabo reformas profundas al funcionamiento del Congreso de la Unión, entre ellas, la expedición de nueva Ley Orgánica y su reglamento de sesiones.

Los principales órganos de trabajo legislativo cambian de composición. El bloque opositor que emerge en 1997 gobierna la Cámara de Diputados y modifica la distribución de sus casi sesenta comisiones. Las más importantes, por cierto, serían presididas por miembros de la oposición¹⁰⁴.

Bajo el control ejercido por el PRI en el Congreso de la Unión se conformaron comisiones con un número elevado de integrantes y con una rotación

¹⁰³ Amparo Casar, María, *op. cit.*, p. 17.

¹⁰⁴ "La distribución de las 59 comisiones y comités legislativos quedaron establecida de la siguiente manera: para el PRI, 28 presidencias (se creó la comisión de Protección Civil que presidirá este partido); para el PRD y el PAN, 14 presidencias para cada uno (ambos presidirán comisiones muy importantes: el PRD la de Programación y Presupuesto y Cuenta Pública y la de Educación; y el PAN las de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda); para el PT y PVEM, dos presidencias para cada uno..." Cansino, César, Ortiz Leroux y López Rosas, Moisés, "La rebelión del coro: la nueva legislatura en México", en Cansino, Cesar (coord.) *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los*

permanente de sus miembros. Esto, no con el objeto de estimular el nivel de análisis de los principales órganos de actividad legislativa, sino de tener controlado todos los campos de acción del Poder Legislativo y fortalecer una de las piezas eje del régimen político priísta: la figura presidencial.¹⁰⁵

El equilibrio de fuerzas que se perfiló de 1988 a 1977 en la cámara baja trajo modificaciones importantes en el sistema de comisiones. Entre ellas, pueden nombrarse las siguientes: reducción del número de sus integrantes; los diputados sólo podrán participar en tres de ellas, y su distribución será proporcional a la cantidad de legisladores de cada grupo parlamentario.¹⁰⁶

Estos cambios buscan que el dinamismo de las comisiones se vuelva más especializada y cuente con mejores elementos de estudio y discusión. Su objetivo es contribuir a que el trabajo parlamentario pueda consolidarse como contrapeso del Ejecutivo, y con ello, convertirse en pieza fundamental de la transición democrática.

El escenario de equilibrio de correlación de fuerzas, apuntalado en la década de los noventa, se da gracias a los resultados expresados en las urnas. Procesos electorales donde los ciudadanos sufragaron por una pluralidad de organizaciones partidistas con diversas plataformas electorales.

escenarios de la transición en México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., México, 1998, p. 125.

¹⁰⁵ Nacif, Benito, *El sistema de comisiones permanentes de la Cámara de Diputados de México*, CIDE-Documento de Trabajo, Núm. 116, 1998, pp. 5-12.

De ahí que, ahora parte de la problemática a investigar radique en conocer el proceso que tuvieron las propuestas políticas en el principal órgano de representación política impulsor de la transición democrática de México: la Cámara de Diputados. A continuación, se estudia qué tanto del trabajo legislativo, relacionado con la reforma democrática, fue producto de las ideas plasmadas en plataformas electorales, con el objeto de conocer la construcción de la representación política en el proceso de democratización mexicano.

¹⁰⁶ Cansino, César, Ortiz Leroux, Sergio y López Rosas, Moisés, "La rebelión...", *op. cit.*, p. 126.

Capítulo Tercero

LAS PLATAFORMAS ELECTORALES

" To me, party platforms are contracts with the people"

Harry S. Truman

3.1 La oferta electoral 1988-2000

En este capítulo, se analizarán las plataformas electorales de las elecciones federales de 1988 a 2000. De ellas, se rescatarán las propuestas políticas que fueron vertidas con relación a la reforma democrática del régimen político, con la finalidad de conocer sus coincidencias y contrastes.

El trabajo se enfocará a la oferta electoral de los tres partidos políticos con mayor presencia y representatividad en México: PRI, PAN y PRD. En el caso de éste último, con existencia como partido nacional desde 1989, se considerará como la plataforma para su campaña electoral de 1988 el documento presentado por el Frente Democrático Nacional

3.2 La reforma democrática.

Para llevar cabo este punto, se establecieron los principios que perfilaron el proceso de democratización de la vida política mexicana. Para tal propósito, se elaboró una serie de indicadores relacionados con dicha reforma que servirán para clasificar la información.

Los indicadores están orientados a medir, en el capítulo posterior, el grado de similitud o cercanía existente entre la actividad parlamentaria y las promesas electorales. Con ello, se podrá conocer si existe la correspondencia entre la oferta electoral y las acciones concretas llevadas a efecto en el Congreso de la Unión, y

de ahí, presumir la construcción de la representación política democrática de México.

Para definir a la democracia existe una gran variedad de criterios. Robert Dahl, basado en el concepto de democracia operativa, formuló una serie de lineamientos procedimentales que debían de ser cubiertos por los regímenes políticos a fin de ser considerados como democráticos. Entre ellos destaca la libertad de asociación y expresión; lo que supone libertad de voto y elecciones libres, entre otros.¹⁰⁷

A lo largo de los años, los estudios en el tema han demostrado que los procesos de democratización no son coyunturas políticas generadas de manera homogénea. La mezcla de atributos democráticos con matices autoritarios presentados en muchas naciones en periodo de transición o consolidación democrática ha tenido como resultado la elaboración de una variedad de categorías de análisis.¹⁰⁸

En esta investigación, se entiende por reforma democrática todo aquel conjunto de mecanismos institucionales que crean las condiciones políticas y sociales para establecer un orden de ese tipo. Esto es, para que los ciudadanos puedan participar directa o indirectamente en la elaboración y toma de decisiones en el gobierno. La definición contempla los siguientes elementos: las instituciones

¹⁰⁷ Dahl, Robert, *La poliarquía. Participación y Oposición*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 15.

electorales, las libertades civiles y políticas, las instituciones judiciales, el equilibrio de poderes.¹⁰⁹

Los elementos precedentes fueron seleccionados porque inciden de dos formas en la construcción de los espacios adecuados para la participación democrática de los ciudadanos en la política. Por un lado, contemplan los derechos fundamentales que deben gozar los individuos y grupos sociales para expresar sus opiniones con libertad, sin temor a la censura y represión del gobierno, y les permita elegir a sus representantes en los órganos de gobierno. Por otro, establecen los medios de los que puede hacer uso el ciudadano en caso de que sean vulneradas las libertades civiles o políticas por parte del Estado. Además, son fijados los mecanismos que sirven para evitar que sus funciones se concentren en uno de los poderes, y repercuta en acciones que vayan en contra del interés general o colectivo.

a) Las instituciones electorales.

Las instituciones electorales se refieren al conjunto de mecanismos y procedimientos que regulan las formas de participación de los actores políticos que buscan acceder al poder político por medio de elecciones y partidos políticos.

¹⁰⁸ O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997, pp. 257-285.

¹⁰⁹ Schumpeter, Joseph A., *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Aguilar, Madrid, 1952, pp.315-334. Dahl, Robert, *op. cit.*, p.15, Collier, David y Levitsky, Steven, "Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa", en *La Política. Revista sobre el Estado y la Sociedad*, núm. 4, Paidós, Buenos Aires, 1996, pp. 140-141.

Estas instituciones son parte esencial de la democracia moderna. Las elecciones y los partidos políticos se consideran como primordiales en la formación de la voluntad del Estado en una democracia, puesto que son el principal vehículo para elegir a los gobernantes¹¹⁰.

En México, el establecimiento de reglas electorales claras y justas permitió que se respetara a uno de los pilares de la representación política democrática: las elecciones. A largo de los años noventa, los procesos electorales llegaron a convertirse en uno de los caminos de la transición democrática.

b) Las libertades civiles y políticas.

Las libertades civiles y políticas se refieren a los derechos que gozan los ciudadanos, para desenvolverse política y socialmente, con el fin de no ser privados de la libertad por parte del Estado, como serían el derecho de seguridad jurídica y procesal.

En una democracia política, el reconocimiento de los derechos humanos es indispensable para el desenvolvimiento libre de los ciudadanos en los asuntos políticos y sociales. En otras palabras, representan la base política de los gobernados para organizarse y expresar sus opiniones políticas.

¹¹⁰ Kelsen, Hans, "Formación de la voluntad en la democracia moderna", en Lenk, K., y Neuman, F.(eds), *Teoría y Sociología de los Partidos Políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980, p. 197.

En este país, las garantías individuales de seguridad jurídica y procesal contemplan una serie de requisitos que la autoridad debe cubrir para no privar de la libertad a los ciudadanos, y se encuentran plasmados en la Constitución por ser consideradas básicas para el desarrollo político de la sociedad mexicana.

c) Las instituciones judiciales.

Estos procedimientos refieren a todas aquellas instituciones encargadas de observar y vigilar el respeto y la no-violación a los derechos civiles, y el espacio para dirimir, a través de procedimientos legales, las controversias que se suscitan entre civiles, poderes del Estado, o bien, entre los ciudadanos y el Estado.

La creación de estructuras a la salvaguarda de las libertas políticas y sociales, de fortalecimiento de los cauces para ventilar los conflictos suscitados entre particulares y el Estado, es indispensable para el buen desarrollo de la democracia política.

En nuestro país, las instituciones judiciales fundamentalmente se circunscriben a dos tipos: 1) el Poder Judicial, que se caracterizaba por estar sometido a las decisiones del Poder Ejecutivo, lo que limitó su funcionamiento autónomo en detrimento de la impartición de justicia expedita y neutral;¹¹¹ 2) la creación de comisiones de derechos humanos con reconocimiento de rango

¹¹¹ Véase Carpizo MacGegor, Jorge, *op cit.* pp. 170-189

constitucional, lo cual amplió el abanico de organismos que se encargan de observar el respeto de los derechos humanos.

d) El equilibrio de poderes.

Este concepto supone el conjunto de mecanismos institucionales orientados a ampliar, modificar, derogar y distribuir las facultades entre los órganos de gobierno, a modo de establecer sus contrapesos en la actividad y que garanticen una adecuada rendición de cuentas.

En México, el autoritarismo se caracterizó por la figura de un Poder Ejecutivo dominante. El presidencialismo se convirtió en la piedra angular de la toma de decisiones políticas, dejando a los poderes Legislativo y Judicial sin una participación real. La Presidencia de la República tenía la facultad real para dirigir y normar su funcionamiento y control, y con ello, la división de poderes quedó como un orden sin práctica política. La dinámica del sistema político dependía de su manejo a través del PRI, una organización con la capacidad suficiente para aglutinar a diversos sectores de la sociedad, y mantenerse en el poder por décadas. De ahí, la importancia del tema para el estudio de la democratización mexicana.

3.3 Coincidencias y diferencias.

En este apartado, se verán los puntos temáticos comunes y las diferencias observadas en las plataformas electorales. Cada tema fue colocado en cuadros con el propósito de apreciar sus concurrencias; conocer sus ejes temáticos y hacer notar sus contrastes.

En el análisis hecho a continuación, las propuestas que repercutieron en distintas ofertas electorales serán tomadas como parte de la fuerza política que las ofreció por primera vez. Este ejercicio permitirá ubicarlas en el espectro político. Además, se podrá analizar aspectos relacionadas con la reforma democrática que fueron considerados como posiciones flexibles y abiertos a la discusión dentro de la competencia partidista.

En el rubro de las instituciones electorales, el PRI es el único partido que ofertó tópicos difíciles de precisar por su amplitud y poca especificidad. En ellos se reflejó una postura de negociación, pero sin comprometerse a nada en concreto. En otras palabras, dejó abierta la posibilidad de negociar sin fijar los puntos que podrían ser debatidos. (cuadro 3.1)

Los asuntos comunes que se desprenden en el indicador mencionado son producto de la problemática planteada por el PAN y PRD. Esta coincidencia en aspectos relacionados con las medidas tendientes a dar mayor garantía de respeto, equidad, transparencia a las elecciones fue resultado de su posición

opositora al régimen. Como lo muestran los siguientes cuadros, tanto PAN como PRD, formularon una serie de temas generales con varios puntos delimitados; un ofrecimiento resultado de la demanda de muchos actores políticos que contribuyeron al fortalecimiento de los procesos electorales, y con ello, al proceso de cambio político de nuestro país.

CUADRO 3.1
INSTITUCIONES ELECTORALES

Temática común	
Anexo	PRI - PAN - PRD
I	I. Elecciones limpias, legales, transparentes y sin la intervención del gobierno II. Imparcialidad de los órganos electorales III. Regulación de los fondos públicos y privados IV. Cambios al sistema electoral. V. Elecciones para elegir a los gobernantes del Distrito Federal
Diferencia temática	
PRI	- Temática amplia y sin profundidad en ningún tema
PAN	- Calificación de las elecciones por el Tribunal Electoral - Juicio de amparo en materia electoral - Racionalización de los tiempos y calendarios electorales - Ampliación de las facultades del Consejo General del IFE
PRD	- Representación proporcional en el Senado y derecho de voto a los mexicanos que viven en el extranjero - Supresión de la cláusula de gobernabilidad - Reconocimiento de garantías individuales a los derechos políticos - Integración de una fiscalía especial de delitos electorales - Instituir el Registro Federal de Electores - Eliminar restricciones para la formación de coaliciones políticas - Eliminar requisitos de registro de organizaciones políticas.

Fuente: El autor con base a las plataformas electorales del PRI, PAN y PRD.

En materia de instituciones electorales, se puede observar como algunas de las propuestas fueron trasladadas de una oferta electoral a otra. Una movilidad quizá resultado del convencimiento de que los procesos electorales eran la mejor vía para impulsar el proceso de democratización de México. Este intercambio puede apreciarse en el PAN y el PRD.

En la plataforma electoral del PAN fueron retomados algunos de los temas formulados por el PRD: la representación proporcional en el Senado de la República, el rechazo a la cláusula de gobernabilidad y el reconocimiento del voto a los mexicanos radicados en el extranjero. Por su parte, los perredistas hicieron lo mismo con las promesas panistas en los siguientes aspectos: la elección de los gobernantes del Distrito Federal, la calificación de las elecciones por el Tribunal Federal Electoral, el juicio de amparo en materia electoral, racionalización de los tiempos y calendarios electorales, y la simplificación de las normas electorales.

