

00467



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

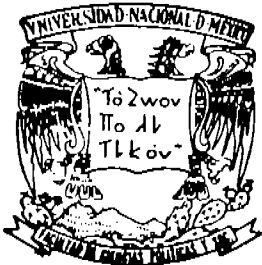
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL CONGRESO
DE SONORA**

**Las plataformas electorales en el trabajo legislativo
(1994 - 2003)**

**TESIS QUE PRESENTA
OSCAR GERMÁN ROMÁN PORTELA
PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS
Y SOCIALES**

DIRECTORA DE TESIS: DRA. LUISA BÉJAR ALGAZI



JUNIO, 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico el contenido de
mi trabajo recepcional.

NOMBRE: OSCAR GERMAN

ROMÁN PORTELA

FECHA: 31 mayo 2001

FIRMA: 

Agradecimientos

Agradezco:

A mis padres Manuel† e Hilda† por el admirable ejemplo y amor que me ofrecieron durante su corta vida. La formación que me han dado es su mejor legado. Gracias.

A mi esposa Idania y mis hijas Alejandra y Lilián porque han esperado a mi lado durante el largo trayecto de mi realización personal. Mi admiración. Estoy en deuda con ellas.

A mis hermanos Hilda, Leticia, Silvia, Manuel y Cuauhtemoc porque sin ellos este trabajo y mi desarrollo personal hasta este punto no hubiera sido posible. Además, han respondido intachablemente en mis errores. Les agradezco con profunda admiración y respeto.

A mis amigos Antonio Villa y Miguel Pérez por contagiarme el deseo de avanzar en los estudios de postgrado e impulsarme en esta brecha. No me han dejado desistir. Su amistad y apoyo vale más de lo que pueda decir aquí.

A mi amigo Federico Cázarez por su incondicional amistad y apoyo en este proceso.

A mis suegros Miguel y Guadalupe por el apoyo dado a mi familia y a mi en este recorrido.

A mis cuñados Guillermo, Alonso, Maritza y Cristina, y mis sobrinos Guillermo, Alejandro, Janeth, Kenem†, Letsy, América, Pablo, Abigail, Amalia, Laura, Cintya, Herman, José Manuel, Ana Lucía, Cristina y María Isabel; son el equilibrio de la familia.

A mi amigo Jesús Cantú; sin sus palabras no me hubiera convencido de emprender este deseo. Su amistad es incalculable.

A Carlos Artalejo, Artemio Curiel, Luis Moya, Héctor Arechiga, Sergio Ortiz, Moisés Pérez, Carlos Sánchez, José Gómez, David Fonseca y Rubén Alfaro; contar con su amistad es apreciable.

A Domingo Gutiérrez por iniciarme en el campo de la investigación y enseñarme la parte esencial del estudio del Derecho.

A Daniel Carlos Gutiérrez por su apoyo para afrontar el reto de los estudios de postgrado.

A mi tutora Luisa Béjar y mis profesores Benjamín Arditi, Carmen Solórzano y Francisco Reveles por sus efectivas enseñanzas en la investigación política. Son un excelente referente académico.

A Daniel Núñez por su colaboración para facilitar esta investigación y disposición para conversar al respecto.

ÍNDICE

	Página
Introducción	4
Capítulo I	
La Representación Política Democrática	16
1. El concepto de Representación Política	
2. El partido político y la demanda electoral	
3. La teoría de los <i>énfasis</i> en la competencia electoral	
4. La plataforma electoral en la rendición de cuentas	
Capítulo II	
Congreso, partidos y elecciones en Sonora	38
1. Autoritarismo, partido hegemónico y oposición	
2. Los cambios hacia la representación democrática	
3. La transformación de los partidos en la democracia	
4. La organización del Congreso y de los trabajos legislativos	
Capítulo III	
LIV Legislatura (1994-1997): la mayoría absoluta	70
1. El trabajo parlamentario del PRI y de su gobierno	
2. La iniciativa parlamentaria del PAN	
3. La intervención del PRD en la discusión parlamentaria	
Capítulo IV	
LV Legislatura (1997-2000): un congreso sin mayoría	90
1. El trabajo legislativo del PRI en un contexto plural	
2. El PAN: de una plataforma limitada a la gestión legislativa intensa	
3. El asenso del PRD: iniciativas y resultados	
Capítulo V	
LVI Legislatura (2000-2003): prolongación del congreso sin mayoría	110
1. El PRI en la segunda legislatura de un gobierno sin mayoría	
2. El PAN en la víspera de la elección coincidente	
3. El PRD en el declive de su fuerza legislativa	
Conclusiones	130
Anexos	140
Bibliografía	161

INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta tesis consiste en estudiar la tarea de representación de los partidos políticos en el Congreso de Sonora durante el transcurso de tres legislaturas. En cada una, el escenario de la representación cambia. En la primera de ellas, la LIV, el PRI presenta mayoría absoluta de curules, mientras que en las últimas dos, correspondientes a la LV y LVI legislaturas, ningún partido ostenta esta calidad. Por lo tanto, el estado debe enfrentar los efectos de contar con un gobierno sin mayoría en el Congreso. Este efecto, sin duda, sujeta a la representación política de la ciudadanía sonorense a un patrón de desarrollo diverso.

La experiencia descrita no es un fenómeno aislado. En efecto, los partidos y la representación parlamentaria adquieren en el país nueva importancia a partir del proceso electoral federal de 1988. Después de las primeras elecciones competidas, luego de casi seis décadas, la oposición obtiene un número de curules que pone fin a la mayoría calificada del PRI en la Cámara de Diputados.¹ Desde luego, la pluralidad política alcanzada por la sociedad se percibe ya claramente en este órgano, en el que los partidos comienzan a actuar como conductores de las demandas sociales hacia el gobierno. En este sentido, puede decirse que adquieren una notoriedad desconocida en el régimen político mexicano.

¹ Lo cual significa que el PRI ya no puede reformar la Constitución General de la República, sino únicamente con la aprobación de la oposición.

Antes de ese momento, el arreglo institucional inscrito en la Constitución de 1917 no logra hacer efectiva la división de poderes ni la autonomía política local, adoptadas como forma de organización del poder público.² Las condiciones en que surge el régimen político pos-revolucionario y posteriormente sus instituciones políticas, concretamente la implantación de un sistema de partido hegemónico, marcan los rasgos centralistas y autoritarios que regirán en adelante.

La creación del Partido Revolucionario Institucional (PRI, antes PNR y PRM) como un instrumento de dominación política al servicio del poder presidencial, al mediar los conflictos políticos y disputas por el poder, adquiere desde entonces rasgos esencialmente hegemónicos y autoritarios, contrarios a cualquier pretensión de representación democrática. Antes bien, bajo su control no se permite una competencia transparente e imparcial y se recurre a la violencia física en los casos donde el partido oficial pierde la elección.³

Base del sistema autoritario, el PRI domina todos los espacios de representación, tanto los del orden federal como los locales; es decir, el partido cruza transversal y verticalmente todas las arenas políticas de representación. En estas condiciones, “el carácter no competitivo del sistema y las perspectivas de su continuidad están en el corazón de la mecánica institucional del autoritarismo mexicano” (Lujambio, 1996b: 168). Así, la prerrogativa del ejecutivo federal en turno de ocupar este cargo a la vez que el liderazgo del partido con la mayoría parlamentaria tiene como consecuencia el debilitamiento del Poder Legislativo. De este modo, el Congreso a nivel federal pero también en los estados, se subordina a las decisiones del Presidente de la República.

² Los dos ejes del federalismo son la división de poderes y la autonomía política estatal. Véase *El Federalista*. Madison, Hamilton y Jay (1787-1788), artículo 51; también Reynoso (2002: 3-30).

³ Véase Garrido (2000); González Casanova (1986).

Desde esta perspectiva, la falta de oposición a las decisiones del presidente de la república y, sobre todo, de expresión de la disidencia por los canales institucionales, distorsiona gravemente el sistema de representación en el país. Con la Reforma Electoral de 1977 se busca corregir este problema al permitir la participación institucionalizada de opiniones políticas diversas en la Cámara de Diputados. No obstante, el punto de partida para el fortalecimiento del sistema de partidos en el Congreso de la Unión y, por tanto, del federalismo y de la representación democrática en México, son los comicios federales de 1988. En esa oportunidad, se recordará, el PRI obtiene el 50.36 % de la votación para Presidente de la República y 51.24 % para el Congreso de la Unión.⁴ El descenso electoral del PRI se aprecia como una tendencia tanto a nivel nacional como local a lo largo de toda la década siguiente, lapso en el que el PRI pierde espacios en el orden municipal y estatal, lo que incluye casi la mitad de las gubernaturas.⁵

La división de poderes se hace efectiva plenamente hasta 1997, año en que el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados. El ascenso del pluralismo partidista al interior del Congreso de la Unión logra la incorporación de reformas en los ordenamientos electorales para garantizar elecciones equitativas y transparentes, que hagan de este proceso el canal institucional para dar cauce a la problemática política y social de la ciudadanía. En este entorno, el centralismo comienza a mermar. Así, Carlos Salinas y luego Ernesto Zedillo se ven obligados a ceder espacios a otras instancias en el proceso político. En este sentido, por ejemplo dejan de intervenir en el desarrollo y resultados de distintas elecciones estatales. Baja California es el primer estado donde se reconoce el triunfo de un gobierno de

⁴ *El Sonorense*, 14 de julio de 1988, 1A.

⁵ "En el ámbito estatal, los gobiernos divididos parecen haber llegado para quedarse. En los sistemas unicamerales de los estados de la federación el fenómeno se presenta desde 1989 con creciente frecuencia. Ya son 15 (de 32) los estados que han vivido desde entonces bajo gobiernos divididos. Son, en orden de aparición: Baja California, Michoacán, Guanajuato, Baja California Sur, Chihuahua, Aguascalientes, México, Coahuila, Morelos, Colima, Querétaro, Sonora, Jalisco, Zacatecas y Tlaxcala" (Lujambio, 2002a: 242).

oposición en 1989. Si en esa ocasión la estrategia de democratización del PAN, dice Lujambio, es fortalecer el federalismo con victorias locales, lo logra, porque muy pronto gana dos gubernaturas más (1996b: 37).

Ahora bien, el federalismo presenta un dilema en relación con la autonomía local de difícil solución, sobre todo si hablar de federalismo significa evitar la injerencia del gobierno federal en los asuntos locales, incluido el impulso a la democratización en los estados de la república. Paradójicamente, quienes dicen luchar por la autonomía local (oposición) son los mismos que piden la intervención del ejecutivo federal en el control de las oligarquías locales, reacias al desarrollo de comicios limpios y al reconocimiento de los triunfos de la oposición. Ello se debe a que, bajo este esquema, el Presidente es el poder dominante en todos los niveles y, por lo mismo, a él debe acudir a fin de que se respeten, también en lo local, los procesos electorales. En algunos casos, la intervención del Ejecutivo federal es decisiva, en otros, en cambio, ésta es ignorada. Lo que es fundamental, sin embargo, es que a través de la competencia electoral se convoca a reconocerse la pluralidad política y, que sean las propias instituciones locales las que destierren desde allí las tendencias centralizadoras (Villegas, 1986; Pardo, 1986). En efecto, la pluralidad en las instituciones políticas e independencia en los órganos electorales son dos aspectos indispensables para fortalecer la autonomía regional. Ciudadanizar completamente la autoridad electoral es un primer paso para garantizar elecciones equitativas y transparentes.

Aunque la presión democratizadora que genera el cambio político en el país tarda en llegar a Sonora, éste tiene avances sustantivos en pocos años. Esto se observa sobre todo con la aparición del primer gobierno sin mayoría en 1997. Al respecto, vale la pena revisar algunos aspectos de este proceso.

Como punto de partida, cabe recordar que la reforma electoral de 1990, previa a la elección para gobernador, no contempla los requerimientos mínimos para el desarrollo de una elección transparente y democrática, como es un padrón electoral y credenciales confiables, la existencia de organismos ciudadanos, la insaculación de funcionarios de casilla, la vigilancia del proceso electoral por los partidos políticos y el control sobre la documentación electoral (Poom, 2000).

Tampoco se logra mucho con respecto a la imparcialidad de quien organiza las elecciones, pero con la reforma comentada se garantiza la presencia⁶ de los consejeros ciudadanos, se establece el carácter público de las sesiones de la Comisión Estatal Electoral (CEE), y se amplía el porcentaje de votación para acreditar representante de partido ante la comisión,⁷ entre otras cuestiones. Ello no asegura, sin embargo, comicios transparentes, no manipulados, pero constituye un mínimo avance en la materia. La poca presencia institucional de la oposición,⁸ no obstante, limita la intención de avances más sustanciales (Reynoso, 1992).

Posteriormente, en Sonora se dan dos reformas electorales más, una en 1993 y otra 1996, las cuales contribuyen a la democratización política en la entidad. Este juicio es válido sobre todo por lo que hace a la integración del organismo encargado de organizar las elecciones, es decir, el Consejo Estatal Electoral (CEE).⁹ Con la influencia de los cambios en el orden federal, la reforma electoral de 1993 en Sonora crea gran expectativa al convocar a un proceso de consulta pública para la aprobación del Código Electoral de la

⁶ Esta apreciación es literal. Los consejeros ciudadanos sólo cumplían una figura decorativa. Ver *infra*: Capítulo II.

⁷ El porcentaje necesario para acreditar representante de partido político ante la Comisión era: por cada 5 puntos porcentuales 1 representante. Con la reforma se aumentó a 10 puntos porcentuales por cada uno.

⁸ La legislatura que aprobó las reformas (1988-1991) estuvo integrada por 19 diputados del PRI, 5 del PAN, 1 del PARM, 1 del PPS, 1 PST/PFCRN (Reynoso, 1990).

⁹ Anteriormente se denominaba Comisión Estatal Electoral, pero con las reformas de 1993 cambió su nombre a Consejo Estatal Electoral, para ubicar en el imaginario colectivo la ciudadanización del organismo.

entidad. Asimismo sorprende que las iniciativas del entonces gobernador del estado, Manlio Fabio Beltrones, generen condiciones de apertura política, hecho debido, en parte a las presiones democratizadoras que acompañan el cambio político en el país (Poom, 2000: 90).

Con esta reforma, a pesar de la debilidad de la oposición institucional, se logra un avance sustantivo en la reestructuración de los órganos electorales. De acuerdo con la reforma incorporada en la ley, el CEE se conforma con cinco consejeros ciudadanos propietarios, todos ellos con voz y voto, tres suplentes comunes, un representante de cada uno de los partidos políticos con registro y un secretario técnico, éstos últimos sólo con voz. De igual modo el Presidente del Consejo es nombrado de entre y por los consejeros ciudadanos.

Para 1996, la consulta popular para una nueva reforma electoral queda abierta nuevamente, pero se observa poco avance en las reglas de transparencia del propio proceso electoral.¹⁰ De hecho, los mismos consejeros electorales que fungen en las elecciones de 1994 permanecen, y se mantiene la figura del representante del ejecutivo estatal en el interior del CEE. No obstante, se avanza en determinar una forma más imparcial para designar los Consejeros del CEE. En este sentido, se elimina la facultad del titular del ejecutivo de proponer los candidatos. Ahora los candidatos a Consejeros electorales se auto-proponen mediante convocatoria pública lanzada por el propio CEE. Éste, recibe las solicitudes y revisa el cumplimiento de los requisitos de los aspirantes, luego envía al Congreso las solicitudes para que con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes se nombre a cada uno de los nuevos integrantes del Consejo.

¹⁰ Como ejemplo puede citarse la negación a abrir los paquetes electorales en los casos de inconformidad.

Asimismo, se elimina la discutida figura del “Secretario Técnico” del CEE, nombrado por el Ejecutivo. En su lugar, se incluye la de “Secretario del CEE”, nombrado por el propio Consejo. Como se observa, el problema, hasta este momento, no reside tanto en la figura misma, sino en el titular del derecho para nombrarlo, ya que se califica como una intromisión del gobernador en un organismo que pretende ser ciudadano, y que no debe cargar con el lastre de la manipulación gubernamental de elecciones. Por otra parte, en esta etapa se hacen algunas reformas constitucionales importantes, como ocurre con la *modificación* de la *cláusula de gobernabilidad* y la aprobación por el Congreso de los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral.

Aun con los relativos avances en materia electoral, los resultados de la reforma de 1996 confirman un escenario que favorece la reafirmación priísta en la gubernatura y el Congreso local. Los Consejeros Electorales cercanos al PRI son ratificados para otro período más, al igual que el representante del Ejecutivo en el seno del Consejo, y los cuales son aprobados por un congreso priísta. La modificación de la cláusula de gobernabilidad, sin embargo, indica ya que la posibilidad de perder la gubernatura queda abierta.¹¹ En esa ocasión el PRI no pierde la gubernatura, pero sí la mayoría absoluta en la legislatura. Los resultados electorales de 1997 en el estado conducen pues un *gobierno sin mayoría*.¹² Así pues, los partidos adquieren mayor presencia en la legislatura. No obstante ello, la sociedad

¹¹ La antigua cláusula de gobernabilidad aseguraba mayoría absoluta al partido que, teniendo la mayoría relativa en los escaños del Congreso, alcanzara cierto porcentaje de votación *inferior* al 50+1%. Ahora es a la inversa: el partido con votación *superior* al 51% de los votos para diputados de mayoría relativa es merecedor de la mayoría absoluta, aunque no lo hubiese logrado por ambos principios (Código electoral para el Estado de Sonora: artículo 183, fracción III).

¹² El concepto refiere al hecho de que el partido titular del ejecutivo no alcance la mayoría absoluta (50+1) en el Congreso (Lujambio 2002b). En un sistema presidencial como el mexicano esta circunstancia es muy importante; implica la formación de consensos entre los partidos, donde los incentivos son pocos, pero efectivos; véase Lujambio (2002a).

lo considera como organizaciones que no han cumplido con las demandas y necesidades de la población, e incluso, se les señala como oligarquías.¹³

En ese contexto, a partir de 1997 la composición plural del congreso local¹⁴ permite, no obstante, suponer que la representación de diversos intereses es ya posible. La competencia electoral se convierte en el medio para colocar o deponer a los candidatos de los partidos en los cargos que se les confieren. Éstos quedan así obligados a satisfacer los intereses de los ciudadanos de acuerdo a la plataforma electoral ofertada en campaña y votada en los comicios. Sin embargo, este esquema no adquiere siempre vigencia en la realidad; de aquí que esta investigación tenga como uno de sus objetivos centrales tratar de responder sobre: *¿cuál es el grado de congruencia entre el trabajo parlamentario y las plataformas electorales de los partidos ofrecidas en campaña?*

De acuerdo a un concepto básico de representación, la *plataforma de campaña* tiene que reflejarse de alguna manera en las *acciones de gobierno* para considerar que éste es acorde con los propósitos de la democracia. Para Klingemann, Hofferbert y Budge (1994) en la *democracia representativa* debe existir *congruencia entre lo que los partidos dicen y lo que hacen como gobierno*. Esto obliga a comprobar si lo que ofrecen en campaña al elector en el documento oficial elaborado por el partido para promocionar a sus candidatos coincide o “sirve como guía de trabajo para la legislación posterior” (p.3).¹⁵

Los autores advierten que los programas electorales generados por los partidos en vez de puntualizar acciones precisas a desarrollar una vez en el gobierno, sólo *enfatan* o

¹³ En este sentido, los partidos políticos son considerados organismos de decisión cupular, puesto que sus protagonistas toman decisiones insensibles a los intereses que representan (Michels, 1969).

¹⁴ El Congreso Local se compone actualmente por 21 diputaciones de mayoría relativa y hasta 12 de representación proporcional. En 1997, de las 21 de mayoría el PRI obtiene 9, el PAN 6, y el PRD 6. De las 12 de R.P. para el PRI son 5, para el PAN 4, y para el PRD 3. Con ello el PRI alcanza 14 escaños (42.42%), el PAN 10 escaños (30.30%), y el PRD 9 escaños (27.27%). *Consejo Estatal Electoral, Sonora, 1997.*

¹⁵ La traducción es mía.

hacen *hincapié* en algunos temas por encima de otros, lo que no supone necesariamente *repudiar* los *no enfatizados*. Esto da a los representantes un amplio margen de maniobra o independencia para posteriormente llevar a cabo las negociaciones requeridas con las otras fuerzas políticas, sin que ello implique el abandono de su representación.¹⁶ En cambio, una plataforma electoral con este diseño es estratégica bajo las condiciones de pluralidad normalmente presentes en la integración de una legislatura y en la construcción de una representación democrática.

Si los temas que los partidos enfatizan electoralmente coinciden con los temas tratados prioritariamente en su acción de gobierno, dice Klingemann, Hofferbert y Budge, el mandato conferido se ha hecho efectivo. De esto se puede afirmar que la representación democrática depende del grado de congruencia entre lo que el partido postula en el programa electoral y lo que posteriormente hace como gobierno.

De este modo, la plataforma electoral se convierte en un indicador básico para examinar la labor de representación encargada a los legisladores, comprometidos a cumplir con un *mandato* relativamente *flexible* al admitir la incorporación de aquellos ajustes requeridos, a su juicio, para servir mejor al elector. Se habla entonces del cumplimiento de los compromisos de campaña por parte del representante, pero sin que éstos tengan un carácter vinculatorio. En este tenor, parece válida su utilización como uno de los instrumentos de medición para la representación asumida por los candidatos de los partidos y votada en los comicios para integrar el órgano parlamentario.

¹⁶ Incluso, los representantes pueden no cumplir la plataforma votada, siempre que tengan razones suficientemente justificadas para hacerlo en el mejor interés de los ciudadanos y, por supuesto, que confíen en que podrán convencer a sus electores de las razones que tuvieron para actuar así (Manin 1998; Stokes 2001).

El concepto de representación política que se utiliza en esta tesis corresponde a la propuesta de Hanna Pitkin (1985). Ésta señala que más que una simple *autorización* (como otorgar autoridad a un acto) o *responsabilidad* (pedir cuentas al representante), que desde el punto de vista formalista carecen de contenido, la representación implica un *actuar por* otros, y no desde la perspectiva formalista, sino desde lo *sustantivo* de la acción.

Pitkin parte de que la vida política es por naturaleza el realce de la diversidad, pero una diversidad que no se resuelve entre la simple elección de una u otra cosa, de uno u otro gusto, ni en cuestiones de conocimiento especializado en el cual se pueda proveer de una respuesta “correcta”, sino que se sitúa en un lugar *intermedio* con implicación de valores, fines y medios sobre qué y cómo debe abordarse los asuntos públicos. Precisamente este contexto, dice Pitkin, es lo que hace relevante la representación como una actividad sustantiva, allí donde la deliberación y la razón son también relevantes (pp. 235-236).

Bajo estas consideraciones teóricas, el análisis de la presente tesis parte de la idea de que *el trabajo parlamentario de los partidos en Sonora muestra congruencia con las plataformas electorales* ofrecidas en los comicios por sus candidatos. Esta apreciación se fundamenta en las siguientes consideraciones.

Las condiciones de pluralidad política en el Congreso local, luego de los resultados electorales de 1997, imponen a los partidos políticos a ser más competitivos. Sus legisladores se ven obligados a ser más representativos, es decir, alentados a cumplir sus promesas de campaña en la medida de lo posible a fin de mantener una posición competitiva en las siguientes elecciones. En otras palabras, se busca *ser* congruente con lo que *se propone* en campaña.

Por otra parte, la integración de la LV y LVI Legislaturas deja en claro que ningún partido obtiene el 50% + 1 de los escaños, lo que supone una reducción en la posibilidad de que un solo partido determine el curso del trabajo parlamentario. Con esta integración, el Congreso de Sonora ofrece un escenario en el que toda propuesta tiene que ser consensada entre distintos partidos a fin de acceder a una representación equilibrada o democrática. En consecuencia, cada partido sacará adelante sólo algunas de sus propuestas.

El trabajo de investigación presentado en esta tesis está estructurado en cinco capítulos. El primer capítulo se refiere al marco teórico utilizado en el análisis. En él se incluye el repertorio del significado atribuido a la representación democrática, el concepto que se pretende utilizar en esta reflexión, y el modo en que éste es operativo para medir la representación política en el Congreso de Sonora durante el plazo de las tres legislaturas estudiadas.

El segundo capítulo se refiere propiamente a la construcción del objeto de estudio. Contiene una breve revisión histórica de las instituciones políticas federales y su relación con los poderes locales. Asimismo, establece el sentido de las relaciones existentes entre los poderes del estado desde la creación del PRI hasta la actualidad. Por último, se describen algunos de los comportamientos desplegados por los partidos tanto en los comicios como en el desarrollo del quehacer legislativo.

El tercer, cuarto y quinto capítulos recogen el análisis empírico de las plataformas electorales de cada uno de los partidos y su correspondiente trabajo parlamentario. Así, el tercer capítulo explora la LIV legislatura (1994-1997); el cuarto lo hace en la LV legislatura (1997-2000); mientras que el quinto en la LVI legislatura (2000-2003).

El procedimiento de análisis consiste, primero, en identificar los temas enfatizados en cada una de las plataformas de los partidos. El énfasis en ciertos temas está determinado,

en este caso, por tres variables: la posición jerárquica que guarda el tema dentro de la plataforma, el número de propuestas relativas y, la especificidad de las propuestas. Una vez identificados, los temas enfatizados se agrupan por agendas temáticas, en este caso, tres: democrática, económica y social. Toda esta información queda contenida en las tablas demostrativas de cada uno de los capítulos. Dichas tablas permiten observar la tendencia de los partidos hacia el trabajo que se proponen desarrollar y ayudan, posteriormente, a explicar la eventual congruencia de los partidos en su trabajo legislativo.

Los temas enfatizados son transportados a otra tabla, en la que se analiza la congruencia al comparar, por una parte, los temas enfatizados con las iniciativas de reforma o de ley planteadas en la legislatura correspondiente y que atañen a esos temas, y por la otra, los resultados obtenidos de cada una de ellas. Sin embargo, no todo el trabajo legislativo de cada uno de los partidos queda contenido en estas tablas, sino sólo el que se refiere a los temas enfatizados en la plataforma respectiva. La totalidad de las iniciativas planteadas, quién las promueve, cuáles llegaron a ser dictaminadas, cuánto tiempo transcurrió entre la presentación del dictamen y su aprobación, etcétera, queda registrado en los anexos de esta tesis. Asimismo, se anexa un comparativo de las propuestas enfatizadas por cada partido.

Capítulo I
LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DEMOCRÁTICA

Cuando se habla de representación se enfrenta un concepto polivalente. No obstante, actualmente es difícil concebir las acciones de carácter político si no son a través de la representación. Ello demanda un esfuerzo por aclarar la ambigüedad del concepto. En este sentido, Pitkin (1985) recupera los distintos usos que se han hecho del mismo. Al respecto identifica, a decir de Mauricio Cotta (1988), cinco significados diversos: “1) la representación como cesión de autoridad; 2) la representación como responsabilidad; 3) la representación como representación espejo, reproducción de una determinada realidad; 4) la representación como evocación simbólica; 5) la representación como acción en interés de alguien que no puede o no desea actuar personalmente” (p. 267).

Según el estudio de Pitkin (1985: 15), a partir del *Leviatán* de Hobbes en el siglo XVII, se da la primera discusión sistemática importante a cerca de la representación. Con Hobbes, dice Pitkin, está presente el concepto de “autoridad” como *autorización* que hace el propietario de un derecho para que se actúe en su nombre. Se trata de un acto que da inicio a la representación, donde el que ejecuta una acción, lo hace bajo la autoridad del propietario del derecho y no es responsable de sus acciones ante nadie. No se dice, empero, nada del contenido de la representación.

Por otro lado, si la autorización es el acto que da inicio a la relación de representación, la *responsabilidad* es el punto donde culmina la representación. Los teóricos que tratan este asunto, lo hacen de superficialmente. “Ningún pensador la ha tratado con detenimiento ni la ha desarrollado en el marco de un sistema teórico...” dice Pitkin (1985: 60).¹

En la *teoría de la autorización* un acto del representante tiene autoridad y eso significa que el representado queda vinculado a las obligaciones contraídas por el representante y éste permanece libre de toda obligación, incluso para con su representado. En la *teoría de la responsabilidad* el representante ha de ser tenido como responsable y habrá de responder a otro de lo que haga; es decir, existe una eventual vinculación entre representado y representante en el caso de que se exija rendición de cuentas. Esto se logra, en un sistema democrático, a través de elecciones periódicas en las que el representante puede ser depuesto o ratificado en el cargo de elección popular.² Como el representante está sujeto a esta medida, se dice que puede hacerse responsable ante sus electores. Sin embargo, tampoco se dice nada del contenido de la representación.

Adicionalmente, Pitkin trata la actividad que se lleva a cabo *durante* la representación. Se ocupa del “*sustantivo actuar por otros*”. Ubicarse en el centro de la actividad misma de representación es ocuparse de los *intereses* del representado, promover sus objetivos, ser sensible ante las opiniones de ellos.³ Con el “*sustantivo actuar por otros*” lo que importa son las acciones mismas que se consideran representación. Pero cuál es, o

¹ Este es un texto escrito hace más de 30 años. En la actualidad existen nociones más concretas de responsabilidad o rendición de cuentas, véase por ejemplo Przeworski, Stokes y Manin (1999); Manin (1998); y Stokes (2001). Más adelante se analizan estos aspectos de la representación.

² Esto sólo es posible en los sistemas donde existen los mecanismos institucionales para deponer o reelegir al funcionario de elección popular. Sin embargo, la permanencia de los partidos políticos cumple un papel fundamental para este objetivo; adelante se revisa cómo operan estos mecanismos.

³ Deliberadamente no hemos incluido una breve referencia de las variantes de la representación que se refieren a la representación espejo y a la representación simbólica, puesto que no son motivo de interés para esta tesis.

son, esas acciones que pueden considerarse como representación, es algo que no está claro todavía. Si bien se dice que las acciones del representante deben estar acordes con los intereses de los representados, esto introduce la interrogante de quién ha de determinar esos intereses. El razonamiento lógico indica que quien los determine tiene que ser precisamente el interesado. Pero la lógica no siempre puede ser aplicada en política. Pitkin dice: "Si pensamos en un representante que actúa no sólo por un principal individual sino por todo un distrito electoral, por un conjunto de personas no organizado, entonces 'actúa como lo harían tus electores' se convierte en un dudoso *slogan*" (1985: 157-158).

Esto introduce la cuestión de si el representante tiene que cumplir instrucciones precisas de sus representados, o si ha de ser libre para actuar según los mejores intereses de sus representados, dependiendo de las circunstancias específicas en el momento de la decisión. Ante esta situación, encontramos posiciones controvertidas de ambos lados, que corren desde un extremo al otro. "Es cierto que un hombre no es un representante -o, como mucho, es un representante 'solamente de nombre'- si habitualmente hace lo contrario de los que harían sus electores. Pero también es cierto que el hombre no es un representante -o, todo lo más, es un representante sólo de nombre- si él mismo no hace nada, si sus electores actúan directamente" (Pitkin, 1985: 165).

No debe caerse en el juego hobbesiano de desvincular totalmente al representante de sus representados, pero tampoco atar al representante a estrictas instrucciones de sus mandantes. En el primer caso la arbitrariedad del representante puede ser tal, que anule la representación misma que le fue conferida por el autor; en el segundo caso, restringir al representante al grado de sólo permitirle la manifestación del sentido del voto (sí o no) resulta entorpecedor para la consecución del trabajo político (entendido éste como la

conciliación de las diferencias de opinión a través de la deliberación), lo cual destruye la pretensión de representación política democrática 'sustantiva'.

Si en el corazón de la representación política democrática está "la diferencia" que ha de ser conciliada para el buen desarrollo de lo público, tenemos que otorgar cierta libertad a nuestros representantes para dicha tarea, que de otra manera es imposible. "Lo que hace el representante tiene que hacerlo en interés de su principal; pero *la forma* en que lo hace debe ser sensible a los deseos del principal. No tiene por qué actuar real y literalmente en respuesta a los deseos del principal, sino que los deseos del principal deben estar potencialmente allí y ser potencialmente relevantes" (Pitkin, 1985: 170).

El interés del representado ha de construirse, es decir, no está ahí ya dado sino que demanda un proceso de racionalización, de debate, de deliberación que haga surgir las respuestas correctas a las cuestiones políticas.

1. El concepto de Representación Política.

Partidos, elecciones y parlamento son la base sobre la que descansa actualmente la representación política democrática. Hoy día se ve al parlamento como espacio natural para la representación política, y a los partidos y a las elecciones como medio para alcanzar ese fin. De hecho, ya desde el parlamentarismo clásico se veía a éste como el espacio por excelencia de la representación. Sin embargo, la introducción de los partidos y las elecciones en los sistemas políticos modifica la forma de representar.

Con la ampliación del sufragio, más ciudadanos adquieren el derecho de voto para elegir a sus representantes. Ello acarrea el auge de los partidos políticos. Puesto que la ciudadanía fue extendida a un mayor número de personas, la complejidad de los intereses a representar también aumentaron. Así, los partidos (de masas en la segunda mitad del siglo

XIX) se convierten en el centro articulador de la demanda electoral. “Los partidos de masas,... hacen de su programa político uno de los principales instrumentos de la competición electoral” (Manin, 1998: 238). Entonces, puede decirse que la representación ya está constituida al momento de la competencia electoral, toda vez que la discusión acerca de qué debía ser representado se da en el seno del partido y no en el parlamento, como en el parlamentarismo clásico que antecedió a este “gobierno de partidos”⁴.

Desde esta perspectiva, el programa electoral del partido es el planteamiento de la representación que debe ponerse en marcha; esto es, de llevarlo al parlamento para su legalización. Según estas premisas que se entienden bajo el esquema marxista de la división de clases, la legitimación del programa ya está hecha por el proceso de discusión y construcción que se hace de él dentro del partido. Aquí, se da por supuesta la identificación de la clase trabajadora a un partido y la del capital a otro.

No obstante, la concepción del modo en que se construye la representación sufre cambios con el tiempo. Si bien, partidos, elecciones y parlamento siguen siendo la constante de la representación política democrática, su espacio de construcción y el modo de hacerlo ya no está restringida solamente al partido político, sino también al parlamento. Una vez que se derrumba el paradigma marxista de la división de clases en dos grupos homogéneos y se da la reivindicación de las diferencias en múltiples planos, la constitución plural o pluripartidista de las instituciones formales de gobierno se convierte en la regla.⁵ Así pues, el acomodo plural de las fuerzas políticas en las instituciones actuales de representación, ofrece una nueva forma de concebir la actividad política de la democracia de partidos. Con ello, el concepto de representación debe ser redefinido a la luz de los nuevos tiempos.

⁴ Término anglosajón para designar la nueva forma de representación.

⁵ Un análisis filosófico acerca de las diferencias, véase en el texto coordinado por Benjamín Arditi (1998).

La definición que hace Pitkin del concepto de representación atiende esencialmente a la acción en interés de otro, es decir, a la sustancia misma de la representación, a qué debe ser representado desde un punto de vista de la filosofía política. Pero ello no da cabida a un concepto operacional. Pitkin dice:

“Representación significa aquí *actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos*. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe. El representado debe ser también (se le concibe como) capaz de acción y de juicio independientes, y no comportarse meramente como necesitado de cuidado. Y, a despecho del potencial resultante de cara al conflicto entre representante y representado sobre lo que ha de hacerse, ese conflicto por lo común no debe tener lugar. El representante tiene que actuar de tal manera que no haya conflicto, o si éste surge, se hace precisa una explicación. No debe hallarse persistentemente en disparidad con los deseos de los representados sin tener buenas razones en términos de los intereses de sus representados, sin tener una buena razón de por qué sus deseos no están de acuerdo con el interés de ellos” (Pitkin, 1985: 233).⁶

Como se observa, esta definición no contempla el aspecto *formal*⁷ que da inicio y culmina la representación, a saber: la autorización y la responsabilidad, o dicho desde una visión política, la elección popular y la rendición de cuentas, respectivamente. Sin embargo, debe reconocerse la alusión que hace la autora de la importancia de las elecciones, influida por las ideas de Burke, a lo largo de la explicación de su concepto en el texto. La omisión de tan importantes aspectos *formales* en su definición es entendible puesto que Pitkin aborda el concepto desde la sustancia misma de la acción, de *qué y cómo* debe actuar el representante, y no es su interés principal el asunto de cómo es que el representante llega a serlo en términos formales y como puede y debe estar sujeto a responsabilidad también en términos formales.

⁶ El *cursivo* es mío.

⁷ Pitkin llama representación formal a la definida por Hobbes, en el sentido de que la autorización carece de contenido. Como se verá a través de todo este capítulo, dicha autorización puede concebirse con contenido una vez que se amplía el sufragio popular y que la media, por ejemplo, plataformas electorales, compromisos de campaña, etc. los cuales pueden observarse como un referente sustancial.

Desde el punto de vista del estructural funcionalismo, Birch (1971) no está de acuerdo en que el concepto de representación pueda resumirse a un 'propósito central', tal como lo plantea Pitkin, como una 'sustantiva representación'. "Por el contrario, dice Birch, pienso que la representación puede servir a las ocho funciones (agrupadas, si se quiere, en tres tipos de función) descritas... [a continuación]" (Birch, 1971: 124).