Este movimiento de la temática panista, a fuerzas políticas con una perspectiva ideológica distinta, pudo ser resultado de su claridad programática, producto de su antigüedad como organización política, que los partidos vieron fundamentadas y retomaron en sus planteamientos.

En el ámbito de las libertades civiles y políticas, el PRI mantuvo la misma línea propositiva que en el indicador anterior: sus propuestas son generales y no estableció una temática en particular. En la oferta electoral perredista se desprendió una línea general bastante parecida a la priísta, pero con elementos que pudieron dar claridad al rumbo a la agenda de trabajo legislativo. (cuadro 3.2)

CUADRO 3.2
LIBERTADES CIVILES Y POLÍTICAS

Temática común	
Anexo	PRI - PAN - PRD
2	I. Supresión de medidas legales e ilegales del Estado que violan las garantías individuales II. Reforzar el Estado de Derecho y renovar las estructuras judiciales y de administración de justicia para hacerlos accesibles a la sociedad III. Fortalecer mecanismos de protección a las garantías individuales
Diferencia temática	
PRI	- Temática amplia y sin profundidad en ningún tema
PAN	<ul style="list-style-type: none"> - Código Penal tipo para toda la República Mexicana - Reparación del daño en caso de error judicial - Delimitar las sanciones del Ministerio Público, en el ámbito que la Constitución señala, con tiempos y formas el actuar de su competencia - Equilibrio entre los sujetos procesales, acusador, ministerio público, inculpado, órgano jurisdiccional y juez, precisando las funciones que a cada uno corresponde - Restricción a la privación ilegal de la libertad a lo estrictamente necesario - Ampliación al derecho de la libertad provisional - Valoración libre de la prueba, tasada por la intervención científica y lógica de los indicios - Establecer claramente en uno de los artículos de la Constitución, los derechos del procesado y de las víctimas y los ofendidos. - Establecer en la constitución un párrafo que diga: "las personas serán consideradas inocentes hasta que se compruebe en el procedimiento que corresponda" - Hacer operativos los mecanismos de protección internacionales de derechos humanos
PRD	- Control constitucional de las violaciones policiales y del Ministerio Público

Fuente: El autor con base a las plataformas electorales del PRI, PAN y PRD

La plataforma electoral del PAN, sin perder el matiz de generalidad que la de sus contrincantes, se diferenció por profundizar en ciertas líneas y hacer una propuesta puntual de reforma política. En este sentido, si bien muchos de los miembros del PRD pertenecen a grupos políticos perseguidos y encarcelados, sensibles a ideas de libertad y derechos civiles, fue Acción Nacional quien ventiló una cantidad importante de asuntos en este rubro.

La ausencia de ofrecimientos perredistas relacionadas con los derechos civiles y políticos pudo ser resultado de la falta de fe en las instituciones jurídicas, y con ello, a catalogar las arbitrariedades cometidas por el Estado como una

cuestión de carácter político. En contraste, los panistas quizá lo interpretaron no sólo como un problema de voluntad política, sino de iniciativas tendientes a derogar las facultades que facilitaban las acciones ilegales de los gobernantes.

La poca riqueza programática en este indicador evitó un grado importante de modificación y transferencia entre las ofertas electorales de los partidos políticos.

En lo referente a las instituciones judiciales, el PRI sustentó una propuesta general. Es decir, hubo un planteamiento que no profundizó ni estableció acciones concretas que pudieran traducirse en trabajo legislativo. Sin embargo, planteó un punto específico. Por su parte, el PRD, a diferencia del indicador anterior, se limitó a una formulación amplia sin fijar las medidas específicas o como asuntos a tratar en la agenda legislativa. En cambio, el PAN también hizo un manejo general de su temática, pero con mayor posibilidad legislarse. (cuadro 3.3)

CUADRO 3.3
INSTITUCIONES JUDICIALES

Temática común	
Anexo	PRI - PAN - PRD
3	I. Fortalecimiento de la estructura y los mecanismos encargados de la impartición de justicia y protección a las garantías individuales y de derechos humanos II. Reformas a la leyes que rigen el funcionamiento del Poder Judicial III. Ampliación de los efectos de las sentencias de juicio de amparo
Diferencia temática	
PRI	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de comisiones de derechos humanos en los Estados de la República
PAN	<ul style="list-style-type: none"> - El Ministerio Público estará desvinculado de la asesoría jurídica del Poder Ejecutivo. - El Presidente constituirá un consejo jurídico para asesorarse - Los Ministros de la Corte serán propuestos por el Ejecutivo y designados por la Cámara de Diputados o ratificados por el Senado de la República - La Suprema Corte de Justicia (SCJN) investigará de violaciones a la efectividad del sufragio y en materia de derechos humanos. Los magistrados, jueces y secretarios tendrán la garantía de inamovilidad - Creación de un Consejo General Judicial responsable para nombramientos y ascensos imparciales de los miembros del Poder Judicial; resolver quejas de particulares en relación con la administración de justicia; y estará integrado por miembros del Congreso de la Unión, de la propia judicatura y miembros de la academia - Sustitución del principio de relatividad por el de generalidad en la declaración de inconstitucionalidad de leyes. - Dotar de facultades a la SCJN para presentar iniciativas en materia de su competencia - Autonomía al Poder Judicial para fijar su presupuesto y la SHCP se comprometerá a respetarlo - Reformas a la constitución para garantizar la autonomía del Ministerio Público, dotándolo de un órgano de supervisión integrado por miembros del Poder Ejecutivo y Legislativo, el Foro y la academia. - Adicionar el apartado B del artículo 102 constitucional para ampliar la independencia de la CNDH - Garantizar la independencia del presidente de la CNDH - El presidente de la CNDH, anualmente, rendirá informa a la Cámara de Diputados.
PRD	<ul style="list-style-type: none"> - Control constitucional sobre las violaciones policiales y del Ministerio Público - La Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios, designará al Procurador y al Presidente de la CNDH - Todos los órganos encargados de la administración de justicia deberán ser supervisados por el Congreso de la Unión - Promover que todos los niveles del Poder Judicial sean integrados por elección de sus miembros mediante el voto universal, directo y secreto - Promover la desaparición de los tribunales especiales - Integrar al Poder Judicial al Tribunal Fiscal de la Federación, a las Juntas Locales y Federales de Conciliación y Arbitraje

Fuente: El autor con base a las plataformas electorales del PRI, PAN y PRD.

Sin lugar a dudas, este indicador fue acaparado por el PAN. Al igual que en el ámbito de las libertades civiles y políticas, el panismo reflejó una visión clara de los aspectos nodales de las estructuras a la salvaguarda de las garantías individuales, que trascendió a las ofertas electorales de sus adversarios. Así, el

PRD retomó de las ideas del PAN lo siguiente: la ratificación de los ministros de la SCJN por parte del Poder Legislativo; control constitucional de los actos de gobierno; reformas para garantizar el servicio civil de carrera del Poder Judicial; autonomía presupuestaria al Poder Judicial; y la ampliación de los efectos del juicio de amparo.

El efecto de apropiarse de las propuestas con sello panista pudo derivarse de una estrategia de captación del voto. De ahí que, en 1997, el PRD dedicara mucho espacio a los temas de las instituciones judiciales y pasó de ser la tercera fuerza política a la segunda con mayor representación en la Cámara de Diputados.

En lo que toca al equilibrio de poderes, el PRI, de nueva cuenta, dejó su oferta en términos generales. Únicamente prometió fortalecer el Congreso de la Unión, pero sin establecer las acciones de gobierno que repercutieran en ello. Por su parte, el PRD formuló varios puntos análogos a los del PAN. Otra vez, Acción Nacional alcanzó un nivel ideológico que contemplaban medidas concretas tendientes a mejorar el funcionamiento de las cámaras del Poder Legislativo. (cuadro 3.4)

CUADRO 3.4
EQUILIBRIO DE PODERES

Temática común	
Anexo	PRI - PAN - PRD
4	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento del Poder Legislativo - Reforma al Reglamento Interior y a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión - Ampliar y fortalecer las atribuciones del Congreso en materia de fiscalización y vigilancia
Diferencia temática	
PRI	<ul style="list-style-type: none"> - Temática amplia y sin profundidad en ningún tema
PAN	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda - Los Poderes Legislativo y Judicial podrán integrar sus propios presupuestos - Modificaciones para que el Ejecutivo Federal presente ante el Congreso de la Unión, su proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, para ser discutido y ratificado - Reformas constitucionales para que los medios de financiamiento de la Administración Pública, y la emisión de papel moneda queden sujetos al control del Congreso - Reformas para que los diferentes grupos parlamentarios tengan acceso a la Contaduría Mayor de Hacienda - Control presupuestal y contable de ambas cámaras - El Congreso estará facultado a participar en el determinación de las prioridades nacionales del Plan Nacional de Desarrollo - Difusión de los trabajos legislativos del Congreso de la Unión a través de la radio y la televisión - Ampliación de las facultades de investigación del Congreso de la Unión - Elevar a rango constitucional la obligación del Presidente de dar cuenta de los avances de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo - El Ejecutivo Federal podrá solicitar de una sesión especial del Congreso de la Unión - El presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la apertura de las sesiones extraordinarias - Modificar el artículo 72 constitucional para que el presidente de la Cámara revisora ordene la publicación de las normas, en caso de que el Ejecutivo no lo haga en el término previsto por la ley - Modificar el artículo 73 constitucional para incorporar el requisito de mayoría calificada para la aprobación de los ordenamientos del Poder Legislativo - Restituir al Senado su participación en los asuntos financieros - El Ejecutivo deberá entregar los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) al Congreso de la Unión - Los CGPE deberán ser discutidos y aprobados por el Congreso de la Unión - Los CGPE deberán sujetarse y vincularse al Plan Nacional de Desarrollo - Reducción de la partida secreta de que dispone el Ejecutivo en el presupuesto de egresos de la federación - Convertir a la Contaduría Mayor de Hacienda en un órgano de vigilancia y fiscalización dependiente del Congreso de la Unión. Su titular será designado por las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión.
PRD	<ul style="list-style-type: none"> - Temática del PAN

Fuente: El autor con base a las plataformas electorales del PRI, PAN y PRD.

La temática panista fue retomada por el PRD en los siguientes aspectos:
presentación del Plan Nacional de Desarrollo ante el Congreso de la Unión para

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

su ratificación y en aquello relacionado con la fiscalización de la administración pública por parte del Poder Legislativo, entre otros.

La ausencia de un planteamiento perredista más amplio en este indicador, quizá fue consecuencia de una táctica electoral que no lo consideró fundamental para captar el voto. Nuevamente, pareciera que hay una falta de convencimiento de que muchas de las deficiencias y abusos de los gobernantes es sólo un problema de voluntad política, y no de reformas a las instituciones políticas.

Capítulo Cuarto

EL TRABAJO LEGISLATIVO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

**“Quien busque la salvación de su alma y la redención de las ajenas
no la encontrará en los caminos de la política,
cuyas metas son distintas y cuyos éxitos sólo pueden
ser alcanzados por medio de la fuerza”**

Max Weber

4.1 La LIV-LV Legislaturas.

Una vez analizado las coincidencias, contrastes y movilidad de los temas de las plataformas electorales, ahora conviene revisar su desarrollo en el Poder Legislativo. En este capítulo, se estudiará la correspondencia entre la oferta electoral y las acciones concretas de los legisladores. De su análisis, se conocerá si puede presumirse la construcción de una representación política democrática en el Congreso de la Unión, dentro del proceso de democratización de la vida política del país.

Para facilitar el análisis del trabajo parlamentario, se consideró dividir su estudio en dos partes, cada una conformada por periodos de seis años. Lo anterior, en razón de que su dinámica dependió en mucho del impulso y decisión del titular del Poder Ejecutivo en turno.

En este apartado se estudiarán las LIV y LV Legislaturas. Ambas fueron testigos del comportamiento del naciente sistema de partidos y de su papel en la Cámara de Diputados, un recinto que empezó a ser visto como un espacio con posibilidades reales de reforma a las instituciones políticas. Lo anterior puede ser verificado al momento de hacer una sumatoria total de los temas ofertados por indicador. En ella, se observa, por un lado, que en la elección presidencial de 1988 se planteó 19 temas. Por otro, se advierte que en el proceso electoral de 1991, donde son elegidos los integrantes de las cámaras del Congreso, se ofertó 25

temas. Un dato probatorio de que las ideas relacionadas con la reforma democrática tuvo mayor importancia en las elecciones intermedias. (cuadro 4.1)

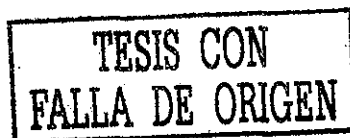
CUADRO 4.1
TEMAS OFERTADOS POR CAMPAÑA ELECTORAL

Indicador	1988 Elección Presidente-Legisladores	1991 Elección Legisladores	Temas Total
Instituciones electorales	04	06	10
Libertades civiles y políticas	01	07	08
Instituciones judiciales	11	03	14
Equilibrio de poderes	03	09	12

Fuente: El autor con base a las plataformas electorales de 1988 y 1991 del PRI, PAN y PRD.

De los resultados mencionados pueden inferirse el fortalecimiento de uno los elementos que conforman la representación política democrática: los partidos políticos. Su papel cada vez más activo los posicionó no sólo en una competencia por el voto de los electores, sino en una responsabilidad de gobierno dividido, una correlación de fuerzas donde se tienen que desplegar tácticas de acuerdo que posibilite la tarea de gobierno, así como mantener la confianza del electorado.