"1. *Popular control*: proveer un grado de control popular sobre el gobierno.

a) *Responsiveness*: garantizar que la elaboración de las decisiones sea sensible a los intereses y opiniones del público.

b) *Accountability*: proveer un camino o vías de sujeción para la responsabilidad pública de las acciones de los líderes políticos.

c) *Peaceful change*: proveer un mecanismo de reemplazo de los líderes políticos para no usar violencia.

"2. *Leadership*: Garantizar la dirección y responsabilidad en las decisiones.

a) *Leadership*: reclutamiento de líderes políticos y mantener su activismo.

b) *Responsibility*: alentar a los líderes políticos a perseguir tanto el interés nacional de largo plazo como los de reacción inmediata.

"3. *System maintenance*: Contribuir hacia el mantenimiento y recorrido suave del sistema político para el alistamiento del soporte ciudadano.

a) *Legitimation*: dotar al gobierno con una especie particular de legitimación.

b) *Consent*: proveer canales de comunicación a través de los cuales el gobierno pueda movilizar los consensos a políticas particulares.

c) *Relief of pressure*: proveer una válvula segura a través de la cual los desacuerdos de los ciudadanos puedan fluir y desactivar potenciales revoluciones por emplear sus formas de actividad constitucional" (Birch, 1971: 107-108).

Como se ve, el autor ofrece una definición funcional del concepto de representación.

La primera de ellas atiende, en términos de Pitkin, a la sustancia misma (responsiveness o sensibilidad) de la representación, mientras que las otras dos son el complemento que Pitkin no toma en cuenta en su definición, a saber: (accountability) o rendición de cuentas y (peaceful change) o elecciones democráticas.

Una idea más reciente (Cotta, 1988) que articula de manera sucinta los elementos del concepto de representación es definida como sigue:

"Una 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 la *responsabilidad* política de sus propios

comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales” (Cotta, 1988: 272).⁸

Como se observa, en esta definición se toma en cuenta los tres elementos esenciales de la representación política a los que se ha hecho alusión. *Autorización y responsabilidad* tienen un mecanismo en común para llevarlo a la práctica: las elecciones democráticas, transparentes, competitivas y periódicas. Pero, ¿cómo hacer para determinar los intereses de los electores, y que a su vez, éstos sean válidos y viables políticamente hablando?

Cuando Pitkin habla de *actuar en interés de*, inmediatamente complementa esta afirmación y dice: “el representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe”. En la democracia moderna vemos que los partidos políticos cumplen estos tres últimos elementos. En mayor o menor medida, según el régimen que se trate, los partidos políticos son entes racionalizadores de la demanda electoral, y si eso es así, actúan independientemente de sus electores, pero con el referente de sus electores, con implicación de discreción y discernimiento imbuído de racionalidad; luego, son ellos quienes actúan. Además lo hacen de la misma manera en el parlamento.

A través de las plataformas electorales que los partidos políticos presentan en las elecciones se observa la presencia de estos elementos; es decir, la plataforma electoral recoge, a juicio del partido, los intereses a representar. Desde el momento que hay racionalidad para determinar los intereses de un electorado diverso, por ejemplo de un distrito electoral, se puede considerar que el partido actúa con independencia y a motu proprio en la determinación de los intereses de los representados.

⁸ El *cursivo* es mío.

Pero, qué asegura que la plataforma electoral contiene los intereses de los electores. A manera de premisa, debe aceptarse que en ella no se pueden contener todos los intereses posibles. No obstante, puede suponerse que ésta tiene cierta correspondencia con los intereses de una parte del electorado. Aquellos partidos que logran, en una competencia electoral transparente y democrática, la obtención de funcionarios de elección popular pueden considerarse como representantes de ciertos intereses, al menos formalmente.

La segunda parte del concepto de representación que ofrece Pitkin, a saber: *actuar de una manera sensible ante ellos* (los representados) se refiere a que el representado debe ser también capaz de acción y juicio independiente. El representante tiene que procurar que no haya conflicto entre representante y representado, pero si lo hubiere, se precisa una explicación. Tampoco puede hallarse persistentemente en disparidad con los deseos de sus representados en términos de sus intereses, sin que medie una explicación.

Todos estos elementos que definen la *sensibilidad* del representante ante su electorado pueden operativizarse a través de otro concepto: *opinión pública*. Según diversos autores, dicho concepto es ambiguo (Price, 1994; Yankelovich, 1995; Noelle, 1995). Sin embargo, si *sensibilidad* alude a que el representante preste atención a la *opinión pública*, grosso modo, como conocimiento del sentido común en atención a las *actitudes, percepciones, valores, normas y esquemas* de la gente (Price, 1994), el concepto puede dar pauta de cómo evaluar dicha sensibilidad.⁹

Es muy importante tener en cuenta que la representación, en cuanto política muestra el conflicto que subyace entre pretensiones diversas y está lejos de tener resultados obvios y simples, únicos y lineales. Sin embargo, puede suponerse que una parte de la representación

⁹ Para cubrir este aspecto, los partidos actualmente están utilizando reiteradamente los sondeos de opinión realizados por empresas especializadas para tal fin.

política se da en el momento de elaborar plataformas electorales. Asimismo, es previsible que las plataformas de los partidos estén construidas en función de la opinión pública que, según los líderes o los que participen en su elaboración, atraerá más votos; es decir, es poco probable que un instrumento así no recoja los puntos o temas que le son sensibles al electorado en un momento determinado. Esto supone un esfuerzo de racionalización por parte del partido para determinar qué es lo que al electorado le interesa y desea. No se trata de la simple suma de intereses y deseos. La representación política no es una ecuación lineal. En cambio, pretende recoger los puntos de vista diversos y aún los opuestos de un electorado. Dice Pitkin “un representante político -al menos el típico miembro de un legislativo elegido- tiene un electorado y no a un sencillo principal; y eso hace que surjan problemas sobre si un grupo semejante que no está organizado puede aún tener un interés que deba perseguirse” (1985: 239). Esto es precisamente lo que necesita representación política.

Este esfuerzo por moderar y articular las demandas requiere de racionalidad y por tanto de independencia del actor respecto de su electorado. El representante debe gozar al menos de cierta libertad para exponer sus consideraciones con relación a los temas del interés general, de tal forma que busque el punto medio de los intereses y deseos de su electorado y los suyos propios (o de su partido).

Otra parte de la representación política se da en el parlamento. Este es el otro momento complementario de la construcción de la representación política en un contexto de pluralidad. La vida política, dice Pitkin (1985), es por naturaleza el realce de la diversidad, pero una diversidad que no se resuelve entre la elección de una u otra cosa, de uno u otro gusto, ni cuestión de un conocimiento especializado con el cual se pueda proveer de una respuesta “correcta”. La representación se sitúa en un *intermedio* con implicación de

valores, fines y medios. Precisamente este contexto, dice Pitkin, es lo que hace relevante la representación como actividad sustantiva, allí donde la deliberación y la razón son relevantes (p. 235-236).

Una vez que los partidos logran electoralmente escaños en el parlamento, la representación propiamente política llega a su punto más alto. En ese momento, los partidos ya tienen un posicionamiento a través de sus plataformas electorales, respecto de los temas primordiales a tratar en su acción de gobierno. En un entorno plural, los partidos difícilmente podrán llevar plenamente a la práctica sus planteamientos de campaña, lo que exige más que de voluntad, de racionalidad y de deliberación para convencer, al menos en parte, a los otros de las posiciones de uno.¹⁰

La plataforma electoral puede considerarse como un *mandato*. El mandato en el sentido tradicional es invariable. Sin embargo, actualmente el ambiente plural exige que éste sea *flexible* para que las posiciones de los partidos puedan oscilar en la negociación de los intereses de sus representados, entonces depende de *qué* se diga en la plataforma y *cómo* se diga.¹¹

Como corolario, se puede decir que el concepto de representación comprende dos momentos consecutivos en función de la intervención de los partidos políticos en la construcción de la misma: por un lado, al articular la demanda de los electores en una plataforma electoral y, por otro, al tratar de traducirla en acciones de gobierno. En los dos momentos el interés del elector está presente, ya que el partido necesita el voto popular para acceder al gobierno y para mantenerse en él.

¹⁰ Un breve análisis de las deformaciones que pueden tener estos procesos de *discusión*, véase Manin (1998: 242-248)

¹¹ Las plataformas electorales son tratadas más adelante en el punto 3.

2. El partido político y la demanda electoral

La democracia moderna es entendida en la actualidad como “democracia de partidos” (Kelsen, 1929; Leibholz, 1968; Bobbio, 1996; Manin, 1998; O’Donnell y Schmitter, 1986).¹² Los partidos políticos juegan un papel muy importante en la construcción de los consensos en los asuntos públicos. No menos importante resulta señalar que la representación política mediada por los partidos se entiende, después de una larga discusión (*parlamentarismo vs. parteiendemokratie*¹³), como un acercamiento más estrecho entre representante y electorado. “Dado que los programas electorales permitieron elegir a los votantes la dirección del gobierno y como además las organizaciones del partido ejercían un continuo control sobre sus parlamentarios, se percibía que la ‘democracia de partidos’ incrementaba el papel de la voluntad popular en la conducción de los asuntos públicos” (Manin, 1998, p. 240).

Así, a través de los partidos se empieza a ordenar y organizar la demanda electoral. Los electores se alinean a uno u otro partido según diversas características. El partido, dicen Guillermo O’Donnell y Philippe C. Schmitter, “es la institución moderna por antonomasia para estructurar y agrupar las preferencias individuales... La clave en la eficiencia de un partido radica en su capacidad de generar símbolos de identidad política parcial (ya sea por su nombre, plataforma, ideología, cánticos, insignias, como por sus líderes pasados y presentes) que reúnen a votantes y militantes por encima de las múltiples líneas que de otro modo los divide dentro de la sociedad, sea por razones de clase, status, familia, sexo, religión, grupo étnico, lenguaje o edad” (1986: 95).

¹² El término literal se lo adjudica Manin (1998: p. 240).

¹³ Término alemán para nombrar a la democracia de partidos.

Hoy día está claro que ya no puede hablarse de partidos de masa o de clase, en los cuales se organicen los trabajadores por un lado y los empleadores o capital por otro. La división social, a su vez política, ahora es múltiple; quizá siempre lo fue, sólo que ahora es plenamente evidente. Las líneas de diferencia de la sociedad contemporánea corren en diversos sentidos y niveles. El conflicto ya no es 'uno' generado por la división de clase, "hoy en día existen multiplicidad de fraccionamientos y clivajes que no son reductibles los unos a los otros" (Garretón, 1996: 18).

Precisamente han sido los partidos políticos los que han encauzado institucionalmente el conflicto. Más ahora, cuando la pluralidad es la regla y no la excepción en los conflictos políticos. Las visiones acerca de qué y cómo han de hacerse las cosas son diversas y, en muchos casos, en planos múltiples. Garretón (1996) señala que en el presente no hay 'una' sociedad deseable. En el contexto de pluralidad política que vivimos "nadie tiene una imagen como la tuvo el socialista o el capitalista, el cristiano, el liberal o el marxista, el demócrata o el autoritario, el progresista o el conservador. No tenemos arquitecturas de sociedades" (p. 21).

Pero los partidos no sólo pretenden la institucionalización del conflicto. También la articulación, la agregación, la racionalización de las demandas electorales son sumamente importantes. Este aspecto se expresa en dos formas opuestas y complementarias. Por un lado, el partido tiene que ser capaz de recoger las demandas electorales y traducirlas en propuestas concretas de gobierno. Por otro, no sólo debe percibir la demanda y transformarla según los deseos e intereses del universo de electores, sino que, valiéndose de su posición privilegiada para la información, se constituye en un actor con capacidad de propuesta y visión de largo plazo. Es decir, mientras el partido recoge la información de las demandas electorales, también recoge otra información que va desde el gobierno hacia los

partidos o hacia los electores. De tal manera, el partido político no queda como un mero articulador de demandas, sino también como una institución capaz de proponer qué y cómo pueden o necesitan ser las acciones de gobierno.

La anterior consideración es oportuna dada la importancia que reviste ahora la complejidad de las relaciones que caracterizan a los asuntos y decisiones políticas. La pluralidad en la composición de las instituciones es un factor que acarrea complejidad en la política. Pero también las relaciones económicas, las cuestiones técnicas, el conocimiento mismo son factores que influyen en la dinámica de la representación.¹⁴ La representación política en un contexto semejante requiere de circulación de información para que pueda ser eficaz (Morlino, 1998). En un esfuerzo de síntesis, Claude Lefort (1992) dice que “la eficacia de la representación tiende al establecimiento de un espacio público tal que permita que se opere una modificación mutua de los puntos de vista, en función de la expresión de las opiniones y de la circulación de la información” (p. 139).

Su planteamiento, no obstante, presenta cierta ambigüedad al no ser claro si éste se refiere a la ‘modificación de los puntos de vista’ entre representante y representado, o entre los mismos representados. Puede suponerse que su exposición se refiere a la relación entre representante-representado. La modificación de puntos de vista tanto del representante como del representado puede darse puesto que, por un lado, el representado difícilmente tiene la información gubernamental, política o especializada necesaria para emitir un juicio u opinión adecuadamente;¹⁵ pero, por otro lado, también puede ser que al representante le falte información sobre el elector para decidir adecuadamente.

¹⁴ Una explicación más detallada de ello en Pitkin (1985: 244-245)

¹⁵ Esta idea puede verse en Przeworski, Stokes y Manin (1999) relativa a la rendición de cuentas.

Lo importante, en todo caso, es determinar cómo los partidos políticos traducen en estructura de gobierno o planteamientos de campaña la demanda electoral. Como se ha visto, la demanda electoral o social es ahora muy diversa, se presenta en distintos planos, con distintos matices, con posiciones aparentemente irreductibles, y los partidos necesitan mantenerse competitivos electoralmente y eficaces políticamente, necesitan de los votos ciudadanos para acceder a la representación y al gobierno. En un contexto plural y de gobierno sin mayoría, ser además capaces de negociar con las otras fuerzas políticas, lo que los coloca más allá del estricto cumplimiento de su plataforma electoral y, por lo mismo, a dejar los temas contemplados en ésta abiertos para la discusión.

Entonces, ¿cómo pueden hacer los partidos para mantenerse competitivos? Kirchheimer (1968) acuñó un concepto para describir la situación de los partidos modernos, elaboración que a la fecha todavía puede ser útil. El concepto *catch-all-party* o *partido atrapa todo* deja de lado el referente ideológico para recibir y representar *todo* tipo de demandas, lo cual hace desaparecer la distinción clásica derecha-izquierda.¹⁶ No obstante, estos conservan un referente ideológico que los alinea a uno u otro lado del espectro político, pero de manera moderada; esto es, aunque los partidos tratan de llegar al mayor número de electores posible con la integración de todo tipo demandas en su afán por ganar escaños o posiciones políticas, sus posicionamientos ante los temas o el énfasis que hacen en cada uno de ellos se inclinan de una u otra manera a una tendencia ideológica. Así, al articular las demandas, éstas tienen, aunque se agreguen “todas”,¹⁷ diferente peso dentro de

¹⁶ Para Sartori (1999), sin embargo, depende de la composición real del sistema de partidos que la distinción de izquierda-derecha tienda a desaparecer o a magnificarse. Este autor considera que un escenario de menos de cinco partidos en competencia real genera una tendencia ideológica hacia el centro del espectro político en los planteamientos electorales de estas organizaciones políticas; mientras que, por otro lado, un escenario de cinco o más partidos generaría que éstos traten de distinguirse ideológicamente de sus adversarios (400-412).

¹⁷ Según Lefort (1992) las instituciones formales para la representación no contienen todos los intereses que deben ser representados.

la plataforma, de tal manera que el grupo de demandas *enfaticadas* marcarán el sentido de las acciones del partido.

Ahora, la articulación de las demandas no es una suma simple o lineal de ellas, lo que hace importante la racionalización política. La racionalización de la demanda electoral constituye el factor que articula lo diverso, modera el deseo y construye el interés final. Los partidos políticos son todavía los principales agentes racionalizadores de la demanda electoral, aunque en la actualidad hallan perdido mucho poder y se les vea únicamente en las campañas electorales (Buendía, 2002).

Según Leibholz (1968), “los partidos políticos son los únicos que en los Estados de gran extensión territorial tienen hoy la posibilidad de unificar a millones de electores en grupos capaces de acción política. Son el altavoz de que se sirve el pueblo emancipado [electorado] para poder expresarse articuladamente y adoptar decisiones políticas” (p. 206). Es claro que mientras el sistema de partidos actual no tenga modificaciones sustanciales seguirá así. De igual modo, mientras se conserve su monopolio electoral, éstos serán la institución más poderosa en la arena política.

Así pues, continua Leibholz, “el moderno Estado de partidos, según su esencia y según su forma, no es otra cosa que una manifestación racionalizada de la democracia plebiscitaria o, si se quiere, un sustituto de la democracia directa en el moderno Estado de una amplia extensión territorial” (p. 210). Por su parte, Birch (1971) coincide con esta apreciación al decir que las demandas hechas en bruto tienen que ser transformadas por la discusión en un sistema representativo, de tal manera que al moderar las demandas puedan articularse y formar el interés de la nación.

La construcción del interés en la representación requiere deliberación, exige de opiniones e información entre las partes de relación. Representante y representado

construyen mutuamente el interés a representar. El representado, ahora con las modernas encuestas de opinión, externa sus intereses, quizá entre líneas, quizá expresamente. Los sondeos de estudios de opinión son en la última década una herramienta muy utilizada por los gobiernos, pero no menos por los partidos en años más recientes. El representante está muy atento a la *opinión pública* recogida en estos sondeos. En contexto de competitividad electoral, el representante está preocupado por hacer las cosas con apego a los intereses de sus electores, para así mantener o aumentar los cargos conferidos mediante las elecciones.

Es innegable, cuando se trata de representación política sujeta a elecciones transparentes y competitivas, que el lazo que une a los electores con los partidos trata de mantenerse sobre todo por los partidos. Como bien dice Pitkin (1985), la competencia electoral es el instrumento que mantiene a la representación, pero ello no es representación, al menos no *sustantiva*. Este esquema, de alguna manera, supone que las plataformas electorales elaboradas por los partidos políticos para una competencia electoral, sean congruentes con los deseos o intereses del elector. El partido no puede sino plasmar lo que en su hipótesis interesa al elector.¹⁸

Por otro lado, si se tiene una adecuada racionalización de la demanda electoral al momento de entrar al espacio institucional en el que tiene lugar la discusión (la Asamblea de representantes, el parlamento o el congreso) no habrá mayor problema para que cada partido

¹⁸ A este respecto, Sartori (1999: 395) diría que dichas plataformas carecen de legitimidad puesto que existe un abismo entre “i) las opiniones y la percepción general de la política que se obtiene mediante entrevistas, y ii) la opción electoral efectiva”. Esto supone que las plataformas electorales pierden relevancia para el elector al momento de ser votadas, pues éste “es muy posible que haya de conformarse con la solución de ‘menor distancia’, esto es, votar por el partido (candidato) al partido que perciba como más cercano en el espectro izquierda-derecha, a la ubicación que se asigna a sí mismo en el mismo espectro”. A pesar de las consideraciones de Sartori, la hipótesis de que las plataformas son construidas con el referente de los intereses de los electores queda firme, pues no depende del apoyo de éstos a la plataforma o partido que la sustente en los comicios que la suposición sea verdadera. Sobre este último punto vale la pena consultar a Gerry Mackie (2001), quien aboga desde la trinchera de la teoría de la elección racional para sostener la confiabilidad de los enunciados de la comunicación política en la vida democrática. También véase James D. Fearon (2001) acerca de la importancia que tiene la discusión pública para fortalecer estos procesos. Este debate, que merece estudio aparte, es imposible de recorrer en esta tesis.

pueda sacar en alguna medida sus planteamientos de campaña. Recuérdese que en contextos pluralizados la racionalidad es sumamente importante para alcanzar acuerdos. Si en el circuito partido-elector se ocupa racionalidad político-social, en el espacio parlamentario se ocupa eminentemente racionalidad política para integrar las propuestas de cada partido.

3. La teoría de los énfasis en la competencia electoral

En un espacio político donde la pluralidad es la regla y no la excepción, *The Saliency Theory of Party Competition* formulada por Klingemann, Hofferbert y Budge (1994) es una teoría que permite examinar la representación democrática. Según sus propuestas, el cumplimiento de las *plataformas de campaña* de alguna manera tiene que verse reflejado en las *acciones de gobierno* para considerar existente la “democracia”. Para la teoría de la *democracia representativa* es importante la *congruencia entre lo que los partidos dicen y lo que hacen como gobierno*; es decir, si lo que ofrecen en campaña al elector a través del documento oficial elaborado para el proceso electoral correspondiente, coincide o “actúa como una estructura de trabajo para la legislación posterior” (p. 3).

La particularidad de estos programas electorales generados por los partidos es, que en lugar de puntualizar acciones precisas a desarrollar una vez en el gobierno, *enfatan* o hacen *hincapié* en algunos temas por encima de otros, pero *sin repudiar* los que no lo están. Esto da a los representantes un amplio margen de decisión o independencia para llevar a cabo las negociaciones requeridas con las otras fuerzas políticas, sin que esto implique

abandono de la tarea de representación.¹⁹ Una plataforma electoral con este diseño es pues, estratégica en condiciones en que la integración de una legislatura es plural.

Si los temas que los partidos enfatizan electoralmente coinciden con los temas tratados prioritariamente en su acción de gobierno, dicen los autores de esta teoría, el mandato conferido ha sido operado. De esto se puede deducir que existe representación, entendida ésta por el grado de congruencia entre lo que el partido postula en la plataforma electoral y posteriormente hace como gobierno.

Para efectos de esta investigación, el término *consistencia* se usa como sinónimo de *congruencia*. Conforme a lo establecido anteriormente, las cuestiones políticas no se pueden entender de manera unívoca e inequívoca. Por el contrario, éstas son presentadas o representadas discursivamente, lo cual se presta a múltiples interpretaciones. La realidad política no se resume a una ecuación matemática, salvo que sea por los votos en una elección. Sin embargo, las cuestiones políticas deben tener un elemento de racionalidad. Así, cuando hablamos de congruencia o coincidencia se hace referencia a la existencia de *clerta* correspondencia de la plataforma electoral y el trabajo de los partidos en el congreso. Esa correspondencia puede establecerse empíricamente. Al abordar el análisis concreto de las plataformas electorales es posible determinar los contenidos de la representación, vale decir, sintetizar los puntos de interés y los sentidos de la representación a que el partido se comprometió en las elecciones. Entonces, si las acciones legislativas de cada uno de los partidos corresponden con los temas y sentidos de los planteamientos hechos en su plataforma electoral puede considerarse que hay representación.

¹⁹ Incluso, los representantes pueden llegar a incumplir el mandato, siempre que tengan razones suficientemente justificadas para hacerlo en el mejor interés de los ciudadanos y, por supuesto, que confluyen en que podrán convencer a sus electores de las razones que tuvieron para actuar así (Manin 1998; Stokes 2001).

De este modo, la plataforma electoral es utilizada como indicador para examinar la tarea de representación, lo que no elude recordar que ésta tiene como principal característica ser un *mandato flexible*. Por otro lado, actualmente, hablar del cumplimiento de las propuestas electorales es de recurrente clamor en todos los sectores sociales, incluso entre los mismos partidos, en ocasiones sin tener en cuenta que éstas no son vinculatorias o que de aplicarse en ese momento resultaría perjudicial a los intereses de los representados. No obstante, la alusión social frecuente a ellas valida su utilización empírica como instrumento de medición en los términos planteados.

4. La plataforma electoral en la rendición de cuentas

La plataforma electoral es un instrumento mínimo para evaluar la rendición de cuentas en función de lo que el partido ofrece en campaña. No se puede, por lo tanto, descartar a la plataforma electoral como un referente para verificar en términos empíricos la representación. Si bien el representante no se encuentra atado a un mandato rígido, tampoco actúa libremente. Las elecciones periódicas son el mecanismo para asegurar la satisfacción de este requisito. Si a esto se agrega que las plataformas electorales no son un mandato vinculatorio jurídicamente, el representante cuenta con cierta autonomía para actuar según sus propias perspectivas o las de su partido, aunque dentro de estos límites.

Como se dijo antes, las elecciones periódicas imponen límites al representante, al menos de tiempo, más en un sistema de partidos plural y competitivo. En este contexto, los partidos se ven obligados a ser más representativos, es decir, a cumplir sus promesas en todo lo posible para mantener o aumentar sus puestos en las próximas elecciones. Desde la

perspectiva de las teorías de la elección racional,²⁰ los representantes afiliados a “x” o “y” partido procuran el ascenso de su organización porque en esa medida aumentan sus posibilidades de hacer carrera política. En un contexto político donde la pluralidad y la *competitividad* (en términos de Sartori, 1997) son posibles, y en el que la reelección no es permitida, tanto al partido como al representante no les queda más que actuar en esa lógica para mantener sus posiciones en la estructura de gobierno.

Como rendición de cuentas la representación se expresa cuando “a) los electores votan por retener al gobernante actual sólo cuando éste promueve su bien, y b) el gobernante escoge las políticas necesarias para que sea reelegido” (Przeworski, Stokes y Manin, 1999:40). La plataforma electoral impulsada por un partido triunfador ha sido avalada a través de una elección, pero puede suceder que las condiciones de gobierno sean tan adversas a lo propuesto que, ya en el gobierno, al momento de intentar aplicarla, ello sea en perjuicio de los electores. Entonces el gobernante debe elegir las políticas adecuadas si quiere ser ‘reelecto’. En los casos donde no se permite la reelección, podemos hablar de la intención de los partidos para mantenerse en el gobierno. Cuando la plataforma no puede llevarse a la acción por las condiciones adversa para ello, por lo tanto, el partido puede despegarse de ella. Sin embargo, este alejamiento debe ser justificado.

Przeworski, Stokes y Manin (1999) reconocen las limitaciones de la rendición de cuentas, al advertir que el elector normalmente no está interesado en las cuestiones políticas. Y que además no tiene un conocimiento especializado con el cual pueda evaluar las acciones de gobierno. No obstante advierten que la labor de la oposición que trata de ser gobierno cubre esta carencia al mantener al tanto al elector de las acciones de gobierno. Así, en su afán por acceder al gobierno, la oposición informa lo que el gobierno hace, y se encarga de

²⁰ Véase Geddes (1994).

recordar tanto al gobierno como a los electores las promesas de campaña (también véase Pasquino, 1998). De esta forma, mandato y rendición de cuentas pueden ser complemento para una representación más fiel a los intereses del elector. Cuando ningún partido tiene mayoría (por ejemplo en una legislatura) supone también una reducción de posibilidades de imposición de un partido sobre otro (en el trabajo parlamentario). Un contexto tal hace que toda propuesta tenga que ser consensada, lo que supone la construcción de una representación democrática. Cada partido, en la medida de lo posible, sacará entonces adelante sus propuestas. En ese sentido la rendición de cuentas positiva es posible.

Capítulo II
CONGRESO, PARTIDOS Y ELECCIONES EN SONORA

La aparición de la pluralidad política en la arena de la discusión institucional derrumba el paradigma hegemónico del esquema priísta de representación; esto es así, porque la representación política no puede ser ya una actividad unidireccional y unívoca. No obstante, las condiciones para la pluralidad política en nuestro país son recientes. Hasta hace poco tiempo, el panorama político era muy distinto, lo que vale la pena recordar.

La creación en 1929 del Partido Revolucionario Institucional (PRI)¹ fijó las bases para la lucha por el poder dentro de la familia revolucionaria. Así, este partido se constituyó como el partido de la “unidad nacional”, una vez desaparecidos los partidos regionales que inicialmente lo conformaron.² Del mismo modo, su creación marcó el inicio de un largo período de “gobiernos unitarios”. El PRI fue desde entonces y a lo largo de seis décadas el partido que ocupó todos los espacios de elección popular a nivel tanto nacional como local, y que permitió que los asuntos gubernamentales se decidieran en forma unitaria.

La centralización de las decisiones políticas fue uno de los rasgos esenciales del antiguo régimen. El Partido Revolucionario Institucional constituyó el principal instrumento en manos del Presidente de la República para hacer posible este arreglo. A través del PRI, el titular de la administración pública pudo designar candidatos a

¹ Primero Partido Nacional Revolucionario (PNR), luego Partido de la Revolución Mexicana (PRM), actualmente Partido Revolucionario Institucional (PRI).

² A través de una reforma interna en 1933, desapareció los partidos locales que en un inicio le dieron vida.

gobernador en cada una de las entidades “federativas”, y también decidir su remoción.³ Por su parte, el Congreso de la Unión, integrado predominantemente por priistas, se disciplinó claramente a sus determinaciones, y no sólo en el orden federal sino también local.⁴

Así, como organización centralizada, el PRI permitió al máximo líder del partido definir la mayoría, si no es que todos, los candidatos de elección popular; esta facultad es precisamente la que garantizó la disciplina de los integrantes de esa organización política hacia el presidente. Además, si a esto agregamos un sistema electoral no competitivo y un sistema de partido hegemónico, el PRI pudo ocupar todos los cargos de elección popular, mientras que las oposiciones quedaban al margen de la representación institucional. En estas condiciones la representación política no podía entonces ser más que dudosa. El órgano encargado por excelencia para integrar la representación de los diversos intereses de la sociedad se vió prácticamente constreñido por una sola representación, la del PRI.

Enmarcado por este contexto, el presente capítulo pretende describir los sucesos y accidentes de la historia política de Sonora. Se trata de mostrar los momentos de mayor inestabilidad electoral en el estado y, en ese sentido, los esfuerzos de la oposición por lograr espacios institucionalizados de representación política. Asimismo, se pretende analizar la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en el nivel local, y sus conexiones con el centro. En términos generales, se intenta recuperar el entramado

³ Aunque ello conllevó siempre la desaparición de todos los poderes del estado federado.

⁴ Al respecto, no se puede dejar de señalar la importancia del diseño institucional del partido que opera a favor del Presidente de la República. Weldon (1997) advierte, apoyado por Juan Molinar, cuatro factores que sustentan el presidencialismo mexicano y que si alguno de ellos falta el presidencialismo se desequilibra. Uno de ellos es que el diseño constitucional de gobierno sea uno de tipo *a)* presidencial; los otros tres tienen que ver con el partido mismo: *b)* un gobierno unificado, en el cual el partido gobernante controla la presidencia y ambas cámaras del Congreso; *c)* la disciplina en el interior del partido gobernante; *d)* un presidente que es el líder reconocido del partido gobernante. De este modo, el autor invierte la tradicional aseveración de que el partido es “débil” ante el presidente. Todo lo contrario, si alguna de las últimas tres condiciones mencionadas falta, el presidente pierde los poderes meta-constitucionales de que usualmente disponía. Así que, si bien el Presidente de la República era la cabeza visible de toda decisión importante, el partido ocupaba un lugar central en la consecución de la misma.

institucional del sistema electoral y del sistema de partidos en la entidad que permitieron asegurar el dominio priísta de la representación hasta 1997.

1. Autoritarismo, partido hegemónico y oposición

Antes del surgimiento del PNR, las condiciones políticas de Sonora eran más o menos estables. Los arreglos dentro del grupo triunfador de la Revolución Mexicana permitieron establecer las bases del desarrollo económico y político de la entidad. No obstante, el asesinato de A. Obregón en julio de 1928 provocó un levantamiento militar encabezado por seguidores de éste, los cuales achacaban al presidente Calles de su muerte.

Como consecuencia de la revuelta, el Congreso de Sonora desconoció a Portes Gil como Presidente de la República en abril de 1929. Ello ocasionó la desaparición de poderes en el estado por parte del Senado de la República y el nombramiento de Francisco S. Elías, primo hermano de Calles, como gobernador provisional. De esta forma, los callistas tuvieron el control de los poderes institucionales de Sonora hasta 1935, cuando el Senado nuevamente desconoció los poderes en la entidad.

En ambos casos, las causas del problema fueron similares. Durante el primer periodo ordinario de sesiones de la XXXIII legislatura (1928-1930), en una maniobra política organizada en el Congreso de la Unión por el presidente Calles, éste consiguió desestabilizar al Bloque Nacional Obregonista (BNO), el cual, tras el asesinato del presidente electo, había quedado en posición de designar a su sustituto. El BNO se disolvió para dar paso al Bloque Nacional Revolucionario (BNR) concebido por Calles para operar como agente del PNR en el Congreso.⁵ Con el control del Congreso en sus manos, el

⁵ Una relación más detallada de los procesos y sucesos de las relaciones del PNR con el Congreso de la Unión, en Nacif (2002).

callismo consiguió que el Senado declarara la desaparición de poderes de Sonora a fin de eliminar el bastión obregonista en el estado. La de 1935 operó bajo la misma lógica. Un año después de la toma de posesión del presidente Cárdenas, los conflictos entre éste y Calles se agudizan en la disputa por el control del partido y del Congreso de la Unión. La reconducción de las alianzas en torno del actual titular de la Presidencia de la República lleva al Senado a desaparecer los poderes de Sonora el 16 de diciembre de 1935, como una manifestación de poder sobre Calles. Sin embargo, en este resultado también influyó la aparición de cinco focos de rebelión anti-callista en el estado unos meses antes.

Estos focos de rebelión se pueden explicar por la falta de inclusión de la oposición en los órganos de representación, o bien, por la ausencia de acuerdo entre los grupos de la propia “familia revolucionaria”. De cualquier modo, esto señala la falta de una política plural, pues muestra que los canales institucionales para la resolución de conflictos no funcionaban y que la oposición quedaba constreñida a alguna otra forma de manifestación de sus intereses, como las aludidas rebeliones. De hecho, el período en el que la entidad está en manos de los callistas se caracteriza “... por su radicalismo, por ser excluyente (los chinos, los católicos, los vinateros, los fayuqueros, los yaquis, entre otros), por su populismo autoritario exacerbado” (Almada y José Medina, 2001: 399).

Consecuentemente, el control informal de Calles sobre el PNR (Weldon, 1997) le permitió acceder a un poder paralelo a los poderes constitucionales (Nacif, 2002). De este modo, el “jefe máximo” controló al Congreso de la Unión, al mismo tiempo que pudo tener una firme intervención en la integración de los poderes de Sonora. Así, la institución que formó Calles, el PNR, quedó para la posteridad como el pilar clave del presidencialismo en

México.⁶ Después de 1935, el partido quedó fuertemente ligado a la maquinaria constitucional presidencial, pero ésta, a su vez, fue dependiente del partido que legitimó la “democracia autoritaria” mexicana por seis décadas. Dicho de otro modo, el PRI fue el eje articulador del sistema que anuló el federalismo en sus dos dimensiones: autonomía entre los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial).⁷

Ahora bien, con los poderes disueltos y un gobernador provisional, las elecciones se llevaron a cabo en noviembre de 1936, las cuales fueron, según constatan testigos de la época, “las más limpias y libres celebradas en la entidad en décadas”, en las que Román Yocupicio resulta vencedor en la gubernatura. Por otra parte, los precandidatos “yocupisistas” al Congreso vencieron en un plebiscito interno del PRI, así como en las elecciones constitucionales (Almada y José Medina, 2001: 403 y 404).

A partir de estas elecciones, el conflicto político en la entidad quedó domesticado dentro de la “familia revolucionaria”. Sin embargo, el conflicto de la autonomía estatal respecto de las relaciones con el centro todavía presentaba fricciones. Algunos espacios autónomos de poder faltaban por controlar, que sólo con el tiempo domina la maquinaria priísta, una vez que las facultades meta-constitucionales se desarrollan a cargo del Ejecutivo federal en turno.

Como ejemplo de la “insubordinación” de los poderes locales de Sonora respecto de los federales, una reforma claramente tendiente a centralizar el poder en el orden federal se

⁶ Una perspectiva diferente que ve al partido (PNR-PRM-PRI) como organización fuerte frente al presidente y no débil como tradicionalmente se ha hecho, en Weldon (1997).

⁷ Cuando se habla del federalismo regularmente se contempla sólo la relación de autonomía que se debe guardar entre los órdenes de gobierno federal, local y municipal. Esta apreciación es equivocada. El federalismo también destaca otra relación: la relación de autonomía entre los poderes de un mismo orden de gobierno (ejecutivo, legislativo, judicial). Esta es la noción de los autores del clásico texto *El Federalista* de Madison, Hamilton y Jay (1787-1788), artículo 51.

puede citar. Al final de su mandato en 1940, el presidente Cárdenas pretendió centralizar algunos impuestos al tabaco, fósforos, forestal, etc., para lo que tenía la aprobación del Congreso de la Unión. Pero, como toda reforma constitucional en el sistema federal mexicano,⁸ una vez turnado el asunto a las legislaturas estatales, la de Sonora elaboró su dictamen negándose a transferir dichas facultades puesto que no se encontraban razones verdaderamente atendibles. Además que con ello se afectaría al erario local al no recibir ni la mitad de lo generado (Almada y José Medina, 2001: 415).

Si bien los años siguientes fueron de relativa calma dentro del sistema político de Sonora, no menos cierto es que los conflictos pos-electorales regularmente estuvieron presentes a lo largo de las siguientes décadas. Algunos sucesos se despliegan con mayor intensidad (de los cuales, el caso de las elecciones municipales de Cajeme en 1958 resulta representativo, puesto que se levantó un movimiento cívico en contra del fraude que consideraban se había cometido en la elección, la cual culminó con la destrucción de ánforas y mesas receptoras de votos por parte de la ciudadanía), mientras que otros no (donde se solicitaba al Congreso la anulación de las elecciones municipales y una vez resuelta la solicitud el conflicto terminaba). No obstante, los cambios a las reglas electorales resultan característicos, porque aseguran a los candidatos del PRI la llegada al poder.

Así, un régimen democrático se aparenta al permitir la intervención de oposiciones electorales más o menos organizadas, las que no lograban espacios de representación en el congreso, pero sí plagaban de denuncias de fraude electoral al proceso. Dichas oposiciones electorales presentan una actitud más combativa en el caso de las elecciones de los

⁸ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 135 que, para que una reforma o adición a la misma sea válida es necesaria la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales.

ayuntamientos, a través de las reiteradas solicitudes de anulación de elecciones municipales, mientras que para los cargos en el congreso no figura ninguna solicitud de anulación de elecciones.⁹ El congreso, como en toda la época del régimen priísta, parecía no contar. Y por si fuera poco, se introdujeron reformas a la constitución local, “las cuales ‘redujeron el poder del Congreso y acrecentaron el del Ejecutivo...’ debido a las tirantes relaciones que tuvo el gobierno de Soto (1949-1950) con las dos legislaturas contemporáneas.”¹⁰

Los años 40 y 50 en la entidad, como ya se apuntó, no fueron propiamente de procesos lineales donde el gobernador interviniera claramente en los asuntos legislativos o los poderes federales se entrometiera en los asuntos locales, esto porque los elementos institucionales de dominación del sistema de partido hegemónico todavía estaban por descubrirse plenamente, puesto que fue por medio del partido, el PRI, como se logró la dominación por parte del Presidente de la Republica de toda decisión política importante (Weldon, 1997). Sólo pasadas estas dos décadas, los rasgos de verticalismo y autoritarismo del régimen se consolidan, dejando de lado las oposiciones electorales y sociales y, como consecuencia de esto, se dejan de representar políticamente intereses que demandan su discusión en la arena institucional.

Los años 60 son particularmente importantes por dos sucesos: en 1963, la introducción en el orden federal de los diputados de partido y, en 1967, los conflictos

⁹ Al respecto se puede el panorámico estudio de Almada y José Medina (2001) de la historia del Congreso de Sonora, donde se constata que las solicitudes al Congreso de anulación de elecciones municipales estaban siempre presentes en cada elección, mientras que, por otro lado, no figuran solicitudes al Congreso de anulación de elecciones de distritos donde se eligió diputado o ni siquiera manifestaciones al respecto. Esto hace pensar la poca importancia que se daba al Congreso, parece, por el contrario que los esfuerzos estaban dirigidos a los poderes ejecutivos, que no por casualidad es donde se concentra el dinero.

¹⁰ Citado por Almada y José Medina (2001) de Manuel Corbalá A. (1992), *Sonora y sus Constituciones*, Gobierno del Estado de Sonora, Secretaría de Fomento Educativo y Cultura e Instituto Sonorense de Cultura.

políticos en la entidad debido a la sucesión en el gobierno local y, por consecuencia, el fracaso electoral para el PRI en siete alcaldías, entre ellas la capital del estado.

Aunque el PRI fuera el eje de representación de “todos” los intereses nacionales, el sistema político permitió la existencia de una oposición electoral, en el afán de dar una apariencia de régimen democrático. Sin embargo, dicha oposición no estaba encauzada en los órganos gubernamentales. El sistema electoral mexicano no contemplaba la representación institucional de las minorías. Esto provocó desde luego, las manifestaciones sociales tales como el movimiento de los ferrocarrileros en 1958, la lucha de los médicos y maestros en los años 60, etc.

Las reglas del juego preestablecidas y la existencia de partidos hacen que exista la competencia electoral (Sartori, 1999: 258), pero ningún partido de oposición al PRI lograba escaños en el Congreso de la Unión. La introducción en la Constitución federal de la figura de los “diputados de partido”¹¹ permitió el ingreso de la oposición. Sin embargo, la incidencia de la oposición en las decisiones de gobierno no cambió sustancialmente, puesto que estaba limitada a un número determinado de diputados y el régimen interno del Congreso de la Unión además los relegaba (Béjar, 2001: 108). La participación de estos entonces era periférica, puesto que se limita al señalamiento de sus respectivos intereses sólo en el discurso sin poder real de incidencia directa en la toma de decisiones.

Como toda reforma a la Carta Magna, la reforma aprobada en el Legislativo federal se envió para su aprobación a cada una de las legislaturas estatales. En Sonora, dicha reforma fue aprobada en el ánimo de que “a través del sistema electoral se manifieste y represente la voluntad de las minorías ciudadanas, sin quebrantar el principio constitucional

¹¹ Esta figura era de participación limitada, pues cada partido político nacional sólo podía alcanzar hasta veinte diputados, aunque por la proporción de votos lograra más.

de decisión democrática mayoritaria...” según consta en el dictamen respectivo. Pero la figura nunca fue incluida en la constitución local. Almada y José Medina (2001) aventuran la hipótesis de que la aplicación de la figura de “diputados de partido” en la entidad hubiera alentado, en esa época, la rápida institucionalización de la izquierda, puesto que el Partido Popular Socialista (PPS) había registrado la más alta votación unos años antes en el Valle del Mayo.

¿Por qué la introducción de esa mínima representación de “diputados de partido” no fue necesaria en el nivel local, si la oposición regional existía y demandaba espacios de representación?¹² ¿Por qué las reformas sólo se dieron en el orden federal? La respuesta posible es que los conflictos locales podían fácilmente silenciarse aplicando el poder de la tradición autoritaria: la violencia. En este esquema de conducción gubernamental, el PRI, partido en el poder, no consideró necesaria la introducción de la figura presumiblemente porque la represión todavía era una medida efectiva para retener las peticiones de la oposición en el avance democrático, esto es, la inclusión de estos grupos en los canales institucionales de la representación en el estado. Dicho de otro modo, el PRI local y su gobierno no necesitaban hasta ese momento legitimidad democrática, pues de ser así las modificaciones señaladas se hubieran integrado. En cambio, las protestas y manifestaciones de orden nacional no eran tan fáciles de someter a la fuerza, sobre todo porque la mirada internacional pesaba más para un país que se auto-reclamaba como democrático.

El régimen priísta necesitaba legitimidad democrática ante los ojos del mundo. Un régimen que se llama así mismo democrático debe dudarse de su condición “legal” (Morlino, 1998). Esta hipótesis no busca la aprobación formal internacional de si un

¹² Tan había demandas de oposición, que tres años después (1967) se gesta un fuerte movimiento en contra del autoritarismo, que a su vez se tradujo en la apertura del sistema y de nuevos espacios a otros actores. Sin embargo, la revuelta termina por la intervención del ejército, pero el PAN gana siete alcaldías en esa ocasión.

régimen es o no democrático, sino el reconocimiento informal de la opinión pública internacional del respeto a las reglas del juego democrático.

Lo anterior explica porque en el orden local, aun con la existencia de fuertes oposiciones, las modificaciones al sistema electoral tardaron tanto. De este modo fue como las parcelas de poder regional se conservaron, aunque en la práctica, el régimen priísta mantuvo todo el poder de decisión institucional hasta fines de los ochenta.

El año de 1967 fue clave para el desarrollo político de Sonora. Este año se celebraron elecciones para gobernador, diputados locales y alcaldías. La elección del candidato a gobernador del PRI fue la que desató controversia. Ese año, el PRI realizó “un ‘experimento democrático’ a base de comités y adhesiones que hiciera [impulsara] el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Lic. Lauro Ortega” (Almada y José Medina, 2001, 437), en el cual participaron al menos dos contendientes, pero el candidato oficial fue un tercero que no atendió la oferta del experimento democrático, pero “legitimado” por la estructura local del partido y el gobierno en turno de éste.

La imposición del candidato a gobernador, pero seguramente más la desatención al “procedimiento democrático”, provocó un levantamiento estudiantil que, entre otras cosas, pidió la renuncia del gobernador en funciones, Luis Encinas. Las manifestaciones contra el régimen político terminaron con la intervención del ejército un mes antes de las elecciones.

Lo que cabe destacar aquí es, por un lado, la resistencia de las estructuras locales del PRI para aceptar los procedimientos democráticos, lo que supone la vigencia de una cultura de la imposición. En un esquema cerrado como el del PRI, la certidumbre de los resultados generados por la imposición, el autoritarismo y el centralismo, es preferible a la incertidumbre que generan los procedimientos democráticos, no obstante el demérito de una fiel representación política. Esta actitud del priísmo, condescendiente hacia la

imposición, tiene en su base la ausencia de comicios libres y transparentes; es decir, la legitimidad electoral es intrascendente para el PRI, siempre que éste mantenga el control del poder.

Por otro lado, la oposición panista ganó siete alcaldías, entre ellas la capital del estado. Sin embargo, ello sólo fue un destello de democracia en el sistema político sonorense, pues la oposición no vuelve a obtener otra victoria sino hasta 12 años después, esto es, en 1979. La victoria electoral del PAN en 1967 se explica sobre todo por el conflicto interno del PRI, conflicto en el cual la intención “democrática” de una parte de las estructuras priístas fue aplastada por la imposición autoritaria de alguna otra.

2. Los cambios hacia la representación democrática

La década de los años setenta sonorense se caracteriza por el control hegemónico del PRI en los cargos de elección popular. No es hasta las elecciones de 1979 que se rompe esta tendencia e inicia la transición a la democracia. En realidad, el sistema político local comienza su liberalización con la reforma electoral de 1977, que permite la incorporación del principio de representación proporcional.

Las reformas inauguran una cadena de cambios en el sistema electoral, y en el sistema de partidos. Éstas permiten la participación institucionalizada de la disidencia a través del Congreso. Así, la oposición empieza a ganar espacio y a incidir en las decisiones gubernamentales, aunque esto no se logra de manera más clara sino hasta pasadas las elecciones federales de 1988, cuando el PRI pierde la mayoría calificada en la Cámara de Diputados.

Los cambios hacia la representación democrática en Sonora pueden ser divididos en los tres períodos gubernamentales que hay entre 1979 a 1997. No obstante, cabe aclarar, la división por sexenios no necesariamente es la división natural de los problemas.

En el sexenio del gobernador Samuel Ocaña (1979-1985) la oposición obtiene un considerable número de cargos de elección popular (Cuadro II.1). En la elección de 1979, el PAN gana 4 alcaldías, 3 diputaciones de mayoría relativa y 7 de representación proporcional; sólo en el municipio de Cajeme el PAN gana todos los puestos de elección popular en disputa: la alcaldía, dos representaciones de mayoría en el Congreso local y una en el Congreso de la Unión. En el Congreso del Estado al PAN se le asignan 2 diputados de representación proporcional, 2 al PPS y 1 al PARM.

Para 1982, si bien el PRI recupera tres alcaldías de las cuatro perdidas en 1979, esta vez pierde la capital y otro municipio fronterizo (San Luis Río Colorado), lo cual representa casi el 35 % de los votos (Reynoso, 1989), con lo que empieza a vislumbrar la posibilidad del bipartidismo en el estado. Los esfuerzos del PAN se orientan entonces a las elecciones para gobernador en 1985. Por lo mismo, el PRI se obliga a centrar su atención en esos comicios, sobre todo ante la tendencia de ascenso del PAN.

En el Congreso del estado, el PAN reduce sus escaños en la elección de 1982. De cuatro que logró en 1979, dos de mayoría relativa (mr) y dos de representación proporcional (rp), ahora sólo gana uno de mayoría y se le asignan dos por el principio de (rp). En conjunto, los demás partidos llamados "satélite" logran cuatro escaños por este principio (PPS 1; PSUM/PMS 1; PST/PFCRN 1; PDM 1). Cabe señalar que para la elección de 1982, la composición del Congreso se aumentó en 3 distritos de mayoría y en 1 de (rp), para quedar en 18 de (mr) y 6 de (rp).

Los despliegues anticipados del candidato de la oposición crean grandes expectativas por la sucesión, pues la posibilidad del bipartidismo realmente se plantea. Incluso se piensa en esta posibilidad en el ámbito internacional.¹³ Pero los resultados electorales de 1985 derrumban esa ilusión. El PRI gana “carro completo” en una proporción de votos inconcebible, a pesar de la tendencia de asenso de la oposición. Las elecciones están severamente señaladas por irregularidades, impugnaciones y violencia.¹⁴

Durante el sexenio de Rodolfo Félix Valdez (1985-1991), el PRI ganó todos los cargos de mayoría competidos en el estado. A diferencia del anterior sexenio, en éste la oposición (PAN) no sólo no avanza según las tendencias registradas, sino que disminuye a cero sus cargos de mayoría relativa. (Cuadro II.1)

CUADRO II.1
Victorias locales de mayoría relativa y de representación proporcional del PAN
en los sexenios 1979-1985 y 1985-1991

Cargos disputados	1979	1982	1985	1988	Total
Presidencias municipales	4	3	0	0	7
Diputaciones de (mr)	2	1	0	0	3
Diputaciones de (rp)	2	2	2	5	11

Fuente: el autor con base en datos de (Reynoso, 1990).

La apertura del sistema electoral, al instituir el principio de representación proporcional, parece no contribuir mucho por sí misma al desarrollo de la pluralidad institucional. Los datos muestran que mientras se conocían los efectos de la apertura el régimen priísta fue cortando paso a la ascendente (en términos electorales) oposición panista hasta no permitir ningún cargo de mayoría en todo el sexenio de Rodolfo Félix. No obstante, cabe señalar que la tendencia electoral a la baja del PRI es constante desde 1973 en las elecciones para gobernador. La tendencia del PAN es inversa en las mismas elecciones. En las elecciones municipales, el PAN creció durante el sexenio del gobernador

¹³ New York Times, en periódico *El Imparcial*, 20 de diciembre de 1984.

¹⁴ *El Imparcial*, 8 de julio de 1985.

Samuel Ocaña (1979-1985), pero disminuyó inesperadamente durante el mandato del Gobernador Félix (1985-1991); entre tanto, el PRI disminuyó y creció casi inversamente proporcional al PAN en las mismas elecciones municipales.

Sin embargo, el proceso de apertura del sistema político nacional, a partir de las elecciones federales de 1988, contribuye a desatar una cadena de cambios en la normatividad electoral estatal, con lo que la pluralidad vuelve a reflejarse en los cargos de elección popular después de los comicios de 1991, sobre todo por la aparición del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la arena electoral.¹⁵ (Cuadro II.2)

CUADRO II.2
Victorias locales de la oposición (PAN y PRD) en los cargos de elección popular en los sexenios 1991-1997 y 1997-2003

Cargos disputados	1991	1994	1997	2000	Total
Presidencias municipales					
PAN	1	6	17	15	39
PRD	0	1	9	10*	20
Diputaciones de (mr)					
PAN	0	4	6	8	18
PRD	0	1	6	2	9
Diputaciones de (rp)					
PAN	5	3	4	5	17
PRD	1	2	3	2	8

* Una presidencia municipal fue en alianza con el Partido del Trabajo y el Partido Alianza Social.

Fuente: el autor con base en datos del Consejo Estatal Electoral de Sonora y, Almada y José Medina (2001).

La reforma electoral de 1990, previa a la elección para gobernador, no contempla los requerimientos mínimos para el desarrollo de una elección transparente y democrática, como es un padrón electoral y credenciales confiables, la existencia de organismos

¹⁵ Aunque la aparición del PRD local en Sonora se debe a la constitución de su homólogo en el nivel nacional, ha de juzgarse que reavivó vestigios de la izquierda regional, lo que puede explicar, en parte, su rápido crecimiento en sólo seis años, en grado tal que obtuvo un número considerable de votos para gobernador en 1997 y, en esas mismas elecciones, contó con casi una tercera parte de los escaños en el Congreso local. Es probable también, sin embargo, que su veloz crecimiento se deba al apoyo obtenido del gobierno. La prensa local registró los apoyos económicos para el partido que sus líderes recibían del ejecutivo y la relación cercana del titular del gobierno hasta este período y aquellos dirigentes, pues estrechaban lazos a partir de las negociaciones para la liberación de los presos políticos de antaño. Así, puede considerarse que el impulso recibido del gobierno a este partido fue un elemento clave de su crecimiento, pero consecuente y posteriormente de sus derrotas y su tendencia de descenso electoral.

ciudadanos, la insaculación de funcionarios de casilla, la vigilancia del proceso electoral por los partidos políticos y el control sobre la documentación electoral (Poom, 2000).

No obstante, la reforma garantiza la presencia¹⁶ de los consejeros ciudadanos, establece el carácter público de las sesiones de la Comisión Estatal Electoral (CEE), y amplía el porcentaje de votación para acreditar representante de partido ante la comisión,¹⁷ entre otras cuestiones. Aunque ella no asegura comicios transparentes y libres de manipulación, constituye un mínimo avance en la materia. A decir de Reynoso (1992), la poca presencia de la oposición en los cargos de decisión¹⁸ limita avances más sustanciales.

Las elecciones de 1991 se llevan a cabo de manera sustancialmente idéntica a las del pasado. El padrón electoral desciende en esa elección y, en la siguiente, recupera su tendencia de ascenso. Se dan casos de algunas urnas "infladas", donde el porcentaje de participación es mayor al de los empadronados. Los conflictos pos-electorales decaen en violencia. Pero sobre todo, se registran elecciones controladas todavía por el gobernador a través del Consejero presidente de la CEE, también Secretario de Gobierno. Sin embargo, son más limpias que las elecciones anteriores para gobernador.¹⁹ Por otra parte, el PAN recupera su tendencia al ascenso en el orden municipal, y el PRI regresa a su tendencia de descenso.²⁰

El sistema de partidos se transforma con la aparición del PRD como tercera fuerza electoral en el estado. Con ello, la idea del bipartidismo se rompe y se da paso a un

¹⁶ Esta apreciación es literal. Los Consejeros ciudadanos sólo cumplían un figura decorativa.

¹⁷ El porcentaje necesario para acreditar representante de partido político ante la Comisión era: por cada 5 puntos porcentuales 1 representante. Con la reforma se aumentó a 10 puntos porcentuales por cada uno.

¹⁸ La legislatura que aprobó las reformas (1988-1991) estuvo integrada por 19 diputados del PRI, 5 del PAN, 1 del PARM, 1 del PPS, 1 PST/PFCRN (Reynoso, 1990).

¹⁹ En la elección para gobernador de 1985, se registró al menos una docena de municipios en los cuales el porcentaje de votación superó al número de empadronados: Almada (2000).

²⁰ Cabe señalar que la tendencia de descenso electoral de votos para gobernador por el PRI ha sido ininterrumpida durante los últimos cuatro sexenios.

equilibrio más estable de la correlación de fuerzas en la entidad.²¹ Ubicadas estas tres fuerzas políticas de Sonora en el espectro ideológico, el PRD se sitúa como un partido de centro izquierda, el PRI se identifica como el "centro" y, el PAN en el centro derecha, asociado con grupos conservadores y empresariales.

A partir de este momento, el llamado a las elecciones se constituye como el tiempo y el espacio donde la lucha por el poder tiene lugar, donde el voto ciudadano empieza a contar y las urnas aparecen como el medio para lograr un cambio político y no más como expresión de disidencia e insatisfacción social. Así, diversos actores logran espacios de representación institucionalizada que les permite incidir en la apertura política. Tal es el caso del Poder Legislativo, que aparece como el núcleo de las decisiones más importantes del gobierno. Este órgano deja de ser un mero legitimador de las decisiones del ejecutivo para convertirse en un actor principal del sistema político. Finalmente, los partidos políticos adquieren un redimensionamiento que los lleva a modificar sus comportamientos y de una actividad meramente contestataria pasan a la difícil tarea de construcción de un nuevo régimen en calidad de corresponsables.

Consecuentemente, en Sonora se dan dos reformas electorales en 1993 y 1996, las que contribuyen a la democratización política en la entidad. Esto es válido sobre todo por lo que hace a la integración del órgano encargado de organizar las elecciones, esto es, el Consejo Estatal Electoral (CEE).²²

²¹ Ya ha quedado adelantado en reciente nota al pie (15) las razones de la aparición y fortalecimiento del tripartidismo en el estado. Sólo resta aclarar que esta conformación no perdura más acá del año 2000, en que la idea del bipartidismo entre PRI y PAN resurge con las elecciones locales de ese año. Incluso, los comicios de 2003 confirman este escenario, ya que el PRD sólo alcanza un par de diputados de representación proporcional y contadas alcaldías de menor importancia.

²² Anteriormente se denominaba Comisión Estatal Electoral, pero con las reformas de 1993 cambio su nombre a Consejo Estatal Electoral, para ubicar en el imaginario colectivo la ciudadanía del organismo.

Con la influencia de los cambios en el orden federal, la reforma electoral de 1993 en Sonora crea gran expectativa al convocar a un proceso de consulta pública para la aprobación del Código Electoral de la entidad. Así, las iniciativas del entonces gobernador del Estado, Manlio Fabio Beltrones, generan condiciones de apertura política, seguramente debido a la presión democratizadora que acompaña al cambio político en el país (Poom, 2000: 90).

Con esta reforma, a pesar de la casi inexistente oposición institucional, se logra un avance sustantivo en la reestructuración de los órganos electorales. De acuerdo con la reforma incorporada en la ley, la conformación del CEE en adelante será la siguiente: cinco consejeros ciudadanos propietarios, todos ellos con voz y voto, y tres suplentes comunes, un representante de cada uno de los partidos políticos con registro y un secretario técnico, éstos sólo con voz. El presidente del Consejo será nombrado de entre y por los consejeros ciudadanos.

El problema ya no es pues tanto la integración del CEE, sino las facultades para nombrar a sus integrantes. Al gobernador se reserva la atribución de proponer una lista de doce ciudadanos al Congreso para que de entre los propuestos se elijan a los cinco propietarios y los tres suplentes comunes. Además, el gobernador nombra directamente al Secretario Técnico del Consejo. Esto podría no haber tenido tanto impacto en un Congreso plural,²³ pero este no fue el caso. Las distintas fracciones partidistas debatieron el asunto, sin lograr la modificación de los dos aspectos señalados. En este sentido, se duda de la imparcialidad de quienes son los consejeros y, consecuentemente, en la limpieza de las

²³ La composición de la legislatura LIII (1991-1994) fue: 5 diputados del PAN, 1 del PRD, 18 del PRI y 3 de los llamados partidos "paraestatales".

próximas elecciones de 1994 para renovar la legislatura y los ayuntamientos de la entidad (Poom, 2001).

No obstante, cuando el Ejecutivo manda la lista de los ciudadanos preseleccionados (sólo ocho y no doce) al Congreso, los diputados únicamente avalan los nombres propuestos. Ello se explica por el acuerdo previo con las dirigencias de los partidos de oposición (Poom, 2001: 137). Asimismo, el nombramiento del Secretario Técnico del Consejo no suscita crítica alguna entre los partidos políticos, aun a pesar de estar plenamente identificado con el PRI. Al contrario, incluso los dirigentes de cada partido publican un documento conjunto en el que avalan la designación del Secretario Técnico.

De esta forma, Poom (2001) advierte que con todo y las posiciones de los partidos, éstos fueron protagonistas de los comicios de 1994, a través del consenso de las decisiones para posibilitar el desarrollo del proceso electoral. Es decir, el aislamiento ocasional de algunos diputados no afectó los procesos de consenso, y esto a su vez generó un avance responsable dentro de los marcos institucionales, como lo advertimos líneas atrás.

La división geográfica electoral también se modifica para la elección de 1994. Se agregan 3 distritos de mayoría relativa a los 18 existentes, y 3 más de representación proporcional. Con ello, el Congreso se integra con 21 escaños de mayoría relativa y 12 de representación proporcional.

El PAN y el PRD avanzan en términos electorales en la competencia de 1994. En este escenario el PRI gana 15 diputaciones uninominales, el PAN 4 y el PRD 1. Los porcentajes de votación para diputados locales son reveladores: el PRI concentra el 31.44% de la votación, el PAN 49.92% y el PRD 13.82% de la votación. Al confrontar estos resultados con las victorias de los partidos en los ayuntamientos (63 para el PRI, 6 para el PAN y una para el PRD; 48.75%, 30.01% y 13.55% de votación, respectivamente) se

concluye que el PRI gobierna en los municipios menos poblados: los rurales. Por su parte el PAN en los centros urbanos más poblados y el PRD tiene fuerza electoral en ambas categorías.

Así, el PRI conserva la mayoría en el Congreso, pero el sistema de partidos se modifica. La competitividad electoral empieza a mirarse como un factor político a considerar seriamente.

Para 1996, la consulta popular para una nueva reforma electoral es abierta nuevamente, pero se observa poco avance en las reglas de transparencia del propio proceso electoral.²⁴ De hecho permanecen los mismos consejeros electorales que fungen en las elecciones de 1994, y se mantiene la figura del representante del ejecutivo en el interior del CEE.

No obstante, se avanza en determinar una forma más imparcial para designar los Consejeros del CEE. En este sentido, se elimina la facultad del titular del ejecutivo de proponer los candidatos. Ahora los candidatos a Consejeros electorales se auto-determinan mediante convocatoria pública lanzada por el propio CEE. Éste, una vez recibidas las solicitudes y revisado el cumplimiento de los requisitos de los aspirantes, envía al Congreso las solicitudes para que con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes se determine individualmente a cada uno de los nuevos integrantes del Consejo.

También se elimina la discutida figura del "Secretario Técnico" del CEE, nombrado por el ejecutivo. En su lugar se incluye la del "Secretario del CEE", nombrado por el propio Consejo. Como se observa, el problema no reside tanto en la figura misma, sino en el titular del derecho para nombrarlo. Aquella se ve como una intromisión del ejecutivo en un

²⁴ Como ejemplo puede citarse la negación a abrir los paquetes electorales en los casos de inconformidad.

organismo que pretende ser ciudadano, y que carga con el lastre de la manipulación de elecciones.

Por otra parte, se hacen algunas reformas constitucionales importantes, como la modificación de la cláusula de gobernabilidad y la aprobación por el congreso de los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral.

Aun con los relativos avances en materia electoral, los resultados de la reforma despliegan un escenario para la reafirmación priista en la gubernatura y Congreso Local. Los Consejeros Electorales cercanos al PRI son ratificados para otro período más, con un integrante representante del ejecutivo en el seno del Consejo, y estos son elegidos por un congreso priista.

La modificación de la 'cláusula de gobernabilidad', sin embargo, indica ya que la posibilidad de perder la gubernatura queda abierta.²⁵ El PRI no pierde la gubernatura, pero sí la mayoría absoluta en la legislatura. Los resultados electorales de 1997 en el estado conducen pues a un *gobierno sin mayoría*.²⁶ La representación parlamentaria queda compartida por tres fuerzas políticas,²⁷ y el sistema de partidos se mira como uno de tipo tripartidista.

²⁵ La anterior cláusula de gobernabilidad aseguraba mayoría absoluta al partido que, teniendo la mayoría relativa en los escaños del Congreso, alcanzara cierto porcentaje de votación inferior al 50+1%. Ahora es a la inversa: el partido con votación *superior* al 51% de los votos para diputados de mayoría relativa es merecedor de la mayoría absoluta, aunque no lo hubiese logrado por ambos principios (Código electoral para el Estado de Sonora: artículo 183, fracción III).

²⁶ El concepto refiere al hecho de que el partido titular del ejecutivo no alcance la mayoría absoluta (50+1) en el Congreso (Lujambio 2002b). En un sistema presidencial como el mexicano esta circunstancia es muy importante; implica la formación de consensos entre los partidos, donde los incentivos son pocos, pero efectivos. Véase Lujambio (2002a)

²⁷ El Congreso Local se integra actualmente por 33 diputaciones de las cuales 21 son de mayoría relativa (mr) y 12 de representación proporcional (rp). De las 21 de mayoría el PRI obtiene 9, el PAN 6, y el PRD 6. De las 12 de r.p., para el PRI fueron 5, para el PAN 4, y para el PRD 3. Con ello el PRI alcanza 14 escaños (42.42%), el PAN 10 escaños que representan un (30.30%), y el PRD 9 escaños con un (27.27%). *Consejo Estatal Electoral, Sonora, 1997.*

Los resultados electorales en el orden municipal son equilibrados: el PRD gana la mayoría de los votos en el sur del estado, de categoría rural y urbana; el PAN gana en el centro y norte, predominantemente urbano y el PRI, en la zona serrana. Si bien éste último gana mayor número de presidencias municipales, el PAN y el PRD gobiernan, cada uno, mayoría de la población.

En lo que toca a la elección para gobernador, el PRI cuenta con el 40.46% de los votos, el PAN 31.64% y el PRD 22.75%.

Aunque la alternancia en el gobierno no se da, el avance de la oposición y, como consecuencia, la aparición del primer gobierno sin mayoría sugiere que el proceso electoral de 1997 pueda considerarse como el que *instala la democracia*,²⁸ toda vez que provoca un proceso de modificación a las estructuras y procedimientos hacia esquemas democráticos en la conducción de los asuntos gubernamentales. Sin duda, la influencia de los cambios aparejados en el orden federal está presente, en parte, en los resultados electorales de 1997 en Sonora. Sin embargo, el surgimiento del gobierno sin mayoría en el estado no es consecuencia de su homólogo en el nivel federal, pues estos aparecen de manera simultánea, lo que hace pensar también en causas autónomas para el afloramiento de este tipo de gobierno en el estado, mismas que ya han quedado explicadas en el recorrido de este apartado.

²⁸ La *instalación de la democracia* debe entenderse como un proceso y no como un resultado; es decir, no es un momento en el tiempo sino una serie de procedimientos de reforma que comienza en la etapa final de la transición y culmina ya entrada la consolidación de la democracia, sin que implique una duración específica. Para una explicación amplia, véase Morlino (1997).

3. La transformación de los partidos en la democracia.

La nueva composición del Congreso local modifica la relación entre el ejecutivo y el legislativo. Ahora, el PRI está obligado a acordar con la oposición las mayorías necesarias para aprobar las propuestas de su gobierno, mientras que la pluralidad política exige también otras condiciones de representación.

La autonomía de los poderes locales respecto de los federales y, dentro del ámbito local, la efectiva separación de poderes, plantea el problema de nuevos esquemas de representación. Como se dijo con anterioridad, la discusión institucional se privilegia sobre la disidencia contestataria; la responsabilidad ahora es compartida y la capacidad de respuesta social de los partidos políticos, insertos en un sistema plural, se transforma en la herramienta para acceder al poder y desde ahí a una representación sustantiva.

Pero, esta reestructuración del sistema político conlleva necesariamente la de los partidos en su organización interna. Así, conviene puntualizar que la importancia y el proceso de elaboración de las plataformas electorales de los partidos varía positivamente para la representación en este transcurso. Por ejemplo, la Plataforma Electoral del PRI para las elecciones federales de 2003, de ser un documento sin importancia aparente ahora en su hoja de presentación se destaca como un instrumento que recoge las realidades sociales, que tiene su base en los intereses de las personas, y además que es la guía fundamental para orientar las acciones en un mismo sentido y de manera coherente en la misión de alcanzar las metas que manda la sociedad.

Sin duda, la importancia de las plataformas crece y su papel es más significativo que antes para la representación; con frecuencia, los diarios registran alusiones de los integrantes mismos de los partidos, de académicos y público en general, respecto del cumplimiento de las promesas de campaña de los candidatos. Las plataformas electorales

ofrecen estas promesas de manera sistemática y quizá en términos más generales. Ahora bien, ¿cómo se elaboran estas plataformas, quién tiene el encargo, es una misma plataforma para todos los estados, etc.? En los estatutos de los partidos algunas dudas se aclaran.

En los tres partidos (PRI, PAN y PRD) la facultad de aprobación de la plataforma electoral recae en los Consejos Políticos, con sus variantes e indefiniciones. En el caso del PRI existe una figura intermedia que coordina la acción legislativa, y entre otras funciones asegura “*que la acción legislativa del Partido recoja los planteamientos políticos y objetivos de sus planes, programas y plataformas electorales;*”. Dicha coordinación es una “*instancia de planeación, programación y evaluación del trabajo parlamentario en... los congresos estatales, que tendrán a su cargo instrumentar las directrices políticas del Comité Ejecutivo Nacional y estimular y promover estudios, iniciativas y proyectos legislativos...*” (Art. 95 y 96 del Estatuto del PRI aprobado la XVIII asamblea en 2001).

Si bien, la atribución del Consejo Político Estatal de aprobar “*las plataformas electorales que el partido debe presentar ante los organismos electorales...*” (Art. 81) no se dice nada de quién la elabora. Sin embargo, parece apropiado que la “*Coordinación de Acción Legislativa de los legisladores locales*” de la entidad que se trate sea la más indicada para ello. Pero, de cualquier modo, la tarea no está claramente definida.

Cabe señalar que a partir de 1997, el PRI muestra en las carátulas de sus plataformas el logotipo distintivo de la “*Fundación Colosio, A.C.*”, cual se entiende como el autor material del documento. Además, esta fundación forma parte del Consejo Político que aprueba la plataforma. El Consejo está integrado por todos los militantes que tienen o tuvieron cargo de elección popular, cargos directivos dentro del partido y sus organizaciones y, al menos, el 50% de representación del Consejo, con consejeros electos por la militancia.

En 1996, los estatutos aprobados en la XVII asamblea previeron una conformación más discrecional del Consejo Político; no contemplaba la figura de la “coordinación de acción legislativa” y; tampoco facultaba al Consejo Político Estatal para aprobar una Plataforma Electoral Estatal. En cambio, facultó al Consejo Político Nacional a “Aprobar las plataformas electorales que el Partido debe de presentar ante los organismos electorales competentes, para cada elección en que participe;” (Art. 78, f. V). Es claro que las plataformas locales eran dictadas por la instancia central y también era indefinida la facultad de elaboración de las mismas. Hasta finales de 2001 la organización local del PRI estuvo atada a las decisiones de su organización central, en lo que se refiere a la determinación de sus plataformas.

Por el contrario, en el PAN la facultad del Consejo Nacional para aprobar la plataforma del Partido para las elecciones federales, requiere de “previa consulta a la militancia a través de los órganos estatales y municipales.” (Art. 47, f. XIV). Así, el PAN antepone o conforma su plataforma federal a partir de los intereses locales.

Asimismo, el Consejo Estatal es el encargado de aprobar la plataforma para las elecciones locales, atendiendo en todo caso a la militancia a través de los órganos municipales y ratificada por el Comité Ejecutivo Nacional (Art. 75, f. XIII). Aquí, la relación federalista es más sana, pues contempla una relación horizontal entre las estructuras federales y las locales, lo que permite una conexión de unidad más legítima. La conformación del Consejo es más sencilla, pero menos democrática; se integra por: el presidente del Comité Directivo; el Gobernador, en su caso; el coordinador de los diputados; los senadores de la entidad, en su caso; y, entre cuarenta y cien miembros del partido (Art. 73). Sin embargo, el PAN adolece del mismo defecto: no establece claramente

en su estatuto quién es el encargado de elaborar la plataforma, cómo se elabora, bajo qué criterios, etcétera.

Por su parte, el PRD también es omiso al respecto. De hecho, en sus estatutos aprobados en su IV Congreso Nacional en marzo de 1998 no prevé cual es la instancia que expide las plataformas electorales; incluso, el concepto “plataforma electoral” aparece sólo una vez en todo el documento para exponer: “Serán funciones de la Asamblea de Base: I. Contribuir en la elaboración de la plataforma electoral en los procesos locales, municipales y federales;” (Art. 68). La contribución a que se refiere la norma es posible que sea con el Comité Directivo correspondiente, pues las plataformas electorales del PRD que se analizan en esta tesis están signadas por el presidente del Comité Directivo Estatal. En cambio, en la plataforma presentada por este instituto para las elecciones de 2003 esto ya no sucede. La modificación se debe a la vigencia de nuevos estatutos.

El estatuto del PRD aprobado por el VI Congreso Nacional y reformado por el VII celebrado en mayo de 2002 prevé ya las instancias facultadas para aprobar las plataformas electorales. Al igual que los otros partidos, la atribución recae en los Consejos Políticos correspondientes. Los Consejos Estatales del PRD no tienen una composición muy clara, pues “se integra por el número de consejerías que determine el reglamento emitido por el Consejo Nacional...”, pero en todo caso una parte de los legisladores locales y el presidente y el secretario general estatal son parte del mismo, además de las consejerías nacionales electas en el Congreso Nacional con residencia en el estado (Art. 8, No. 1 y 2).

En los tres partidos, la integración de los Consejos es predominantemente la vanguardia del partido, integrada por la clase dirigente del partido y por los poseedores de cargos públicos pertenecientes al mismo. En los tres casos, los consejos son quienes ahora aprueban las plataformas electorales, sin determinarse quién la elabora. De la misma

manera, en los tres institutos se hace alusión a que los militantes del partido que tienen cargo público están obligados a apegarse a los documentos del partido y a la *plataforma electoral* correspondiente.

Así, los partidos y sus integrantes normativamente adoptan mayor sensibilidad en su tarea representativa. No obstante, los partidos (y la clase política en general) son considerados organizaciones que no han cumplido con las demandas y necesidades de la sociedad. De ahí la importancia de revisar la función de representación que cumplen los partidos al interior del Poder Legislativo, órgano del Estado transformado ya en centro de las decisiones políticas para la sociedad sonorense.