El manejo de las propuestas de las plataformas electorales en las elecciones para integrar la LIV y LV Legislatura puede ser observado en los siguientes datos:



CUADRO 4.2

**TEMAS AGENDADOS Y APROBADOS POR PERIODOS LEGISLATIVOS
LAS INSTITUCIONES ELECTORALES**

Campaña Electoral	Temas	Legislatura LIV 1988-1991	Legislatura LV 1991-1994	Legislatura LVI 1994-1997	Legislatura LVII 1997-2000	Total
1988	04	02	-	01	01	04
1991	06	-	05	-	01	06

LAS LIBERTADES CIVILES Y POLÍTICAS

Campaña Electoral	Temas	Legislatura LIV 1988-1991	Legislatura LV 1991-1994	Legislatura LVI 1994-1997	Legislatura LVII 1997-2000	Total
1988	01	-	01	-	-	01
1991	07	-	03	02	-	05

LAS INSTITUCIONES JUDICIALES

Campaña Electoral	Temas	Legislatura LIV 1988-1991	Legislatura LV 1991-1994	Legislatura LVI 1994-1997	Legislatura LVII 1997-2000	Total
1988	11	-	-	04	-	04
1991	04	-	02	01	01	04

EL EQUILIBRIO DE PODERES

Campaña Electoral	Temas	Legislatura LIV 1988-1991	Legislatura LV 1991-1994	Legislatura LVI 1994-1997	Legislatura LVII 1997-2000	Total
1988	03	-	-	-	01	01
1991	09	-	01	-	03	04

Fuente: El autor con base a los dictámenes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Como se aprecia en el cuadro anterior, la LIV Legislatura se limitó a trabajar sobre las instituciones electorales. Su actividad en los rubros restantes fue casi nula. Tal vez, la fuerza ejercida por los priistas en la Cámara de Diputados no permitió legislar en otros temas de la reforma democrática. Posiblemente, la visión del grupo parlamentario del PRI dio más importancia a las medidas para encauzar la emergente pluralidad a través del fortalecimiento de la esfera de los partidos y del sistema electoral.



No obstante, los cambios a la actividad parlamentaria, tradicionalmente sometida al Poder Ejecutivo y su partido, en la LIV no puede afirmarse que la oferta electoral tuviera un impacto en la construcción de un nuevo marco de la representación política democrática. Por ejemplo, algunas de las promesas de campaña de 1988 se cumplieron en dos o tres periodos legislativos.

Esta falta de cumplimiento quizá es consecuencia de que, a principios de los años noventa, se perfilaron nuevas reglas democráticas de acceso al poder, que paulatinamente modificaron la relación entre gobernados y gobernantes. Es decir, las condiciones políticas para una competencia política real y de una mayor atención a los intereses y las demandas ciudadanas apenas se vislumbraban, y de ahí, la consolidación de otro más de los elementos de la democracia moderna: las elecciones.

En la LV Legislatura, la plataforma electoral jugó un papel diferente. Los indicadores muestran que algunos de sus temas formaron parte de la agenda legislativa. Esto probablemente como resultado del aumento de la responsabilidad de los partidos frente a una sociedad que sufragó no sólo por candidatos, sino por un conjunto de propuestas. Es decir, aquellos comprendieron que el acceso y permanencia en el poder dependía del juicio de los ciudadanos con respecto a su desempeño y cumplimiento de sus promesas electorales.

En la legislatura en cuestión, los temas de las instituciones electorales fueron legisladas en un periodo. Con ello, se fortalece aún más la interpretación en

el sentido de que se apuntaló con mayor nitidez la relación gobernados-gobernantes. En ese tiempo, se subrayaron puntos que tienen un vínculo directo con el mejoramiento de los mecanismos institucionales, pilares de la representación política democrática: los partidos políticos, la organización de los procesos electorales, etc.

Ciertamente, aunque en la LIV legislatura sólo se trabajó en uno de los tópicos de las ofertas electorales, se puede decir que su temática relacionada con la reforma democrática llegó a conformar las agendas legislativas, pero prolongada a diversos periodos de manera irregular. En otras palabras, se dio la construcción retardada de una representación política democrática.

En ocasiones, un partido mayoritario tiene mejores posibilidades de maniobrar a su conveniencia las promesas de campaña en los órganos parlamentarios, y por tanto, desempeñar un rol preponderante en la vida política democrática. De ahí que, para observar cómo se dio ese juego de fuerzas, esa búsqueda por legislar sus propuestas y conocer qué oferta electoral tuvo más actividad en el proceso de democratización, se pasará al cotejo de la temática de la plataforma electoral con los dictámenes legislativos.

En estos documentos se observa como la propuesta relacionada con las instituciones electorales está marcada en su mayoría por el sello panista. La habilidad del PAN para traducir su plataforma electoral en trabajo parlamentario fue resultado de negociaciones o acuerdos con el Presidente de la República, lo

que le permitió sacar adelante sus iniciativas en el Cámara de Diputados. (cuadro 4.3)

CUADRO 4.3
INSTITUCIONES ELECTORALES

Anexo	Año	Dictamen	Plataformas electorales por partido
05	1989	a) Reconocimiento de que el proceso de organización de las elecciones es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo, con la participación de los partidos políticos. Los ciudadanos tendrán participación en el proceso de organización de los procesos electorales a través de la figura del consejero magistrado.	PAN
		b) Las elecciones serán organizadas por un organismo público como el IFE, dotado con autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, el cual se debía guiar por los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad.	PAN
06	1993	a) Se suprime la cláusula de gobernabilidad que garantizaba al partido mayoría absoluta al partido mayoritario en la Cámara de Diputados.	PRD
		b) Se crea la figura del senador de primera minoría	PAN - PRD
		c) Se suprimen los colegios electorales. Se establece el sistema de autocalificación de las elecciones, el cual comprende dos momentos: uno administrativo, que tienen lugar en el seno de los consejos del IFE y otro jurisdiccional que tiene lugar en las salas de primera y segunda instancia del Tribunal Federal.	PAN

Fuente: El autor con base en los dictámenes y las plataformas electorales del PRI, PAN y PRD.

En el primer dictamen cotejado, correspondiente a la LIV Legislatura, Acción Nacional se adjudicó sus avances y cambios. Para el segundo, ubicado en la LV Legislatura, el PRD logró abrir un espacio a sus propuestas en la reforma electoral y equilibrarse con el PAN.



CUADRO 4.4
LIBERTADES CIVILES Y POLÍTICAS

Anexo	Año	Dictamen	Plataformas electorales por partido
09	1993	a) Se reafirma que la orden de aprehensión debe ser dictada por autoridad judicial. Se garantiza que la ley sólo sancione conductas antisociales, más no meros aspectos de la personalidad del inculpado.	PAN
		b) Precisión de los extremos de prueba que deben acreditarse para motivar la afectación de la libertad del gobernado con el fin de someterlo a la jurisdicción penal, al establecer que deberán haber "datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la presunta responsabilidad del indiciado".	PAN
		c) Contempla lo relativo a la detención en los casos de delito flagrante realizada por cualquier persona, quien tiene la obligación de ponerlo, sin demora, a disposición de la autoridad inmediata. Esta, en su caso, lo pondrá a disposición del Ministerio Público.	PAN
		d) Contempla lo relativo a la detención en los casos de delito flagrante realizada por cualquier persona, quien tiene la obligación de ponerlo, sin demora, a disposición de la autoridad inmediata. Esta, en su caso, lo pondrá a disposición del Ministerio Público.	--
		e) Se define claramente el plazo de 48 horas por el cual el Ministerio Público puede retener a una persona que ha sido detenida en las hipótesis de flagrancia o urgencia. Autoriza la duplicación del plazo de 48 horas en los casos que la ley prevea como delincuencia organizada.	PAN
		f) Se hace compatibilidad de los extremos de prueba que rigen para la orden de aprehensión con los de auto de formal prisión, o en su caso, con el de sujeción a proceso. Se suprime el ambiguo término de "cuerpo del delito" por de elementos que integran el tipo penal".	--
		g) Se sustituye el término "juicio de orden criminal" por el de "proceso de orden penal".	PAN
		h) Se establece la prohibición de incomunicar, intimidar o torturar al inculpado. Se precisa que toda confesión rendida ante al Ministerio Público o el Juez, o bien, ante autoridad diferente, pero sin la presencia de su defensor, carecerán de todo valor probatorio.	--

Fuente: El autor con base en los dictámenes y las plataformas electorales del PRI, PAN y PRD.

Por lo que respecta a las libertades civiles y políticas, los panistas nuevamente insertaron muchos de sus temas en los dictámenes. Una actividad prevista si se tiene en cuenta que fue quien se posicionó con más ideas en este rubro. Su bagaje estaba por encima de la oferta de sus adversarios, lo que abrió

un abanico de opciones que no pudieron ser eludidas por sus contrincantes. (cuadro 4.4)

En los dos últimos indicadores, las agrupaciones políticas estuvieron equilibradas en el cumplimiento de sus promesas de campaña. Cada partido legisló sólo uno de los temas de sus plataformas electorales. (cuadro 4.5 y 4.6)

CUADRO 4.5
INSTITUCIONES JUDICIALES

Anexo	Año	Dictamen	Plataformas electorales por partido
13	1991	a) Eleva a rango constitucional la protección de los derechos humanos.	PAN - PRD
		b) Propone el establecimiento de comisiones de protección a los derechos humanos en todos los Estados de la República Mexicana.	PRI
		c) Se excluye de la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el conocimiento de asuntos en material electoral, laboral y jurisdiccional.	--

Fuente: El autor con base en los dictámenes y las plataformas electorales del PRI, PAN y PRD.

CUADRO 4.6
EL EQUILIBRIO DE PODERES

Anexo	Año	Dictamen	Plataformas electorales por partido
17	1993	a) Se dota de autonomía al Banco Central del Poder Ejecutivo. No formará parte de la Administración Pública Federal.	--
18	1993	a) Se cambian los tiempos de los periodos ordinarios de sesiones. El primer periodo ordinario de sesiones inicia el 1 de septiembre y termina el 15 de diciembre, y no podrá prolongarse excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, en cuyo caso podrá extenderse hasta el 31 de diciembre. El segundo periodo ordinario de sesiones inicia el 15 de marzo y concluye a más tardar el 30 de abril.	PRI - PAN - PRD

Fuente: El autor con base en los dictámenes y las plataformas electorales del PRI, PAN y PRD.



Un aspecto notorio en los dictámenes relacionados con las instituciones judiciales y el equilibrio de poderes es la concurrencia de temas. De ella, se puede interpretar un escenario de acuerdo entre las fuerzas políticas, que busca legislar lo votado por sus electores y obtener su voto para mantenerse en el gobierno

A pesar de que el cumplimiento de la plataforma electoral es favorable a la construcción de una representación política democrática, podría ser un problema para la planeación de las campañas electorales. En una competencia político-electoral, dar a conocer la propuesta electoral convertida en acciones de gobierno se vuelve difícil de capitalizar cuando tienen participación dos o más partidos. En consecuencia, el elector podría confundirse y sufragar indistintamente por cualquiera de ellos.

4.2 La LVI-LVII Legislaturas.

Estos seis años de trabajo legislativo se caracterizaron por contar con un perfil más claro del sistema de partidos y con mayor competencia electoral, un contexto del que pudiera esperarse una cantidad importante de propuestas para captar el voto. Así sucedió. Hubo un leve aumento en la temática formulada en las plataformas electorales. (cuadro 4.7)

Al comparar las cifras por indicador entre las legislaturas analizadas en este capítulo, se aprecia que de 1994 a 1997 bajó el nivel de temas de las libertades civiles y las instituciones judiciales. Tal vez, los partidos consideraron que ambos rubros no representaban una demanda de la mayoría de los sectores de la sociedad.

Según los datos, en comparación con las legislaturas del apartado anterior, se percibe un decrecimiento de la temática agendada por los diputados. Con ello, se muestra que el grupo parlamentario mayoritario puede obligar a sus adversarios a sentarse a negociar, a fin de sacar adelante sus propuestas de trabajo legislativo. Cuando las fuerzas políticas no cuentan con la cantidad de votos para aprobar sus iniciativas se ven obligados a negociar o pactar acuerdos que les permitan sacar adelante sus propuestas. En este escenario, las promesas de campaña tienen menos posibilidades de traducirse en acciones legislativas, en virtud de que en una negociación todas las partes buscan imponer sus intereses. (cuadro 4.8)

CUADRO 4.7
TEMAS OFERTADOS POR CAMPAÑA ELECTORAL

Indicador	1994 Elección Presidente - Legisladores	1997 Elección Legisladores	Temas Total
Instituciones electorales	07	08	15
Libertades civiles y políticas	00	05	05
Instituciones judiciales	05	07	12
Equilibrio de poderes	06	10	16

Fuente: El autor con base a los datos de los indicadores de las plataformas electorales de 1997 y 2000 del PRI, PAN y PRD.

CUADRO 4.8
TEMAS AGENDADOS POR PERIODOS LEGISLATIVOS

LAS INSTITUCIONES ELECTORALES

Campana Electoral	Temas	1994 - 1997	1997 - 2000	Total
1994	07	04	-	04
1997	08	-	-	00

LAS LIBERTADES CIVILES Y POLÍTICAS

Campana Electoral	Temas	1994 - 1997	1997 - 2000	Total
1994	00	-	-	00
1997	05	-	02	02

LAS INSTITUCIONES JUDICIALES

Campana Electoral	Temas	1994 - 1997	1997 - 2000	Total
1994	05	02	-	02
1997	07	-	-	00

EL EQUILIBRIO DE PODERES

Campana Electoral	Temas	1994 - 1997	1997 - 2000	Total
1994	06	-	-	00
1997	10	-	01	01

Fuente: El autor con base en los dictámenes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.



En los cuadros precedentes, se advierte como las instituciones electorales continuaron siendo uno de las preocupaciones de los legisladores. Quizás, los partidos vieron que los cambios al primer elemento en la construcción de la representación política, las elecciones, contribuiría a abrir la puerta para llevar cambios favorables a la democratización, o bien, que otros asuntos no eran redituables políticamente.

Uno de los indicadores que al parecer no inquietó a los diputados fue el indicador del equilibrio de poderes. A pesar de que las cifras de los temas legislados en rubro fueron pocos, es justo decir que en la LVII Legislatura se dieron modificaciones de gran envergadura al marco normativo del Congreso de la Unión, lo que democratizó su funcionamiento.