Ahora, el debate parlamentario se torna sobre el fondo y sobre la forma; es decir, busca atender la problemática social sin descuidar la propiamente política. El trabajo legislativo se construye con autonomía, pero sin aislamiento; esto es, con autonomía de los otros poderes y de la sociedad, pero sin aislamiento de los otros poderes ni de la sociedad.

Los partidos políticos, y el sistema de partidos en general, están obligados a adaptarse para afrontar una sociedad plural y diversa. Su transformación requiere esencialmente ofrecer *capacidad de respuesta* a las demandas de la ciudadanía y *rendición de cuentas* del gobierno ante los electores.

4. La organización del Congreso y de los trabajos legislativos.

Antes de entrar en el análisis empírico conviene revisar el marco de organización del Congreso. En junio de 1971 entra en vigor el Reglamento del Funcionamiento y Gobierno Interior del Congreso del Estado de Sonora (ReFGICES) que deroga el de mayo de 1921. Desde entonces, dicho reglamento no ha sufrido cambio alguno y fue la norma

máxima para el gobierno interior del Congreso hasta 1998, año que se expidió la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sonora (LOCES).

El ReFGICES es un reglamento diseñado para operar bajo un esquema de dominación monopartidista en la integración del Congreso. A pesar de los cambios en el sistema electoral, principalmente por la introducción del principio de representación proporcional en 1977, que altera sustancialmente la composición del Congreso al empezar a tener presencia de la oposición, el reglamento no tiene alteración alguna, y las cargas de trabajo, de dirección y asignación de responsabilidades permanecen en manos del PRI, hasta en tanto conserva la mayoría absoluta.

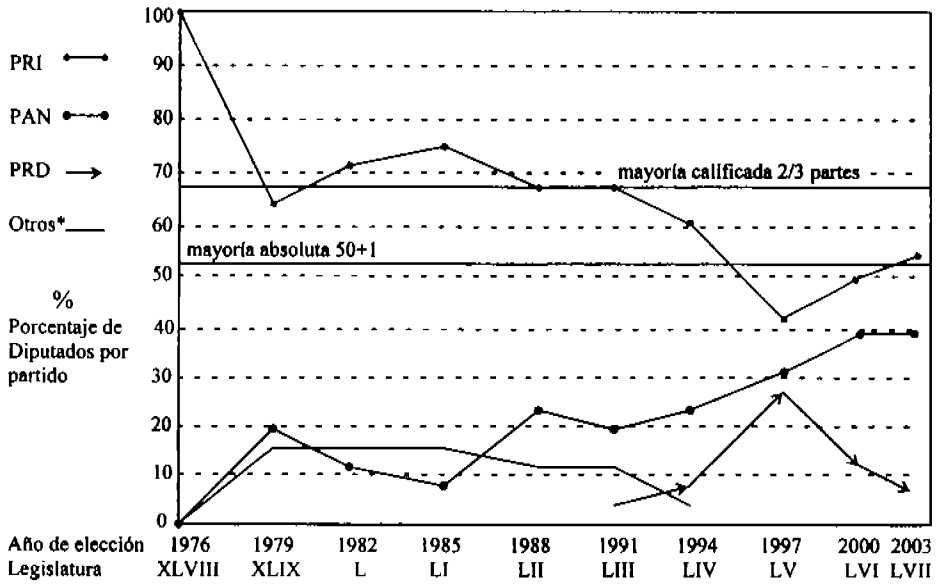
No obstante, mientras la representación proporcional permite el ingreso de los partidos de oposición al congreso, el régimen priísta se encarga de cortar paso a la oposición panista en el terreno electoral de mayoría relativa. En la elección de 1979, la reforma electoral se inaugura en Sonora con 15 distritos de mayoría y 5 de representación proporcional, en la cual el PRI pierde la mayoría calificada. No obstante, el hecho no trasciende, puesto que el PRI tiene a su favor suficiente oposición externa que le puede ser leal en el momento de las votaciones en el congreso, como son los partidos "satélite".

Sin embargo, en la elección de 1982 se modifica la división territorial para establecer 18 distritos de mayoría y se aumenta uno de representación proporcional, con lo cual el PRI recupera la mayoría calificada en el Congreso del estado, mientras que la llamada verdadera oposición, la panista, desciende su porcentaje de escaños, incluso en uno menor al de los partidos satélite en su conjunto.

El PRI puede conservar su predominio en el Congreso, con mayoría calificada hasta 1994, y con mayoría absoluta hasta 1997 (Grafica II.1). Sin embargo, cabe señalar que puede eficazmente obtener mayoría calificada hasta 1997, sumando los votos del Partido

del Trabajo (PT) a sus votaciones. Esto es posible, toda vez que el PT es un partido que no cuenta con la fuerza electoral suficiente, a corto y mediano plazo, para ambicionar la gubernatura. Por lo tanto, encuentra incentivos para cooperar con el régimen y con el PRI, en tanto que ello constituya una estrategia de crecimiento o supervivencia partidista (Lujambio, 2002a: 218).

GRAFICA II.1
Composición por partidos del Congreso de Sonora
1976-2003



Diputados de (mr)	11	15	18	18	18	18	21	21	21	21
Diputados de (rp)	0	5	6	6	9	9	12	12	12	10
Total de diputados	11	20	24	24	27	27	33	33	33	31

* "Otros", está conformado por los partidos llamados "satélite", que a lo más alcanzan dos diputaciones individualmente, ellos son: PARM, PPS, PSUM, PMS, PST, PFCRN, PRT, PDM y PT los cuales dejan de tener representación en el Congreso local a partir de las elecciones de 1997.
Fuente: el autor con base en datos del Consejo Estatal Electoral, de Reynoso (1990) y de Almada y José Medina (2001).

No así, esta no es la situación con la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en las elecciones de 1997. Los resultados de estos comicios obligan al PRI a consensar todas sus

propuestas en el Congreso y los incentivos para la cooperación desaparecen, puesto que la integración del Congreso es tal que los tres partidos que obtienen escaños poseen la fuerza electoral suficiente como para disputar realmente el cargo del ejecutivo, como de hecho sucedió en estas elecciones concurrentes. No obstante, apostar a la parálisis legislativa resulta inconveniente, pues restan 6 años para competir nuevamente por el cargo del ejecutivo y, además, una elección intermedia la cual deben trabajar y anticipar los partidos. Antes bien es necesario privilegiar los acuerdos que impulse el trabajo legislativo y en esa medida responder a los planteamientos de campaña hechos a la ciudadanía.

Estas condiciones posibilitan que el Reglamento que rige al Congreso permanezca inalterado por más de dos décadas sin incorporar reformas para la inclusión de los partidos de oposición en las estructuras de decisión del Poder Legislativo.²⁹ Así, la oposición queda constreñida sólo a la denuncia o exposición de hechos sin poder incidir determinadamente en las tareas de la legislatura.

Según las reglas que rigen el funcionamiento y gobierno interior, la mesa directiva es el máximo órgano de control político y administrativo del Congreso; pero lo es más el presidente de la mesa directiva. Al presidente se reserva la facultad de determinar las comisiones, sus integrantes y el presidente de las mismas (art. 51 y 53). El presidente de la mesa determina los asuntos que deban someterse a discusión, así como es el responsable de dar curso a los oficios y escritos que se reciban (art. 16, fracc. II y III). Para este efecto, el presidente de la mesa cuenta con un Oficial Mayor bajo su dirección inmediata, el cual apoya el manejo de documentos y demás funciones administrativas del Congreso (art. 123).

No obstante que el Oficial Mayor es designado y removido libremente por la legislatura en cuestión (art. 122), el predominio del PRI en el Congreso durante décadas no

²⁹ Véase Lujambio (2002b: 346)

tiene inconveniente en nombrar a quien desee y con ello manipular la documentación bajo las órdenes del presidente de la mesa directiva del Congreso. Así, el presidente de la mesa puede manipular la agenda legislativa y decidir con qué asuntos se da cuenta a la asamblea y con cuáles no. Si este filtro no resulta suficiente, de cualquier modo es el presidente quien tiene todas las atribuciones de procedimiento antes señaladas para trabar un asunto que el régimen priísta no quiera tratar o discutir.

Por otro lado, normativamente es posible que algunos miembros de la oposición puedan acceder a la conformación de la mesa directiva (art. 14) y sea éste un órgano plural, pero, desde luego resulta obvio que la aplastante mayoría del PRI no lo permita, pues no tendría caso colocar elementos incómodos al funcionamiento lineal de los asuntos en el congreso. Si así fuera, al final la diputación priísta termina alineándose al dictado del partido y del régimen. De este modo, el presidente de la mesa directiva se convierte en el único actor que puede determinar todas las cuestiones fundamentales y de procedimiento dentro del Congreso, mientras que la oposición queda relegada sólo a reclamar verbalmente los dictados de la presidencia (art. 17).

Sólo la pérdida de la mayoría absoluta permite el derrumbe de la conducción autoritaria de los asuntos en el Congreso. La LV legislatura (1997-2000) se encarga de elaborar la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sonora (LOCES) y con ella da paso a la pluralidad en la integración de los órganos internos de la asamblea. Por ejemplo, para la integración de la mesa directiva se da preferencia a la composición plural representada en el Congreso (art. 48). Con la LOCES se deja prácticamente intactas las facultades del presidente de la mesa directiva, excepto por la facultad de nombrar las comisiones, las

cuales son propuestas por la recién instituida Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), a través de un procedimiento rigurosamente necesario.³⁰

La CRICP se convierte en el órgano de gobierno del Congreso con facultades para coordinar el ejercicio de las funciones legislativas y políticas, mientras que deja las propiamente administrativas a la mesa directiva. Además, la CRICP es un órgano eminentemente plural al admitir en su seno a dos diputados de cada grupo parlamentario acreditado (art. 95 y 98). Cada fracción parlamentaria tiene voto ponderado en relación directa al número de diputados que representa; la presidencia de la Comisión es rotativa entre sus miembros y los turnos son, de mayor a menor, en relación con la representación de cada grupo parlamentario (art. 97 y 99). Por otra parte, el Oficial Mayor ya no depende sólo de la presidencia de la mesa directiva sino ahora también de la CRICP.

Se institucionaliza también la existencia de los Grupos Parlamentarios (GP) como corrientes políticas y de opinión que facilitan la participación de los diputados en las tareas y atribuciones legislativas. Así los GP y la CRICP se convierten en los actores más importantes para el gobierno interior del Congreso tras la derrota de la mayoría absoluta del PRI en la LV legislatura.

En estas condiciones no queda más que revisar la actuación de los diputados en los dos contextos descritos: 1) el trabajo de la LIV legislatura (1994-1997) todavía con mayoría absoluta del PRI y bajo las normas del reglamento de 1971; 2) la actividad parlamentaria de la LV legislatura (1997-2000) y la LVI (2000-2003) sin mayoría de ningún partido y, bajo el esquema plural de la nueva Ley Orgánica y el reglamento citado en lo que no contradiga

³⁰ El artículo 79 de la LOCES dispone que: "Para la integración de las comisiones se atenderá necesariamente a la pluralidad de diputados existente en el Congreso. Los grupos parlamentarios tendrán derecho a presidir un número de comisiones directamente proporcional al número de sus integrantes, considerando la importancia de éstas".

a la misma. No obstante que la LOCES aparece a la mitad de la LV legislatura, desde el principio ésta cuenta con una comisión de las características de la CRICP, y es bajo este acuerdo que las comisiones se integran de manera plural, así como sus presidencias en número proporcional a la representación del grupo parlamentario y de acuerdo a la importancia de las mismas.

Capítulo III
LIV LEGISLATURA (1994-1997): LA MAYORÍA ABSOLUTA

Este capítulo aborda el análisis de las plataformas electorales presentadas por el PRI, PAN y PRD en Sonora para el proceso electoral de 1994. Con ello, se pretende establecer su correspondencia con el trabajo legislativo realizado por cada uno de los partidos que integran la LIV Legislatura. En primer lugar, se establecen los temas enfatizados por cada partido en su plataforma electoral para, posteriormente, contrastarlos con las iniciativas presentadas por cada uno de ellos ante el Congreso del estado. Finalmente, se da cuenta de su índice de aprobación, a fin de constatar que la presentación de iniciativas no sea sólo un recurso con el propósito de aumentar estadísticamente su trabajo, sino también para cumplir la oferta de campaña votada por sus electores.

1. El trabajo parlamentario del PRI y de su gobierno.

Antes de analizar el desempeño legislativo del PRI conviene señalar un hecho. La plataforma electoral que éste presentó para los comicios de 1994 no tiene un origen local. Por el contrario, es la misma plataforma utilizada para las elecciones federales, la cual,

según se indica en su presentación,¹ recoge e integra las propuestas locales. Normativamente, el hecho podría suponer incongruencia, toda vez que rompe con los principios constitucionales de organización federal, lo cual niega autonomía, independencia y particularidad a los problemas y soluciones para la entidad federativa.

La organización federal de un gobierno implica cierta autonomía de sus estados integrantes. Estos gozan, en principio, de independencia respecto de los poderes federales, en tanto sus disposiciones no contravengan la Constitución general. De ahí que por oposición a los "territorios" de un "estado centralista", los estados integrantes de una república federal deciden por sí mismos sus asuntos internos; además, en el caso de un país de grandes dimensiones territoriales como México, las condiciones sociales, políticas, económicas, ambientales, etcétera, no son las mismas en cada uno de los estados, los cuales requieren atención específica, lo que inhibe que sus requerimientos puedan quedar contenidos en un documento de carácter nacional. De ser así, la representación política ejercida por los representantes locales pierde peso o relevancia, y el esquema de organización federal se vuelve puramente formal.

Por otro lado, el patrón comentado es signo también del grado de centralidad de las decisiones políticas del régimen vigente. Si como piensa Mauricio Herrera (1999: 21; Cfr. Duverger 1957: 85), el federalismo está relacionado con la democracia, e incluso es un precedente para ella, entonces México, y más todavía Sonora, padecen ausencia de democracia. La presentación de la plataforma electoral nacional del PRI en el estado para los comicios concurrentes de 1994 pone de manifiesto, por una parte, la injerencia de las autoridades centrales del partido en el ámbito local; por otra, denota, sobretodo, la ausencia

¹ "Presentación" de la *Plataforma Electoral del PRI* registrada en el Consejo Estatal Electoral (CEE) de Sonora para las elecciones de 1994.

de compromiso de los competidores priístas locales, lo que permite suponer la poca importancia que en ese momento se otorga a los asuntos específicos de la entidad.

Ahora bien, incluso si se admite que las plataformas electorales no son un documento vinculatorio para los legisladores frente a sus electores, la plataforma del PRI constituye un caso especial que la diferencia de sus competidores. Así, ésta no puede evaluarse de acuerdo a los énfasis puestos en determinados temas, ya que las propuestas no guardan relación directa con las necesidades de Sonora. Por esta razón, puede pensarse que los énfasis que en ella se contienen pierden relevancia y que, en todo caso, son los temas de interés nacional y no local los que prevalecen.

De esta manera, los temas incorporados en la tabla III.1 se seleccionaron de acuerdo con los temas enfatizados por el PAN y el PRD; es decir, cada tema que aparece en dicha tabla corresponde a los énfasis del PAN o del PRD o bien, de ambos (anexo 1), lo que supone la posibilidad de tratarlos una vez instalada la legislatura. Sin embargo, la Legislatura en cuestión, LIV, se constituye con una mayoría absoluta del PRI, lo que le permite actuar sin el apoyo de ninguno de los otros dos partidos para decidir los temas para la agenda legislativa.

TABLA III.1
Temas seleccionados de la Plataforma Electoral del PRI*
presentada al CEE de Sonora para las elecciones de 1994

Agenda	Tema	Referencia al tema
Reforma Democrática	Instituciones y procedimientos electorales	Aliento moral a procesos electorales limpios.
	Equilibrio de poderes y rendición de cuentas	Fortalecer la vida interna del Congreso en sus normas y procesos, comisiones y pluralidad, para hacer efectiva la división de poderes.
	Representación y capacidad de respuesta	Aliento a participar corresponsablemente.
	Municipio	Fortalecerlo aumentando su autonomía.

Reforma Económica	Gasto Público	Impulso al gasto público.
	Política de Mercado	Fomento al ahorro y alentar la inversión privada de efecto social.
Reforma Social	Agricultura	Seguridad en la tenencia de la tierra y los apoyos al productor.
	Capacitación y empleo	Promoción de la capacitación y bienestar del trabajador.
	Medio ambiente	Reforma para mejorar el cuidado del ambiente.
	Educación	Ampliamente tratado con énfasis financiero.
	Mujeres	Impulso a su desarrollo.
	Vivienda	Impulso a su adquisición.

* Se refiere a la Plataforma Electoral Nacional.

Fuente: el autor con base en la Plataforma Electoral del PRI presentada al CEE para las elecciones de 1994.

Tal como aparece en la tabla III.1, las propuestas del PRI, que no pueden ser en este caso más que de carácter general, facilitan la negociación a la hora de realizar el trabajo legislativo y, con ello, la congruencia entre lo que el partido propone en su plataforma electoral y lo que hace como parte de su quehacer en el Congreso. La propuesta electoral queda plasmada de manera general en lo que (qué tema) el partido desea poner en el debate legislativo. Así, la correspondencia entre los temas electorales enfatizados y las iniciativas promovidas por el PRI o por el ejecutivo local puede observarse en la siguiente tabla.

La tabla III.2 muestra los 12 temas electorales del PRI, así como los siete de ellos abordados en la legislatura con las iniciativas presentadas por sus representantes. Éste dato indica que el número de temas promovidos en el Congreso supera el 50% de los mismos. En este sentido, este hecho puede considerarse como un índice significativo en términos de cumplimiento con el electorado; más aún, si se observa que todas las iniciativas son aprobadas. Esto no resulta extraño si se recuerda que la Legislatura está integrada por una mayoría priísta, y que ésta se disciplina al ejecutivo.²

² El 100% de las iniciativas de reforma o de ley son presentadas en realidad no por el PRI sino por el ejecutivo estatal que pertenece al PRI; es decir, del total de iniciativas presentadas a la LIV legislatura ninguna pertenece al Grupo Parlamentario del PRI o de alguno de sus diputados, pero sí son votadas aprobatoriamente por todos ellos. Éste puede ser un indicador para analizar la disciplina o cohesión del Grupo Parlamentario del PRI; pero el objetivo de esta tesis no alcanza tal empresa, sino para posterior investigación.

TABLA III.2
Iniciativas de ley y de reforma que presenta el PRI a la LIV legislatura
en relación con los temas enfatizados en su plataforma electoral de 1994

Tema	Iniciativa	Resultado
Instituciones y procedimientos electorales	-Ley que reforma, deroga y adiciona la Constitución Política de Sonora en % de votación para registro partido.	Aprobado
	-Código Estatal <i>Electoral</i> para el Estado de Sonora.	Aprobado
Equilibrio de poderes y rendición de cuentas	-Ley que reforma la Constitución Política de Sonora en materia <i>judicial</i> y <i>responsabilidad de servidores públicos</i> .	Aprobado
Representación y capacidad de respuesta		
Municipio	-Decreto que reforma, deroga y adiciona la <i>Ley de Seguridad Pública</i> , la <i>Ley Orgánica de Administración Municipal</i> y la <i>Ley de Tránsito</i> para el Estado de Sonora.	Aprobado
	-Decreto que reforma el artículo 19 de la <i>Ley Orgánica de Administración Municipal</i> .	Aprobado
	-Decreto que reforma la fracción XX del artículo 79 de la Constitución Política de Sonora. (<i>Policía Municipal</i>)	Aprobado
	-Decreto que reforma y adiciona la <i>Ley que regula la Prestación de diversos Servicios Públicos Municipales</i> .	Aprobado
Gasto Público	-Decreto que reforma y adiciona la <i>Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público</i> .	Aprobado
	- <i>Ley de Deuda Pública</i> del Estado de Sonora.	Aprobado
Política de Mercado		
Agricultura		
Capacitación y empleo		
Medio ambiente	-Decreto que reforma y adiciona la <i>Ley de Desarrollo Urbano</i> para el Estado de Sonora en materia de <i>ecología</i> .	Aprobado
	-Decreto que crea el Instituto del <i>Medio Ambiente</i> y el <i>Desarrollo Sustentable</i> del Estado de Sonora.	Aprobado
Educación	-Ley que reforma la Constitución Política de Sonora en materia de <i>educación</i> .	Aprobado
	- <i>Ley de Educación</i> para el Estado de Sonora.	Aprobado
	-Decreto que adiciona la <i>Ley del Servicio Civil</i> para el Estado de Sonora, en materia de <i>educación</i> .	Aprobado
	-Decreto que reforma, deroga y adiciona la <i>Ley que crea el Colegio de Bachilleres</i> del Estado de Sonora.	Aprobado
Mujeres		
Vivienda	-Ley que crea el Instituto <i>Municipal Promotor de la Vivienda</i> para el Estado de Sonora.	Aprobado

Fuente: el autor con base en la Plataforma Electoral del PRI presentada al CEE para las elecciones de 1994 en Sonora y Libro de Actas de la LIV legislatura del Congreso del Estado de Sonora.

La tabla III.2 también muestra el trabajo legislativo del PRI en las tres agendas electorales apuntadas en la tabla III.1. Esto permite suponer la promoción integral de los asuntos estatales. Ahora bien, puesto que el ejecutivo es el autor de todas las iniciativas y

que desde su cargo tiene una visión integral de los problemas y soluciones para el estado este dato parece natural. Además, ese poder cuenta con la seguridad de que todas sus iniciativas serán aprobadas sin mayor trámite.³

A pesar de que el número de temas promovidos por el PRI apenas cruza el umbral del 50% de sus temas electorales, la importancia de ellos no es menor. No tienen la misma jerarquía las modificaciones incorporadas a la Constitución del estado que la modificación de una ley ordinaria. Tampoco es igual una ley electoral que una ley sobre parques públicos en un momento en que la transición política tiene lugar en el estado de Sonora.

La reforma electoral de 1996, por ejemplo, es objeto de un proceso de consulta pública.⁴ La iniciativa de reforma del ejecutivo, por otro lado, sorprende por lo avanzado de sus propuestas en algunos aspectos.⁵ No obstante, deja otros de no menor importancia intactos. Tal es el caso de la calificación de la elección de gobernador a cargo del Congreso, la limitación de prevenciones viables para controlar los gastos de campañas electorales, la falta de normas que regulen el tiempo de promoción de los partidos en los medios masivos de comunicación, la privación de una distritación que atienda a un número de votantes igual por distrito,⁶ la negativa a incluir figuras de participación ciudadana, como plebiscito y referéndum, entre otras.⁷

³ Otro indicador de la disciplina del PRI hacia el ejecutivo es el hecho de que las iniciativas presentadas por éste son aprobadas en no más de diez días entre el momento de la presentación y su aprobación, cuando no el mismo día. (anexo 4)

⁴ Ver Capítulo II.

⁵ *Ibidem*.

⁶ El diputado Héctor Larios argumenta en su intervención al respecto que "... en el estado hay 14 de los 21 distritos que tienen 6 veces menos el número de electores que en los distritos mayores, esto permite que un partido que pudiera ganar en esos 14 distritos con un porcentaje total de votación en el estado cercana al 20% pudiera tener la mayoría en el Congreso y esto no contribuye a una integración equitativa del congreso y plural." (LIV legislatura (1994-1997), *Diario de los debates*, 20 junio 1996: 44)

⁷ El saldo de estas ausencias ya se manifestó en las recientes elecciones del pasado 6 de julio de 2003. Los resultados electorales de la elección para gobernador, con apenas una diferencia de 1% del PRI por encima del PAN, hacen de la calificación de la elección un asunto realmente complicado, que sólo apuesta al acuerdo entre las fracciones parlamentarias en el congreso y no a la imparcialidad de un organismo ciudadano. La

La reforma electoral, por cierto, contó con el aval del coordinador del grupo parlamentario del PAN, a pesar de los cuestionamientos hechos por uno de sus diputados y de la negación de tres diputados panistas más a aprobar el texto puesto a consideración del pleno en la votación general del dictamen.⁸ Ciertamente, cabe recordar que la reforma votada queda por debajo de los avances que su homóloga en el nivel federal.

Dentro de la misma agenda democrática, incluida en la plataforma electoral priísta, encontramos otra reforma no menos importante: la reforma del Poder Judicial en el estado. Ésta aparece consagrada en el tema equilibrio de poderes en la tabla III.2. En su discusión, el patrón que predomina corresponde a un Congreso que cuenta con la mayoría de un partido que actúa de manera autoritaria: su grupo arrasa con los de oposición. Así, después de una larga discusión para aplazar el debate del dictamen, motivado por la solicitud de un diputado del PAN, éste es votado sin que medie debate en lo sustantivo.

Dicha reforma es incompleta al no incluir al Poder Legislativo como parte esencial en la designación de los titulares del Poder Judicial. En cambio, se busca que la facultad de nombramiento no recaiga sólo en el gobernador sino también en los diputados mediante una terna propuesta por el ejecutivo. Ciertamente, el Congreso tiene a su cargo (Art. 113 de la Constitución Política de Sonora) la facultad de aprobar los *nombramientos hechos* por el ejecutivo, pero ello no le da una participación sustantiva al mismo, máxime si se trata de un Congreso con mayoría del mismo partido al del gobierno y disciplinado al mismo.

Constitución Política de Sonora dispone que para que el congreso pueda abrir sus sesiones y ejercer su encargo requiere la concurrencia de las dos terceras partes del número total de sus miembros. (Art. 36) Por la integración de la correspondiente legislatura (2000-2003) es necesario que las tres fracciones parlamentarias (PRI, PAN y PRD) atiendan el llamado a la sesión extraordinaria para la calificación de la elección a gobernador, pues de lo contrario, la sesión no podrá abrirse ni mucho menos ejercer su encargo. Por fortuna, esta disposición ya ha sido modificada con la transferencia de la facultad al CEE, pero ya no aplica para esta elección.

⁸ Al respecto, cabe decir que las votaciones en lo particular de los artículos reservados también fueron desprovistas de unanimidad por una parte de la fracción panista en el congreso.

Finalmente, y no sin serias irregularidades, la reforma pasa con los votos en contra de la fracción del PAN. En este sentido, el diputado Larios (PAN) señala que la votación realizada apenas alcanza 21 votos, y que, por lo tanto, al faltar un voto para completar las 2/3 partes necesarias para reformar la constitución, la modificación no procede. La transcripción de la discusión en el diario de los debates parece incompleta. Sin embargo, se percibe la imposición de una dinámica autoritaria en el Congreso, cuando menos, para cumplir con las reglas incluidas en el reglamento interno, toda vez que los votos debieron ser contados nuevamente (Art. 95 del ReFGICES).

Desde esta perspectiva puede decirse que estos casos muestran la ausencia de la representación democrática. No obstante, la reforma democrática está presente tanto en la plataforma del PRI, como en su actividad legislativa. Pero, el comportamiento real del partido parece pues incongruente; esto es, el sentido de las reformas promovidas por el ejecutivo y su defensa por parte del grupo parlamentario del PRI no corresponde a los planteamientos incorporados en la plataforma electoral de 1994 (Tabla III.1).

De igual manera, el PRI parece consistente también con su oferta social y económica, visto el número de iniciativas que promueve su gobierno en este campo y, sobre todo, su capacidad para lograr las aprobaciones correspondientes. Sin embargo, esta apreciación sólo puede ser formal, pues las discusiones correspondientes entre la oposición y este partido no se integran en los distintos proyectos de ley aprobados por el pleno, sino que estos son sancionados sólo por el PRI dada su mayoría absoluta en el Congreso, lo que debilita su congruencia sustantiva.

En suma, puede afirmarse que la dinámica autoritaria de la LIV legislatura anula la participación de la oposición en el Congreso. En consecuencia, ésta queda reducida a mera observadora del proceso político que tiene lugar en el órgano, mientras su esfuerzo de

denunciar las imposiciones del grupo parlamentario mayor no tiene incidencia en las decisiones finales del Congreso.

2. La iniciativa parlamentaria del PAN

La plataforma electoral del PAN para los comicios estatales de 1994 sí tiene, a diferencia de la del PRI, un origen local, al menos aparente. La especificidad y la cantidad de las acciones que el PAN propone realizar por cada tema enfatizado es bastante amplia (Tabla III.3), lo que no supone su cumplimiento, como se vió en el capítulo primero. Por ejemplo, en su agenda electoral de reforma democrática, el PAN ofrece una lista detallada de modificaciones relativas al tema “equilibrio de poderes y rendición de cuentas”. Así, la promoción de las instituciones democráticas es un rasgo característico de Acción Nacional. No ocurre lo mismo, sin embargo, con las acciones correspondientes al tema “instituciones y procedimientos electorales”.

Probablemente, el PAN piensa dejar abierta la discusión del tema electoral, o quizá, no consideran importante abordar la reforma del estado por esta vía sino mediante el fortalecimiento de algunos órganos de gobierno. Por lo tanto, su énfasis es mayor en el tema de “equilibrio de poderes”; es decir, tal vez procura que desde las instituciones establecidas se elimine el exceso de poder atribuido a ciertos órganos del estado mediante su traspaso a otros, o bien, idear nuevas instituciones políticas que alberguen dichos poderes.

La autonomía municipal es un tema no menos importante, que el PAN promueve reiteradamente y que da cuenta de la estrategia del partido para impulsar las reformas desde dentro. A lo largo de las tres legislaturas estudiadas, el PAN es acaso el que muestra más consistencia. La recuperación de la autonomía y las facultades municipales aparece pues

con gran puntualidad en la plataforma electoral del partido, mientras que en el caso del PRI y del PRD, el asunto es apenas un enunciado de buenas intenciones.

TABLA III.3
Temas enfatizados en la Plataforma Electoral del PAN
presentada al CEE de Sonora para las elecciones de 1994

Agenda	Tema	Propuesta
Reforma Democrática	Instituciones y procedimientos electorales	-Instituir la organización y vigilancia de los procesos electorales a cargo de ciudadanos y partidos. -Respeto absoluto al voto ciudadano.
	Equilibrio de poderes y rendición de cuentas	-Establecer normas que permitan la efectiva fiscalización del gasto público del ejecutivo por parte del legislativo. -Legislar para que los planes estatales de desarrollo se aprueben por el Congreso y se finque responsabilidad por incumplimiento. -Instituir el acceso de todos los diputados a las actividades de la Contaduría Mayor de Hacienda. -Desaparecer y trasladar las facultades y recursos de la Secretaría de la Contraloría a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso. -Reformas para que el Congreso nombre y reciba cuentas del presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. -Crear la Ley Orgánica del Congreso del estado y modificar y actualizar el reglamento interior que permita a los diputados toda la información y apoyo técnico que requieran. -Regulación detallada de las comparecencias de los funcionarios públicos al Congreso, bajo pena de responsabilidad política y penal en caso de falsedad de declaraciones. -Reglamentar la autonomía de las comisiones del Congreso para su libre iniciativa de investigación en los asuntos de interés público. -Reformar el marco jurídico que regula la responsabilidad de los servidores públicos para que se tenga plena certeza de que tendrá que responder ante el Congreso de sus actos. -Reubicar los tribunales u organismos gubernamentales que tengan función jurisdiccional en el Poder Judicial Local. -Separar las funciones del Ministerio Público como representante social e instituir un "abogado del estado" como representante de éste en los pleitos que sea parte. -Legislar para que el Procurador General del Estado sea electo en votación popular y directa, y forme parte del Poder Judicial. -Garantizar la inamovilidad a los magistrados, jueces y secretarios.
	Representación y capacidad de respuesta	-Instituir la iniciativa, la recusación y el referéndum popular como medios de decisión de los ciudadanos en los asuntos que le afectan. -Promover la participación comunitaria organizada como medio para resolver y alcanzar los propósitos de su comunidad. -Asesorar y apoyar a los grupos formales e informales de la comunidad en la gestión y tramitación de obras en su beneficio. -Instituir la participación de los diversos grupos organizados de la sociedad sonorense en la elaboración de los planes de desarrollo estatal y la jerarquización de proyectos, así como sus presupuestos.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

	Municipio	<ul style="list-style-type: none"> -Modificar la legislación estatal actual con el propósito de que los municipios puedan impugnar leyes o actos de autoridades estatales. -Establecer fuentes propias de ingresos y participaciones definidas de los tributos del estado. -Recuperar sus facultades en materia de suministro de agua potable y transporte urbano y suburbano. -Eliminar el ejercicio presupuestal que hace el estado a nombre de los municipios por concepto de participaciones federales. -Recuperar la facultad de nombrar al jefe de policía.
Reforma Económica	Gasto Público	<ul style="list-style-type: none"> -Presupuesto privilegiado para obras, acciones y servicios rurales. -Presupuesto para ampliar las vías de comunicación terrestre vecinal, y telefónica y telegráfica en la zona serrana. -Destinar recursos abundantes para la investigación agropecuaria y acuícola.
	Política de Mercado	<ul style="list-style-type: none"> -Reducción de la empresa paraestatal y desburocratización de sus procedimientos a través del desregulamiento de trámites. -Combatir los monopolios y cualquier actividad que atente contra la libertad de la actividad industrial y comercial. -Fomentar el desarrollo de tecnología propia para no depender del extranjero y como mecanismo de generación interna de empleo.
	Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> -Estimular y capacitar al productor para su desarrollo técnico y tecnológico. -Rediseñar los esquemas de financiamiento de apoyos al productor sin intermediarios y con un tipo de interés conveniente. -Fomentar las asociaciones independientes para la producción, industrialización, transportación y comercialización de los productos y la adquisición de insumos, maquinaria y financiación. -Redocumentar la deuda. -Fomentar la asociación de vecinos rurales para la generación de energía alternativa, así como su conducción y suministro local.
	Industria y comercio	<ul style="list-style-type: none"> -Difusión de la disponibilidad de recursos para el desarrollo industrial a través de un instituto autónomo creado para tal fin. -Propiciar la preparación e investigación técnica para el desarrollo industrial. -Promover la pequeña y mediana industria y procurar la creación de mecanismos ágiles de comercialización. -Fomentar las cooperativas de producción y apoyarlas con asistencia técnica y financiera y con canales de comercialización.
	Comunicación y transporte	<ul style="list-style-type: none"> -Ampliar la comunicación a través de la construcción de caminos vecinales, y redes telefónicas y telegráficas principalmente rurales. -Trasladar la facultad de otorgar concesiones de transporte urbano al ayto. -Promover la creación de empresas tripartitas con la participación de trabajadores del transporte, público en general y gobierno municipal para evitar el monopolio del transporte urbano.
Reforma Social	Capacitación y empleo	<ul style="list-style-type: none"> -Capacitar para el trabajo a los estudiantes de secundaria y educación media, adultos y, mujeres de las comunidades rurales. -Estimular a los jóvenes a las actividades artesanales y técnicas. -Fomentar la participación de los trabajadores en la planeación y toma de decisiones, organización del trabajo y particularmente en las utilidades y su seguridad laboral y social. -Proteger los derechos de los trabajadores públicos a través del servicio público de carrera (por oposición) y salarios suficientes. -Garantizar las fuentes de trabajo a través de la existencia de sindicatos y organizaciones libres y autónomas. Además ubicar las maquiladoras, como medida emergente, en zonas de desempleo.
	Medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> -Promover un Programa Estatal de Ecología que prevenga y mejore la calidad de vida de las personas y conserve el entorno natural que los rodea. -Promover una educación y cultura ecológica. -Promover la reglamentación de los residuos industriales.

	Educación	<ul style="list-style-type: none"> -Impulsar el aspecto cultural propio, así como el deporte, la música y el arte como complementos de la educación integral. -Se pondrá énfasis en la educación de comunidades campesinas, trabajadoras, grupos marginados e indígenas. -Utilizar los medios masivos de comunicación para difundir valores cívicos. -Promover programa de apoyo para padres de familia en educación. -Apoyar la autonomía de todos los centros de educación superior. -Otorgar créditos a estudiantes para la realización de sus estudios.
--	-----------	---

Fuente: el autor con base en la Plataforma Electoral del PAN presentada al CEE para las elecciones de 1994.

En general, como se observa en la tabla III.3, el PAN presenta una plataforma muy detallada, lo que hace muy difícil su cumplimiento. Las propuestas incorporadas en su plataforma electoral se enfrentan, por otra parte, a un Congreso con mayoría priísta. El listado de propuestas incluido aquí no es exhaustivo. Por lo mismo, una iniciativa de ley presentada al Congreso puede no corresponder a una propuesta concreta, pero sí a uno de los temas enfatizados, lo que permite afirmar que su acción es congruente en términos de su correspondencia entre el decir y el hacer del partido. Los partidos, cabe recordar, no pueden prevenir *ex ante* absolutamente todas las necesidades de la ciudadanía para llevar a cabo las acciones de gobierno. Las circunstancias pueden cambiar debido a factores externos, lo que hace que los procesos políticos sean una labor de constante invención, creación y recreación, a fin de atender los requerimientos del momento. En este sentido, lo que se diga en la plataforma es sólo una muestra de las intenciones específicas del partido y de la orientación de los esfuerzos de sus legisladores.

Ahora bien, en su plataforma electoral el PAN hace énfasis en 12 temas, pero sólo aborda en la legislatura estudiada cuatro de ellos; lo que corresponde a sólo una tercera parte de los mismos (Tabla III.4). Al igual que con el PRI, si se toma en cuenta este índice cuantitativo, la conclusión es que el trabajo parlamentario del PAN no es consistente en la LIV Legislatura. Pero la conclusión no es definitiva.

El PAN prefiere abordar el tema electoral mientras da menor importancia a los relacionados con el “equilibrio de poderes”, lo cual es incongruente, porque sus propuestas en este tema en la plataforma presentada a los electores son abundantes. Como se dijo antes, sin embargo, las circunstancias del momento histórico son determinantes para decidir qué asuntos deben tener prioridad. El partido también presenta menos iniciativas en cuestiones relativas a la “autonomía municipal” y “la representación y la capacidad de respuesta”, aspectos contemplados dentro de la agenda democrática de la plataforma de la organización. Los asuntos relacionados con los temas de la agenda social y económica, por otro lado, están prácticamente ausentes de impulso del partido en la legislatura (Tabla III.4)

TABLA III.4
Iniciativas de ley y de reforma que presenta el PAN a la LIV legislatura en relación con los temas enfatizados en su plataforma electoral de 1994

Temá	Iniciativa	
Instituciones y procedimientos electorales	-Dictaminar el artículo 156, párrafo segundo, última parte, de la Constitución Política de Sonora referente a <i>vecindad y residencia</i> para los cargos de diputado y presidente municipal. -Ley que reforma el artículo 70, fracciones I y III de la Constitución Política de Sonora en los requisitos de <i>naturalidad y edad para ser gobernador</i> . -Ley <i>Electoral</i> para el Estado de Sonora. -Decreto que reforma el Código Estatal Electoral	Aprobado Negado Negado
Equilibrio de poderes y rendición de cuentas	-Legislar sobre la <i>toma de protesta, ausencia y renuncia del Procurador de Justicia</i> en el Estado. -Ley Orgánica del Poder Legislativo de Sonora.	Negado LV Leg.
Representación y cap. de resp. Municipio	-Decreto que autoriza a los municipios con Juntas de Conciliación facultades de <i>arbitraje para acercar los órganos de decisión a la ciudadanía</i> .	Negado
Gasto Público		
Política de Mercado		
Agricultura		
Industria y comercio		
Comunicación y transporte	-Decreto que reforma los artículos 9º, fracción XIII, 51 y 61 fracción IV de la Ley de <i>Transporte</i> .	
Capacitación y empleo		
Medio ambiente		
Educación		

Fuente: el autor con base en la Plataforma Electoral del PAN presentada al CEE para las elecciones de 1994 en Sonora, Libro de Actas y Diario de los Debates de la LIV legislatura del Congreso del Estado de Sonora.

Sus esfuerzos de legislar en los asuntos incluidos en la agenda democrática son evidentes. Se trata de una legislatura en la que este campo es prioritario. También de un partido que se esfuerza por contribuir con avances notables a la democratización. En fin, dado el contexto político en que sus acciones se desarrollan sobran motivos para impulsar una reforma democrática en Sonora.

Las propuestas electorales del PAN, sin embargo, superan con mucho el número de sus iniciativas en la LIV legislatura. Tampoco se observa mayor congruencia entre sus iniciativas y sus planteamientos incluidos en su plataforma electoral, mucho menos, si se considera el índice de aprobación de sus iniciativas, aunque esto, se entiende, es atribuible a su condición minoritaria en la legislatura.

Puede pensarse que el PAN considera poco trascendente plantear muchas iniciativas, si finalmente no serán aprobadas. La única que logra esta condición se refiere a una deficiencia en la redacción de uno de los artículos de la Constitución. Las relativas a aspectos sustantivos, en cambio, son desechadas por el PRI.

El tema "instituciones y procedimientos electorales" bien puede resumirse en la iniciativa de "*Ley Electoral* para el Estado de Sonora" presentada por el gobierno de este partido. Es válido decir que ésta abarca bastantes aspectos del tema. En este sentido, puede decirse que el PAN trata profundamente el tema electoral. Con ello, su propuesta incluida en la plataforma electoral es superada considerablemente por la acción legislativa de su grupo parlamentario. La iniciativa no prospera, sin embargo, pues es promovida apenas dos días antes de la presentación del dictamen al pleno de la iniciativa del Código Electoral turnada por el Gobernador. Así, el PAN queda constreñido al debate de sólo este texto.⁹

⁹ Una parte de la discusión y los elementos que se discuten son reproducidos en el apartado 1 de este Capítulo.

Cuatro meses después, sin embargo, el PAN presenta una iniciativa de reforma al Código Electoral apenas aprobado. Movidos por la reciente reforma electoral en el nivel federal, sus diputados pretenden adecuar el Código a lo previsto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). El resultado, no obstante, es otra vez negativo, principalmente al acusarse de extemporáneo por la mayoría priista.

El tema “equilibrio de poderes y rendición de cuentas” no es atendido por el PAN en la legislatura conforme lo supone su abundancia de propuestas electorales en la materia, pues presenta sólo dos iniciativas. Así, el partido promueve una iniciativa de “Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora” al final de la legislatura, pero ésta es atendida en la siguiente.

En el tema “representación y capacidad de respuesta”, el PAN promueve una reforma para facultar en materia de arbitraje a las Juntas de Conciliación, en aquellas que no tienen dicha facultad. Este dato, sin embargo, no permite apreciar un impulso decidido del partido en relación con el tema, lo que es más, puede afirmarse su desinterés, sobre todo, porque se trata de un ámbito que incide directamente en los intereses ciudadanos.

El PAN, por otra parte, no impulsa el tema municipal en la legislatura. La falta de iniciativas del partido en esta área es posible que se deba a la guarda de las reformas del artículo 115 de la Constitución Federal por parte del Congreso de la Unión, debido a que los arreglos del pacto federal restringen la libertad para reformar las disposiciones locales.

Por último, el PAN no presenta iniciativas relacionadas con las agendas económica y social. Esto se debe, tal vez a la creencia de que son tareas propias del gobierno y de que sin él o sin la mayoría en el congreso es imposible promover con éxito. Ello es cierto, pero el PAN pudo ser congruente, al menos formalmente, con la presentación de iniciativas y así evitar el costo político para su instituto y transferirlo al partido que obstruya la aprobación

de sus iniciativas. No sucede así. Prefiere combatir las iniciativas del partido oficial y, en esa medida, tratar de incidir en las decisiones del Congreso.

3. La intervención del PRD en la discusión parlamentaria

A seis años de su conformación, el PRD se coloca como la tercera fuerza política en Sonora. En 1994, las prioridades del partido incluidas en su plataforma electoral se concentran en las reformas económicas y sociales. Por el contrario, su oferta para la reforma democrática carece de propuestas que robustezcan los esfuerzos del partido en esta agenda electoral, excepto por lo relacionado con el tema "representación y capacidad de respuesta". No obstante, los temas de la agenda democrática incluidos en la tabla III.5 son expuestos con énfasis en la plataforma electoral de este partido, debido a la posición principal que se les concede en ella.¹⁰

TABLA III.5
Temas enfatizados en la Plataforma Electoral del PRD
presentada al CEE de Sonora para las elecciones de 1994

Área	Temas	Enfatización
Reforma Democrática	Instituciones y procedimientos electorales	-Respeto absoluto al voto ciudadano
	Equilibrio de poderes y rendición de cuentas	-Énfasis en el respeto a la división de poderes, sin ningún contenido concreto
	Representación y capacidad de respuesta	-Instituir la iniciativa, la recusación y el referéndum popular como medios de decisión de los ciudadanos en los asuntos que le afectan. -Promover la participación comunitaria organizada como medio para resolver y alcanzar los propósitos de su comunidad. -Asesorar y apoyar a los grupos formales e informales de la comunidad en la gestión y tramitación de obras en su beneficio. -Instituir la participación de los diversos grupos organizados de la sociedad sonorense en la elaboración de los planes de desarrollo estatal y la jerarquización de proyectos, así como sus presupuestos.
	Municipio	-Énfasis en la autonomía municipal, sin ningún contenido concreto

¹⁰ De cualquier modo, recuérdese que las iniciativas presentadas a la legislatura pueden rebasar el contenido de las propuestas, pues la congruencia está medida en función del tema enfatizado.

Reforma Económica	Gasto Público	<ul style="list-style-type: none"> -Presupuesto privilegiado para obras, acciones y servicios rurales. -Destinar recursos abundantes para la investigación agropecuaria y acuicola. -Asignar mayor presupuesto del estado para salud y demanda a la federación de mayores partidas para el sector. -Pugna por un aumento en educación, ciencia y tecnología, salud, protección y seguridad social. -Destinar recursos presupuestarios a los ancianos.
	Política de Mercado	<ul style="list-style-type: none"> -Establecer incentivos fiscales a las microempresas que emplean a lo máximo a 10 personas o a mayores de 60 años y, en general a toda la pequeña empresa como acceso del trabajador a la propiedad. -Estimular al sector empresarial para la generación de artículos de primera necesidad para el consumo interior estatal y nacional. -Promover canales de comercialización directa de los productores con los consumidores y se evite el intermediarismo y especulación.
	Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> -Estimular y capacitar al productor para su desarrollo técnico y tecnológico. -Rediseñar los esquemas de financiamiento de apoyos al productor sin intermediarios y con un tipo de interés conveniente. -Fomentar las asociaciones independientes para la producción, industrialización, transportación y comercialización de los productos y la adquisición de insumos, maquinaria y financiación.
Reforma Social	Capacitación y empleo	<ul style="list-style-type: none"> -Capacitar para el trabajo a los estudiantes de secundaria y educación media, adultos y, mujeres de las comunidades rurales. -Fomentar la participación de los trabajadores en la planeación y toma de decisiones, organización del trabajo y particularmente en las utilidades y su seguridad laboral y social. -Proteger los derechos de los trabajadores públicos a través del servicio público de carrera (por oposición) y salarios suficientes. -Garantizar las fuentes de trabajo a través de la existencia de sindicatos y organizaciones libres y autónomas. Además ubicar las maquiladoras, como medida emergente, en zonas de desempleo.
	Medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> -Promover un Programa Estatal de Ecología que prevenga y mejore la calidad de vida de las personas y conserve el entorno natural que los rodea, como una tarea de sociedad y gobierno. -Promover una educación y cultura ecológica. -Promover la reglamentación de los residuos industriales.
	Educación	<ul style="list-style-type: none"> -Apoyar la autonomía de todos los centros de educación superior.
	Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> -Garantizar plena igualdad entre el hombre y la mujer. -Crear condiciones para su incorporación al trabajo productivo. -Se combatirá el hostigamiento sexual, la violación y el maltrato. -Se impulsará su más amplia participación en la vida política y social.
	Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> -Garantizar la seguridad en la propiedad de la vivienda. -Apoyar la construcción de la vivienda. -Proveer de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado. -Elaboración de una ley para el arrendamiento de vivienda, con la participación de la población.

Fuente: el autor con base en la Plataforma Electoral del PRD presentada al CEE para las elecciones de 1994.

Con base en lo dicho y la orientación particular de cada una sus propuestas, la plataforma electoral del PRD es más adecuada para las tareas de un gobernador, puesto que sus propuestas se inclinan al impulso y promoción de las actividades gubernamentales, y menos a la reforma del sistema legal o constitucional de las mismas. Esto resulta

contradictorio dado que en el proceso electoral que es presentada dicha plataforma no hay elección para gobernador sino elección para diputados y ayuntamientos.

Dado que las elecciones locales son concurrentes con la elección presidencial, tal vez, la plataforma del PRD de Sonora se debe a su homóloga federal. Quizá, por otra parte, las tareas del ejecutivo se imponen sobre las del legislativo. Si es así, ello explica por qué los partidos no hacen plataformas locales, y exclusivas, cuando es el caso, para el poder legislativo.¹¹ La centralización del poder político y financiero en el Presidente de la República de los gobiernos emanados del PRI también puede explicar por qué los partidos se ven incapaces de formular propuestas auténticas para su localidad y para la legislatura.

TABLA III.6
Iniciativas de ley y de reforma que presenta el PRD a la LIV legislatura
en relación con los temas enfatizados en su plataforma electoral de 1994

Tema	Iniciativa	
Instituciones y procedimientos electorales		
Equilibrio de poderes y rendición de cuentas	-Acuerdo para la ampliación de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.	
Representación y capacidad de respuesta	*-Ley para las personas con <i>discapacidad</i> del Estado de Sonora.	LV Leg.
Municipio		
Gasto Público		
Pol. de Mercado		
Agricultura		
Capacitación y empleo		
Medio ambiente		
Educación		
Mujeres		
Vivienda		

* Esta iniciativa en realidad merece un tema particular. En la siguiente legislatura el tema es tratado con énfasis en la plataforma del PRI.

Fuente: el autor con base en la Plataforma Electoral del PRD presentada al CEE para las elecciones de 1994 en Sonora, Libro de Actas y Diario de los Debates de la LIV legislatura del Congreso del Estado de Sonora.

¹¹ El PAN en el nivel federal, cuando hay elecciones intermedias, sí construye una plataforma específica para el legislativo, lo cual es correcto, tratándose de una elección sólo para diputados (y, antes, también senadores).

La tabla III.6 da cuenta de la casi ausente producción de iniciativas del PRD en la LIV Legislatura. Asimismo, de su falta de resultados. El motivo, quizá, de la ausencia de iniciativas de ley de este partido se debe a su poco porcentaje de escaños en el Congreso, con los cuales no ven la forma de aprobar sus iniciativas. Por eso, su función en la legislatura es “más que presentar iniciativas buscar incidir en los acuerdos con el resto de los diputados”.¹² De cualquier modo, su condición minoritaria no los exime de presentar sus iniciativas, al menos para fijar una posición ante los demás partidos y ante sus electores. Bajo estas consideraciones, el PRD muestra ser incongruente al no responder con trabajo propio acorde con su oferta electoral.

Los partidos políticos deben asumir que en el proceso de representación política democrática, aún con mayoría en el Congreso del partido en el gobierno, las piezas de legislación que presenten para su discusión requieren la integración de diversas visiones e intereses. Eso exige la representación democrática. Así, los esfuerzos para la democratización del sistema político de Sonora no deben menguar en la excusa de condición minoritaria que expone el PRD, pues ganar las elecciones de manera absoluta para poder implementar sus propuestas no asegura la representación democrática sino, tal vez, todo lo contrario. No obstante, se entiende que en esta legislatura la conducción autoritaria del gobierno todavía impone su desarrollo.

La anterior exposición muestra la dinámica del Congreso de Sonora en un esquema de régimen autoritario, lo que es útil para comparar las siguientes legislaturas integradas sin mayoría de ningún partido. La pluralidad democrática supone compartir responsabilidades en la tarea de representación, lo que incentiva a los partidos a buscar la congruencia entre

¹² La afirmación es hecha por el coordinador parlamentario del PRD en atención a los balances de la gestión de cada grupo parlamentario integrante de la LVI legislatura (2000-2003), webmaster@congresoson.gob.mx

sus planteamientos electorales y su desempeño en los cargos públicos. De esta manera, los conduce a presentar resultados a sus electores para ser elegidos de nuevo.¹³

¹³ La relativa autonomía de las organizaciones políticas, esenciales a la pluralidad democrática, puede causar daño al régimen tanto como beneficiarlo (Dahl, 1991). Así, si bien la pluralidad de organizaciones políticas relativamente autónomas en el Congreso puede contribuir a mejorar la representación, también puede deteriorarla.

Capítulo IV

LV LEGISLATURA (1997-2000): UN CONGRESO SIN MAYORÍA

La LV Legislatura del Congreso de Sonora inaugura el primer gobierno sin mayoría en el estado. En efecto, por primera vez en su historia, el PRI no alcanza la mayoría absoluta de sus diputados en el Congreso local y conserva la gubernatura del estado. La LV Legislatura (1997-2000) se caracteriza por la composición plural y equilibrada de los tres partidos que la integran. Si bien, una composición de este tipo puede dificultar la gobernabilidad, ello no sucede.¹

1. El trabajo parlamentario del PRI en un contexto plural.

En 1997, el PRI hace una oferta electoral integral, quizás la más completa de todas las que compiten en esta elección. Esta vez, sí presenta una plataforma electoral exclusiva para el Estado de Sonora y con algunas propuestas específicas, pero sigue como la más ambigua entre las que participan. Estas características se deben a un hecho generador común: la elección de gobernador que incluyen estos comicios. Así, no es casualidad, por ejemplo, que los énfasis reunidos en la plataforma del PRI presentada para estas elecciones son

¹ Al respecto obsérvese el estudio de Lujambio (2002b); Dahl (1991).

mucho más evidentes en las agendas económica y social, mientras que la democrática casi olvidada. (Tabla IV.1)

Las propuestas de este partido son redactadas en su plataforma no en términos de reforma a las leyes sino, con base en las preexistentes, fomentar y promover el impulso al desarrollo social y económico del estado, lo que hace suponer que la construcción de su oferta electoral gira en torno de la elección para gobernador y dentro del marco legal actual. Sin embargo, la promoción de estas áreas por parte del ejecutivo puede implicar, efectivamente, la reforma o la elaboración de algunas leyes.

TABLA IV.1
Temas enfatizados en la Plataforma Electoral del PRI
presentada al CEE de Sonora para las elecciones de 1997

Área	Temas	Propuestas
Reforma Democrática	Instituciones y procedimientos electorales	-Organización neutral para las elecciones, reglas claras y equitativas e intervención ciudadana en los asuntos electorales. -Tránsito del partidismo oficial a uno independiente.
	Equilibrio de poderes y rendición de cuentas	-Autonomía y fortalecimiento del legislativo para supervisar al ejecutivo en la definición de planes y políticas de gobierno, así como el gasto público.
	Representación y capacidad de respuesta	-Fomentar la participación ciudadana y de las Organizaciones No Gubernamentales, así como, establecer legalmente procedimientos de referéndum, iniciativa popular y plebiscito.
	Municipio	-Promover convenio de coordinación fiscal con la federación para incrementar las participaciones a Sonora. -Fortalecimiento del ayuntamiento y del estado haciendo valer su independencia para la búsqueda del incremento y establecimiento de fuentes propias de ingresos, así como su incidencia en los actos de la federación. -Fomentar la participación de los municipios en la planeación estatal y que sea éste el rector de los planes de desarrollo estatal.
Reforma Económica	Gasto Público	-Fomento al ahorro interno privado, público e institucional. -Aumento al gasto social en educación, ciencia y tecnología, salud, protección y seguridad social. -Presupuesto privilegiado para las comunidades rurales. -Diversificar el financiamiento a la educación, incrementando la participación privada y alentando los impuestos sobre la producción y servicios al apoyo de la educación.

	Política de Mercado	<ul style="list-style-type: none"> -Reformas al financiamiento de las actividades productivas y simplificación de los trámites para las empresas. -Vinculación de la academia con la vida productiva. -Fomento de esquemas de empresas integradoras o corporaciones de comercio que promuevan el trabajo de los productores. -Promover las empresas pequeñas, medianas y de exportación. -Promover nuevos polos de desarrollo y la inversión extranjera.
	Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> -Estimular y capacitar al productor para su desarrollo técnico y tecnológico. -Rediseñar los esquemas de financiamiento de apoyos al productor para combatir la corrupción política. -Eficientar los recursos hidrológicos. -Redocumentar la deuda.
	Pesca	<ul style="list-style-type: none"> -Organizar reuniones técnicas para capacitar y actualizar a los productores. -Promover esquemas de financiamiento suficiente y oportuno, así como la inversión nacional y extranjera. -Promover la descentralización para el aprovechamiento regional de los recursos acuáticos, así como diversificar la pesca. -Modificar el marco regulatorio para los proyectos pesqueros y acuícolas y fomentar la organización y operación de grupos de productores y empresarios. -Promover un fondo crediticio para la renovación de la flota.
	Minería	<ul style="list-style-type: none"> -Establecer esquemas de financiamiento aplicados preferentemente a la pequeña y mediana minería. -Gestionar la descentralización administrativa para la realización de procesos expeditos en las autorizaciones de explotación. -Buscar convenios de vinculación y cooperación tecnológica entre las instituciones de educación, asociaciones relacionadas, iniciativa privada y organismos de fomento a la minería. -Impulsar el crecimiento del sector apoyando la exploración y explotación de los recursos mineros del estado.
Reforma Social	Industria y comercio	<ul style="list-style-type: none"> -Ordenar el desarrollo comercial e industrial dentro de un marco de certidumbre y agilidad administrativa que fomente los esfuerzos empresariales de la micro, pequeña y mediana empresa sonoreNSE. -Promover el desarrollo comercial e industrial en la zona serrana y la integración económica de la región fronteriza. -Promover la diversificación de las actividades productivas y fomentar el desarrollo de la actividad artesanal en los municipios. -Promover la simplificación de las políticas y reglas de operación de la banca de desarrollo y de los fondos de fomento a la actividad comercial para que sean mejor alternativa de financiamiento.
	Cultura	<ul style="list-style-type: none"> -Adecuar la ley y revivificar el órgano para la cultura sonoreNSE -Promover los valores culturales y derechos indígenas -Estimular proyectos culturales y la cultura general en la sociedad. -Establecer convenios para que los medios de comunicación presenten y promuevan contenidos culturales.
	Deporte	<ul style="list-style-type: none"> -Deporte como modelo educativo. -Promover la formación especializada de los encargados de esta tarea. -Procurar la infraestructura adecuada para el deporte. -Promover la investigación en educación física. -Alentar la participación ciudadana.

	Educación	<ul style="list-style-type: none"> -Reforma al modelo educativo en todos los niveles definiendo claramente fines y metas con valores nacionales y regionales. -Impulso a la investigación científica y tecnológica. -Educación especial en las comunidades indígenas. -Mucho impulso a la enseñanza de nivel técnico medio. -Total apoyo a los alumnos de excelencia educativa. -Apoyo a los centros de educación para el aumento de los maestros de planta y planes de investigación. -Buscar la educación continua para adultos. -Impulsar una fuerte y permanente revaloración de la figura del maestro otorgándole todos los beneficios posibles. -Descentralizar el sistema educativo para una mayor eficiencia de los recursos y participación de los municipios y de la sociedad.
	Salud	<ul style="list-style-type: none"> -Ampliar la cobertura de servicios a toda la población. -Intensificar el control y vigilancia sanitaria de alimentos. -Inclusión de los pueblos indígenas en la planeación, ejecución y evaluación de los programas de salud de acuerdo a sus creencias. -Atender la orientación de los jóvenes y las mujeres sobre planificación familiar y prevención de enfermedades. -Garantizar la descentralización de los servicios de salud. -Impulso a un programa de adiestramiento, capacitación y actualización de los recursos humanos. -Establecer un programa de salud para la tercera edad.
	Vivienda	Ver anexo 2
	Ambiente	"
	Discapacitados	"

Fuente: el autor con base en la Plataforma Electoral del PRI presentada al CEE para las elecciones de 1997.

El abundante número de propuestas en cada uno de los temas es, según la teoría utilizada en esta tesis, el mejor indicador de que el tema se enfatiza.² Dicha cuantía, sin embargo, no supone un programa preciso acerca de lo que el partido pretende hacer. Antes bien, el partido está obligado a formular propuestas generales debido a la competencia y a la posibilidad de no lograr mayoría absoluta, tanto electoral como en escaños. Por lo tanto, la plataforma del PRI, a pesar de la conducción autoritaria de éste, es la más adecuada para la negociación en un escenario plural.

El PRI organiza su plataforma, otra vez, en tres grandes agendas. El partido visualiza el quehacer público en los campos político, social y económico, separados uno de otro, pero relacionados entre sí mediante el eje "desarrollo". Los temas contenidos en la

² Cabe señalar que las propuestas contempladas en las tablas son las más representativas del tema o bien son un condensado de todas las contenidas en el tema. Este criterio se aplica a todos los partidos estudiados.

tabla anterior destacan en este eje. Así, la plataforma del PRI posee una visión integral y variedad temática para el desarrollo de los asuntos públicos en el estado (anexo 2).

TABLA IV.2
Iniciativas de ley y de reforma que presenta el PRI a la LV legislatura en relación con los temas enfatizados en su plataforma electoral de 1997

Tema	Iniciativa	Resultado
Instituciones y procedimientos electorales	-Ley que reforma y adiciona la Constitución Política de Sonora para adecuar las disposiciones locales en materia <i>electoral</i> a la reforma federal de 1996.	Negado
Equilibrio de poderes y rendición de cuentas	-Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la <i>Ley Orgánica del Poder Legislativo</i> del Estado y el Reglamento del Funcionamiento y Gobierno Interior del Congreso del Estado.	
Representación y capacidad de respuesta		
Municipio	-Decreto que reforma y adiciona la <i>Ley Orgánica de la Administración Municipal</i> para que los cabildos de los <i>municipios</i> autoricen directamente, sin la anuencia del Congreso, la enajenación de sus bienes.	Aprobado
Gasto Público		
Política de Mercado	- <i>Código Fiscal</i> del Estado de Sonora. -Decreto que reforma diversas <i>leyes fiscales</i> estatales.	Aprobado Aprobado
Agricultura		
Pesca		
Minería		
Industria y comercio		
Cultura	-Ley de Fomento a la <i>Cultura</i> del Estado de Sonora.	Aprobado
Deporte	-Ley de <i>Deporte</i> del Estado.	Aprobado
Educación		
Salud		
Vivienda	-Ley que regula el funcionamiento de las Agencias Inmobiliarias para ofrecer procedimiento <i>transparente</i> .	LVI Leg.
Ambiente	-Decreto que reforma la <i>Ley del Equilibrio Ecológico</i> y Protección al Ambiente para el Estado de Sonora.	
Discapacitados	-Ley de Integración Social para las personas con <i>Discapacidad</i> del Estado de Sonora. -Decreto que reforma y adiciona la <i>Ley de Hacienda</i> del Estado para otorgar incentivos fiscales a <i>empleadores de discapacitados</i> .	Aprobado Aprobado

Fuente: el autor con base en la Plataforma Electoral del PRI presentada al CEE para las elecciones de 1997 en Sonora, libro de registro de correspondencia y Diario de los Debates de la LV legislatura del Congreso del Estado de Sonora.

A pesar del gobierno sin mayoría que vive en la LV Legislatura, el PRI no pierde, como se observa en la tabla IV.2, el alto índice de aprobación de sus iniciativas (Véase también anexo 4), lo que muestra su capacidad de conducción y aprobación de sus

iniciativas.³ Sin embargo, cabe señalar al respecto, la importancia de la polémica que estas iniciativas puedan generar para obtener resultados satisfactorios; esto es, qué tipo de iniciativas presenta y logra aprobar este partido en la LV Legislatura.

El PRI enfatiza 17 temas en su plataforma electoral, de los cuales aborda 9 en el Congreso con sus iniciativas. Esto es poco más del 50% de los temas enfatizados. Así, por ejemplo, este partido no incursiona con suficientes iniciativas en la agenda democrática, pues de los cuatro temas incluidos en ésta promueve iniciativa de reforma en tres, de las cuales, una es negada, otra aprobada y, la otra, no se aborda en comisión.

De este modo, el PRI reduce su actividad legislativa respecto de la anterior legislatura. Pero, por otra parte, el partido resurge como tal al mostrar independencia respecto del titular del ejecutivo. Las iniciativas son presentadas ya no sólo por el gobernador sino también por los diputados en lo individual y, en menor medida, por el grupo parlamentario (anexo 4). Sin embargo, el número de iniciativas del gobernador aún es superior al de los diputados.

Las iniciativas del ejecutivo priísta sobre cuestiones económicas están prácticamente ausentes del trabajo legislativo, lo que en un sistema presidencial y en un contexto de disciplina partidaria es una omisión incongruente. Los priístas, tal vez, piensan que en un Congreso con mayoría adversa a su partido es inútil plantear modificaciones a la estructura para el desarrollo económico, pues en ello centran sus diferencias fundamentales (anexo 2).⁴ Así, por ejemplo, la diferente visión de cada uno de los partidos en su proyecto

³ Debe recordarse que la composición de esta legislatura es de 3 partidos y que después de las elecciones de 1997 poseen una fuerza electoral y legislativa más o menos equilibrada. Por lo mismo, los incentivos de cooperación son bajos puesto que cualquiera de los tres puede disputar la titularidad del ejecutivo; pero beneficia que es la primera legislatura del sexenio.

⁴ Por el contrario, en la agenda electoral para la democracia coinciden en la mayoría de las propuestas. Sin embargo, la demora de las reformas para establecer instituciones más democráticas se debe a la simple

económico se hace patente en los temas de “gasto público” y de “política de mercado”, en los que estas organizaciones no coinciden. No obstante, el PRI enfatiza en los dos temas pero decide abordar sólo el segundo, lo que señala su intención para reducir, cada vez más, el gasto público a su vez que favorecer el desarrollo de un estado eficiente.

Por otra parte, el trabajo legislativo relacionado con la parte social de la oferta electoral del PRI goza de mejor desempeño. El partido aborda con su iniciativa cinco de los siete temas sociales enfatizados en su plataforma, mientras que su índice de aprobación queda de la siguiente manera: de seis iniciativas son aprobadas cuatro, otra se aborda en comisiones pero no se resuelve sino hasta la siguiente legislatura y, una más no llega a dictamen. Las iniciativas resueltas son relativas a temas no politizados, lo que no representa mayor discusión. Por el contrario, los dos temas que finalmente no son abordados por el pleno del Congreso son objeto de fuertes intereses económicos.

La tendencia del PRI a cumplir su trabajo legislativo dentro de los temas de su oferta social y evitar los de su oferta democrática y económica es clara, pues parece haber una relación directamente proporcional entre la poca cantidad de propuestas de la oferta democrática y la insignificante labor de iniciativa de este partido en dicha agenda. De esta manera, puede considerarse que el PRI es consistente con esa parte de su oferta electoral, aunque desde el punto de vista para el avance democrático aporta poco.⁵

Asimismo, el PRI es incongruente en el rendimiento legislativo relacionado con su oferta económica, porque el impulso que ofrece en esta área no se observa a través de piezas de legislación. Desde luego, la primera experiencia de gobierno sin mayoría en el

obstrucción del PRI a través de su mayoría, o bien, de la minoría necesaria para bloquear las reformas a la Constitución del estado.

⁵ Cabe recordar que cuando el partido enfatiza ciertos temas en su plataforma sólo algunos de ellos prevé abordarlos en la legislatura.

estado modifica los procedimientos para la toma de decisiones de los partidos en la legislatura, esto porque los somete a los acuerdos democráticos. Quizá, esto explica la falta de impulso del desarrollo económico por parte de este partido gobernante.⁶

La agenda social es privilegiada por el PRI con su trabajo legislativo. Este partido intuye que legislar la parte social de su oferta de campaña puede diluir los costos político-electorales de su inactividad ante las cuestiones democráticas y económicas, porque la legislación de contenido social puede ofrecer mejor promoción electoral para las siguientes elecciones debido al impacto directo en beneficio del ciudadano.

2. El PAN: de una plataforma limitada a la gestión legislativa intensa.

El PAN no agrupa por áreas los temas que ofrece en su plataforma electoral, sino que presenta un sencillo listado de temas en el que incluye sus propuestas. Sin embargo, para efectos de sistematización de la información, cada uno de los temas enfatizados por el PAN se tratan de ubicar en la forma que lo hace el PRI y el PRD, esto es, con base en tres grandes grupos: el democrático, el económico y el social.

El PAN se caracteriza por establecer en su plataforma compromisos concretos y precisos. Estos adeudos pueden implicar una cadena de cambios dentro de un sólo tema, aun sin proponérselo literalmente; por ejemplo, el PAN ofrece desaparecer la Secretaría de la Contraloría del Estado, pero dicha acción implica una serie de modificaciones en toda la estructura para la rendición de cuentas, como transferir esas facultades al Congreso, o bien, a un organismo ciudadano. A su vez, excitaría un cúmulo de cambios a la organización del

⁶ Aquí hay que tener en cuenta las consideraciones vertidas líneas atrás en el sentido de que parece que la plataforma electoral del PRI está pensada mayormente para el ejecutivo y puede ser que lo que aquí parece incongruente, se alimente de nuevas iniciativas en la posterior legislatura, la segunda del sexenio del gobernador y se manifieste un tránsito a la congruencia en términos generales.

Congreso para establecer las facultades de éste en la materia o la creación de una ley que de vida jurídica al hipotético organismo ciudadano.

Ahora bien, como se observa en la siguiente tabla, en 1997, el PAN enfatiza en ocho temas de su plataforma electoral de un total de 25 que contiene ésta. Esta plataforma mengua la capacidad reformadora del partido y lo presenta a los comicios sin una base sólida para la competencia. Esto es así debido a que el proceso electoral para gobernador que se lleva a cabo requiere un planteamiento integral bien definido, lo cual no plasma este documento. Quizá, la de 1994 sería un mejor instrumento para la competencia, pues presenta una propuesta integral, la cual no se pudo desarrollar en el período correspondiente.

TABLA IV.3
Temas enfatizados en la Plataforma Electoral del PAN
presentada al CEE de Sonora para las elecciones de 1997

Agenda	Tema	Propuesta
Reforma Democrática	Equilibrio de poderes y rendición de cuentas	-Autonomía y fortalecimiento del legislativo para supervisar al ejecutivo en la definición de planes y políticas de gobierno, así como el gasto público. -Combate a la corrupción e impunidad y establecer como norma el principio de rendición de cuentas en todos los órganos de gobierno. -Desaparecer la Secretaría de la Contraloría
	Representación y capacidad de respuesta	-Integrar autoridades indígenas en la estructura municipal. -Fomentar la participación ciudadana y de las Organizaciones No Gubernamentales, así como, establecer legalmente procedimientos de referéndum, iniciativa popular y plebiscito.
	Municipio	-Promover convenio de coordinación fiscal con la federación para incrementar las participaciones a Sonora. -Fortalecimiento del ayuntamiento y del estado haciendo valer su independencia para la búsqueda del incremento y establecimiento de fuentes propias de ingresos, así como su incidencia en los actos de la federación. -Eliminar la intermediación estatal en la asignación de recursos presupuestales federales.
Reforma Económica	Política de Mercado	-Reformas al financiamiento de las actividades productivas y simplificación de los trámites para las empresas. -Vinculación de la academia con la vida productiva. -Fomento de esquemas de empresas integradoras o corporaciones de comercio que promuevan el trabajo de los productores. -Promover las empresas pequeñas, medianas y de exportación. -Determinar una forma de colaboración entre sociedad y gobierno para impulsar el desarrollo económico y social del estado. -Promover nuevos polos de desarrollo y la inversión extranjera.

	Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> -Estimular y capacitar al productor para su desarrollo técnico y tecnológico. -Rediseñar los esquemas de financiamiento de apoyos al productor para combatir la corrupción política. -Eficientar los recursos hidrológicos. -Redocumentar la deuda.
Reforma Social	Cultura	<ul style="list-style-type: none"> -Adecuar la ley y revivificar el órgano para la cultura sonorense. -Promover los valores culturales y derechos indígenas. -Estimular proyectos culturales y la cultura general en la sociedad.
	Deporte	<ul style="list-style-type: none"> -Deporte como modelo educativo. -Procurar la infraestructura adecuada para el deporte. -Alentar la participación ciudadana.
	Educación	<ul style="list-style-type: none"> -Reforma al modelo educativo en todos los niveles definiendo claramente fines y metas con valores nacionales y regionales. -Impulso a la investigación científica y tecnológica. -Educación especial en las comunidades indígenas. -Mucho impulso a la enseñanza de nivel técnico medio. -Total apoyo a los alumnos de excelencia educativa. -Apoyo a los centros de educación para el aumento de los maestros de planta y planes de investigación. -Buscar la educación continua para adultos. -Garantizar plenamente la autonomía y pluralidad en los centros de educación superior. -Impulsar una fuerte y permanente revaloración de la figura del maestro otorgándole todos los beneficios posibles.

Fuente: el autor con base en la Plataforma Electoral del PAN presentada al CEE para las elecciones de 1997.

Tal vez, la designación conflictiva de su candidato a gobernador es, precisamente, la causa que genera un documento precario, muy general y desordenado.⁷ A pesar de ello, los temas enfatizados por el PAN constituyen casi una tercera parte del total de los temas expuestos en su plataforma y, además, coinciden con los de su plataforma anterior, excepto el de 'instituciones y procedimientos electorales', que esta vez no aparece en sus propuestas. Así, los temas que el partido enfatiza en esta elección, sin embargo, dan continuidad a su proyecto, sólo que ahora únicamente se destacan los temas más representativos de cada una de las agendas electorales señaladas.

⁷ Los periódicos locales pueden dar cuenta de los problemas que presenta el PAN ante la designación de su candidato a gobernador en 1997. El enfrentamiento se suscita entre la vieja guardia, principalmente agrícola, proveniente del sur del estado encabezada por Adalberto "pelón" Rosas y la nueva clase política dentro del partido, perteneciente a los centros empresariales, los cuales resultan vencedores ante la intervención del Comité Ejecutivo Nacional de esta organización y, finalmente, provocando la salida de algunos actores importantes del partido. Así, este grupo de empresarios del centro y norte de la entidad llega a la cúspide del PAN local, designa candidato a gobernador a Enrique Salgado, un empresario de la localidad, así como a los candidatos a diputados, también pertenecientes a esta nueva generación del partido. Este grupo se mantiene, hasta la fecha, en la directiva del partido y en la mayoría de los cargos de elección popular ganados por la organización.