La fuerza mostrada por la mayoría priísta daba conducción y seguridad al trabajo legislativo. Sin querer validar las prácticas ejercidas por los priístas antes de 1997, los números muestran que las propuestas de las plataformas electorales no tuvieron mayor cumplimiento y contribución a la reforma democrática después de este año. Es decir, la oferta electoral desempeñó un mejor papel en la construcción de la representación política democrática bajo los acuerdos sostenidos por la oposición con el PRI.

Lo dicho en el párrafo anterior es comprensible si se tiene en cuenta que un contexto político en plena transformación de la estructura, que por décadas dio contenido al Poder Legislativo. Posiblemente, los diputados de la LVII Legislatura

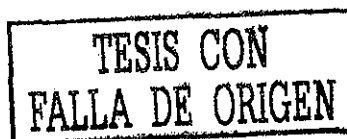
ya no tienen duda de que su actividad es cada vez más vigilada por los ciudadanos, y de que sus electores pueden decidir su permanencia en el poder.

Para observar el tratamiento que tuvo la temática de lo ofertado en las plataformas electorales en un escenario de mayor pluralidad en el Congreso de la Unión, se hará el estudio de las siguientes cifras, ejercicio que servirá para conocer qué fuerza política tuvo mayor contribución a la construcción de una representación política democrática.

CUADRO 4.9
INSTITUCIONES ELECTORALES

Anexo	Año	Díctamen	Plataformas electorales por partido
07	1994	a) Se sustituye la figura de los consejeros magistrados por la de consejeros ciudadanos.	--
		b) Los consejeros ciudadanos serán elegidos por una mayoría calificada de la Cámara de Diputados.	PAN - PRD
		c) Se suprime el voto de los partidos políticos en el órgano superior del Instituto Federal Electoral.	--
08	1996	a) Promueve la libre asociación o afiliación con fines políticos de los ciudadanos.	PAN - PRD
		b) Se sustituye al Secretario de Gobernación como presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por un presidente que será elegido por una mayoría calificada de los consejeros electorales.	PAN - PRD
		c) Se sustituye la figura del consejero ciudadano por la de consejero electoral. Su elección se hará por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados.	PAN - PRD
		d) Se establecen las bases constitucionales del manejo de los recursos públicos y privados.	PAN - PRD
		e) Se incorpora el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación.	PAN
		f) Se disminuye el número de diputados electos por los principios de mayoría y de representación proporcional de 315 a 300. Se inserta la figura de los senadores de representación proporcional.	PRD
		g) Se elegirá a Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través de votación libre, universal, directa y secreta.	PAN - PRD

Fuente: El autor con base en los dictámenes y las plataformas electorales del PRI, PAN y PRD.



En el indicador de las instituciones electorales hay un equilibrio en las propuestas del PAN y el PRD. Estas representaron un espacio de entendimiento para ambas fuerzas políticas. Una concurrencia, como ya se había dicho, resultado de su posición como partidos de oposición, que los obligó a exigir mejores garantías de procesos electorales limpios y equitativos. (cuadro 4.9)

Los dictámenes en esta materia muestran la habilidad de los panistas y perredistas para debilitar el control ejercido por los priístas, a fin de legislar sus promesas de campaña. Igualmente reflejan un acuerdo que a partir de la LVII Legislatura tendrán que practicarse con mayor frecuencia. Como se recordará, después de 1997, la negociación con el grupo parlamentario priísta ya no sería el eje para la aprobación de las iniciativas.

Acción Nacional, nuevamente, se posicionó como la fuerza política que impulsó iniciativas en el rubro de las libertades civiles y políticas. De los datos se deduce que vertió gran parte de su contenido. (cuadro 4.10)

CUADRO 4. 10
LIBERTADES CIVILES Y POLÍTICAS

Anexo	Año	Dictamen	Plataformas electorales por partido
10	1996	a) Se contempla las intervenciones en los medios de comunicación privados como medida extraordinaria para que el Estado se haga llegar de elementos para cumplir con la acción judicial.	PAN
		b) Establece que la libertad bajo caución se concederá sólo a los gobernados que hayan incurrido en delitos no considerados como graves por la ley.	PAN
		c) Se dispone que la imposición de las penas es exclusiva de la autoridad judicial y la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo el mando y la autoridad de éste.	--
11	1998	a) Propone flexibilizar los requisitos para obtener una orden de aprehensión	--
		b) Se sustituye "la acreditación de los elementos que integran el tipo penal" por el de "la existencia de datos que acrediten el cuerpo del delito".	--
		c) Para librar una orden de aprehensión se requiere del apoyo de datos que hagan probable la responsabilidad del inculcado y no un grado pleno de convicción por parte del juzgador. Asimismo, se introducen requisitos específicos que el juez deberá tomar en cuenta para dictar el auto de formal prisión.	--
		d) Se introduce la precisión de que es la autoridad del establecimiento que tiene a su cargo a los detenidos, y no sólo la autoridad judicial, la que tiene la obligación liberar en el término de 72 horas a los presuntos responsables de un delito.	--
12	2000	a) Se propone actualizar dos apartados para tener mayor claridad de cual son las garantías del inculcado y de la víctima.	PAN
		b) En ciertos delitos, se preciso que por ningún motivo la diligencia de careo será obligatoria para la víctima "o el ofendido", sino "cuando así lo solicite" el inculcado.	PAN
		c) El Ministerio Público cuando considere que no es necesario el desahogo de cualquier diligencia, deberá fundar y motivar su negativa.	PAN

Fuente: El autor con base en los dictámenes y las plataformas electorales de los partidos.

Las instituciones judiciales son otro de los indicadores donde el PAN insertó sus temas de campaña. En la estrategia política de Acción Nacional quizá se tuvo en perspectiva la existencia de condiciones políticas para emprender acciones factibles de trabajo legislativo, lo que garantizó el cumplimiento de su promesa de campaña con la finalidad de mantener su porcentaje de electores. (cuadro 4.11)

CUADRO 4.11
INSTITUCIONES JUDICIALES

Anexo	Año	Dictamen	Plataformas electorales por partido
14	1994	a) Las resoluciones del no-ejercicio de la acción penal del Ministerio Público Federal, podrán ser impugnadas por los gobernados.	PAN
		b) El nombramiento del Procurador General de la República, será ratificado por la Cámara de Senadores.	PRD
		c) El Procurador General de la República deja de ser considerado consejero jurídico del gobierno.	PAN
		d) La Cámara de Senadores podrá citar al Procurador para que rinda informe cuando se discuta una ley o asunto concerniente a sus funciones.	--
		e) Se reduce de 17 a 11 el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Será una mayoría calificada del Senado de la República, previa comparencia de los candidatos propuestos y en plazo acordado por los integrantes de éste, el que designará a los ministros.	PAN
		f) No podrán ser nombrados ministros de la SCJN quienes hayan ocupado algún cargo o puesto administrativo en la administración pública, de la Procuraduría General de la República, de la gobernatura del algún Estado o que haya desempeñado el cargo de jefe del Distrito Federal, senador o diputado federal, durante el año previo al día del nombramiento.	PRD
		g) Se faculta a la SCJN para conocer de las controversias constitucionales que surgen entre los poderes públicos constituidos.	PAN
		h) Se establece que se podrán ejercer acciones de inconstitucionalidad que se generen por contradicciones entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	PAN - PRD
		i) Se crea la figura del Consejo de la Judicatura Federal.	PAN
15	1999	a) Aclara que el Consejo de la Judicatura es un órgano del Poder Judicial de la Federación que no tiene funciones jurisdiccionales, sino que sólo está encargado de la correcta administración, vigilancia y disciplina carrera de éste.	--
		b) La Suprema Corte podrá enviar los asuntos de su competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito.	--
		c) Se establece un nuevo sistema de designación de los miembros del Consejo de la Judicatura. El Presidente de la Suprema Corte será presidente de éste; tres serán designados por el Pleno de la SCJN de entre magistrados de Circuito y jueces de Distrito; dos por el Senado y uno por el Presidente de la República.	--
		d) Se precisa las atribuciones que, de manera excepcional, puede ejercer el Pleno de la SCJN para ejercer su competencia respecto al examen de los acuerdos generales expedidos por el Consejo de la Judicatura.	--

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

		e) Se precisa las atribuciones que, de manera excepcional, puede ejercer el Pleno de la SCJN para ejercer su competencia respecto al examen de los acuerdos generales expedidos por el Consejo de la Judicatura.	--
		f) La protesta que rindan los magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, será rendida ante la SCJN y el Consejo de la Judicatura.	--
16	1999	a) La elección del Consejo Consultivo y Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), se hará por medio de propuesta y elección de la Cámara de Senadores. La CNDH deberá presentar un informe anual de actividades a las Cámaras del Congreso de la Unión.	PAN - PRD
		b) Se otorga a la CNDH plena autonomía de gestión presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio. Asimismo, se faculta para de las inconformidades de las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos de los Estados de la República.	PRI - PAN - PRD

Fuente: El autor con base en los dictámenes y las plataformas electorales de los partidos.

En el indicador del equilibrio de poderes repite el PAN. En el caso del PRI, acompañados por los panistas y perredistas, legisló dos de sus propuestas. El PRD fue el que menos logró incorporar temas a los dictámenes. (cuadro 4.12)

CUADRO 4.12
EL EQUILIBRIO DE PODERES

Anexo	Año	Dictamen	Plataformas electorales por partido
19	1998	a) Sesión constitutiva de la Cámara	PRI - PAN - PRD
		b) Mesa Directiva.	--
		c) Grupos parlamentarios.	--
		d) Junta de Coordinación Política.	PAN
		e) Conferencia para la Dirección Programación de los Trabajos Legislativos.	--
		f) Comisiones y comités.	--
		g) Organización técnica y administrativa.	PRI - PAN
20	1999	a) Se precisa que la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de fiscalización en el ejercicio de sus atribuciones y para que las decisiones que adopte sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones se realicen en los términos que disponga la ley.	PAN
		b) La Cámara de Diputados podrá coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación.	PAN

Fuente: El autor con base en los dictámenes y las plataformas electorales de los partidos.

El Partido Acción Nacional fue el que tuvo mayor habilidad política para cumplir con las temas formulados en sus plataformas electorales. Es decir, la oferta es el documento que, a lo largo del proceso democratizador, contribuyó más a la construcción de la representación política democrática.

Los dictámenes relacionados con la reforma democrática recuperaron varias de las propuestas de las ofertas electorales. Esto significa que los cambios o modificaciones a las instituciones políticas, que aceleraron el proceso de transición democrática, no fueron ideas que surgieran de la nada, sino efecto de los proyectos partidistas.

Capítulo Quinto

EL TRABAJO EN LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

"...Para los amigos de la democracia se trata menos de encontrar los medios de hacer gobernar al pueblo, que de hacer que el pueblo escoja a los más capaces de gobernar y de darle un imperio sobre estos últimos lo bastante grande para poder dirigir el conjunto de su conducta y no el detalle de los actos ni los medios de ejecución."

Fragmento de una carta de Alexis de Tocqueville dirigida a John Stuart Mill

5.1. Importancia y funcionamiento.

Como ya se mencionó, la parte substancial del trabajo parlamentario se desarrolla en comisiones. Su actividad relacionada con la reforma democrática se llevó a cabo principalmente en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales (CGPC).¹¹² De ahí, la importancia del estudio de su papel en la dictaminación de las iniciativas, y en el segundo momento en la construcción de una representación política democrática en México: los órganos legislativos.

Después de la Gran Comisión, principal órgano de dirección y de gobierno de la Cámara de Diputados, la CGPC fue la segunda de mayor importancia en el Poder Legislativo. Bajo su responsabilidad estuvo la tarea de incorporar y hacer efectivos los principios democráticos. De ahí, que con la reforma a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, aprobada en la LVII Legislatura, se contempló su separación en dos unidades distintas para quedar como la Comisión de Gobernación, Población y Seguridad Pública, y la Comisión de Puntos Constitucionales y Sistema Federal. Con ello, desapareció una de las partes más importantes del armazón de control priísta en la actividad legislativa.

Los presidentes de la desaparecida Gran Comisión también presidían la mencionada comisión. En la LVII Legislatura, cuando el PRI pierde la dirección de la Cámara de Diputados, la CGPC quedó a cargo del Secretario de la Mesa

¹¹² Esta comisión es resultado de la unión de dos comisiones que se contempló en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979. En su exposición de motivos no hay una referencia clara de su creación.

Directiva, que pertenecía al grupo parlamentario del PAN. Fue un cambio, en principio, no aceptado por los priistas, pero la lógica del llamado bloque opositor logró imponerse. (cuadro 5.1)

CUADRO 5.1
MIEMBROS DE LA GRAN COMISIÓN QUE PRESIDIERON
LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

LEGISLATURA	PRESIDENTES DE LA GRAN COMISIÓN
XLVI (1964 -1967)*	- Alfonso Martínez Domínguez
XLVII (1967 -1970)*	- Luis M. Farías
XLVIII (1970 -1973)*	- Octavio Sentíes Gómez - Luis Ducoing G. - Marcos Manuel Suárez Ruiz***
XLIX (1973 -1976)*	- Carlos Sansores Pérez
L (1976 -1979)*	- Augusto Gómez Villanueva - Rodolfo González Guevara - Antonio Riva Palacio
LI (1979 - 1982)**	- Luis M. Farías
LII (1982 -1985) **	- Humberto Lugo Gil
LIII (1985 - 1988) **	- Eliseo Mendoza Berreuto - Nicolás Reynes Berezaluce
LIV (1988 - 1991) **	- Guillermo Jiménez Morales - Socorro Díaz Palacios
LV (1991 - 1994) **	- <i>Fernando Ortiz Arana****</i> - <i>María de los Ángeles Moreno****</i>
LVI (1994 - 1997) **	- <i>Humberto Roque Villanueva****</i>
LVII (1997 - 2000) **	- <i>Santiago Creel Miranda*****</i>

* Las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales trabajaban de manera independiente.