Por otro lado, es posible también que el PAN haya advertido que la competencia electoral aumentaba y que los índices de votación del PRI para la gubernatura eran cada vez menores,⁸ lo que avista su posibilidad de ganar la gubernatura, a su vez que lo obliga a formular una plataforma menos comprometida, que deje un amplio margen de maniobra para cumplir sus promesas en caso de ser el vencedor.

Asimismo, quizá el PAN se da cuenta de la imposibilidad de cumplir su extensa y comprometida plataforma en la dinámica autoritaria prevaleciente. Entonces, para reducir los costos políticos de su incumplimiento ante la masa electoral este partido tiene que ofrecer una cartera pequeña de propuestas y, así, hacer manejable la transferencia del costo político de su incumplimiento al gobierno en turno.

Por otra parte, los mencionados sucesos preelectorales dentro del PAN colocan en la cima del partido a una corriente distinta de la tradicional para competir en las próximas elecciones. No es casualidad, por ejemplo, que las propuestas de la para la democracia se reduzcan y, por otro lado, el tema “política de mercado” de la agenda electoral económica se amplíe; esto se debe a que son los grupos empresariales los que toman la dirección del partido. Asimismo, en la agenda electoral social predominan los temas culturales, característicos de los grupos económicamente acomodados. La visión del PAN contenida en la plataforma de 1997 es pues, la de un grupo que parece no representar los asuntos de interés general. De la misma manera, las disputas por el poder dentro del PAN empiezan a crecer de acuerdo con intereses particulares o de grupo.

Como se advierte en la tabla anterior, el PAN no enfatiza el tema “instituciones y procedimientos electorales” en esta plataforma electoral; lo que es más, las propuestas relacionadas con el tema no se aluden. No obstante, el tema electoral es uno de los que más

⁸ Una gráfica que representa claramente esta tendencia a partir de 1973 puede observarse en Poom (2000).

promueve el partido en esta legislatura mediante la presentación de iniciativas, tanto del grupo parlamentario como de los diputados en lo individual, e incluso en alianza con el PRD. Desafortunadamente, las iniciativas electorales no son ni dictaminadas (anexo 5).

Evidentemente, la tabla IV.4, que muestra el trabajo parlamentario del PAN, no incluye el tema electoral. El partido aborda como parte de su trabajo legislativo cuatro temas de los ocho enfatizados en su plataforma; el tema "equilibrio de poderes y rendición de cuentas" es el más promovido, con 11 iniciativas de reforma o de ley. De las 11 iniciativas, una no llega a conocimiento del pleno, probablemente mediante un desistimiento de ésta antes de pasarse al pleno del Congreso.

TABLA IV.4
Iniciativas de ley y de reforma que presenta el PAN a la LV legislatura
en relación con los temas enfatizados en su plataforma electoral de 1997

Tema	Iniciativa	Resultado
Equilibrio de poderes y rendición de cuentas	-Decreto que reforma el Reglamento del Funcionamiento y <i>Gobierno Interior del Congreso</i> del Estado (Ley nueva)	Aprobada
	-Decreto que reforma la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda y Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal para que todas las entidades económicas sean auditables por el Congreso y <i>eliminar la facultad discrecional del ejecutivo</i> de enviar sólo ciertas cuentas públicas al Congreso.	Aprobada
	-Decreto que reforma y adiciona la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda.	Aprobada
	-Decreto que reforma la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y adiciona la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Sonora para <i>suprimir la facultad del ejecutivo</i> de nombrar los candidatos a Presidente de la Comisión y facultar al Congreso en la designación directa.	
	-Ley Orgánica del <i>Poder Legislativo</i> de Sonora.	
	-Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.	
	-Decreto que reglamenta el funcionamiento y <i>gobierno interior del Congreso</i> del Sonora.	
	-Ley que reforma la Constitución Política de Sonora en lo relativo al <i>Poder Judicial</i> .	Negada
	-Decreto que reforma la Ley Orgánica del <i>Poder Judicial</i> de Sonora.	
	-Ley y decreto que reforma y adiciona la Constitución Política de Sonora; la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, en lo referente a la <i>designación del Procurador General</i> .	
	-Ley y decreto que reforma y adiciona el artículo 64, fracciones XXII y XXIII, y 79, fracción VIII de la Constitución Política del Estado y diversas disposiciones de la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal, de la Ley de Hacienda del Estado y de la Ley Orgánica Municipal en lo relativo a la <i>rendición de cuentas del ejecutivo</i> .	

Representación y capacidad de respuesta		
Municipio	-Decreto que reforma, abroga y adiciona la Ley de Agua Potable y Alcantarillado de Sonora en la que se faculta al <i>municipio</i> para el establecimiento de cuotas. -Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal y del estado para transferir al <i>municipio</i> las facultades para recaudar directamente el impuesto sobre la producción ejidal.	Negado
Política de Mercado		
Agricultura	-Ley de Fomento y Desarrollo <i>Agropecuario</i> y Forestal para el Estado de Sonora.	Aprobada
Cultura		
Deporte	-Ley del <i>Deporte</i> .	Aprobada
Educación		

* No llega a conocimiento del pleno del Congreso.

Fuente: el autor con base en la Plataforma Electoral del PAN presentada al CEE para las elecciones de 1997 en Sonora, libro de registro de correspondencia y Diario de los Debates de la LV legislatura del Congreso del Estado de Sonora.

De las 10 iniciativas restantes sólo cuatro son resueltas, de las cuales una es negada.

Las iniciativas aprobadas contribuyen al avance democrático de las instituciones: se expide una ley para normar de manera democrática los trabajos en el Congreso;⁹ se reforman algunas leyes para obligar al ejecutivo a enviar al congreso las cuentas públicas de *todas* sus dependencias; y, se faculta al congreso, órgano plural, para designar directamente al presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Lamentablemente, la iniciativa relativa a la designación del Procurador General del Estado por parte del Congreso no corre la misma suerte ante la negativa del grupo parlamentario del PRI.

Las seis iniciativas restantes que no llegan a dictamen contienen también aspectos fundamentales para el avance democrático, sobre todo, las relativas al Poder Judicial, uno de los poderes que no es reformado en este período. Sin embargo, se puede decir que el PAN privilegia su acción legislativa en los temas de su oferta democrática.

A pesar de lo anterior o con base en ello, la dinámica legislativa en el Congreso es sumergida en enredos procedimentales y las discusiones de los diputados vuelven lenta la

⁹ Véase los comentarios al respecto en el Capítulo II, apartado 4.

producción de leyes, pues ofrecen tantas como posibles interpretaciones de los reglamentos y de la propia Ley Orgánica del Congreso, cabe señalar, recientemente aprobada por esa misma LV legislatura. Además, los tres grupos parlamentarios se disputan mensualmente la conducción de la cámara a través de su presidencia. Esto provoca un tortuguismo en el desempeño de la legislatura, para lo cual el PRI emplea de manera continua, aunque también el PAN, romper el quórum como forma de proteger sus intereses aplazando las discusiones sustantivas de los asuntos, lo que afecta el rendimiento legislativo, principalmente, del grupo parlamentario del PAN.¹⁰

Por otro lado, las iniciativas del PAN son escasas en cuanto a las propuestas económicas y sociales enfatizadas, pues sólo una iniciativa promueve en cada una de las agendas. Sin embargo, son iniciativas de ley nuevas, por lo que su impacto social puede comprender varios aspectos. En la agenda económica el PAN promueve una iniciativa de Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario y Forestal para el Estado de Sonora, pero lamentablemente, esta iniciativa sólo es aprobada en lo general y, hasta la fecha no se convierte en ley. Por su parte, la iniciativa de Ley del Deporte, perteneciente a las propuestas sociales, sí se aprueba, pero es una iniciativa que el PRI también promueve, lo que facilita los resultados positivos, además que la naturaleza de la ley no implica excesivas discusiones.

Cabe decir, que éstas no son todas las iniciativas que el PAN promueve en la LV legislatura, lo que vale la pena comentar a guisa de ejemplo. En total, el partido presenta 36 iniciativas, de las cuales hace llegar a dictamen 13 y, desde luego, quedan 23 iniciativas

¹⁰ Como ejemplo, puede revisarse la discusión de 12 de noviembre de 1998 en la cual se discute la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para efectos de transparentar la función pública. También pueden revisarse las sesiones del 27 de mayo, 1 y 3 de junio de 1999 para observar el entorpecimiento que el PRI hace en la discusión de los temas de la agenda democrática, por lo demás, promovidas por la oposición. *Diario de los debates* del Congreso de Sonora.

detenidas, aunque cinco de ellas son resueltas en la próxima legislatura, tres mas nunca llegan al conocimiento del pleno para ser turnadas a comisión y las 15 restantes aguardan en comisiones hasta la fecha (anexo 5). Ahora bien, las 13 iniciativas que llegan a dictamen sólo diez obtienen resultado final y siete de éstas corresponden a algunos de los temas enfatizados en su plataforma electoral correspondiente (tabla IV.4). Así, el 70% de las iniciativas llevadas hasta la votación en pleno del PAN corresponden a temas enfatizados en su plataforma electoral, lo cual indica que el partido privilegia el impulso de aquellas iniciativas relacionadas con sus énfasis.

Por último, no está de más decir que probablemente el grupo parlamentario del PAN privilegia su acción legislativa en la agenda democrática debido a que no ganó la gubernatura y a que desde la legislatura parece mas natural plantear iniciativas para la democratización que para la sanidad de la economía. No obstante, este partido es congruente con su propuesta electoral, pues puede observar el avance y la conclusión de algunas de sus iniciativas, aunque estos proyectos de ley suponen un reflejo de la voluntad de cada uno de los partidos o de los que en dado caso conformen la mayoría, toda vez que la LV Legislatura se conforma sin mayoría de ningún partido.

Los resultados relatados hasta aquí muestran parcialmente que los partidos transitan de la participación meramente contestataria a una participación co-responsable. Así, la oposición experimenta, pues, la transición a “la cancelación de la superoferta de las opciones sin esperanza de gobierno”.¹¹

¹¹ La participación co-responsable hace que los partidos moderen sus propuestas y posiciones al ser parte obligada en la conducción de los asuntos públicos. Al respecto se puede ver Jesús Silva-Herzog Márquez en: <http://www.reforma.com/editoriales/nacional/308425/>

3. El ascenso del PRD: iniciativas y resultados.

El número de diputados del PRD en la LV Legislatura afecta positivamente su trabajo parlamentario. La plataforma electoral presentada por este partido es coherente con sus determinantes históricas de nacimiento, pues plantea los aspectos democráticos que lo caracterizan normativamente y, por el contrario, no dedica mucho espacio a los temas para la promoción económica y social del estado, los que, cabe señalar, son indispensables en una elección concurrente como ésta. Sin embargo, tal vez el partido prevé su poca posibilidad para ganar la gubernatura y no encuentra necesario enfatizar esos temas.

Así, el PRD enfoca sus esfuerzos electorales en la reforma democrática. Por el contrario, la agenda social se percibe enredada, pues este partido no expone una clara delimitación de los temas que ofrece y sobre muy pocos parece enfatizar (anexo 2). Por su parte, la agenda económica contempla tres temas enfatizados, pero con mayor desarrollo en el tema “gasto público”. Cabe mencionar que este tema representa las diferencias fundamentales entre las propuestas de los partidos, pues mientras el PRD enfatiza en el *gasto público*, el PAN lo hace en una *política de mercado*, y el PRI en *ambas estrategias* como factores importantes para el desarrollo del estado.

La tabla IV.5 muestra que el PRD se basa en una estrategia de reforma legislativa para conseguir los cambios que propone. Así, la redacción de la mayoría de sus propuestas es de tal forma que buscan un cambio en la legislación vigente y no únicamente el impulso o promoción de ciertas áreas o temas de interés. Asimismo, este partido induce en sus propuestas una idea de control y conducción gubernamental desde el Poder Legislativo. Vale decir que estas características están presentes en las propuestas de las tres agendas ofrecidas en su plataforma electoral.

TABLA IV.5
Temas enfatizados en la Plataforma Electoral del PRD
presentada al CEE de Sonora para las elecciones de 1997

Agenda	Tema	Propuesta
Reforma Democrática	Instituciones y procedimientos electorales	<ul style="list-style-type: none"> -Organización neutral para las elecciones, reglas claras y equitativas e intervención ciudadana en los asuntos electorales. -Tránsito del partidismo oficial a uno independiente, con: financiamiento público, acceso equitativo a los medios de comunicación, regulación de aportaciones privadas y límites a gastos de campaña. -Libertad de asociación gremial, cívica, empresarial, laboral y, combate al corporativismo de estado.
	Equilibrio de poderes y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> -Autonomía y fortalecimiento del legislativo para supervisar al ejecutivo en la definición de planes y políticas de gobierno, así como el gasto público. -Establecer legalmente la responsabilidad y aprobación ante el Congreso de los secretarios estatales. -Facultar al congreso y al Poder Judicial a elaborar su propio presupuesto. -Publicidad de los presupuestos. -Nombramiento de los miembros del Poder Judicial por mayoría calificada del congreso.
	Representación y capacidad de respuesta	<ul style="list-style-type: none"> -Elección directa de juntas municipales en lugar de comisarías. -Fomentar la participación ciudadana y de las Organizaciones No Gubernamentales, así como, establecer legalmente procedimientos de referéndum, iniciativa popular y plebiscito. -Reformas para obligar la representación mínima del 30 % por género.
Reforma Económica	Gasto Público	<ul style="list-style-type: none"> -Incremento de la inversión pública. -Fomento al ahorro interno privado, público e institucional. -Aumento al gasto social en educación, ciencia y tecnología, salud, protección y seguridad social. -Presupuesto privilegiado para las comunidades rurales. -Diversificar el financiamiento a la educación, incrementando la participación privada y alentando los impuestos sobre producción y servicios para ello.
	Política de Mercado	<ul style="list-style-type: none"> -Reformas al financiamiento de las actividades productivas y simplificación de los trámites para las empresas. -Fomento de esquemas de empresas integradoras o corporaciones de comercio que promuevan el trabajo de los productores. -Determinar una forma de colaboración entre sociedad y gobierno para impulsar el desarrollo económico y social del estado.
	Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> -Estimular y capacitar al productor para su desarrollo técnico y tecnológico. -Rediseñar los esquemas de financiamiento de apoyos al productor para combatir la corrupción política y re-documentar la deuda.
Reforma Social	Educación	<ul style="list-style-type: none"> -Reforma al modelo educativo en todos los niveles definiendo claramente fines y metas con valores nacionales y regionales. -Impulso a la investigación científica y tecnológica. -Apoyo a los centros de educación para el aumento de los maestros de planta y planes de investigación. -Garantizar la autonomía y pluralidad en los centros de educación superior. -Impulsar una fuerte y permanente revaloración de la figura del maestro otorgándole todos los beneficios posibles.
	Justicia Laboral	<ul style="list-style-type: none"> -Apoyar la participación de los trabajadores en la planeación y toma de decisiones, la organización del trabajo, las medidas de higiene y seguridad en los centros de trabajo. -Promover las organizaciones autónomas que representen a los trabajadores.

Fuente: el autor con base en la Plataforma Electoral del PRD presentada al CEE para las elecciones de 1997.

En total, el PRD plantea 29 temas en su plataforma electoral, de los cuales ocho son enfatizados. A pesar de ofrecer, más o menos, los mismos temas que sus competidores, la plataforma del PRD es la menos extensa. Cabe señalar que esta plataforma se advierte como una copia de la de 1994 y que la variación reside en el formato y la redacción. De esta manera, el tipo de redacción de las propuestas constituye una determinante de énfasis.

El PRD secciona su plataforma en tres grandes agendas, pero esta vez deja de lado la nomenclatura temática. Los temas sólo se aprecian divididos por la separación de párrafos y, en el mejor de los casos, por números. Por lo tanto, el lector tiene que determinar el tema a que se refiere cada párrafo. Sin embargo, cuando la nomenclatura temática existe, como en las plataformas del PRI y del PAN sucede, algunas propuestas no parecen propias al tema en el cual se incluyen, ya sea por deficiencia en la claridad o porque el tema particular no se incluye.

Ahora bien, como en la primera línea de este apartado se esboza, la iniciativa del PRD en esta legislatura es congruente con su previsión electoral. Efectivamente, el partido aborda con su iniciativa cuatro temas de los ocho enfatizados en su plataforma electoral. Además, su trabajo parlamentario se enfoca en los temas "instituciones y procedimientos electorales" y "equilibrio de poderes y rendición de cuentas", lo que es congruente con su preferencia de campaña para trabajar en la agenda democrática.

TABLA IV.6

Iniciativas de ley y de reforma que presenta el PRD a la LV legislatura en relación con los temas enfatizados en su plataforma electoral de 1997

Temas	Iniciativas	Referencia
Instituciones y procedimientos electorales	-Decreto que reforma el Código Electoral de Sonora en lo relativo al <i>financiamiento público</i> a los partidos.	LVI Leg.
	-Decreto que reforma los artículos 26, 46 y 50 del Código Electoral de Sonora relativo a los <i>tiempos del proceso electoral e integración y procedimientos del Consejo Estatal Electoral</i> .	

iniciativas, de las cuales sólo una es aprobada –hasta la fecha sólo en lo general. Como se recordará, los temas económicos son los que marcan las diferencias fundamentales de los proyectos de los partidos y, en ese sentido, este partido tiene pocas posibilidades, ante su dogmatismo ideológico, para influir en el desarrollo económico.

Un dato más es oportuno para cerrar este capítulo. Los resultados electorales del PRD en las elecciones del año 2000 registran una baja considerable para este partido en su número escaños en el Congreso, pues de nueve diputados que tiene en la LV Legislatura alcanza sólo cuatro en la LVI.¹² Esto puede deberse a que no muestra suficiente trabajo legislativo.

A pesar de que parece ser una de sus mejores legislaturas, el PRD no cumple con sus promesas de campaña, pues su índice de aprobación es muy bajo. Sólo tres de sus iniciativas logra aprobar, una de ellas sólo en lo general, mientras que otra hasta la siguiente legislatura. La falta de resultados también puede deberse a la aparente ausencia de cohesión del grupo parlamentario, pues la mayoría de las iniciativas son presentadas por sus diputados en lo individual (anexo 6). Así, el PRD ha de considerarse como un partido incongruente en términos del cumplimiento a sus compromisos de campaña.

¹² En la LVII, apenas alcanza únicamente dos diputados de representación proporcional.

Capítulo V

**LVI LEGISLATURA (2000-2003): PROLONGACIÓN DEL CONGRESO
SIN MAYORÍA**

En julio del año 2000, las elecciones intermedias de Sonora determinan la continuidad del gobierno sin mayoría en el estado. El PRI casi obtiene el número de escaños necesarios en el Congreso para conformar mayoría absoluta; esto es, recupera escaños legislativos respecto de la elección anterior. El PAN aumenta también su número de escaños, mientras que el PRD reduce espectacularmente los suyos (Gráfica II.1).

El trabajo parlamentario del PRI se facilita en este escenario, pues sólo un diputado más necesita para integrar la mayoría absoluta en el Congreso. Se encuentra, sin embargo, ante la circunstancia de ser la legislatura precedente a las elecciones para gobernador, lo que reduciría los incentivos de cooperación para la oposición. No obstante, la reducida fuerza legislativa del PRD en la LVI Legislatura puede facilitar la negociación entre estas dos fracciones y con ello impulsar las reformas de su interés.

1. El PRI en la segunda legislatura de un gobierno sin mayoría.

Sin duda, la plataforma electoral del PRI es la más difícil para procesar su información. En los comicios del año 2000, la estructura del documento se modifica para incluir más

agendas, temas, subtemas y apartados de evaluación de la situación del país, lo que complica la lectura y la claridad de exposición de la misma. Un lector o elector común queda abrumado ante su complejidad. La plataforma es, pues, confusa.

En primer lugar, la plataforma contiene ocho tópicos: dos de ellos se refieren a una evaluación de la situación nacional, uno más a los “compromisos estratégicos” y, el resto, a cinco grandes temas o agendas, por decirlo de alguna manera. Estas últimas son las que incluyen las propuestas concretas y pueden estar divididas en temas, subtemas y unidades más específicas. En segundo lugar, la confusión temática es también parte de la plataforma; es decir, en algunos subtemas puede encontrarse propuestas correspondientes a otros, o bien, éstas aparecen repetidas en otro tema o subtema. En ocasiones, las propuestas derivan incluso directamente de un tema. Asimismo, ciertos temas o subtemas no cuentan con propuestas, sino que son únicamente una narración acerca del mismo. Finalmente, la plataforma incluye visualizaciones para el comercio nacional e internacional, globalización, etcétera.¹

Lo anterior muestra, tal vez, que el PRI local sigue atado a las decisiones centrales del partido, pues además continua sin contribuir a la vigorización del federalismo político y sin considerar fundamentalmente las prioridades locales. Ahora bien, la autonomía que se pretende no significa “otro PRI”, sino tomar más en cuenta los problemas regionales o, por lo menos, de la misma importancia que los nacionales o globales, pues estos no deben descuidarse tampoco en una plataforma local. Así, la circunstancia de apearse ciegamente a las candidaturas presidenciales ha dejado en el olvido los problemas domésticos.

¹ Esta plataforma es muy similar a la que presenta en el año 1994 –plataforma nacional en unos comicios locales. Tan similares que ambas incluyen un apartado de “soberanía nacional”. Aparentemente, la plataforma que presenta el PRI para los comicios de 2000 es, otra vez, la nacional, pero ahora cuidada y adecuada, en la forma, al ámbito local.

Asimismo, tal vez la tarea del legislativo todavía no se considera lo suficientemente importante para imprimir el curso de las decisiones de gobierno, o que las plataformas electorales no vinculan jurídicamente su contenido al autor de la misma. En estas condiciones reside la falta de seriedad y compromiso de los integrantes de la organización con la rendición de cuentas a los electores.

Las agendas contempladas en la plataforma del PRI que contienen propuestas para el estado son: agenda para la “reforma democrática”, para la “vida digna con justicia social”, la de “economía para la justicia social” y, aparte de estas agendas tradicionales, la de “educación integral” y la de “desarrollo regional, urbano y sustentable”. Ciertamente, estas últimas dos agendas, en realidad temas, se encuentran enfatizados en la plataforma, pero para no romper el esquema que se ha trabajado en esta tesis, el primero de ellos se ubica en la llamada agenda social de la Tabla V.1 que incluye el tema correspondiente, mientras que el segundo se encuentra disperso, principalmente, en los temas “municipio” y “política de mercado” de la agenda democrática y económica respectivamente, puesto que se refiere a planteamientos de descentralización fiscal y presupuestal, federalización, impulso a la actividad económica de las provincias, etcétera.

Así, el PRI enfatiza en siete temas de su plataforma electoral, la que contiene aproximadamente 45 cuestiones. Esta diferencia numérica entre los temas enfatizados y los que incluye la plataforma del partido se debe a las consideraciones vertidas y a que la misma plataforma señala los “compromisos estratégicos”, los cuales coinciden con los temas de otro modo enfatizados.

Aún con la “nueva” forma de agrupamiento, la plataforma presentada por el PRI conserva el orden tradicional: agenda para la democracia, para la economía y para las cuestiones sociales.

TABLA V.1
Temas enfatizados en la Plataforma Electoral del PRI
presentada al CEE de Sonora para las elecciones de 2000

Agenda	Tema	Propuesta
Reforma Democrática	Instituciones y procedimientos electorales	-Impulso a la democracia electoral, sin propuesta alguna.
	Representación y capacidad de respuesta	-Garantizar la participación ciudadana en el proceso de planeación, desarrollo y vigilancia de la administración. -Definir la forma de participación de ONG's. -Establecer legalmente los procedimientos de referéndum, iniciativa popular, plebiscito y revocación de mandato.
	Municipio	-Diseñar un equitativo reparto de los recursos tributarios estatales. -Trasladar a los municipios las facultades para la toma de decisiones en los asuntos que afectan a su comunidad. -Modificar la Ley de Hacienda Municipal para devolver a los municipios ingresos reubicados y crear otros para su desarrollo. -Dotar a los ayuntamientos de las facultades necesarias para que brinden los servicios públicos que le corresponden y, así mismo, aquellos que son factibles que desempeñe. -Diseñar un esquema de fomento integral para que los municipios adquieran por sí mismos capacidades de desarrollo autónomo.
Reforma Económica	Política de Mercado	-Promover la estabilidad económica a través del combate a la inflación, abatimiento de altas tasas de interés, mantenimiento de la libre flotación de la moneda, control de la deuda pública y del equilibrio de las finanzas públicas. -A través de una reforma fiscal generar confianza y certidumbre para la inversión y en esa medida fuentes de empleo. -Impulsar un sistema financiero que ofrezca facilidades para emprender negocios y destine recursos para el aumento de la productividad.
	Agricultura	-Estimular y capacitar al productor para su desarrollo técnico y tecnológico. -Fomentar asociaciones independientes para la financiación, industrialización y comercialización más eficiente en el mercado nacional e internacional, con la ganancia del valor agregado. -Crear un Centro para el Desarrollo Agrícola en el cual se lleven actividades de investigación, educación, transferencia de tecnología y generación de información oportuna.
Reforma Social	Seguridad Pública	-Reforma a la Ley de Seguridad Pública para establecer claramente los parámetros de definición de las percepciones económicas, las prestaciones, estímulos y capacitación de los cuerpos policiales como forma de combatir su corrupción y dignificar su labor. -Reformas para regionalizar la asignación los recursos de acuerdo a las necesidades específicas de cada lugar. -Fomentar la participación ciudadana en la prevención del delito.
	Educación	-Impulso a la investigación científica y tecnológica. -Mucho impulso a la enseñanza de nivel técnico medio. -Buscar la educación continua para adultos. -Impulsar una fuerte y permanente revaloración de la figura del maestro otorgándole todos los beneficios posibles. -Descentralizar el sistema educativo para una mayor eficiencia de los recursos y participación de los municipios y de la sociedad. -Asegurar al menos 2 años de educación preescolar. -Ampliar el horario de educación básica.

Fuente: el autor con base en la Plataforma Electoral del PRI presentada al CEE para las elecciones de 2000.

Sólo el tema electoral, enfatizado en la plataforma electoral del PRI, carece de propuestas concretas, lo que es obvio, pues este partido se beneficia aún de las contemporáneas reglas electorales. Como se recordará, el avance registrado en la materia unos años atrás no cumple plenamente con los criterios democráticos de equidad y de pluralidad. La falta de re-distribución que se señala en el Capítulo III de esta tesis sirve como ejemplo de ello. Así, aunque el tema es apuntado en el primer lugar de su plataforma, el PRI prefiere no profundizar al respecto. No obstante, el tema de la reforma electoral es indispensable enfatizarlo, así sea genéricamente a intención de llevar a cabo ésta, pues de lo contrario podría representar pérdidas electorales al mirarse evasivo del asunto.

El PRI señala en su plataforma electoral el tema “división de poderes y rendición de cuentas” como uno de sus “compromisos estratégicos”. Sin embargo, la redacción de las propuestas respectivas se dirige a reformar las relaciones de los poderes federales en relación con los locales, más no entre los locales, lo que niega el énfasis sobre las cuestiones propias de la entidad y que, sobre todo, están en manos de los legisladores locales.²

El tema “representación y capacidad de respuesta” es constante en la plataforma del PRI. De antaño, los partidos insisten en legislar los mecanismos de participación ciudadana. Ahora, el PRI retoma de sus competidores la propuesta de participación ciudadana en los procesos de planeación de los asuntos públicos.

Por otra parte, el PRI hace de nuevo un marcado énfasis en el tema “municipal”. Éste ofrece un contenido sustantivo, pues prevé impulsar el federalismo fiscal y la descentralización administrativa para dotar al ayuntamiento de facultades que hagan inmediatas sus decisiones. Sin embargo, esta puede ser una autonomía estratégica como

² En el anexo 3 se anotan algunas propuestas de interés local.

recurso para mantener vigentes las oligarquías locales y, como consecuencia, alejadas de las tendencias democráticas. No obstante, la propuesta ofrece acercar las decisiones a la gente para atender directamente sus problemas.

En la agenda electoral del PRI para la reforma económica, los dos temas enfatizados en su plataforma (“política de mercado” y “agricultura”) tienen como base común el problema del empleo. Por otra parte, en la agenda social, los temas enfatizados son el de la “seguridad pública” y la “educación”, mismos que se sabe requieren impulso y transformación inmediata. Así, el PRI propone en el centro del debate temas que le pueden reportar beneficios electorales para los siguientes comicios. A decir verdad, este partido gobernante no puede sino enfocarse en temas de interés social y económico directo, porque su responsabilidad es mayor con la titularidad del poder ejecutivo.

Finalmente, el tema de la “seguridad pública” aparece enfatizado por primera vez en las plataformas electorales. Este tema había ocupado un sitio importante sólo en los discursos de campaña de los candidatos, pero no se contemplaba con énfasis en las plataformas sino hasta las del año 2000. Ello indica, posiblemente, la percepción del aumento de la delincuencia en el estado, con lo cual se convierte en un tema que merece atención formal en la plataforma electoral del PRI.

Ahora bien, el trabajo parlamentario del PRI disminuye conforme pasan las legislaturas; esto es: por parte de este partido son presentadas 33 iniciativas en la LIV Legislatura, de las cuales 16 están relacionadas con temas enfatizados en su plataforma, mientras que en la LV Legislatura presenta 20, de ellas 11 se ubican dentro de la parte enfatizada de su oferta electoral y, finalmente, en la LVI registra 13, de las que ocho

corresponden a los temas enfáticos.³ Paralelo a estos periodos, el número de iniciativas del grupo parlamentario aumenta y las del ejecutivo disminuyen. Así, en la LIV Legislatura el ejecutivo presenta la totalidad de iniciativas del PRI; en la LV, el grupo parlamentario presenta dos, por su parte los diputados otras dos, mientras que el ejecutivo pone a consideración del Congreso 15 iniciativas más; por último, en la LVI el grupo parlamentario exhibe siete iniciativas, un diputado una y el ejecutivo sólo cinco (anexo 4).

TABLA V.2
Iniciativas de ley y de reforma que presenta el PRI a la LVI legislatura
en relación con los temas enfatizados en su plataforma electoral de 2000

Instituciones y procedimientos electorales		
Representación y capacidad de respuesta	-Ley de <i>Participación Ciudadana</i> para el Estado de Sonora.	
Municipio	-Decreto que reforma, deroga y adiciona disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora para <i>transferir al ayuntamiento facultades fiscales</i> .	Aprobada
	-Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal en la que se concede al ayuntamiento facultades para determinar cuotas, tasas y tarifas para la <i>hacienda municipal</i> .	Aprobada
	-Decreto que reforma, deroga y adiciona la Ley Catastral y Registral de Sonora y la Ley de Hacienda Municipal para <i>dár función catastral al ayuntamiento</i> .	Aprobada
	-Decreto que reforma, deroga y adiciona diversos ordenamientos jurídicos en <i>materia municipal en las áreas de ganadería y, agua potable y tránsito</i> .	Aprobada
Política de Mercado	-Ley de <i>Fomento Económico</i> del Estado de Sonora.	Aprobada
Agricultura		
Seguridad Pública	-Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de los códigos Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora en <i>pornografía infantil</i> .	Aprobada
	-Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley que crea el Fondo para la <i>Procuración de Justicia</i> del Estado de Sonora.	Aprobada
Educación		

Fuente: el autor con base en la Plataforma Electoral del PRI presentada al CEE para las elecciones de 2000 en Sonora, libro de registro de correspondencia y Diario de los Debates de la LVI legislatura del Congreso del Estado de Sonora.

A pesar de las variaciones expuestas, como se observa en la tabla V.2 el PRI conserva el alto índice de aprobación de sus iniciativas en la LIV Legislatura, pues de los

³ El PAN eleva su número de iniciativas en la LV legislatura –primera sin mayoría, pero disminuye en la LVI. Esta misma relación presenta el PRD. Véase Anexo 7.

siete temas enfatizados en su propuesta electoral, el partido emprende con su iniciativa cuatro, en los que obtiene casi excelentes resultados, de no ser por la iniciativa de *participación ciudadana* presentada al final de la legislatura, la cual no es posible abordarla (Tabla V.2).

En este periodo (2000-2003), el trabajo legislativo del PRI en la agenda democrática sobresale por el decidido impulso en el tema de la reforma municipal. Así, el PRI centra su atención en la presentación de iniciativas para la reforma municipal para transferir facultades a estos, además de que logra que éstas sean aprobadas, lo que demuestra consistencia con su oferta electoral. Cabe señalar también que la mitad de las iniciativas relacionadas con temas enfatizados son afines del tema municipal.

Ahora bien, estas iniciativas para la reforma municipal no desatan mucha discusión, puesto que tienen un sentido democratizador, lo cual facilita el acuerdo entre todos los partidos.⁴ Sin embargo, el impulso de estas reformas por parte del PRI se debe, quizás, a la ausencia de un liderazgo efectivo que garantice desde el centro, como antaño se hacía, la victoria para este partido en los comicios locales. En cambio, los integrantes de la organización sienten la necesidad de asegurar sus propios medios de fortalecimiento regional para mantenerse competitivos y, así, garantizar las victorias deseadas.

En la agenda económica, el PRI concreta su trabajo parlamentario en la iniciativa de “Ley de fomento económico del Estado de Sonora”. Ésta es una ley de nueva creación y, por ello, el impacto que puede tener en varios ámbitos de la vida económica del estado es considerable. Sin embargo, su presentación al final de la legislatura y del gobierno en turno es extraña, sobretodo porque es una iniciativa que no entra a la “congeladora” y es aprobada en el transcurso de un mes, a menos que esto sea, como se ha dicho, prueba de la

⁴ El PAN hace también un decidido impulso a la autonomía municipal con la presentación de iniciativas.

capacidad de negociación del PRI. Así, el partido es consistente en este rubro con su oferta de campaña.

En la agenda social, el PRI cuenta con dos iniciativas relativas a la “seguridad pública”. Éstas pretenden contribuir con dos aspectos específicos: pornografía infantil y financiamiento para la procuración de justicia. No obstante, la propuesta de actualizar el Código Penal para incluir la figura de pornografía infantil es presentada primero por el PAN, luego meses después, el PRI responde con la suya en una iniciativa (anexo 4 y 5). Por otra parte, los fondos para la procuración de justicia y la mayor o la menor cantidad de ellos y la forma de destinarlos son también un tema de impacto social directo.

Así, el tema de la seguridad pública surge a la palestra popular y entonces cobra relevancia para la discusión política de los partidos. No obstante, el PRI presenta escaso trabajo parlamentario al respecto, así como en otras cuestiones sociales, lo que es, como se dijo, una omisión injustificable por tener el gobierno en su poder. A decir verdad, su actividad en este campo es reducida al financiamiento y olvida la actualización de las reglas o la creación de otras figuras delictivas que la modernidad impone.

A pesar de lo anterior, el PRI es consistente con sus planteamientos electorales, toda vez que presenta una plataforma electoral más acotada que en las últimas contiendas y con un menor número de temas enfatizados, lo que le permite cumplir eficazmente, aunque sus planteamientos originales sean modificados en el proceso legislativo debido al consenso necesario para conformar mayoría en el Congreso.

2. El PAN en la víspera de la elección coincidente

En el año 2000, el PAN presenta una plataforma electoral mejor cuidada, con bastante enfoque en la agenda democrática, pero sin descuidar la económica y la social. Esta vez, el

tema “instituciones y procedimientos electorales” contiene un abundante número de tareas a realizar y suficiente claridad en sus propuestas. En el mismo sentido, el tema “equilibrio de poderes y rendición de cuentas” es un planteamiento que pretende reformar de fondo las instituciones gubernamentales e imprimir nuevas dinámicas para las relaciones entre los poderes estatales. Los temas “representación y capacidad de respuesta” y “municipio” tampoco quedan fuera de esta lógica (Tabla V.3).

TABLA V.3
Temas enfatizados en la Plataforma Electoral del PAN
presentada al CEE de Sonora para las elecciones de 2000

Reforma Democrática	Instituciones y procedimientos electorales	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma que haga equitativo el proceso electoral para los partidos - Reforma que modifique la forma de delimitar los distritos. - Reforma que modifique la forma de elegir a los magistrados del Tribunal Estatal Electoral para garantizar la imparcialidad. - Reforma que facilite la participación de la gente y el ejercicio libre los derechos políticos-electorales y cívicos de los ciudadanos. - Reforma que garantice plenamente la independencia de las autoridades y organismos electorales, especialmente del ejecutivo. - Reforma que instaure el servicio civil de carrera en las instancias que organizan los procesos electorales. - Reforma para imponer sanciones severas por la comisión de infracciones o delitos electorales.
	Eq. De poderes y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar la inamovilidad de magistrados y jueces como forma de asegurar la independencia del Poder Judicial. - Asegurar remuneraciones suficientes al personal del Poder Judicial y evitar ser afectados por alguno de los otros poderes como medida de presión. - Acotar las facultades del ejecutivo e incrementar las áreas de competencia del Poder Legislativo para un mejor equilibrio de poderes y supervisión en la definición y políticas de gobierno. - Nombramiento del Procurador General de Justicia por parte del Congreso a tema del ejecutivo. - Nombramiento del organismo de derechos humanos por mayoría de 2/3 partes del Congreso a propuesta ciudadana y con obligación de informar anualmente al Congreso de los asuntos.
	Representación y capacidad de respuesta	<ul style="list-style-type: none"> - Crear la Ley de Participación Ciudadana. - Garantizar la participación ciudadana en el proceso de planeación, desarrollo y vigilancia de la administración. - Definir la forma de participación de las ONG's en derechos humanos, protección al ambiente, seguridad civil y economía. - Establecer legalmente los procedimientos de referéndum, iniciativa popular, plebiscito y revocación de mandato.

	Municipio	<ul style="list-style-type: none"> - Diseñar un equitativo reparto de los recursos tributarios estatales. - Trasladar a los municipios las facultades para la toma de decisiones en los asuntos que afectan a su comunidad. - Modificar la Ley de Hacienda Municipal para devolver a los municipios ingresos reubicados y crear otros para su desarrollo. - Dotar a los ayuntamientos de las facultades necesarias para que brinden los servicios públicos que le corresponden y, así mismo, aquellos que son factibles que desempeñe. - Diseñar un esquema de fomento integral para que los municipios adquieran por sí mismos capacidades de desarrollo autónomo.
Reforma Económica	Política de Mercado	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento a la pequeña y mediana empresa a través de estímulos fiscales y eliminando lo posible de trámites burocráticos. - Fomentar la industrialización de los productos generados. - Determinar una forma de colaboración entre sociedad y gobierno para impulsar el desarrollo económico y social del estado. - Generar un esquema de economía municipal que fomente la micro y pequeña empresa de acuerdo a la vocación de cada región.
	Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> - Estimular y capacitar al productor para su desarrollo técnico y tecnológico. - Rediseñar los esquemas de financiamiento de apoyos al productor para combatir la corrupción política. - Fomentar asociaciones independientes para la financiación, industrialización y comercialización más eficiente en el mercado nacional e internacional, con la ganancia del valor agregado. - Crear un Centro para el Desarrollo Agrícola en el cual se lleven actividades de investigación, educación, transferencia de tecnología y generación de información oportuna. - Alentar la formación de intermediarios financieros no bancarios como Sociedades Financieras de Objeto Limitado y buscar otras formas de financiación que permita revertir las carteras vencidas.
Reforma Social	Seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma a la Ley de Seguridad Pública para establecer claramente los parámetros de definición de las percepciones económicas, las prestaciones, estímulos y capacitación de los cuerpos policiales como forma de combatir su corrupción y dignificar su labor. - Reforma a la Constitución del Estado para asentar la prevención del delito como tarea esencial de la policía municipal y Estatal. - Reformas a la Ley de Protección a las Víctimas del Delito para garantizar a los ofendidos protección, restitución del daño y apoyo psicológico.
	Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Incluir los temas laboral, electoral y de las fuerzas armadas como materias sujetas de recomendación. - Elevar las recomendaciones a rango de cumplimiento obligatorio, con las sanciones que correspondan en caso de incumplimiento. - Promover los derechos humanos en todos los ámbitos de la vida.

Fuente: el autor con base en la Plataforma Electoral del PAN presentada al CEE para las elecciones de 2000.

La agenda económica y la social contienen, en cada uno de sus temas, abundantes propuestas, lo que es extraño en unos comicios para renovar sólo el Congreso. Además, el PAN es oposición en el estado, por lo que el costo político del inadecuado desarrollo de los asuntos económicos y sociales es fácilmente transferible al partido en el gobierno, el PRI. Sin embargo, el PAN asume la responsabilidad legislativa de esas agendas en su oferta.

Ahora bien, la reducción del número de temas enfatizados en la agenda económica y la social respecto de las plataformas antecedentes es notoria. El partido centra su atención en los temas “política de mercado” y “agricultura” de su oferta económica. En ellos se aprecia un propósito común: el aliento integral a la economía del estado, esto es, por un lado, la producción agrícola como base de la propuesta y, por otro, la industria de la transformación, para abarcar así el círculo económico dentro de la entidad.

Finalmente, los temas de la “seguridad pública” y los “derechos humanos” en la agenda social de la plataforma electoral del PAN están dirigidos a proteger la integridad y los derechos individuales de la persona en todos sus ámbitos. No obstante, en la actualidad estos temas se vuelven principales en la discusión pública, y en las competencias electorales se utilizan, principalmente, para señalar las inconsistencias del gobierno en turno.

La tabla V.4 muestra una parte del abundante número de iniciativas presentadas por el PAN, pero también, el bajo índice de aprobación que tiene en la LVI Legislatura (ver anexo 5). Asimismo, se observa la tendencia del partido para enfocar su trabajo legislativo en los temas de la agenda democrática. Sin embargo, esta organización logra aprobar únicamente un paquete pequeño de reformas en materia municipal. Desde luego, las numerosas iniciativas presentadas por el PAN en la LV Legislatura para la reforma democrática hacen parecer consistente su acción con su oferta electoral, pero los resultados nunca llegan; esto es, la mayoría de las iniciativas presentadas no son, al menos, dictaminadas, lo que derrumba la mencionada congruencia formal (anexo 5). Al respecto, dos cosas se pueden decir: las iniciativas se presentan, quizás, para contrarrestar la falta de trabajo parlamentario del partido, es decir, puede haber presentado muchas iniciativas sin jamás impulsarlas en comisiones con la única intención de aparentar suficiente trabajo

legislativo;⁵ o bien, su presentación es honesta, pero la poca capacidad de negociación del grupo parlamentario no permite obtener resultados concretos.

Vale la pena decir que la obtención de resultados concretos es plenamente posible en un contexto donde ningún partido tiene mayoría absoluta en el Congreso. Así, los partidos de oposición en esta legislatura pueden conseguir, mediante la negociación, parte de la representación prometida en su plataforma electoral. En este escenario, la responsabilidad de producir piezas de legislación es compartida entre los partidos integrantes de la legislatura, lo que pone a prueba la capacidad de negociación de cada uno.

TABLA V.4
Iniciativas de ley y de reforma que presenta el PAN a la LVI legislatura en relación con los temas enfatizados en su plataforma electoral de 2000

Temas	Iniciativas	
Instituciones y procedimientos electorales	-Ley de Instituciones y Procedimientos <i>Electorales</i> para el Estado de Sonora.	
Eq. de poderes y rendición de cuentas	-Ley y decreto que reforma y adiciona la Constitución Política de Sonora y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia en la <i>designación del titular de esta</i> .	
Representación y capacidad de respuesta	-Ley de <i>Participación Ciudadana</i> del Estado de Sonora. -Ley de <i>Transparencia y Acceso a la Información Pública</i> para el Estado de Sonora. -Decreto que reforma y adiciona el artículo 63 de la <i>Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios para realizar antidoping a todos los servidores públicos</i> .	
Municipio	-Ley que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Constitución Política de Sonora en materia <i>municipal</i> . -Ley de <i>Coordinación Fiscal</i> del Estado y los Municipios de Sonora. -Reforma en materia <i>municipal</i> a diversas leyes (ver anexo 5).	Aprobada
Política de Mercado		
Agricultura		
Seguridad Pública	-Decreto que reforma diversas disposiciones del Código Civil y de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora en materia de <i>adopción plena y violencia intrafamiliar</i> . -Decreto que reforma y adiciona los artículos 323 y 325 del Código Penal. -Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal para incluir la figura de <i>pornografía infantil</i> como delito, <i>aumentar penas</i> , redefinir <i>delincuencia organizada y cuerpo del delito</i> . -Decreto que reforma los artículos 65 bis y 274 del Código Penal para el Estado de Sonora <i>para aumentar pena a los conductores de transporte público</i> .	Aprobada Aprobada Aprobada

⁵ Un hecho así se hizo público recientemente en un diario de la entidad: el PRI acusa al PAN de presentar iniciativas y luego dejarlas olvidadas en comisiones (*El Imparcial* 16 y 17 de septiembre de 2003).

Derechos Humanos		
------------------	--	--

Fuente: el autor con base en la Plataforma Electoral del PAN presentada al CEE para las elecciones de 2000 en Sonora, libro de registro de correspondencia y Diario de los Debates de la LVI legislatura del Congreso del Estado de Sonora.

Por ora parte, en el trabajo parlamentario del PAN no existe iniciativa alguna relacionada con los temas enfatizados electoralmente de su agenda económica, salvo unas que no corresponden a las cuestiones enfatizadas, pero que de cualquier modo no logran su dictamen (anexo 5). En este sentido, la hipótesis de que el PAN asume desde el Congreso la responsabilidad en la conducción de los asuntos económicos del estado se derrumba. En ello aparece una idea autoritaria de la política, en la que las reformas son posibles sólo desde el ejecutivo o con mayoría en el congreso.

En la agenda social, en cambio, el tema enfatizado de la "seguridad pública" es abordado en varios de sus aspectos por el PAN. Además, dichas iniciativas son aprobadas. Así, la oferta social enfatizada por este partido es cubierta, aunque deja sin tocar el tema de los derechos humanos. Sin embargo, cabe aclarar que todos los partidos coinciden en enfatizar, más o menos de la misma manera, el tema de la seguridad pública (anexo 3), así que no resulta muy complicado lograr la aprobación de sus iniciativas.

La coincidencia de los partidos al enfatizar los mismos temas facilita su trabajo parlamentario, puesto que les resta ponerse de acuerdo sobre lo que parcialmente ya están, es decir, sobre las situaciones específicas que han de abordar y los sentidos que han de imprimir en ellas. Por lo tanto, el único trabajo legislativo concluido por el PAN en relación con lo enfatizado en su oferta electoral no tiene mucho mérito, pues detrás de la representación política están las diferencias que tendían que ser dirimidas a través del proceso parlamentario en el Congreso. De no ser así, los demás temas importantes que

requieren de tratamiento legislativo son evadidos constantemente con esa representación pobre e insuficiente.

De esta manera, el PAN es inconsistente con su oferta de campaña en la LVI legislatura, a pesar de que las condiciones prevalecientes en este periodo son favorables para este partido, pues puede conformar mayoría absoluta con el PRD en el Congreso. Además, la legislatura de que se trata es previa a la elección del gobernador del estado, lo que reduce los incentivos para cooperar con el partido en el gobierno, toda vez que aquel tiene una alta probabilidad de ganar la gubernatura. Así, el índice alto de iniciativas sin resultado del PAN expone a sus diputados como legisladores carentes de visión política en la perspectiva del progreso partidario para aumentar sus cargos de elección popular, o bien, simplemente desinteresados del cumplimiento de sus promesas de campaña.

3. El PRD en el declive de su fuerza legislativa

Después de las elecciones del año 2000, el PRD reduce su número de diputados a cuatro;⁶ Por otra parte, a pesar de que su plataforma electoral para estos comicios esta mejor organizada y presentada que las anteriores, su actividad legislativa cae también de manera abismal. El número de diputados de este partido parece que impacta directamente en el número de iniciativas que presenta en la legislatura (anexo 6).

Ahora bien, la plataforma electoral del PRD está estructurada en cuatro grandes apartados o agendas: el democrático, el económico, el social y el cultural. Dentro de estas agendas se pueden identificar, en total, 17 temas de los cuales nueve se enfatizan. Éstos contienen un número considerable de propuestas, algunas muy concretas, mientras que otras son copia de las plataformas anteriores.

⁶ Actualmente, en la LVII legislatura (2003-2006) obtiene sólo dos diputados de representación proporcional.

TABLA V.5
Temas enfatizados en la Plataforma Electoral del PRD
presentada al CEE de Sonora para las elecciones de 2000

Agenda	Tema	Propuesta
Reforma Democrática	Instituciones y procedimientos electorales	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma que haga equitativo el proceso electoral para los partidos. - Reforma que facilite la participación de la gente y el ejercicio libre los derechos políticos-electorales y cívicos de los ciudadanos - Reforma que garantice plenamente la independencia de las autoridades y organismos electorales, especialmente del ejecutivo.
	Eq. de poderes y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> - Acotar las facultades del ejecutivo e incrementar las áreas de competencia del Poder Legislativo para un mejor equilibrio de poderes y supervisión en la definición y políticas de gobierno. - Someter a la aprobación del Congreso los nombramientos de los titulares de las dependencias del ejecutivo. - Facultad de elaboración propia del presupuesto del Poder Judicial. - Establecer mecanismos claros para la fiscalización de ingresos y egresos por el Congreso y más sanciones en caso de malversación. - Autodeterminación de los candidatos a integrar el Supremo Tribunal de Justicia y nombramiento por parte del Congreso. - Nombramiento del Procurador General de Justicia por parte del Congreso a propuesta de ciudadanos. - Nombramiento del organismo de derechos humanos por mayoría de 2/3 partes del Congreso a propuesta ciudadana y con obligación de informar anualmente al Congreso de los asuntos.
	Representación y capacidad de respuesta	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar la participación ciudadana en el proceso de planeación, desarrollo y vigilancia de la administración, y gasto público. - Definir la participación de las ONG's, garantizar su autonomía y asociación. - Establecer legalmente los procedimientos de referéndum, iniciativa popular, plebiscito y revocación de mandato. - Elección directa de los comisarios municipales.
	Municipio	<ul style="list-style-type: none"> - Diseñar un equitativo reparto de los recursos tributarios estatales. - Trasladar a los municipios las facultades para la toma de decisiones en los asuntos que afectan a su comunidad. - Modificar la Ley de Hacienda Municipal para devolver a los municipios ingresos reubicados y crear otros para su desarrollo. - Diseñar un esquema de fomento integral para que los municipios adquieran por sí mismos capacidades de desarrollo autónomo.
Reforma Económica	Gasto Público	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar los recursos destinados a los programas de apoyo a la producción, la competitividad y la diversificación de agrocultivos. - Aumento sustantivo al presupuesto de salud. - Apoyos económicos suficientes a las comunidades indígenas.
	Política de Mercado	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento a la pequeña y mediana empresa a través de estímulos fiscales y eliminando lo posible de trámites burocráticos. - Reforma fiscal para ampliar la base de contribuyentes y no aumentar los impuestos, así como homologar los impuestos de las empresas nacionales a los de las transnacionales.
	Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> - Estimular y capacitar al productor para su desarrollo técnico y tecnológico. - Crear la Secretaría de Fomento al Campo Sonorense.
Reforma Social	Seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma a la Ley de Seguridad Pública para establecer claramente los parámetros de definición de las percepciones económicas, las prestaciones, estímulos y capacitación de los cuerpos policiales como forma de combatir su corrupción y dignificar su labor.

	Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Incluir los temas laboral, electoral y de las fuerzas armadas como materias sujetas de recomendación. - Elevar las recomendaciones a rango de cumplimiento obligatorio, con las sanciones que correspondan en caso de incumplimiento. - Promover los derechos humanos en todos los ámbitos de la vida.
--	------------------	--

Fuente: el autor con base en la Plataforma Electoral del PRD presentada al CEE para las elecciones de 2000.

Ciertamente, la plataforma electoral del PRD en el 2000 es copia de sus anteriores, incluso su redacción es la misma. No obstante, algunas diferencias temáticas se encuentran en relación con sus antecedentes; es decir, a pesar de que contiene los mismos temas, propuestas y redacción, los énfasis están puestos en distintas cuestiones que los de sus antecesoras; así, por primera vez, el tema “seguridad pública” surge también como tema enfatizado dentro de la plataforma electoral.

La plataforma de esta organización es más destacada en los temas de la agenda democrática, pues la cantidad de propuestas que plasma en esta agenda es superior en comparación con la económica y la social. Esta inclinación parece deberse a que, como partido de oposición, trata de preparar condiciones democráticas para la próxima elección en la que se elige al gobernador del estado.

Sin embargo, el trabajo legislativo del PRD en la LVI Legislatura no cumple con las pretensiones iniciales. Si bien es cierto, el problema de la “congeladora” (las iniciativas quedan detenidas en comisiones sin ser dictaminadas) es un fenómeno presente en los trabajos parlamentarios, también es que la oposición aún tiene mayoría, lo que le permitiría obtener parte de los resultados deseados si estuviera dispuesta a negociar. Al respecto, cabe citar el argumento de este partido: “Debido a ser un Grupo Parlamentario numéricamente inferior a los otros dos grupos, el PRD ha sido factor de MAYORÍA. Sin embargo, los diputados perredistas más que presentar INICIATIVAS DE LEY O DE REFORMA que se

congelan en comisiones, han puesto especial atención en la búsqueda de acuerdos con el resto de los diputados para poder avanzar.”⁷

TABLA V.6
Iniciativas de ley y de reforma que presenta el PRD a la LVI legislatura en relación con los temas enfatizados en su plataforma electoral de 2000

Tema	Iniciativa	Resultado
Instituciones y procedimientos electorales	-Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Estatal <i>Electoral</i> .	
Eq. de poderes y rendición de cuentas		
Representación y capacidad de respuesta	-Ley de <i>Participación Ciudadana</i> del Estado de Sonora.	
Municipio	-Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley 104 de Agua Potable y Alcantarillado para el Estado de Sonora en la que se faculta al <i>ayuntamiento</i> para aprobar las cuotas y tarifas.	Aprobada
Gasto Público		
Política de Mercado		
Agricultura		
Seguridad Pública		
Derechos Humanos		

Fuente: el autor con base en la Plataforma Electoral del PRD presentada al CEE para las elecciones de 2000 en Sonora, libro de registro de correspondencia y Diario de los Debates de la LVI legislatura del Congreso del Estado de Sonora.

Así, los diputados del PRD están a merced de los intereses de los otros dos partidos. Si bien pueden incidir en la discusión, sólo lo hacen en los temas o iniciativas que promueven el PRI o el PAN. De este modo, las abundantes intenciones de esta organización contenidas en su plataforma electoral son menguadas por la idea de la representación política autoritaria, en la que se piensa que sin mayoría absoluta no es posible lograr la aprobación de sus iniciativas.

⁷ Esta explicación es presentada en la página web del Congreso del Estado de Sonora a principios del mes de julio de 2003 con motivo del “Balance del Grupo Parlamentario del PRD en la LVI Legislatura del H. Congreso del Estado de Sonora” (congresoson.gob.mx).

En ese sentido, este partido demuestra su falta de capacidad política para hacer los acuerdos necesarios, pero más aún, si como dice el coordinador del grupo parlamentario, el PRD ha sido factor de mayoría en esta legislatura, entonces la organización tiene en sus manos un instrumento preciso que no utiliza para realizar los acuerdos que le permitirían impulsar sus iniciativas y así obtener resultados concretos de su gestión legislativa. No obstante, el partido prefiere no presentar iniciativas, lo que demostraría en caso contrario, al menos, la intención de impulsar las reformas contenidas en su oferta electoral. Desde luego, no lo hace así (Tabla V.6).

Las iniciativas presentadas por el PRD están relacionadas con los temas de la agenda democrática, de las cuales sólo una de ellas es aprobada, misma que es promovida por un diputado en lo individual (anexo 6). Como es evidente en la tabla V.6, ninguna de las iniciativas tiene que ver con temas incluidos en las agendas económica y social.

Después de tres años en la legislatura, el PRD se muestra inconsistente en relación con sus ofrecimientos electorales, pues no es capaz, al menos, de presentar iniciativas de ley o de reforma en las que quede plasmado su compromiso por cumplir de acuerdo con su plataforma. La incongruencia presentada por este partido en la LVI no debe atribuirse a su bajo número de diputados, ya que la ausencia de mayoría absoluta en el Congreso permite lograr la consecución de algunos postulados de campaña, pero sólo mediante la negociación democrática entre los partidos de sus intereses. Los partidos no pueden esperar tener mayoría absoluta en el Congreso para llevar a cabo su plan de trabajo. Incluso, con mayoría absoluta de un solo partido, los opositores pueden echar mano de su posición para legitimar las decisiones de aquel.

A guisa de conclusión, el número de temas enfatizados en las plataformas electorales de los partidos para los comicios del año 2000 son similares, lo cual indica la

moderación de sus propuestas ante su elector (véase Anexo 7). Esto significa, tal vez, el tránsito a un partidismo responsable, que se sabe obligado a responder a la ciudadanía por la cual es elegido y para la cual trabaja. Por supuesto, eso no augura por sí solo la victoria electoral en las próximas elecciones, pero es un factor que influye si se cumple y se comunica eficazmente.

Sólo más estudios de caso podrán mostrar que el avance democrático, en términos de la pluralidad política registrada, tiene impacto social directo. Hasta ahora, la pluralidad no parece cumplir un cometido social, sino únicamente en términos de la democracia política. No obstante, la democracia política incide en el compromiso y la congruencia, al menos formal, que los partidos necesitan ante el elector para refrendarse en los cargos. Por otro lado, la abstención electoral puede actuar como un incentivo para que los partidos hagan su trabajo en el Congreso con un amplio contenido de impacto social.

CONCLUSIONES

Esta tesis es apenas un esbozo del comportamiento parlamentario de los partidos en Sonora. Tal como se aprecia en el transcurso de cada uno de sus capítulos, el objetivo sólo comprende analizar la consistencia de su acción legislativa respecto de su plataforma electoral. En este sentido, dada la reciente competitividad en los comicios de la entidad y su impacto en la conformación del Congreso estatal, se pretende demostrar que los representantes de los partidos llevan a cabo en buena medida las promesas incluidas en su oferta de campaña al desarrollar su quehacer legislativo.

En principio, conviene señalar que la estructura de las plataformas electorales guarda cierta regularidad organizativa de una contienda a otra. Con excepción de las plataformas electorales del PAN, las presentadas por el PRI y el PRD se organizan en torno a grandes campos temáticos. Entre ellos, por ejemplo, el de reforma democrática, el referido a cuestiones de orden económico y, el que agrupa asuntos de carácter social. El PAN, en cambio, hace un breve listado de prioridades para el periodo correspondiente.

Al respecto, cabe anotar que mientras PRI y PRD parecen presentar un plan general de gobierno dividido en los campos referidos, la plataforma del PAN es propiamente un instrumento para la competencia basado en propuestas más concretas. Aunque la división por campos temáticos parece una mejor manera de organizar el trabajo parlamentario, por la interconexión de los problemas entre sí y la amplitud de los sectores sociales que serán atendidos, el formato utilizado por el PRI y el PRD no deja de ser en gran medida

discursivo, bastante ambiguo, y carente de especificidad, lo que no sucede con la hechura propuesta por el PAN para cumplir con este objetivo. En orden jerárquico, el PRI muestra más ambigüedad, que el PRD y, finalmente, que el PAN partido con el grado y el número de propuestas específicas más alto.

El énfasis en ciertos temas depende si la renovación del Congreso coincide con la del cargo de gobernador. En tal circunstancia, los tres partidos presentan una agenda económica y social con más temas y propuestas en ambos campos. De lo contrario, la agenda democrática es la que impera en su oferta de campaña. La lógica de esta oscilación parece explicarse por el predominio de la elección del gobernador sobre la del Congreso, y la abundancia de recursos puestos en juego en el primer caso. En cambio, los comicios intermedios, en los que sólo se renueva la legislatura, la agenda democrática sobresale debido, quizá, para tratar de mejorar las condiciones democráticas para el desarrollo de la próxima elección, en la que habrán de disputarse ambos poderes. Esta consideración es válida principalmente con respecto a los partidos de oposición al PRI. Éste, en contraste, mantiene su enfoque predominantemente en las agendas económica y social, tanto en la elección de legisladores como de gobernador por su tradicional ocupación del cargo del ejecutivo en la entidad, lo que le confiere mayor responsabilidad en estos campos.

Como corolario, conviene señalar que la dimensión de las plataformas electorales del PRI rebasan las 100 páginas, mientras que las del PAN y PRD apenas alcanzan las 20 páginas. Ello, tal vez, indica que el PRI, por lo antes referido, plantea desde su plataforma electoral un plan de gobierno. Por otro lado, el hecho de tener en su poder el gobierno del estado y la mayoría en el congreso, sea en forma absoluta o relativa, le permite tener un conocimiento más detallado y amplio de los asuntos públicos que el resto de los partidos, si bien sus planteamientos son los más recurrentes y ambiguos de las tres opciones estudiadas.

No obstante, los partidos coinciden casi por completo en los mismos temas, sólo con diferencias de énfasis; es decir, tal como lo plantea la teoría de los énfasis en la competencia electoral, los partidos ofrecen los mismos temas, pero incorporan distintos énfasis en cada una de las cuestiones presentadas como prioritarias para la acción de gobierno. A esto debe agregarse un matiz adicional: las propuestas pueden coincidir en los asuntos prioritarios para el próximo período, pero diferir sustancialmente en las acciones concretas a realizar o, incluso, en el grado de urgencia que cada uno de ellos le otorgan.

La plataforma se constituye así, en un instrumento formal para la competencia electoral, pero también en el plan de trabajo que habrá de guiar su acción posterior. De aquí que es posible verificar que existe correspondencia entre los temas enfatizados en las plataformas de campaña y los problemas efectivamente atendidos en las iniciativas. Dicho de otro modo, el número de iniciativas dictaminadas o votadas en pleno correspondientes a los temas enfatizados en las legislaturas estudiadas es mayor o por lo menos igual que el número de las que no se ubican en ninguno de esos temas (Anexos 4, 5 y 6).

Ahora bien, en la LIV legislatura, por ejemplo, con una mayoría absoluta del PRI en el Congreso, el partido presenta coincidencia en más de la mitad de las iniciativas presentadas con las propuestas de campaña, de acuerdo a los énfasis incorporados en cada tema, pero es incongruente en lo sustantivo, puesto que el sentido de las reformas promovidas no corresponde al de sus planteamientos electorales. De más está decir que todas sus iniciativas son aprobadas, sin mayor trámite o discusión.

El caso del PAN es diferente. Los diputados del partido muestran absoluta consistencia en la presentación de sus iniciativas, pero los resultados obtenidos son negativos dada la mayoría parlamentaria del PRI. Por cierto, casi todas las iniciativas del PAN en la LIV Legislatura corresponden a su agenda democrática, las que, desde luego, no

son apoyadas por el PRI. Los panistas, sin embargo, son consistentes en sus posturas durante el debate con sus propuestas de campaña.

Del PRD no hay mucho que decir de su trabajo parlamentario en la LIV Legislatura pues sólo presenta dos iniciativas, una de las cuales no pertenece a ninguno de los temas enfatizados en campaña, mientras que la otra, se refiere a un acuerdo interno. En este sentido, el partido no presenta consistencia con sus planteamientos electorales, mientras que su intervención en el Congreso se limita a las discusiones propuestas por los otros dos partidos.

En general, puede concluirse que en la LIV Legislatura, la consistencia entre propuestas electorales y acción legislativa que permitiría suponer la existencia de representación en el comportamiento de los partidos es, sobre todo formal, pero escasamente sustantiva en términos de resultados concretos. Esto se explica por la mayoría absoluta que ostenta el PRI en el Congreso y su escasa sensibilidad para llevar a cabo la modificación de la estructura institucional en el estado en aras de avanzar hacia una representación democrática. Si bien es cierto que se logra avance en la reforma electoral, ello no logra consolidar la transformación requerida, la que se basa en cuatro temas, tal como se observa en los anexos 1, 2 y 3 de este trabajo de investigación. Ello sin contar la necesidad de incorporar reformas tanto en el campo social como en el económico.

Así, en el capítulo tercero se demuestra que efectivamente el régimen autoritario priísta impide el avance de la vida democrática en general. Los datos que se presentan a lo largo de la exposición y de los anexos correspondientes así lo señalan. En este contexto, la oposición queda reducida a una actividad meramente contestataria, mientras que el PRI subordina la acción de sus diputados a las necesidades del ejecutivo, con lo que la representación a cargo de la legislatura queda en suspenso.

Después de las elecciones de 1997 en Sonora, la composición de las fuerzas partidistas en el Congreso se ve modificada. Por primera vez se constituye en el estado una legislatura sin mayoría absoluta de ningún partido. Con ello se inicia una época de negociaciones y acuerdos entre los distintos partidos con representación en el Congreso. Cualquier decisión, por lo tanto, tiene que ser consensada. Así, todos los partidos se ven obligados a demostrar que cumplen lo que prometen en campaña, lo que abre el camino para una representación democrática.

Contrario a lo que puede pensarse, en este nuevo contexto, el PRI conserva su índice de aprobación en el Congreso. Aunque el número de sus iniciativas disminuye, y la promoción de las mismas proviene tanto del ejecutivo como ahora también del grupo parlamentario del partido, estos hechos permiten considerar ya que su actividad legislativa es congruente con la plataforma electoral sometida a juicio de los votantes. Además, puesto que el alto índice de aprobación depende ahora también de los votos de la oposición, el partido demuestra también la capacidad de negociación para hacer prosperar sus planteamientos y, en consecuencia, exhibirse como un partido congruente.

En cambio, el PAN muestra problemas desde el momento electoral. Por un lado, el tema electoral no es incluido, mientras que por el otro, el partido presenta una plataforma muy general y claramente desorganizada y confusa. Esto es atribuible, quizá, al descontrol interno de la organización en el proceso de designación de su candidato a ocupar la gubernatura del estado. Sin embargo, el tema electoral es rescatado en la legislatura con la presentación de al menos cinco iniciativas. Su desempeño en la LV Legislatura es además en este rubro la más intensa en términos de las iniciativas presentadas, si se le compara con las otras estudiadas en esta investigación (anexo 5).

Desde luego, el número de iniciativas no es suficiente para presuponer una actividad orientada a lograr la representación democrática de la ciudadanía. El PAN es congruente, sin embargo, porque su quehacer legislativo coincide en gran medida con los temas enfatizados en su oferta electoral, aunque algunas de sus iniciativas sólo serán aprobadas hasta la LVI Legislatura (anexo 5). No obstante, su índice de aprobación en la LV Legislatura supera al de las rechazadas. Así, un buen número de sus iniciativas, principalmente del tema “equilibrio de poderes”, queda así en suspenso por su escasa capacidad para negociar con los otros partidos.

El PRD mejora también su rendimiento en la LV Legislatura, pues aumenta el número de iniciativas presentadas por sus diputados. La mayoría corresponde a temas enfatizados en su plataforma electoral, principalmente con la agenda democrática del partido. Sin embargo, los resultados obtenidos por el partido pueden calificarse de escasos, pero constituyen un avance importante en la reforma democrática del estado, especialmente en lo que corresponde a la iniciativa para transparentar el quehacer público, al contemplar el acceso ciudadano a la información patrimonial de los servidores públicos. Así, el PRD puede considerarse como un partido congruente desde una perspectiva formal, pero sólo parcialmente si el recuento se aborda en lo sustantivo, dado los pocos resultados obtenidos en su intervención legislativa.

Sin duda, la LV legislatura (1997-2000) inaugura una dinámica distinta de la representación política. En este sentido, puede decirse que los partidos de oposición logran hacer avanzar sus propuestas electorales en el Congreso. Pero no sólo eso, ya que en muchos casos también obtienen su aprobación, aunque con variaciones de diferente dimensión, con respecto al proyecto presentado. Esto, puede suponerse, se debe a que la representación democrática exige que en el trabajo legislativo se integren aquellas visiones

necesarias para lograr la mayoría requerida en la aprobación de cualquier iniciativa. A este respecto, vale la pena rescatar la intervención de un diputado del PRD y de otro del PRI sobre el problema:

“EL C. DIP. AVILA FELIX: [apunta que] en esta legislatura difícilmente una iniciativa tal y como llega es aprobada, nunca ha ocurrido en esta legislatura...” (*Diario de los debates*, 12dic98)

“EL C. DIP. ALFARO CAZAREZ: [por su parte manifiesta] yo creo que pocas veces se presenta la situación de que una iniciativa de ley tenga consenso por unanimidad, la gran mayoría de leyes son producto de mucho debate, de muchos cambios, de muchas transformaciones...” (*Diario de los debates*, 18may00)

Efectivamente, el trabajo parlamentario en la LV Legislatura requiere de la colaboración de todos los partidos, pues de lo contrario no es aprobada ninguna iniciativa. A pesar del progreso en la congruencia de los partidos en este trienio, la falta de capacidad de negociación de los mismos impide el avance de un mayor número de iniciativas. Al respecto, cabe señalar que los partidos de oposición tal vez piensan que sus planteamientos electorales únicamente son posibles con mayoría absoluta en el Congreso, lo que recoge la idea autoritaria de la conducción de los asuntos públicos, más no la del consenso democrático en la que es necesaria la integración de diversos proyectos en una misma ley.

Con las elecciones del año 2000, el Congreso prolonga su integración sin mayoría absoluta de ningún partido, aunque el PRI recupera algunos escaños y el PAN aumenta los suyos. Por otra parte, el PRD pierde cinco curules. Los resultados legislativos que presenta el PRI en la LVI legislatura pueden calificarse como buenos. Esto se debe, en parte, a que los énfasis en su plataforma son reducidos de tal manera que su cumplimiento se facilita. Esto es, ante la posibilidad de un Congreso plural, en el que todas las corrientes políticas cuentan para tomar una decisión, el partido tiene que calcular sus posibilidades reales de

cumplimiento y moderar sus ofrecimientos ante el elector, ahora sí determinante en el mantenimiento de los cargos por la organización.

Por otra parte, la capacidad de negociación del PRI parece determinante en la obtención de resultados satisfactorios de las iniciativas presentadas por sus miembros. Estas iniciativas, sin embargo, no levantan gran polémica en contraste con las relativas al tema electoral o a la relación entre poderes. Sin embargo, en cierta medida, el PRI demuestra congruencia entre su intervención legislativa y sus planteamientos de campaña al lograr la aprobación de casi todas sus iniciativas de reforma o de ley en los temas enfatizados en su oferta electoral.

Por su parte, el PAN disminuye su producción legislativa. Si bien es verdad que su impulso legislativo se mantiene, sus resultados en este renglón son poco espectaculares, excepto por algunas iniciativas aprobadas de la agenda social. Así, el trabajo del PAN en la LVI legislatura se reduce a la presentación de iniciativas que no logran ser dictaminadas y menos aún aprobadas. De esta manera, el partido parece inconsistente en sus acciones en el Congreso frente a sus planteamientos electorales por no presentar suficientes resultados concretos.

De nuevo, del PRD resta poco que decir. El trabajo parlamentario de este partido esta claramente limitado en la LIV Legislatura por su escaso número de diputados (cuatro). Así lo explica, por lo menos, el coordinador de su grupo parlamentario en esta legislatura, lo que se comprueba con los datos de su actuación a lo largo de los tres periodos estudiados en esta investigación. Su papel se ve así severamente reducido a intervenciones de carácter contestatario, y sin perspectiva de contribuir de manera sustantiva a la representación democrática de la ciudadanía.

La congruencia mostrada por los partidos durante la LVI legislatura es menor con respecto a la anterior, la que, más o menos, se integra de la misma manera. Esta circunstancia no deja de plantear una paradoja: los partidos demandaban mayor democracia cuando el PRI tenía el poder absoluto en el estado. Ahora que no lo tiene, la representación parece ser menospreciada e ignorada por los legisladores, quienes pretenden actuar como si tuvieran el control monopartidista del Congreso para llevar a cabo sus planteamientos. No se dan cuenta, sin embargo, que en esta idea germina la destrucción misma de la representación democrática tan demandada en el pasado. Parecería que los partidos aún no entienden que son precisamente las diferencias, y no las coincidencias, las que requieren ser objeto de un proceso de integración política para dar cuerpo a la representación democrática. De otra manera, no se necesitarían los partidos políticos, ni la oposición partidista.

Como corolario de lo anterior, cabe decir que el cumplimiento de lo que se promete en campaña ya está muy presente ahora en la mente del elector. En el electorado moderno, la sola adhesión "ideológica" no parece bastar ya para refrendar a ciertos partidos en los cargos públicos. Un indicador reciente puede dar cuenta quizás de esto: la muy sonada abstención electoral arrojada por las elecciones federales de 2003. Es posible que la mayoría de quienes salieron a votar en esos comicios corresponda a la base electoral de los partidos y, *la gran abstención sea atribuible a los llamados "votantes flotantes"*. El desencanto de la democracia está presente, sin embargo, en toda la sociedad que no ve incentivos para colocar a tal o cual partido en el poder, si de cualquier manera no puede convencerse de que éstos cumplen lo que prometen.

El tema es delicado, sin duda, y requiere de más estudio. El comportamiento antes descrito, por otra parte, no corresponde al caso de Sonora, donde desde luego hubo también

una alta abstención, pero no al grado alcanzado en otras entidades. No obstante, es claro que la falta de cumplimiento de lo que se promete puede afectar a la masa de votantes, la que regularmente se desestima por los partidos en sus acciones de gobierno. En la actualidad, la masa electoral que no está identificada ya con ningún partido supera a la que sí lo está. En cambio, ahora es estimulada por las propuestas electorales y por el cumplimiento de las mismas, lo que significa que la afinidad ideológica parece estar en retirada. Así, el cumplimiento de la propuesta electoral parece constituir el elemento fundamental en las elecciones modernas, a diferencia de lo que pasaba anteriormente.