** Las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales fueron fusionadas.

*** Presidente de la Gran Comisión que no formó parte de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

**** Los miembros de la Gran Comisión que no formaron parte de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Sólo Ortiz Arana fue miembro de ésta comisión pero no llegó a presidirla.

***** En esta legislatura, el PRI se convierte en primer minoría en la Cámara de Diputados. Desaparece la Gran Comisión y la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales es presidida por un miembro de la oposición (PAN).

Fuente: El autor con base en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <http://www.diputados.gob.mx/servddd/debates/ddindex1.htm>

La referida comisión tenía mucha importancia y valía política antes y después de que la bancada priísta se posicionará como primer minoría, y perdiera el control sobre la Cámara de Diputados: su carga de trabajo se incrementa con la equilibrada presencia de fuerzas políticas representadas en la LVII Legislatura. (cuadro 5.2)

CUADRO 5.2
INICIATIVAS TURNADAS A
LA COMISION DE GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

Legislatura	Iniciativas dictaminadas y aprobadas por el pleno de la Cámara	Iniciativas pendientes de dictamen y aprobación por el pleno de la Cámara
LV	54	32
LVI	22	55
LVII	44	181

*Varias de las iniciativas aprobadas y pendientes fueron turnadas para que fueran dictaminadas con la opinión o en conjunto con otras comisiones de trabajo legislativo

Fuente: El autor con base al Sistema Integral de Información y Documentación (SIID) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El papel desempeñado por la CGPC da una idea de la realizada por las comisiones en el Congreso de la Unión. Sobre todo, ofrece un panorama de los viejos mecanismos priístas ejercidos sobre la actividad legislativa.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

5.2. El desarrollo de la actividad legislativa.

En este apartado se verán algunos aspectos de la práctica desarrollada por la CGPC y su contribución al contenido y configuración de una representación política democrática en México.

De las cuatro legislaturas estudiadas, dos tuvieron gran actividad: la LV y LVII Legislaturas. Ambas muestran la producción legislativa antes de que el PRI perdiera su tradicional mayoría. En ella es posible apreciar que la aportación de la primera de aquellas al proceso democratizar que vivió el país.

CUADRO 5.4
DICTÁMENES POR LEGISLATURA

Indicador	LIV (1988 - 1991)	LV (1991 - 1994)	LVI (1994 - 1997)	LVII (1997 - 2000)
Instituciones electorales	01	02	01	—
Libertades civiles y políticas	—	01	01	02
Instituciones judiciales	—	01	01	02
Equilibrio de poderes	—	02	—	02
Total	01	06	03	06

Fuente: El autor con base al Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <http://www.diputados.gob.mx/servddd/debates/ddindex1.htm>.

En la LIV Legislatura se aprueba sólo un dictamen relacionado con la reforma democrática; esto, en el terreno de las instituciones electorales, un

indicador no enfatizado por las plataformas de campaña de 1988. Lo anterior quizá porque no se contempló la nueva conformación de la Cámara de Diputados, y en especial, en la CGPC. Sobre todo, no se tenía claro el impacto de las elecciones para la vida política y social de los mexicanos. No obstante se proyectaron líneas para un horizonte de discusión y negociación inéditas en la historia, la mayoría priísta no permitiría el cumplimiento de cabal de sus temas de campaña. (cuadro 5.5)

CUADRO 5.5

**LIV LEGISLATURA(1988 – 1991)
MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES**

Grupo Parlamentario	Número de integrantes
PRI	23
PAN	8
FDN	13*

*PARM: 3; PPS: 4; PFCRN: 4; PMS: 2

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <http://www.diputados.gob.mx/servddd/debates/ddindex1.htm>

Ante las presiones de las fracciones de oposición en la LIV Legislatura, se perfilaron nuevas prácticas de la tarea parlamentaria. La CGPC rindió un informe que recuperó las deliberaciones en la cámara baja.¹¹³ A pesar de que esta práctica pudo servir de táctica para dar tintes de un debate democrático, al contrastar el dictamen con la iniciativa presentada por el PRI puede apreciarse que no hay diferencia ni en el contenido ni en su redacción. Es decir, las decisiones colectivas,

¹¹³ Informe de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales presentado el 12 de septiembre de 1989 ante el Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*. <http://www.diputados.gob.mx/servddd/debates/ddindex1.htm>



resultado del proceso de deliberación democrático, fueron limitadas por la abrumadora mayoría priísta.¹¹⁴

Para la LV Legislatura, la presencia de miembros de los grupos parlamentarios de oposición repercutió en la formulación de nuevos criterios de trabajo. En este contexto, se integró una Comisión Plural para la Reforma Electoral (CPRE), en su mayor por miembros de la CGPC, encargada de elaborar la iniciativa de reforma política.¹¹⁵ (cuadro 5.6)

CUADRO 5.6

**LV LEGISLATURA (1991- 1994)
MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES**

Grupo Parlamentario	Número de integrantes
PRI	61
PAN	4
PRD	5
Otros	6

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <http://www.diputados.gob.mx/servddd/debates/ddindex1.htm>

La pluralidad también sería reflejada en los dictámenes de la reforma electoral. Ello se manifiesta en los acuerdos de la oposición con los priístas para dar trámite a las iniciativas en torno a las instituciones electorales. Las nuevas formas de hacer política muestran la disciplina ejercida por los coordinadores de los grupos parlamentarios y la limitada independencia de los legisladores para

¹¹⁴ Véase la iniciativa presentada el 16 de Agosto de 1989 por el PRI, y el dictamen que la CGPC presentó para su aprobación ante el pleno de la asamblea, el 16 de Noviembre de 1989. *Ibid.*

¹¹⁵ La constitución de la Comisión Plural para la Reforma Electoral fue una propuesta presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y aprobada el 21 de Diciembre de 1992. *Ibid.*

deliberar en cumplimiento del mandato libre, que es característico de una representación política democrática.¹¹⁶

En lo que respecta a las libertades civiles y políticas, se observa que los dictámenes son producto de un mayor grado de consenso de los diputados de diversas fracciones. En cada una de los dictámenes se recuperaron algunas ideas de los diversos partidos.¹¹⁷

A pesar de que en la LVI Legislatura había una importante presencia de miembros de oposición, la CGPC, en el rubro que nos ocupa, transcribió el contenido y la redacción de la minuta enviada por los senadores sin describir los cambios o modificaciones hechos por ambas cámaras del Congreso de la Unión.¹¹⁸ (cuadro 5.7)

CUADRO 5.7

**LVI LEGISLATURA(1994 – 1997)
MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES**

Grupo Parlamentario	Número de integrantes
PRI	18
PAN	07
PRD	04
Otros	04

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
<http://www.diputados.gob.mx/servddd/debates/ddindex1.htm>

¹¹⁶ Véase la iniciativa presentada el 19 de Agosto de 1993 por el Poder Ejecutivo, y el dictamen que la CGPC presentó para su aprobación ante el pleno de la asamblea, el 23 de Agosto de 1993. *Ibid.*

¹¹⁷ Véase las iniciativas del 30 de junio y 8 julio de 1993, y el dictamen que la CGPC presentó para su aprobación el 08 de Julio de 1993. *Ibid.*

¹¹⁸ Véase la iniciativa presentada el 02 de Abril de 1996 por el Poder Ejecutivo a través de la Cámara de Senadores, y el dictamen que la CGPC presentó para su aprobación ante el pleno de la asamblea, el 25 de abril de 1996. *Ibid.*

La conformación política de la LVII Legislatura tuvo sus efectos en la integración del sistema de comisiones y en las formas de llevar a cabo sus actividades. Por primera vez, después de muchos de sometimiento, la oposición tenía la mayoría en uno de los órganos más importantes de la legislatura. (cuadro 5.8)

CUADRO 5.8

**LVII LEGISLATURA(1997 – 2000)
MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES**

Grupo Parlamentario	Número de integrantes
PRI	14
PAN	07
PRD	07
Otros	02

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
<http://www.diputados.gob.mx/servddd/debates/ddindex1.htm>

En esta legislatura, el indicador de las libertades civiles y políticas advierte como la deliberación empezó a formar parte del trabajo de las comisiones. En él, se aprecia las modificaciones hechas por la CGPC a la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo.¹¹⁹

La ausencia de las rúbricas de los diputados en los dictámenes de las legislaturas precedentes a la LVII expone una férrea disciplina parlamentaria que va en contra de libertad del legislador. Después de 1997, se observan las firmas de los votos en particular de cada diputado, con la finalidad de que su actividad

¹¹⁹ Véase la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo a través de la Cámara de Senadores el 09 de Diciembre, y el dictamen que la CGPC presentó para su aprobación ante el pleno de la asamblea el 10 de Noviembre de 1998. *Ibid.*

tome en cuenta no solo los intereses partidistas, sino las demandas de los ciudadanos. De esta manera, se busca tener mayor control del comportamiento de los representantes populares y evitar que se diluya su responsabilidad a las fracciones a que pertenecen.¹²⁰

En el caso de las instituciones judiciales, se dio una dinámica similar a los rubros anteriores. Su dictaminación en las legislaturas LV y LVI correspondió a las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo.¹²¹ La LVII Legislatura también tuvo sus efectos en este indicador, pues se aprecian los cambios y las modificaciones realizadas por las comisiones a las iniciativas presentadas por los partidos y el Poder Ejecutivo.¹²²

Finalmente, la dictaminación de las propuestas en torno el equilibrio de poderes se concentra en la LV y la LVII Legislatura. En la primera de ellas, se presentan dos iniciativas del Presidente de la República turnadas a la CGPC. La práctica legislativa se da en la misma tónica que en los otros campos de la

¹²⁰ Véase las iniciativas presentadas por diversos partidos políticos los días 28 de Octubre de 1997 y 27 de Abril de 1998, y el dictamen que la CGPC presentó para su aprobación ante el pleno de la asamblea el 29 de Abril de 2000. *Ibid.*

¹²¹ Véase las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo los días 9 de diciembre de 1991 y 17 de diciembre de 1994, y los dictámenes que la CGPC presentó para su aprobación ante el pleno de la asamblea los días 13 de diciembre de 1994 y 21 de diciembre de 1994, respectivamente. *Ibid.*

¹²² Véase las iniciativas presentadas por diversos partidos políticos los días 14 de Diciembre de 1997, 02 de Abril de 1998 y 17 de Junio de 1998; y la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo el 06 de Abril de 1999, y los dictámenes que la CGPC presentó para su aprobación ante el pleno de la asamblea los días 01 de Junio de 1999, y 29 de abril de 1999, respectivamente. *Ibid.*

reforma: la iniciativa se inserta al dictamen tal y como es presentada a la Cámara de Diputados.¹²³

En este indicador, la LVII Legislatura nuevamente deja huella. El dictamen aprobado recoge muchas de las ideas expuestas en las iniciativas relacionadas con la materia de aquel.¹²⁴

El comportamiento de los integrantes de la CGPC posiblemente se debe a que los acuerdos se pactaron fuera de su seno entre los liderazgos de los partidos. Parece ser que los grupos parlamentarios aún no cuentan con suficiente respaldo político para hacer frente a las directrices impuestas por las dirigencias de sus partidos, que muchas veces van en contra de las demandas y necesidades de la sociedad, para actuar con responsabilidad frente a los intereses de la ciudadanía en general.

Debido al contexto resultado de la transición democrática, que impulsa nuevas formas y prácticas políticas en nuestro país, que se ha traducido en proceso de reinstitucionalización de los partidos políticos que ha impulsado nuevos mecanismos de enlace con la sociedad, es difícil que la tarea en los

¹²³ Véase las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo los días 18 de Mayo de 1993 y 10 de Junio de 1993, y los dictámenes que la CGPC presentó para su aprobación ante el pleno los días 18 de Agosto de 1993 y 23 de Agosto de 1993, respectivamente. *Ibid.*

¹²⁴ Véase las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo y diversos partidos políticos los días 28 de Noviembre de 1995, 02 de Abril de 1996 y 24 de Abril de 1997; y las iniciativas presentadas por diversos partidos los días 28 y 30 de abril de 1998, 29 de Octubre, 19 de Noviembre, 12, 14 de Diciembre de 1998, 07, 08, 22, 30 de Abril de 1999, 26 de Mayo de 1999; y los dictámenes que la CGPC presentó para su aprobación ante el pleno de la asamblea los días 29 de abril y 22 de Junio de 1999, respectivamente. *Ibid.*

cuerpos legislativos se desarrolle conforme a los elementos que caracterizan una representación política democrática.

Conclusiones

1. En el periodo de tiempo de esta investigación, las plataformas electorales y la agenda del trabajo de los diputados sí tuvieron relación con la reforma democrática. Es decir, aquellas formaron parte del eje temático de la discusión de los legisladores en torno a la apertura democrática.
2. En los diez años del proceso de democratización mexicano, los partidos políticos comprendieron el nuevo rol del Poder Legislativo en la construcción de una representación democrática en México. Su pluralidad repercutió en la apertura de mayores oportunidades para debatir y encauzar los intereses de la sociedad. Con ello, el órgano legislativo pasó de ser espacio de críticas a otras esferas de gobierno para convertirse en artífice de una nueva relación con el gobernado.
3. La plataforma electoral reflejó parte de la táctica política para obtener triunfos en los distintos cargos de elección popular. A medida que la oposición obtuvo más victorias en las candidaturas para diputado federal, la oferta electoral fue menos flexible y con mayor puntos específicos a legislar. Se proyectó una perspectiva que no visualiza un escenario de pluralidad que requiere de la regla del consenso entre las fuerzas políticas, sino más bien un contexto donde predominan las mayorías absolutas suficientes para sacar adelante sus promesas de campaña.
4. Los procesos electorales federales de 1988 a 2000 se caracterizaron porque los temas de las ofertas electorales no profundizaron ni fijaron las líneas específicas de su trabajo. Con ello, se demuestra que el enfoque elaborado por Klingemann, Hofferbert y Bugde tiene utilidad no sólo en asuntos relacionados con el presupuesto, sino que pueden ser aplicados en el análisis de la temática de las instituciones políticas en procesos de transición a la democracia.

5. En los grupos parlamentarios hubo un consenso sobre la tarea legislativa conforme a la directriz de la temática de sus promesas de campaña. Es decir, la oferta electoral sirvió de documento operativo para el acatamiento de la dirección política fijada por los dirigentes de partido.
6. El cumplimiento de las propuestas de las plataformas electorales sirvió de base para el voto en retrospectiva. Esta afirmación puede ser sustentada con los resultados electorales obtenidos por el PAN en la década de los noventa. En todos los campos de la reforma democrática, Acción Nacional consiguió legislar el mayor número de los temas de su oferta electoral, y se posicionó como la fuerza política que contribuyó con más planteamientos al cambio institucional en la transición democrática de México. Por ello, no sorprende que el panismo, después de haber mostrado su habilidad para insertar e introducir su plataforma electoral en la labor parlamentaria, haya sido el que mantuviera su presencia en las cámaras del Congreso de la Unión y obtenido el triunfo de su candidato a la Presidencia de la República en el 2000.
7. Con la actuación de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados, la tarea legislativa tuvo mayores niveles de discusión o deliberación en los temas de la reforma democrática. En la LIV Legislatura, la mayoría priísta estuvo obligada a dar trámite a muchas de las iniciativas impulsadas por la oposición. Después de la LV Legislatura, la amplia presencia de la oposición obligó a los priístas a presentar algunas de las iniciativas junto con sus adversarios.
8. El papel de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales (CGPC) varió como resultado de correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados. No obstante la pérdida de la mayoría del PRI repercutió en un mayor equilibrio en la conformación

de la CGPC y amplió los márgenes de discusión o deliberación, es aventurado afirmar que la actividad de este cuerpo legislativo tuvo una aportación importante a la construcción de la representación política democrática. En un proceso de reinstitucionalización como el que vive el Congreso de la Unión, las prácticas democráticas apenas comienzan a ser puestas en marcha por los legisladores.

Bibliografía

- Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, FCE, México, 1996.
- Burke, Edmund, *Textos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Cansino, César, "Crisis de partidos y cambio en el sistema de partidos: 1985 - 1997", en Cansino, César (coord.), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, Centros de Estudios de Política Comparada A.C., México, 1998.
- _____, Ortiz Leroux, Sergio y López Rosas, Moisés, "La rebelión del coro: la nueva legislatura en México", en Cansino, César (coord.), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., México, 1998.
- Carpizo McGregor, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1990.
- Casar, María Amparo, *La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y Cohesión Partidaria*, CIDE- Documento de Trabajo, Núm. 113.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).
- Collier, David y Levitsky, Steven, "Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa", en *La Política. Revista sobre el Estado y la Sociedad*, núm. 4, Paidós, Buenos Aires, 1996.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 2001.
- Cossío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz Editorial, México, 1995.
- Cotta, Maurizio, "Parlamentos y representación, en Pasquino, Gianfranco y otros, *Manual de Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.
- Cox, W. Gary, y McCubbins, Mathew D., *Legislative Leviathan. Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993.
- Curzio Gutiérrez, Leonardo, " Transición política y gobernabilidad o la responsabilidad como horizonte", en Leonardo Curzio (Coord.), *La Oferta Electoral de los Partidos Políticos rumbo a las Elecciones del 21 de Agosto*, Triana Editores, México, 1994.
- Crespo, José Antonio, *Elecciones y Democracia*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Núm. 5, 1995.
- Chueca Rodríguez, Ricardo L., *La Regla y el Principio de la Mayoría*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- Dahl, Robert, *La poliarquía. Participación y Oposición*, Tecnos, Madrid, 1997.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.*
<http://www.diputados.gob.mx/servddd/debates/dindex1.htm>
- Garretón M., Manuel Antonio, "Representatividad y partidos políticos. Los problemas actuales.", en Manz, T. y Zuazo, Moira (coords), *Partidos Políticos y Representación en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.
- Garrido, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928 - 1945)*, Siglo XXI, México, 1998.

- González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, Ediciones Era, México, 1999.
- _____, *La Democracia en México*, Ediciones ERA, 1998.
- González Molina, Gabriel, *Cómo ganar las elecciones. Estrategias de comunicación para candidatos y partidos*, Cal y Arena, México, 2000.
- Hunginton, Samuel, *La Tercera Ola*, Paidós, Argentina, 1996.
- Kelsen, Hans, "Formación de la voluntad en la democracia moderna", en Lenk, K., y Neuman, F.(eds), *Teoría y Sociología de los Partidos Políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980.
- Klingemann, Hans - Dieter, Hofferbert I., Richard, y Budge, Ian, *Parties, Policies, and Democracy*, Westview Press, 1994.
- Leibholz, Gerhard, "Representación e identidad", en Lenk, K., y Neuman, F.(eds), *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980
- Loeza, Soledad, "La lenta construcción del pluralismo mexicano", en Couffignal, Georges (comp.), *Democracias posibles*, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- _____, *El Partido Acción Nacional: La larga marcha, 1939 - 1994. Oposición leal y partido de protesta*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- _____, *Oposición y Democracia*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Núm. 11, México, 1996
- Lijphart, Arend, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, CONACULTA - Alianza Editorial Mexicana, México, 1990
- Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, OCEANO, México, 2000.
- _____, "Mesa Directiva y Comisión de Gobierno en la Cámara de Diputados", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, Año XLIII, núm. 172, abril - junio de 1998.
- Manin, Bernard, "Metamorfosis de la representación", en Dos Santos, Mario (comp.), *¿Qué queda de la representación política?* Nueva Sociedad, Caracas, 1992.
- _____, Przeworski, Adam, y Stokes, C. Susan, "Elections and Representation", en Manin, B., Przeworski, A., y Stokes, C. Susan, *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, 1999.
- Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto, *Diccionario Electoral 2000*, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México, 1999.
- Mainwaring, Scott P., *Party Systems in the Third Wave of Democratization*, Stanford University, 1999.
- Meyer, Lorenzo, y Reyna, José Luis, "México, el sistema y sus partidos: entre el autoritarismo y la democracia", en Meyer, L. y Reyna, José Luis (coords), *Los sistemas políticos en América Latina*, Siglo XXI - ONU, México, 1999.
- Mouffe, Chantal, *El retorno de lo político*, Editorial Paidós, 1999.

- Morlino, Leonardo, "Los autoritarismos", en Pasquino, Gianfranco (comp.), *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Madrid, 1996.
- Nacif, Benito, *El sistema de comisiones permanentes de la Cámara de Diputados de México*, CIDE-Documento de Trabajo, Núm. 116, 1998.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997.
- _____, y Schmitter, Philippe, C., *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Ediciones Paidós, Buenos Aires, 1994.
- Pacheco Méndez, Guadalupe, *Caleidoscopio electoral. Elecciones en México, 1979 -1997*, FCE, UAM-Xochimilco, IFE, México, 2000.
- Panbianco, Angelo, *Modelos de Partido*, Alianza Universidad, Madrid, 1990.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, UNAM, México, 1997.
- Periódico *El Imparcial*, 27 de Marzo de 1988.
- _____, *El Imparcial*, 13 de Enero de 1988
- _____, *El Sonorense*, 05 de Junio de 1988.
- _____, *El Sonorense*, 02 de Diciembre de 1988,.
- _____, *El Sonorense*, 08 de julio de 1988.
- Pitkin, Hanna Fenichel, *El Concepto de Representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- Plataforma Electoral Mínima de los Partidos Políticos, Comisión Federal Electoral, México, 1988.
- Plataformas Electorales Federales 1991, Instituto Federal Electoral, México, 1991.
- Plataformas Electorales Federales 1994, Instituto Federal Electoral, México, 1994.
- Plataforma Legislativa 1997 – 2000, Partido Acción Nacional, 1997.
- Plataforma Electoral 1997 – 2000, Partido de la Revolución Democrática, 1997.
- Plataforma Electoral 1997, Partido de la Revolución Democrática, 1997.
- Porrás Nadales, Antonio J., *Representación y Democracia Avanzada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- Riggs, F.W., "Legislative Structures: Some Thoughts on Elected National Assemblies", en A. Kornberg (editor), *Legislatures in Comparative Perspective*, Nueva York, Mckay, 1973.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo Cultura Económica, México, 1994.
- _____, *Partidos y sistemas de partido*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

Schmitt, Carl, *El concepto de lo "político"*, Folios Ediciones, México.

Schumpeter, Joseph A., *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Aguilar, Madrid, 1952.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1985.

Valdez Zepeda, Andrés y González Ramírez, Ernesto Raúl, "La norteamericanización de las campañas electorales en México", *Revista Mexicana de Comunicación*, Fundación Manuel Buendía, Mayo- Junio 2000.

Anexos

Anexo 01

Instituciones Electorales

Partido Revolucionario Institucional	Partido Acción Nacional	Partido de la Revolución Democrática
<p>1988</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transparencia y legalidad en los comicios 	<ul style="list-style-type: none"> - Elecciones organizadas por los ciudadanos y partidos. La autoridad se limite a proporcionar los elementos necesarios para su organización 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover las reformas legales y políticas que sean necesarias para promover la participación electoral y asegurar la plena actividad del sufragio - <i>*Ampliación del sistema representativo proporcional e instaurarlo en el Senado</i>
<p>1991</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transparencia y legalidad en los comicios 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>*Defensa de los derechos humanos en materia política-electoral</i> - <i>*Coligación de las elecciones por el Tribunal Federal Electoral</i> - <i>Apertura del Senado al bilingüismo</i> - <i>Elección de los gobernantes del DF</i> - <i>Legislar en materia de procedimientos electorales</i> - <i>Especial cuidado en temas como la cláusula de gobernabilidad y la integración de los órganos electorales</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover una nueva legislación electoral que garantice el respeto al voto ciudadano e impida que el problema o cualquier sesgo ampare de los órganos electorales - Representación proporcional estricta en la Cámara de Diputados a través de un sistema mixto con un número igual de diputados uninominales y plurinominales - <i>Rechezo de la cláusula de gobernabilidad</i> - Aumento del número de Senadores por entidad e instaurar el criterio de la representación proporcional
<p>1994</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se limita a reconocer que las elecciones son el mejor medio de participación ciudadana. Describe el escenario político - nacional 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>*Victoria de amparo en materia electoral</i> - <i>Reforza los aspectos que garantizan la imparcialidad de las autoridades electorales</i> - <i>Establecer medidas que imposibiliten el apoyo del gobierno a cualquiera de los partidos y candidatos</i> - <i>Normas que garanticen la igualdad de condiciones en los fondos utilizados por los partidos</i> - <i>*Racionalización de los tiempos y calendarios electorales</i> - <i>*Simplificación de las normas electorales</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Autonomía e imparcialidad de los órganos electorales</i> - <i>Los tribunales electorales serán independientes del Ejecutivo. Los comicios deberán celebrarse bajo supervisión ciudadana.</i> - <i>Democratización del DF y su conversión en Estado de la Unión, con Poder Ejecutivo y Congreso electos por sufragio universal.</i> - <i>*Reconocimiento del derecho de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero a votar en las elecciones nacionales.</i> - <i>Eliminación del uso innecesario de recursos públicos y programas gubernamentales a favor de partidos y candidatos</i> - <i>Organiar financiamiento público equitativo a los partidos políticos</i> - <i>Regular en forma estricta las aportaciones privadas.</i> - <i>Imposición de límites a los gastos de campaña.</i> - <i>*Eliminación de la sobrerepresentación política y obtención de mayor equidad entre las vías uninominal y plurinominal en la integración de la Cámara de Senadores</i>
<p>1997</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se limita a reconocer los alcances de las reformas electorales 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>*Reforma electoral que garantice comicios equitativos, justos y transparentes</i> - <i>*Ampliación de las facultades del Consejo General del Instituto Federal Electoral</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>*Los derechos políticos electorales de los ciudadanos y ciudadanas deberán ser reconocidos como garantías individuales</i> - <i>*Derecho al amparo en violaciones de los derechos</i>

			<p>políticos y electorales</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>*Derecho al voto de los mexicanos en el extranjero</i> - <i>*Integración de una fiscalía especial para delitos electorales</i> - <i>*Sustitución del Registro Nacional de Ciudadanos por el Registro Federal de Electores</i> - <i>*Campañas austeras y equitativas</i> - <i>*Equilibrio en la representación de la Cámara de Diputados y evitar fórmulas como la cláusula de gobernabilidad</i> - <i>*Eliminación de las restricciones actuales para la formación de coaliciones</i> - <i>*Eliminación de los requisitos de registro de organizaciones políticas</i>
--	--	--	---

*Diferencia temática

_ Temática común

Anexo 02

Libertades Civiles y Políticas

	Partido Revolucionario Institucional	Partido Acción Nacional	Partido de la Revolución Democrática
1988	- <u>Compromiso de respeto irrestricto a las garantías individuales de libertad, seguridad, legalidad y propiedad</u>	- <u>Desterrar los procedimientos judiciales y policíacos que vulneran la dignidad de las personas, como detenciones arbitrarias, incommunicaciones, violencia, malos tratos y tortura.</u>	- <u>Promover el cabal ejercicio de las garantías individuales y sociales, ofreciendo seguridades específicas a los derechos de asociación, de expresión y de huelga. Asegurar en todos los órdenes la supremacía de la ley sobre las prácticas arbitrarias.</u>
1991	-	- <u>Refuerzo de la tutela de las garantías individuales frente a los atropellos y abusos de las autoridades</u> - <u>*Código Penal tipo para toda la República Mexicana</u> - <u>*Reparación del daño en caso de error judicial, estableciendo los mecanismos adecuados para facilitar el ejercicio de este derecho</u> - <u>*Delimitará las sanciones del Ministerio Público, en el ámbito que la Constitución señala, con tiempos y formas el actuar de su competencia</u> - <u>*Sistema de equilibrio entre los sujetos procesales, acusador, ministerio público, inculpado, órgano jurisdiccional y juez, precisando las funciones que a cada uno corresponde</u> - <u>*Restricción a la privación ilegal de la libertad a lo estrictamente necesario</u> - <u>*Ampliación al derecho de la libertad provisional y asegurar la reparación del daño</u> - <u>Supresión de las detenciones arbitrarias y los abusos policíacos</u> - <u>*Sustitución de la confesión y demás medios de prueba, por la valoración libre de la prueba, tasada por la intervención científica y lógica de los indicios</u>	- <u>La estructura judicial y los medios para sus procedimientos debe ser reestructurado a fin de hacerlos accesibles para la población</u>
1994	- <u>Perfeccionar los instrumentos jurídicos de procuración y administración de justicia para garantizar el ejercicio de las libertades</u>	-	-
1997	- <u>Fortalecimiento el Estado de Derecho.</u> - <u>Garantizar una justicia eficaz y transparente</u>	- <u>*Modificar al artículo 20 constitucional en dos apartados. El primer apartado contendrá los derechos del procesado; y el segundo, los derechos de las víctimas y los ofendidos</u> - <u>*Agregar al artículo 20 constitucional el siguiente párrafo: "las personas serán consideradas inocentes hasta que se compruebe lo contrario en el procedimiento que corresponda".</u>	- <u>Promover la generalización y efectividad de la protección a los derechos constitucionales de la población.</u> - <u>Establecimiento de un control constitucional sobre las violaciones policiales y del Ministerio Público.</u>