	4D.- Municipio	<ul style="list-style-type: none"> - Modificar la legislación estatal actual con el propósito de que los municipios puedan impugnar leyes o actos de autoridad estatal. - Establecer fuentes propias de ingresos y participaciones definidas de los tributos del estado. - Recuperar sus facultades en materia de suministro de agua potable y transporte urbano y suburbano. - Eliminar el ejercicio presupuestal que hace el estado a nombre de los municipios por concepto de participaciones federales. - Recuperar la facultad de nombrar al jefe de policía. 	E E E E E	Fortalecerlo aumentando su autonomía	Énfasis en autonomía municipal, sin agenda
Agenda Económica	1E.- Gasto público	<ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto privilegiado para obras, acciones y servicios rurales. - Presupuesto para ampliar las vías de comunicación terrestre vecinal, y telefónica y telegráfica en la zona serrana. - Destinar recursos abundantes para la investigación agropecuaria y de acuicultura. - Asignar mayor presupuesto del estado para salud y demanda a la federación de mayores partidas para el sector. - Pugnar por un aumento en educación, ciencia y tecnología, salud, protección y seguridad social. - Destinar recursos presupuestarios a los ancianos. 	E E E -- -- --	Impulsar el gasto público	É -- É É É
	2E.- Política de mercado	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de la empresa paraestatal y desburocratización de sus procedimientos a través del desregulamiento de trámites. - Combatir los monopolios y cualquier actividad que atente contra la libertad de la actividad industrial y comercial. - Fomentar el desarrollo de tecnología propia para no depender del extranjero y como mecanismo de generación interna de empleo. - Establecer incentivos fiscales a microempresas que emplean a lo máximo 10 personas o mayores de 60 años y, en general a toda la pequeña empresa como acceso del trabajador a la propiedad. - Estimular al sector empresarial para la generación de artículos de primera necesidad para el consumo interior estatal y nacional. - Promover canales de comercialización directa de los productores con los consumidores y evitar intermediarismo y especulación. 	E E E -- -- --	Fomentar el ahorro y alentar la inversión privada de efecto social	-- -- -- É É É
	3E.- Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> - Estimular y capacitar al productor para su desarrollo técnico y tecnológico. - Rediseñar los esquemas de financiamiento de apoyos al productor sin intermediarios y con un tipo de interés conveniente. - Fomentar las asociaciones independientes para la producción, industrialización, transportación y comercialización de los productos y la adquisición de insumos, maquinaria y financiación. - Redocumentar la deuda. - Fomentar la asociación de vecinos rurales para la generación de energía alternativa, así como su conducción y suministro local. 	E E E E E	Asegurar la tenencia de la tierra y apoyos al productor	É É É É É
	4E.- Industria y comercio	<ul style="list-style-type: none"> - Difusión de la disponibilidad de recursos para el desarrollo industrial a través de un instituto autónomo creado para tal fin. - Propiciar la preparación e investigación técnica para el desarrollo industrial. - Promover la pequeña y mediana industria y procurar la creación de mecanismos ágiles de comercialización. - Fomentar las cooperativas de producción y apoyarlas con asistencia técnica y financiera y con canales de comercialización. 	E E E E	No aparece el tema	Ver en indicador Política de mercado

Agenda Social	5E.- Comunicaciones y transportes	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar la comunicación a través de la construcción de caminos vecinales, y de redes telefónicas y telegráficas rurales. - Trasladar la facultad de otorgar concesiones de transporte urbano a los ayuntamientos. - Promover la creación de empresas tripartitas con la participación de trabajadores del transporte, público en general y gobierno municipal para evitar el monopolio del transporte urbano. 	E E E	No aparece tema	-- -- --
	1S.- Capacitación y empleo	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar para el trabajo a los estudiantes de secundaria y educación media, adultos y, mujeres de las comunidades rurales. - Estimular a los jóvenes a las actividades artesanales y técnicas. - Fomentar la participación de los trabajadores en la planeación y toma de decisiones, organización del trabajo y particularmente en las utilidades y su seguridad laboral y social. - Proteger los derechos de los trabajadores públicos a través del servicio público de carrera (por oposición) y salarios suficientes. - Garantizar las fuentes de trabajo a través de la existencia de sindicatos y organizaciones libres y autónomas. Además ubicar las maquiladoras, como medida emergente, en zona de desempleo. 	E E E E E	Promover la capacitación y bienestar del trabajador	E -- E E P
	2S.- Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> - Promover un Programa Estatal de Ecología que prevenga y mejore la calidad de vida de las personas y conserve el entorno natural que los rodea, como una tarea de sociedad y gobierno. - Promover una educación y cultura ecológica. - Promover la reglamentación de los residuos industriales. 	E E E	Reforma para cuidar mejor el ambiente	E E E E
	3S.- Educación	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar el aspecto cultural propio, así como el deporte, la música y el arte como complementos de la educación integral. - Se pondrá énfasis en la educación de comunidades campesinas, trabajadoras, grupos marginados e indígenas. - Utilización de los medios masivos de comunicación para difundir valores cívicos. - Promover programa de apoyo para padres de familia en educación. - Apoyar la autonomía de todos los centros de educación superior. - Otorgar créditos a estudiantes para la realización de sus estudios. 	E E E E E E	Ampliamente tratado con énfasis financiero	- - - - - -
	4S.- Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar plena igualdad entre el hombre y la mujer. - Crear condiciones para su incorporación al trabajo productivo. - Se combatirá el hostigamiento sexual, la violación y el maltrato. - Se impulsará su más amplia participación en la vida política y social. 	P P P P	Impulsar su desarrollo	E E E E
	5S.- Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar la seguridad en la propiedad de la vivienda. - Apoyar la construcción de la vivienda. - Proveer de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado. - Elaboración de una ley para el arrendamiento de vivienda, con la participación de la población. 	P P - --	Impulsar su adquisición	E E E E

* El PRI presenta la plataforma nacional.

E = propuesta enfatizada; P = propuesta presente pero no enfatizada, y; (--) = propuesta ausente.

Fuente: el autor con base en las Plataformas Electorales para Sonora presentadas por el PRI, PAN y PRD en el proceso electoral local de 1994.

ANEXO 2

Comparativo de los énfasis de los partidos en sus plataformas electorales de Sonora para las elecciones locales de 1997

Agenda	Tema	Propuesta en plataforma	PAN	PRI	PRD
Agenda Democrática	ID.- Instituciones y proced. electorales	<ul style="list-style-type: none"> - Organización neutral para las elecciones, reglas claras y equitativas e intervención ciudadana en los asuntos electorales. - Tránsito del partidismo oficial a uno independiente, con: financiamiento público, acceso equitativo a los medios de comunicación, regulación de aportaciones privadas y límites a gastos de campaña. - Libertad de asociación gremial, cívica, empresarial, laboral y, combate al corporativismo de estado. 	--	E	E
	2D.- Equilibrio de poderes y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomía y fortalecimiento del legislativo para supervisar al ejecutivo en la definición de planes y políticas de gobierno, así como el gasto público. - Establecer legalmente la responsabilidad y aprobación ante el Congreso de los secretarios estatales. - Facultar al Congreso y al Poder Judicial a elaborar su presupuesto - Publicidad de los presupuestos. - Combate a la corrupción e impunidad y establecer como norma el principio de rendición de cuentas en todos los órganos de gobierno. - Nombramiento de los miembros del Poder Judicial por mayoría calificada del Congreso. - Desaparecer la Secretaría de la Contraloría 	E	E	E
		<ul style="list-style-type: none"> - Elección directa de juntas municipales en lugar de comisarías. - Integrar autoridades indígenas en la estructura municipal. - Fomentar la participación ciudadana y de las Organizaciones No Gubernamentales, así como, establecer legalmente procedimientos de referéndum, iniciativa popular y plebiscito. - Reformas para obligar la representación mínima del 30 % por género. 	--	--	--
		<ul style="list-style-type: none"> - Promover convenio de coordinación fiscal con la federación para incrementar las participaciones a Sonora. - Fortalecimiento del ayuntamiento y del estado haciendo valer su independencia para la búsqueda del incremento y establecimiento de fuentes propias de ingresos, así como su incidencia en los actos de la federación. - Eliminar la intermediación estatal en la asignación de recursos presupuestales federales. - Fomentar la participación de los municipios en la planeación estatal y que sea éste el rector de los planes de desarrollo estatal. 	P	--	E
Representación y capacidad de respuesta 3D			E	E	E
4D.- Municipio			P	P	E
			E	E	P
			E	--	--
			E	E	P
			E	--	--
			--	E	P

Agenda Económica	1E.- Gasto Público	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento de la inversión pública. - Fomento al ahorro interno privado, público e institucional. - Aumento al gasto social en educación, ciencia y tecnología, salud, protección y seguridad social. - Presupuesto privilegiado para las comunidades rurales. - Diversificar el financiamiento a la educación, incrementando la participación privada y alentando los impuestos sobre la producción y servicios para ello. 	--	P	E
			--	E	E
			P	E	E
			P	E	E
			--	E	E
	2E.- Política de mercado	<ul style="list-style-type: none"> - Reformas al financiamiento de las actividades productivas y simplificación de los trámites para las empresas. - Vinculación de la academia con la vida productiva. - Fomento de esquemas de empresas integradoras o corporaciones de comercio que promuevan el trabajo de los productores. - Promover las empresas pequeñas, medianas y de exportación. - Determinar una forma de colaboración entre sociedad y gobierno para impulsar el desarrollo económico y social del estado. - Promover nuevos polos de desarrollo y la inversión extranjera. 	E	E	E
			E	E	--
			E	E	E
			E	E	P
			E	--	E
			E	E	P
	3E.- Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> - Estimular y capacitar al productor para su desarrollo técnico y tecnológico. - Rediseñar los esquemas de financiamiento de apoyos al productor para combatir la corrupción política. - Eficientar los recursos hidrológicos. - Redocumentar la deuda. 	E	E	E
			E	E	E
			E	E	--
			E	E	E
	4E.- Pesca	<ul style="list-style-type: none"> - Organizar reuniones técnicas para capacitar y actualizar a los productores. - Promover esquemas de financiamiento suficiente y oportuno, así como la inversión nacional y extranjera. - Promover la descentralización para el aprovechamiento regional de los recursos acuáticos, así como diversificar la pesca. - Modificar el marco regulatorio para los proyectos pesqueros y acuícolas y fomentar la organización y operación de grupos de productores y empresarios. - Promover un fondo crediticio para la renovación de la flota. 	--	E	--
			--	E	--
			P	E	--
			--	E	--
			P	E	P
	5E.- Minería	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer esquemas de financiamiento aplicados preferentemente a la pequeña y mediana minería. - Gestionar la descentralización administrativa para la realización de procesos expeditos en las autorizaciones de explotación. - Buscar convenios de vinculación y cooperación tecnológica entre las instituciones de educación, asociaciones relacionadas, iniciativa privada y organismos de fomento a la minería. - Impulsar el crecimiento del sector apoyando la exploración y explotación de los recursos mineros del estado. - Modificación del régimen impositivo para que el capital transnacional genere un beneficio social acorde a sus beneficios económicos y se comprometa a la creación de empleos. 	--	E	--
			--	E	--
			--	E	--
			--	--	P
	6E.- Industria y comercio	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenar el desarrollo comercial e industrial dentro de un marco de certidumbre y agilidad administrativa que fomente los esfuerzos empresariales de la micro, pequeña y mediana empresa sonorense. - Promover el desarrollo comercial e industrial en la zona serrana y la integración económica de la región fronteriza. - Promover la diversificación de las actividades productivas y fomentar el desarrollo de la actividad artesanal en los municipios. - Promover la simplificación de las políticas y reglas de operación de la banca de desarrollo y de los fondos de fomento a la actividad comercial para que sean mejor alternativa de financiamiento. 	P	E	P
			P	E	--
			--	E	--
			--	E	--

Agenda Social		1S.- Cultura			
		E	E	--	
Agenda Social	1S.- Cultura	- Adecuar la ley y revivificar el órgano para la cultura sonorense.	E	E	--
		- Promover los valores culturales y derechos indígenas.	E	E	--
		- Estimular proyectos culturales y la cultura general en la sociedad.	E	E	P
	2S.- Deporte	- Establecer convenios para que los medios de comunicación presenten y promuevan contenidos culturales.	P	E	P
		- Deporte como modelo educativo.	E	E	P
		- Promover la formación especializada de los encargados de esta tarea.	--	E	P
		- Procurar la infraestructura adecuada para el deporte.	E	E	P
		- Promover la investigación en educación física.	--	E	--
	3S.- Educación	- Alentar la participación ciudadana.	E	E	P
		- Reforma al modelo educativo en todos los niveles definiendo claramente fines y metas con valores nacionales y regionales.	E	E	E
		- Impulso a la investigación científica y tecnológica.	E	E	E
		- Educación especial en las comunidades indígenas.	E	E	--
- Mucho impulso a la enseñanza de nivel técnico medio.		E	E	--	
- Total apoyo a los alumnos de excelencia educativa.		E	E	--	
- Apoyo a los centros de educación para el aumento de los maestros de planta y planes de investigación.		E	E	E	
- Buscar la educación continua para adultos.		E	E	--	
- Garantizar la autonomía y pluralidad en los centros de educación superior.		E	--	E	
- Impulsar una fuerte y permanente revaloración de la figura del maestro otorgándole todos los beneficios posibles.		E	E	E	
4S.- Salud	- Descentralizar el sistema educativo para una mayor eficiencia de los recursos y participación de los municipios y de la sociedad.	--	E	--	
	- Ampliar la cobertura de servicios a toda la población.	--	E	--	
	- Intensificar el control y vigilancia sanitaria de alimentos.	--	E	--	
	- Inclusión de los pueblos indígenas en la planeación, ejecución y evaluación de los programas de salud de acuerdo a sus creencias.	--	E	--	
	- Atender la orientación de los jóvenes y las mujeres sobre planificación familiar y prevención de enfermedades.	--	E	--	
	- Garantizar la descentralización de los servicios de salud.	--	E	--	
	- Impulso a un programa de adiestramiento, capacitación y actualización de los recursos humanos.	--	E	--	
	- Establecer un programa de salud para la tercera edad.	--	E	--	
	- Promover la prevención integral de enfermedades en los niños.	P	--	--	
	- Impulso a un Sistema Único de Salud Homogéneo que coordine las instituciones existentes y tenga fondo común.	--	--	E	
5S.- Justicia laboral	- Apoyar la participación de los trabajadores en la planeación y toma de decisiones, la organización del trabajo, las medidas de higiene y seguridad en los centros de trabajo.	--	P	E	
	- Promover las organizaciones autónomas que representen a los trabajadores.	P	--	E	
	- Promoción de la capacitación para el trabajo y las carreras de técnicos medios dentro de la filosofía de la excelencia y el trabajo en equipo.	P	P	--	
6S.- Vivienda	- Promover convenios que trasladen al ámbito municipal las decisiones y recursos para la solución de sus demandas y prioridades de desarrollo.	--	E	--	
	- Reforzar las áreas de planeación y control urbano municipal como punto de partida para la gestión de inversión.	P	E	P	
	- Atención los requerimientos de agua potable, tratamiento de aguas residuales y áreas de recreación.	P	E	--	
	- Impulso nuevos instrumentos de financiamiento y administrativos para la población de menores ingresos.	--	E	P	

	7S.- Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> - Crear a rango constitucional la preservación del medio ambiente y ecología. - Garantizar desarrollo sustentable. - Institucionalizar la normatividad y control ecológico. - Promover un Programa Estatal de Ecología incluyente - Erradicar los principales focos de contaminación en el estado. - Promover la educación ecológica. - Incinerador para los residuos y desechos tóxicos de hospitales. - Crear un sistema estatal de tratamiento de agua. 	--	E	--
	8S.- Discapacitados	<ul style="list-style-type: none"> - Alentar la implantación de programas que permitan una adecuada incorporación de los discapacitados a las tareas sociales. - Privilegiar los enfoques organizativos del sector educativo hacia los discapacitados. - Impulsar programas orientados a que la población discapacitada reciba los servicios educativos que demanda con oportunidad. - Impulso a los servicios de educación especial. - Dotar con la tecnología más moderna para poner al máximo los servicios educativos a los discapacitados. - Impulsar el desarrollo de las actividades físicas, deportivas y recreativas a los discapacitados. - Ampliar y mejorar los servicios de rehabilitación y apoyo a los discapacitados. 	--	E	P
			--	E	--
			P	E	P
			--	E	--
			P	E	P
			--	E	--
			P	E	P
			--	E	--
			P	E	--

E = propuesta enfatizada; P = propuesta presente pero no enfatizada, y; (--) = propuesta ausente.

Fuente: el autor con base en las Plataformas Electorales para Sonora presentadas por el PRI, PAN y PRD en el proceso electoral local de 1997.

ANEXO 3
Comparativo de los énfasis de los partidos en sus plataformas electorales de Sonora
para las elecciones locales de 2000

Agenda	Tema	Propuesta en plataforma	PAN	PRI	PRD	
Agenda Democrática	1D.- Instituciones y proced. electorales	- Reforma que haga equitativo el proceso electoral para los partidos	E	Impulso a la democracia electoral, sin propuesta alguna	E	
		- Reforma que modifique la forma de delimitar los distritos.	E		--	
		- Reforma que modifique la forma de elegir a los magistrados del Tribunal Estatal Electoral para garantizar la imparcialidad.	E		--	
		- Reforma que facilite la participación de la gente y el ejercicio libre los derechos políticos-electorales y cívicos de los ciudadanos	E		E	
		- Reforma que garantice plenamente la independencia de las autoridades y organismos electorales, especialmente del ejecutivo.	E		E	
		- Reforma que instaure el servicio civil de carrera en las instancias que organizan los procesos electorales.	E		--	
		- Reforma para imponer sanciones severas por la comisión de infracciones o delitos electorales.	E		--	
		- Garantizar la inamovilidad de magistrados y jueces como forma de asegurar la independencia del Poder Judicial.	E		--	--
		- Asegurar remuneraciones suficientes al personal del Poder Judicial y evitar ser afectados por alguno de los otros poderes como medida de presión.	E		--	--
		- Acotar las facultades del ejecutivo e incrementar las áreas de competencia del Poder Legislativo para un mejor equilibrio de poderes y supervisión en la definición y políticas de gobierno.	E		P	E
- Someter a la aprobación del Congreso los nombramientos de los titulares de las dependencias del ejecutivo.	--	--	E			
- Facultad de elaboración propia del presupuesto del Poder Judicial.	--	--	E			
- Establecer mecanismos claros para la fiscalización de ingresos y egresos por el Congreso y más sanciones en caso de malversación.	--	P	E			
- Autodeterminación de los candidatos a integrar el Supremo Tribunal de Justicia y nombramiento por parte del Congreso.	--	--	E			
- Nombramiento del Procurador de Justicia por parte del Congreso a propuesta de ciudadanos (PRD); tema del ejecutivo (PAN).	E	--	E			
- Nombramiento del organismo de derechos humanos por mayoría de 2/3 partes del Congreso a propuesta ciudadana y con obligación de informar anualmente al Congreso de los asuntos.	E	--	E			
3D.- Representación y capacidad de respuesta	3D.- Representación y capacidad de respuesta	- Crear la Ley de Participación Ciudadana.	E	--	--	
		- Garantizar la participación ciudadana en el proceso de planeación, desarrollo y vigilancia de la administración, y gasto público-PRD.	E	E	E	
		- Definir la forma de participación de las ONG's en derechos humanos, protección al ambiente, seguridad civil y economía (PAN), y garantizar su autonomía y asociación (PRD).	E	E	E	
		- Establecer legalmente los procedimientos de referéndum, iniciativa popular, plebiscito y revocación de mandato.	E	E	E	
		- Elección directa de los comisarios municipales.	--	--	E	

Agenda Económica	4D.- Municipio	<ul style="list-style-type: none"> - Diseñar un equitativo reparto de los recursos tributarios estatales. - Trasladar a los municipios las facultades para la toma de decisiones en los asuntos que afectan a su comunidad. - Modificar la Ley de Hacienda Municipal para devolver a los municipios ingresos reubicados y crear otros para su desarrollo. - Dotar a los ayuntamientos de las facultades necesarias para que brinden los servicios públicos que le corresponden y, así mismo, aquellos que son factibles que desempeñe. - Diseñar un esquema de fomento integral para que los municipios adquieran por si mismos capacidades de desarrollo autónomo. 	E E E E E	E E E E E	E E E -- E
	1E.- Gasto Público	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar los recursos destinados a los programas de apoyo a la producción, la competitividad y la diversificación de agroindustrias. - Aumento sustantivo al presupuesto de salud. - Apoyos económicos suficientes a las comunidades indígenas. 	-- -- --	P -- P	E E E
	2E.- Política de mercado	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento a la pequeña y mediana empresa a través de estímulos fiscales y eliminando lo posible de trámites burocráticos. - Fomentar la industrialización de los productos generados. - Determinar una forma de colaboración entre sociedad y gobierno para impulsar el desarrollo económico y social del estado. - Generar un esquema de economía municipal que fomente la micro y pequeña empresa de acuerdo a la vocación de cada región. - Promover la estabilidad económica a través del combate a la inflación, abatimiento de altas tasas de interés, mantenimiento de la libre flotación de la moneda, control de la deuda pública y del equilibrio de las finanzas públicas. - A través de una reforma fiscal generar confianza y certidumbre para la inversión y en esa medida fuentes de empleo. - Impulsar un sistema financiero que ofrezca facilidades para emprender negocios y destine recursos para el aumento de la productividad. - Reforma fiscal para ampliar la base de contribuyentes y no aumentar los impuestos, así como homologar los impuestos de las empresas nacionales a los de las transnacionales. 	E E E E -- -- -- --	-- -- -- -- E E E --	E -- -- -- -- -- -- E
	3E.- Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> - Estimular y capacitar al productor para su desarrollo técnico y tecnológico. - Rediseñar los esquemas de financiamiento de apoyos al productor para combatir la corrupción política. - Fomentar asociaciones independientes para la financiación, industrialización y comercialización más eficiente en el mercado nacional e internacional, con la ganancia del valor agregado. - Crear un Centro para el Desarrollo Agrícola en el cual se lleven actividades de investigación, educación, transferencia de tecnología y generación de información oportuna. - Alentar la formación de intermediarios financieros no bancarios como Sociedades Financieras de Objeto Limitado y buscar otras formas de financiación que permita revertir las carteras vencidas. - Crear la Secretaría de Fomento al Campo Sonorense. 	E E E E E --	E -- E E -- --	E -- -- -- -- E
	4E.- Empleo		No hay alusión directa al tema	Ver en Política de mercado	No hay alusión directa al tema

Agenda Social	IS.- Seguridad pública	- Reforma a la Ley de Seguridad Pública para establecer claramente los parámetros de definición de las percepciones económicas, las prestaciones, estímulos y capacitación de los cuerpos policiales como forma de combatir su corrupción y dignificar su labor.	E	E	E
		- Reforma a la Constitución del Estado para asentar la prevención del delito como tarea esencial de la policía municipal y Estatal.	E	--	--
		- Reformas a la Ley de Protección a las Víctimas del Delito para garantizar a los ofendidos protección, restitución del daño y apoyo psicológico.	E	--	--
		- Reformas para regionalizar la asignación los recursos de acuerdo a las necesidades específicas de cada lugar.	--	E	--
		- Fomentar la participación ciudadana en la prevención del delito.	--	E	--
	2S.- Derechos humanos	- Incluir los temas laboral, electoral y de las fuerzas armadas como materias sujetas de recomendación.	E	--	E
		- Elevar las recomendaciones a rango de cumplimiento obligatorio, con las sanciones que correspondan en caso de incumplimiento.	E	--	E
		- Promover los derechos humanos en todos los ámbitos de la vida.	E	P	E
	3S.- Educación	- Impulso a la investigación científica y tecnológica.	--	E	P
		- Mucho impulso a la enseñanza de nivel técnico medio.	P	E	--
- Buscar la educación continua para adultos.		--	E	--	
- Impulsar una fuerte y permanente revaloración de la figura del maestro otorgándole todos los beneficios posibles.		--	E	--	
- Descentralizar el sistema educativo para una mayor eficiencia de los recursos y participación de los municipios y de la sociedad.		P	E	--	
- Asegurar al menos 2 años de educación preescolar.		--	E	--	
- Ampliar el horario de educación básica.	--	E	--		

E = propuesta enfatizada; P = propuesta presente pero no enfatizada, y; (--) = propuesta ausente.

Fuente: el autor con base en las Plataformas Electorales para Sonora presentadas por el PRI, PAN y PRD en el proceso electoral local de 2000.

ANEXO 4
Trabajo Parlamentario del PRI en Sonora

Plataforma	Promoviente	LIV Legislatura (1994-1997)				
94	97	00				
3S			Ejecutivo	Ley de <i>Educación</i> para el Estado de Sonora.	28dic94	29dic94 unánime
3S			Ejecutivo	Ley que reforma la Constitución Política de Sonora en materia de <i>educación</i> .	27dic94	27dic94 mayoría
3S			Ejecutivo	Decreto que adiciona la Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora. (<i>educación</i>)	28dic94	28dic94 mayoría
			Ejecutivo	Decreto que reforma y adiciona la Ley de Hacienda del Estado.	28dic94	29dic94 mayoría
4D			Ejecutivo	Decreto que reforma deroga y adiciona la Ley de <i>Seguridad Pública</i> , la Ley Orgánica de Administración Municipal y la Ley de Tránsito para el Estado de Sonora.	29dic94	29dic94 mayoría
			Ejecutivo	Decreto que reforma la Ley de <i>Transporte</i> para el Estado.	29dic94	29dic94 unánime
			Ejecutivo	Decreto que reforma y adiciona la Ley de <i>Tránsito</i> para el Estado de Sonora.	30jun95	30jun95 mayoría
1E			Ejecutivo	Decreto que reforma y adiciona la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público.	28jun95	28jun95 unánime
1E			Ejecutivo	Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora.	29jun95	30jun95 mayoría
			Ejecutivo	Decreto que reforma, deroga y adiciona el Código Civil y de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora.	29jun95	29jun95 unánime
			Ejecutivo	Decreto que reforma el Código Civil del Estado.	21dic95	21dic95
			Ejecutivo	Ley del <i>Notariado</i> para el Estado de Sonora.	19dic95	22dic95 unánime
			Ejecutivo	Decreto que reforma, deroga y adiciona la Ley de Hacienda del Estado.	21dic95	22dic95 mayoría
3S			Ejecutivo	Ley que crea el Instituto Municipal Promotor de la <i>Vivienda</i> para el Estado de Sonora	21dic95	21dic95 unánime
			Ejecutivo	Ley que regula la Administración de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de Sonora.	16abr96	19abr96 mayoría
3S			Ejecutivo	Decreto que reforma, deroga y adiciona la Ley que crea el <i>Colegio de Bachilleres</i> del Estado de Sonora.	17may96	17may96 mayoría
1D			Ejecutivo	Ley que reforma, deroga y adiciona la Constitución Política de Sonora en % de <i>votación</i> para registro partido.	07jun96	07jun96 unánime
1D			Ejecutivo	Código Estatal <i>Electoral</i> para el Estado de Sonora.	19jun96	20jun96 mayoría
4D			Ejecutivo	Decreto que reforma el artículo 19 de la Ley Orgánica de Administración <i>Municipal</i> .	21jun96	21jun96 unánime
2S			Ejecutivo	Decreto que reforma y adiciona la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Sonora en materia de <i>ecología</i> .	17jun96	28jun96 mayoría
			Ejecutivo	Decreto que reforma, adiciona y deroga la Ley de <i>Alcoholes</i> del Estado.	25jun96	27jun96 mayoría
2S			Ejecutivo	Decreto que crea el Instituto del <i>Medio Ambiente</i> y el Desarrollo Sustentable del Estado de Sonora.	28jun96	28jun96 unánime
2D			Ejecutivo P. Judicial	Ley que reforma la Constitución Política de Sonora en materia <i>judicial</i> y <i>responsabilidad de servidores públicos</i> .	25oct96	29oct96
4D			Ejecutivo	Decreto que reforma la fracción XX del artículo 79 de la Constitución Política de Sonora. (<i>Policia Municipal</i>)	25oct96	05nov96 unánime
			Ejecutivo	Ley de <i>Desarrollo Urbano</i> para el Estado de Sonora.	01jun00	

			Ejecutivo	Ley de <i>Seguridad Pública</i> para el Estado de Sonora.	23dic96	26dic96 mayoría	
4D			Ejecutivo	Decreto que reforma y adiciona la Ley que regula la Prestación de diversos Servicios Públicos <i>Municipales</i> .	26dic96	27dic96 mayoría	
			Ejecutivo	Decreto que deroga y reforma la Ley de <i>Tránsito</i> .	23dic96	26dic96 unánime	
			Ejecutivo	Decreto que reforma y deroga la Ley de <i>Ganadería</i> .	26dic96	27dic96 unánime	
			Ejecutivo	Código de <i>Justicia Administrativa</i> .			
			Ejecutivo	Decreto que reforma y adiciona el Código de Procedimientos Penales.	07mar97	07mar97 unánime	
			Ejecutivo	Ley que crea los Servicios de <i>Salud</i> de Sonora.	07mar97	07mar97 unánime	
			Ejecutivo	Decreto que reforma la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la de <i>Salud</i> del Estado.	07mar97	07mar97 unánime	
94	97	00	LV Legislatura (1997-2000)				
	1D		Ejecutivo	Ley que reforma y adiciona la Constitución Política de Sonora para adecuar las disposiciones locales en materia <i>electoral</i> a la reforma federal de 1996.	26nov98	X 08dic98	
	2S		Ejecutivo	Ley de <i>Deportes</i> del Estado.	13jun99	29jun99	
	1S		Ejecutivo	Ley de Fomento a la <i>Cultura</i> del Estado de Sonora.	23sep99	30sep99	
	6S		Ejecutivo	Ley que regula el funcionamiento de las Agencias Inmobiliarias para ofrecer procedimiento <i>transparente</i> .	12nov98	LVI Leg.	
	4D		Ejecutivo	Decreto que reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Municipal para que los cabildos de los <i>municipios</i> autoricen directamente, sin la anuencia del Congreso, la enajenación de sus bienes.	13may99	08jun99	
			Ejecutivo	Decreto que reforma el Código Civil y de Procedimientos Civiles de Sonora en <i>actas civiles y patrimonio familiar</i> .		10dic98	
	8S		Ejecutivo	Ley de Integración Social para las personas con <i>Discapacidad</i> del Estado de Sonora.	08jun99	22jun99	
			Ejecutivo	Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora.		22dic98	
			Diputado	Decreto que reforma y adiciona párrafo 1º, fracción II del Art. 24 de Ley de Hacienda <i>Municipal en Resp. solidaria</i> .		14dic98	
	2E		Ejecutivo	Código <i>Fiscal</i> del Estado de Sonora.	27abr00	18may00	
	2D		Diputado	Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley <i>Orgánica del Poder Legislativo</i> del Estado y el Reglamento del Funcionamiento y Gobierno Interior del Congreso del Estado.			
			Ejecutivo	Decreto que reforma al Código Penal y de Procedimiento Penal de Sonora.	09jul02	22oct02	
			Ejecutivo	Ley para la <i>Protección a Víctimas de Delitos</i> .	12abr00	13abr00	
			Ejecutivo	Ley que crea el Fondo para la <i>Procuración de Justicia</i> en el Estado de Sonora.	16nov99	23nov99	
	2E		Grupo Parlamentario.	Decreto que reforma diversas leyes <i>fiscales</i> estatales.	27abr00	18may00	
			Grupo...	Decreto que reforma, deroga y adiciona la Ley <i>Alcoholes</i>	11may00	15jun00	
			Ejecutivo	Decreto que reforma y adiciona la Ley de <i>Tránsito</i> para obligar el uso del cinturón de seguridad.	11abr00	12abr00	
	7S		Dips. PRI, PANyPRD	Decreto que reforma la Ley del Equilibrio <i>Ecológico y Protección al Ambiente</i> para el Estado de Sonora.			
	8S		Ejecutivo	Decreto que reforma y adiciona la Ley de Hacienda del Estado para otorgar incentivos fiscales a empleadores de discapacitados.	21dic99	23dic99	

			Ejecutivo	Decreto que reforma la Ley de Hacienda Municipal.		23dic99
94	97	00		LVI Legislatura (2000-2003)		
			Diputado	Ley Estatal para la <i>Juventud</i> Sonorense.		
			Grupo...	Ley de <i>Transporte</i> para el Estado de Sonora	01mar02	01mar02
	6S		Ejecutivo	Ley que crea <i>Registro Estatal de Agentes Inmobiliarios</i> .	21may02	21may02
		4D	Ejecutivo	Decreto que reforma, deroga y adiciona disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora para <i>transferir al ayuntamiento facultades fiscales</i> .	21dic01	21dic01
		4D	Grupo...	Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal en la que se concede al ayuntamiento facultades para determinar cuotas, tasas y tarifas para la <i>hacienda municipal</i> .	20dic01	20dic01
		4D	Grupo...	Decreto que reforma, deroga y adiciona la Ley Catastral y Registral de Sonora y la Ley de Hacienda Municipal para dar <i>función catastral al ayuntamiento</i> .	21dic01 y 05dic02	21dic01 y 05dic02
		4D	Grupo...	Decreto que reforma, deroga y adiciona diversos ordenamientos jurídicos en materia <i>municipal</i> en las áreas de <i>ganadería y, agua potable y tránsito</i> .	11jun02 y 05dic02	11jun02 y 05dic02
		1S	Grupo...	Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de los códigos Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora en <i>pornografía infantil</i> .	09jul02	22oct02
		2E	Ejecutivo	Ley de <i>Fomento Económico</i> del Estado de Sonora.	12dic02	18dic02
		1S	Ejecutivo	Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley que crea el Fondo para la <i>Procuración de Justicia</i> del Estado de Sonora.	08may03	08may03
			Grupo...	Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de <i>Responsabilidades de los Servidores Públicos</i> del Estado y los Municipios para establecer un nuevo procedimiento en materia de declaratoria de procedencia. (MP como auxiliar del Congreso en el estudio del asunto)		
		3D	Grupo...	Ley de <i>Participación Ciudadana</i> para el Estado de Sonora.		
			Ejecutivo	Ley que reforma y adiciona la Ley de <i>Salud</i> para el Estado de Sonora.		

Fuente: Libro de Actas de la LIV legislatura del Congreso del Estado de Sonora y, libro de registro de correspondencia y Diario de los Debates de la LV y LVI legislaturas.

ANEXO 5
Trabajo Parlamentario del PAN en Sonora

Plataforma			Promoviente	Iniciativa	Dictamen	Aprobado
94	97	00	LIV Legislatura (1994-1997)			
1D			Diputado	Dictaminar el artículo 156, párrafo segundo, última parte, de la constitución Política de Sonora referente a <i>vecindad y residencia</i> para los cargos de diputado y Pdte. Mpal.	22nov94	22nov94
2D			Diputado	Legislar sobre la <i>toma de protesta, ausencia y renuncia del Procurador de Justicia</i> en el Estado.	22nov94	X 22nov94
5E			Diputado	Decreto que reforma los artículos 9º, fracción XIII, 51 y 61 fracción IV de la Ley de <i>Transporte</i> para otorgar descuentos a los adultos mayores y discapacitados ?		
3D			Diputado	Decreto que autoriza a los municipios con Juntas de Conciliación facultades de <i>arbitraje para acercar los órganos de decisión a la ciudadanía</i> .	21may96	X 21may96
1D			Diputado	Ley que reforma el artículo 70, fracciones I y III de la Constitución Política de Sonora en los requisitos de <i>naturalidad y edad para ser gobernador</i> .		
1D			Grupo...	<i>Ley Electoral</i> para el Estado de Sonora.	19jun96	X 20jun96
1D			Diputados	Decreto que reforma el Código Estatal <i>Electoral</i>	08oct96	X 08oct96
2D			Diputado	<i>Ley Orgánica del Poder Legislativo</i> de Sonora.		28may98 LV Leg.
94	97	00	LV Legislatura (1997-2000)			
	4D		Diputados	Decreto que reforma, abroga y adiciona la Ley de Agua Potable y Alcantarillado de Sonora en la que se faculta al <i>municipio</i> para el establecimiento de cuotas.		X 18dic98
	4D		Diputados	Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal y del estado para transferir al <i>municipio</i> las facultades para recaudar directamente el impuesto sobre la producción ejidal.	30nov99	
2D'	2D		Grupo...	Decreto que reforma el Reglamento del Funcionamiento y <i>Gobierno Interior del Congreso</i> del Estado (Ley nueva)		28may98
	2D		Diputado	Decreto que reforma la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda y Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal para que todas las entidades económicas sean auditables por el Congreso y <i>eliminar la facultad discrecional del ejecutivo</i> de enviar sólo ciertas cuentas públicas al Congreso.	09jun98	18jun98
			Grupo	<i>Ley de Desarrollo Urbano</i>	01jun00	
	2D		Diputado Indepte.	Decreto que reforma y adiciona la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda.		
			Grupo...	Ley para la Integración Social de las personas con <i>Discapacidad</i> del Estado de Sonora.	08jun99	22jun99
2D'	2D		Diputado	Decreto que reforma la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y adiciona la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Sonora para <i>suprimir la facultad del ejecutivo</i> de nombrar los candidatos a Presidente de la Comisión y facultar al Congreso en la designación directa	08dic98	17dic98

2D'	2D	Diputado	Ley Orgánica del Poder Legislativo de Sonora.	No llega a conocimiento del pleno	
	2S	Grupo...	Ley del Deporte.	15jun99	29jun99
		Grupo...	Ley que reforma