		<ul style="list-style-type: none">- *Legislar para hacer operativos los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos- *Reconocimiento de la jurisdicción de organismos internacionales en materia de derechos humanos- *Legislar para que el Estado responda por los daños materiales y morales causados en el ejercicio de sus funciones	
--	--	--	--

Diferencia temática
Temática común

Anexo 03

Instituciones Judiciales

Partido Revolucionario Institucional	Partido Acción Nacional	Partido de la Revolución Democrática
<p>1988</p> <ul style="list-style-type: none"> - Garantizar la seguridad jurídica mediante la actuación eficiente y oportuna de las autoridades administrativas y judiciales encarecidas del mantenimiento legal - Certeza de que la ley no será aplicada erróneamente por el poder público 	<ul style="list-style-type: none"> - *El Procurador será inamovible, tendrá el mismo rango que los ministros de la Suprema Corte y formará parte del Poder Judicial. - *Ampliar el ámbito del juicio de amparo - *El Ministerio Público estará desvinculado de la asesoría jurídica del Poder Ejecutivo. El Presidente constituirá un consejo jurídico para asesorarse - *Promover y garantizar los derechos humanos - *Promover el establecimiento de normas para que los Ministros de la Corte sean propuestos por el Ejecutivo y designados por la Cámara de Diputados - *Reconocer al Poder Judicial su plena libertad para preservar la constitucionalidad de los actos del ejecutivo y del legislativo - *La Suprema Corte de Justicia (SCJN) investigará de violaciones a la efectividad del sufragio y en materia de derechos humanos - *Garantía de economía e independencia al Poder Judicial - *Los magistrados, jueces y secretarios tendrán la garantía de inamovilidad - *Proporcionar al Poder Judicial de un presupuesto amplio y suficiente - *Establecimiento de exámenes de oposición para jueces, magistrados y demás funcionarios de los órganos judiciales - Dotar a la CNDH de independencia de los poderes Ejecutivo y Judicial. Solo dependerá del Poder Legislativo para el efecto de integración y rendición de informes - Rango constitucional a la CNDH, y que se especifique que queda bajo la jurisdicción del Poder Legislativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento constitucional del Defensor del Pueblo. Tendrá las siguientes características: Será autónomo de los poderes constituidos Su titular será nombrado por la Cámara de Diputados en votación de dos tercios y cuya remoción será por mayoría de juicio político Se encargará de la salvaguarda y defensa de los derechos humanos, incluyendo los derechos políticos. Las resoluciones se concretarán en recomendaciones para el ejercicio del Estado El Poder Judicial, en especial, la SCJN deberá desempeñar con toda responsabilidad su papel de garante de la coherencia del orden jurídico mexicano Ampliación de las facultades del Poder Judicial
<p>1991</p> <ul style="list-style-type: none"> - Perfeccionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). - <i>Creación de comisiones de derechos humanos en los Estados de la República</i> 		

<p>1994</p> <ul style="list-style-type: none"> - Revisión de las leyes orgánicas y procesal que rigen el funcionamiento de la judicatura federal - Reforzamiento a las funciones de control constitucional a través del amparo 	<ul style="list-style-type: none"> - Ratificación de los jueces y magistrados por una mayoría de tres cuartas partes del Senado - <i>*Creación de un Consejo General Judicial, que tendrá las siguientes atribuciones:</i> - <i>Será responsable de aplicar un sistema de garantías para nombramientos y ascensos imparciales de los miembros del Poder Judicial</i> - <i>Resolver quejas de particulares en relación con la administración de justicia y estará facultado, inclusive, para remoción de funcionarios, con excepción de Ministros, quienes serán sujetos a juicio político</i> - <i>El Consejo estará integrado por miembros del Congreso de la Unión, de la propia judicatura y miembros de la academia</i> - <i>Los nombrados para ser Ministros deberán comparecer ante el Senado como condición para ser ratificados</i> - <i>*Sustitución del principio de relatividad por el de generalidad en la declaración de inconstitucionalidad de leyes.</i> - <i>Promover la modernización administrativa y organizacional del Poder Judicial de la Federación.</i> - <i>*Dar de facultades a la SCJN para presentar iniciativas en materia de su competencia</i> - <i>*Autonomía al Poder Judicial para fijar su presupuesto y la SHCP se comprometerá a respetarlo</i> - <i>*Reformas a la constitución para garantizar la autonomía del Ministerio Público, dotándolo de un órgano de supervisión integrado por miembros del Poder Ejecutivo y Legislativo, el Foro y la academia.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial - Los Ministros de la Suprema Corte serán electos por la Cámara de Diputados y ratificados por la de Senadores por votación calificada de dos tercios y serán renovables - Restablecer el Estado de Derecho a través del control electivo de la constitucionalidad de los actos del gobierno dotándole efectos generales, competencia, unidad y estabilidad. a. La jurisdicción constitucional - Garantizar la excelencia, probidad y funcionalidad en la integración y desempeño de la Suprema Corte mediante la designación de sus miembros por mayoría calificada del Congreso de la Unión. - El servicio judicial de carrera se repartirá por estratos superiores de competencia y honorabilidad de reglas claras para que los más capaces y honorables accedan a los más altos rangos del poder judicial.
<p>1997</p> <ul style="list-style-type: none"> - Impulsar una reforma integral del sistema de procuración y administración de justicia - Promover que los procesos judiciales sean ágiles y apegados al derecho - Consolidación de la autonomía y capacidad de gestión de la CNDH. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>*Adicionar el apartado B del artículo 102 constitucional para ampliar la independencia de la CNDH</i> - <i>*Garantizar la independencia del presidente de la CNDH</i> - <i>*El presidente de la CNDH, anualmente, rendirá informe a la Cámara de Diputados</i> - <i>*Facultar a la SCJN para iniciar leyes</i> - <i>*Amparo contra leyes con efectos generales, eliminando el principio de relatividad</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>*Todos los órganos encargados de la administración de justicia deberán ser supervisados por el Congreso de la Unión</i> - Promover una reforma integral del Poder Judicial y de los Tribunales Administrativos para que se respondan las garantías individuales. - Promover que las resoluciones de la SCJN que, constituyendo Jurisprudencia, debieran una ley o decreto contrarios a la constitución sean derogados - Promover que todos los niveles del Poder Judicial sean integrados por elección de sus miembros mediante el voto universal, directo y secreto

			<ul style="list-style-type: none">- La SCHP respetará el presupuesto de egresos del Poder Judicial- <i>*Promover la desaparición de los tribunales especiales</i>- <i>*Integrar al Poder Judicial al Tribunal Fiscal de la Federación, a las Juntas Locales y Federales de Conciliación y Arbitraje</i>- <i>La Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios, designará al Procurador y al Presidente de la CND</i>
--	--	--	--

*Diferencia temática
... Temática común

Anexo 04

Equilibrio de Poderes

1988	Partido Revolucionario Institucional	Partido de la Revolución Democrática
<p>Fortalecimiento del Poder Legislativo</p>	<p>Partido Acción Nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> *Fortalecimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda *Los Poderes Legislativo y Judicial podrán integrar sus propios presupuestos 	<p>Fortalecer la división de poderes incrementando las facultades y medios del Poder Legislativo para que tenga mayor competencia en la definición del orden jurídico</p> <p>Proponer una nueva reglamentación para ambas cámaras, a efecto de ampliar el ámbito de actividad e influencia del Poder Legislativo</p> <p>El informe que debe rendir el titular del Poder Ejecutivo ante el Congreso de la Unión será presentado por escrito y con antelación, para ser sometido a discusión en presencia del informante. Las preguntas e intervenciones de los legisladores deberán ser respondidas en el mismo acto. El Congreso de la Unión tendrá el derecho de pronunciarse colectivamente por la aprobación o rechazo del documento. Y</p> <p>*El Presidente de la República podrá integrar libremente su gabinete, pero estará obligado a dar respuesta a las objeciones de los legisladores a uno u otro de sus integrantes. Cualquier remoción de los Secretarios de Estado deberá ser informada y puesta a consideración del Senado de la República y de la Cámara de Diputados.</p>
1991	<p>Reforma parlamentaria. Actualización del Reglamenteo del Congreso de la Unión que garantiza la libertad, hace viable los derechos de la mayoría y de las minorías</p>	<p>*Establecimiento de normas e instrumentos viables de verificación de las finanzas públicas</p> <p>*Modificaciones para que el Ejecutivo Federal presente ante el Congreso de la Unión, su proyecto de Plan Nacional de Desarrollo</p> <p>*Regomas para hacer efectivo el control constitucional en materia de endeudamiento público</p> <p>*Reformas constitucionales para que los medios de financiamiento de la Administración Pública, y la emisión de papel moneda queden sujetos al control del Congreso</p> <p>*Regomas para que los diferentes grupos parlamentarios tengan acceso a la Contaduría Mayor de Hacienda</p> <p>*Facultades que permitan a la Contaduría Mayor de Hacienda cumplir eficazmente con su papel</p> <p>Reformas a la Ley Orgánica y al Reglamento Interior del Congreso</p> <p>Exigencia de sobriedad republicana, en el Informe Presidencial para adecuar el protocolo al espíritu de la disposición constitucional que la regula</p> <p>La regulación legal de las competencias de los poderes públicos, ante los plenos o Comisiones de las Cámaras del Congreso</p>
1994	<p>Promoción de un marco jurídico que modernice el funcionamiento del Poder Legislativo</p> <p>Procedimientos nuevos para el desempeño de las funciones legislativas</p> <p>Cambios en los límites de análisis de las iniciativas de ley y mayores atribuciones a las comisiones</p>	<p>Equilibrar los poderes del Estado, a través del restablecimiento de las funciones y la autenticidad representativa del Poder Legislativo</p> <p>Fortalecimiento de las facultades de supervisión de los actos del Ejecutivo y la definición de los planes y políticas de gobierno</p> <p>Aprobar ambas Cámaras los nombramientos de los Secretarios de Estado, quienes serán políticamente responsables frente a las mismas.</p>

	<p>Reforma a Ley Orgánica y al Reglamento Interior del Congreso de la Unión.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Difusión de los trabajos legislativos del Congreso de la Unión a través de la radio y la televisión</i> - <i>Ampliación de las facultades de Investigación del Congreso de la Unión</i> - <i>Modificación al procedimiento legislativo para que iniciativas de reforma a la constitución no se aprueben en el mismo periodo de sesiones en el que fueron presentadas</i> 	<p>Los poderes Legislativo y Judicial harán su propio presupuesto de egresos</p>
<p>1997</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Revisión de competencias y atribuciones del Poder Legislativo con la finalidad de fortalecerlo</i> - <i>Ampliar las facultades de la Cámara de Diputados en materia de vigilancia y fiscalización del gasto público</i> - <i>Revisión del régimen interno del Congreso de la Unión y de cada una de las Cámaras para hacer más eficaz el proceso legislativo</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Elevar a rango constitucional la obligación del Presidente de dar cuenta de los avances de la elección del Plan Nacional de Desarrollo</i> - <i>El Ejecutivo Federal podrá solicitar de una sesión especial del Congreso de la Unión</i> - <i>El presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la apertura de las sesiones extraordinarias</i> - <i>Modificar el artículo 72 constitucional para que el presidente de la Cámara revisora ordene la publicación de las normas, en caso de que el Ejecutivo no lo haga en el término previsto por la ley</i> - <i>Modificar el artículo 73 constitucional para incorporar el requisito de mayoría calificada para la aprobación de los ordenamientos del Poder Legislativo</i> - <i>Restituir al Senado su participación en los asuntos financieros</i> - <i>El Ejecutivo deberá entregar los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) al Congreso de la Unión</i> - <i>Los CGPE deberán ser discutidos y aprobados por el Congreso de la Unión</i> - <i>Los CGPE deberán sujetarse y vincularse al Plan Nacional de Desarrollo</i> - <i>Reducción de la partida secreta de que dispone el Ejecutivo en el presupuesto de egresos de la Federación</i> - <i>Convertir a la Contaduría Mayor de Hacienda en un órgano de vigilancia y fiscalización dependiente del Congreso de la Unión, y tendrá las siguientes características:</i> <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Cózar el de autonomía técnica para el desarrollo de sus funciones</i> b) <i>Su desempeño será evaluado por la Comisión de Legisladores</i> c) <i>El legislador que presida la Contaduría Mayor de Hacienda no deberá pertenecer al partido del Presidente de la República</i> 	<p>La Cámara de Diputados aprobará el Plan Nacional de Desarrollo y los lineamientos fundamentales de política económica</p> <p>Transferir al Poder Legislativo la función de fiscalización del gasto de discusión y aprobación efectiva del presupuesto nacional</p> <p>Hacer efectiva la facultad del Poder Legislativo para que comparezca cualquier servidor público una vez al año el Presidente estará presente en la discusión del informe.</p>

	d) <i>Su titular será designado por las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión.</i>	
--	---	--

* Diferencia temática
_ Temática común

Instituciones Electorales**Anexo 05**

LIV Legislatura - 16 de Octubre de 1989 - Año Legislativo I	
Artículos reformados, derogados y adiciones	
- Dictamen presentado para su aprobación ante el pleno que reforma y adiciona los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base tercera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	
Cambios y avances más importantes	
a)	Reconocimiento de que el proceso de organización de las elecciones es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo, con la participación de los partidos políticos. Los ciudadanos tendrán participación en el proceso de organización de los procesos electorales a través de la figura del consejero magistrado.
b)	Las elecciones serán organizadas por un organismo público como el IFE, dotado con autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, el cual se debía guiar por los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad.

Anexo 06

LIV Legislatura - 24 de Agosto de 1993 - Año Legislativo II	
Artículos reformados, derogados y adiciones	
- Dictamen presentado ante el pleno que reforma los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74, 82, 100 y se adiciona un artículo transitorio octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	
Cambios y avances más importantes	
a)	Se suprime la cláusula de gobernabilidad que garantizaba al partido mayoría absoluta al partido mayoritario en la Cámara de Diputados.
c)	Se crea la figura del senador de primera minoría.
b)	Se suprimen los colegios electorales. Se establece el sistema de autocalificación de las elecciones, el cual comprende dos momentos: uno administrativo, que tienen lugar en el seno de los consejos del IFE y otro jurisdiccional que tiene lugar en las salas de primera y segunda instancia del Tribunal Federal.

Anexo 07

LIV Legislatura - 22 de Marzo de 1994 - Año Legislativo III	
Artículos reformados, derogados y adiciones	
- Dictamen presentado para su aprobación ante el pleno que reforma los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos.	
Cambios y avances más importantes	
a)	Se sustituye la figura de los consejeros magistrados por la de consejeros ciudadanos.
b)	Los consejeros ciudadanos serán elegidos por una mayoría calificada de la Cámara de Diputados.
c)	Se suprime el voto de los partidos políticos en el órgano superior del Instituto Federal Electoral.

Anexo 08

LVI Legislatura - 22 de Agosto de 1996 - Año Legislativo II	
Artículos reformados, derogados y adiciones	
- Dictamen presentado para su aprobación ante el pleno que reforma los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 74, 94, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, 122. Adiciona los artículos 98, 105 y 116; y deroga la fracción VI del artículo 73 y el segundo párrafo del artículo tercero transitorio del decreto de 2 de septiembre de 1993.	
Cambios y avances más importantes	
a)	Promueve la libre asociación o afiliación con fines políticos de los ciudadanos.
b)	Se sustituye al Secretario de Gobernación como presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por un presidente que será elegido por una mayoría calificada de los consejeros electorales.
c)	Se sustituye la figura del consejero ciudadano por la de consejero electoral. Su elección se hará por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados.
d)	Se establecen las bases constitucionales del manejo de los recursos públicos y privados.
e)	Se incorpora el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación.
f)	Se disminuye el número de diputados electos por los principios de mayoría y de representación proporcional de 315 a 300. Se inserta la figura de los senadores de representación proporcional.
g)	Se elegirá a Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través de votación libre, universal, directa y secreta.

126

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Libertades Civiles y Políticas**Anexo 09****LV Legislatura - 19 de Agosto de 1993 - Año Legislativo II****Artículos reformados, derogados y adiciones**

- Dictamen presentado ante el pleno que reforma y adiciona los artículos 16, 20 y 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cambios y avances más importantes

- Se reafirma que la orden de aprehensión debe ser dictada por autoridad judicial. Se garantiza que la ley sólo sancione conductas antisociales, más no meros aspectos de la personalidad del inculpado.
- Precisión de los extremos de prueba que deben acreditarse para motivar la afectación de la libertad del gobernado con el fin de someterlo a la jurisdicción penal, al establecer que deberán haber "datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la presunta responsabilidad del inculcado".
- Contempla lo relativo a la detención en los casos de delito flagrante realizada por cualquier persona, quien tiene la obligación de ponerlo, sin demora, a disposición de la autoridad inmediata. Esta, en su caso, lo pondrá a disposición del Ministerio Público.
- Plantea la modalidad que el juez a quien se le consigne el detenido deberá de inmediato calificar la legalidad o ilegalidad del acto concreto de la detención, ratificándola si aquella es legal o, en caso contrario, ordenando su libertad con la cual se restituye al individuo la garantía que le fuera violada. Se precisa que el plazo perentorio de 72 horas para el juez corre desde el momento en que sea puesto consignado a su disposición.
- Se define claramente el plazo de 48 horas por el cual el Ministerio Público puede retener a una persona que ha sido detenida en las hipótesis de flagrancia o urgencia. Autoriza la duplicación del plazo de 48 horas en los casos que la ley prevea como delincuencia organizada.
- Se hace compatibilidad de los extremos de prueba que rigen para la orden de aprehensión con los de auto de formal prisión, o en su caso, con el de sujeción a proceso. Se suprime el ambiguo término de "cuerpo del delito" por de elementos que integran el tipo penal".
- Se sustituye el término "juicio de orden criminal" por el de "proceso de orden penal".
- Se establece la prohibición de incomunicar, intimidar o torturar al inculpado. Se precisa que toda confesión rendida ante al Ministerio Público o el Juez, o bien, ante autoridad diferente, pero sin la presencia de su defensor, carecerán de todo valor probatorio

Anexo 10**LVI Legislatura - 26 de Abril de 1996 - Año Legislativo II****Artículos reformados, derogados y adiciones**

- Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 20 fracción I y penúltimo párrafo; 21, 22 y 73 fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cambios y avances más importantes

- Se contempla las intervenciones en los medios de comunicación privados como medida extraordinaria para que el Estado se haga llegar de elementos para cumplir con la acción judicial.
- Se establece que la libertad bajo caución se concederá sólo a los gobernados que hayan incurrido en delitos no considerados como graves por la ley.
- Se dispone que la imposición de las penas es exclusiva de la autoridad judicial y la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo el mando y la autoridad de éste.

Anexo 11**LVII Legislatura - 10 de Noviembre de 1998 - Año Legislativo II****Artículos reformados, derogados y adiciones**

- Decreto que reforma los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cambios y avances más importantes

- Propone flexibilizar los requisitos para obtener una orden de aprehensión
- Se sustituye "la acreditación de los elementos que integran el tipo penal" por el de "la existencia de datos que acrediten el cuerpo del delito".
- Para librar una orden de aprehensión se requiere del apoyo de datos que hagan probable la responsabilidad del inculcado y no un grado pleno de convicción por parte del juzgador. Asimismo, se introducen requisitos específicos que el juez deberá tomar en cuenta para dictar el auto de formal prisión.
- Se introduce la precisión de que es la autoridad del establecimiento que tiene a su cargo a los detenidos, y no sólo la autoridad judicial, la que tiene la obligación liberar en el término de 72 horas a los presuntos responsables de un delito.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Anexo 12

LVII Legislatura - 29 de Abril de 2000 - Año Legislativo III

Artículos reformados, derogados y adiciones

- Decreto que adiciona y reforma el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cambios y avances más importantes

- a) Se propone actualizar dos apartados para tener mayor claridad de cual son las garantías del inculpaado y de la víctima.
- b) En ciertos delitos, se preciso que por ningún motivo la diligencia de carco será obligatoria para la víctima "o el ofendido", sino "cuando así lo solicite" el inculpaado.
- c) El Ministerio Público cuando considere que no es necesario el desahogo de cualquier diligencia, deberá fundar y motivar su negativa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Instituciones Judiciales

Anexo 13

LIV Legislatura - 13 de Diciembre de 1991 - Año Legislativo I	
Artículos reformados, derogados y adiciones	
-	Decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Cambios y avances más importantes	
a)	Eleva a rango constitucional la protección de los derechos humanos.
b)	Propone el establecimiento de comisiones de protección a los derechos humanos en todos los Estados de la República Mexicana.
c)	Se excluye de la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el conocimiento de asuntos en material electoral, laboral y jurisdiccional.

Anexo 14

LVI Legislatura - 21 de Diciembre de 1994 - Año Legislativo I	
Artículos reformados, derogados y adiciones	
-	Dictamen presentado ante el pleno que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Adiciona tres párrafos al artículo 21; se restablece la fracción XXIII del artículo 73; reformula la fracción II y se deroga la V del artículo 79; reformula las fracciones II, III, XVI y XVIII del artículo 89; los párrafos primero, segundo, quinto, sexto, octavo y noveno del artículo 94; las fracciones II, III y V, adiciona una: VI y un último párrafo del artículo 95; el artículo 96; los párrafos primero, segundo, quinto, sexto, séptimo y onceavo y deroga el párrafo tercero, recorriendo la numeración del artículo 97; el artículo 98; el artículo 99; el artículo 100; el artículo 101; los párrafos primero y tercero del artículo 102 apartado A; las fracciones II y III del artículo 103; la fracción IV del artículo 104; el artículo 105; el artículo 106;
Cambios y avances más importantes	
a)	Las resoluciones del no-ejercicio de la acción penal del Ministerio Público Federal, podrán ser impugnadas por los gobernados.
b)	El nombramiento del Procurador General de la República, será ratificado por la Cámara de Senadores.
c)	El Procurador General de la República deja de ser considerado consejero jurídico del gobierno.
d)	La Cámara de Senadores podrá citar al Procurador para que rinda informe cuando se discuta una ley o asunto concerniente a sus funciones.
e)	Se reduce de 17 a 11 el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Será una mayoría calificada del Senado de la República, previa comparencia de los candidatos propuestos y en plazo acordado por los integrantes de éste, el que designará a los ministros.
f)	No podrán ser nombrados ministros de la SCJN quienes hayan ocupado algún cargo o puesto administrativo en la administración pública, de la Procuraduría General de la República, de la gubernatura del algún Estado o que haya desempeñado el cargo de jefe del Distrito Federal, senador o diputado federal, durante el año previo al día del nombramiento.
g)	Se faculta a la SCJN para conocer de las controversias constitucionales que surgen entre los poderes públicos constituidos.
h)	Se establece que se podrán ejercer acciones de inconstitucionalidad que se generen por contradicciones entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
i)	Se crea la figura del Consejo de la Judicatura Federal.

Anexo 15

LVII Legislatura - 29 de Abril de 1999 - Año Legislativo II	
Artículos reformados, derogados y adiciones	
-	Dictamen presentado ante el pleno que reforma los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Cambios y avances más importantes	
a)	Aclara que el Consejo de la Judicatura es un órgano del Poder Judicial de la Federación que no tiene funciones jurisdiccionales, sino que sólo está encargado de la correcta administración, vigilancia y disciplina carrera de éste.
b)	La Suprema Corte podrá enviar los asuntos de su competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito.
c)	Se establece un nuevo sistema de designación de los miembros del Consejo de la Judicatura. El Presidente de la Suprema Corte será presidente de éste; tres serán designados por el Pleno de la SCJN de entre magistrados de Circuito y jueces de Distrito; dos por el Senado y uno por el Presidente de la República.
d)	Dentro de los requisitos para ser nombrado miembro del Consejo de la Judicatura, se exige que las personas se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus funciones.
e)	Se precisa las atribuciones que, de manera excepcional, puede ejercer el Pleno de la SCJN para ejercer su competencia respecto al examen de los acuerdos generales expedidos por el Consejo de la Judicatura.
f)	La protesta que rindan los magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, será rendida ante la SCJN y el Consejo de la Judicatura.

129

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Anexo 16

LVII Legislatura - 01 de Junio de 1999 - Año Legislativo II

Artículos reformados, derogados y adiciones

- Decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Cambios y avances más importantes

- a) La elección del Consejo Consultivo y Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), se hará por medio de propuesta y elección de la Cámara de Senadores. La CNDH deberá presentar un informe anual de actividades a las Cámaras del Congreso de la Unión.
- b) Se otorga a la CNDH plena autonomía de gestión presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio. Asimismo, se faculta para de las inconformidades de las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos de los Estados de la República.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Equilibrio de Poderes

Anexo 17

LVI Legislatura - 10 de Junio de 1993 - Año Legislativo II
Artículos reformados, derogados y adiciones
- Decreto que reforma los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Cambios y avances más importantes
a) Se dota de autonomía al Banco Central del Poder Ejecutivo. No formará parte de la Administración Pública Federal.

Anexo 18

LVI Legislatura - 23 de Agosto de 1993 - Año Legislativo II
Artículos reformados, derogados y adiciones
- Decreto que reforma los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Cambios y avances más importantes
a) Se cambian los tiempos de los periodos ordinarios de sesiones. El primer periodo ordinario de sesiones inicia el 1 de septiembre y termina el 15 de diciembre, y no podrá prolongarse excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, en cuyo caso de podrá extenderse hasta el 31 de diciembre. El segundo periodo ordinario de sesiones inicia el 15 de marzo y concluye a más tardar el 30 de abril.

Anexo 19

LVII Legislatura - 22 de Junio de 1999 - Año Legislativo II
Artículos reformados, derogados y adiciones
- Decreto que adiciona el cuarto párrafo al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Capítulo VI, al Título Tercero, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Además se reforman los artículos 52 y 55 de la misma Ley y, se adiciona el párrafo cuarto al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales
Cambios y avances más importantes
- Se reforma la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, en lo que respecta al funcionamiento y organización de la Cámara de Diputados, en los siguientes aspectos:
a) Sesión constitutiva de la Cámara.
b) Mesa Directiva.
c) Grupos parlamentarios.
d) Junta de Coordinación Política.
e) Conferencia para la Dirección Programación de los Trabajos Legislativos.
f) Comisiones y comités.
g) Organización técnica y administrativa.

Anexo 20

LVII Legislatura - 29 de Abril de 1999 - Año Legislativo II
Artículos reformados, derogados y adiciones
- Decreto por el que se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Cambios y avances más importantes
a) Se precisa que la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de fiscalización en el ejercicio de sus atribuciones y para que las decisiones que adopte sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones se realicen en los términos que disponga la ley.
b) La Cámara de Diputados podrá coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN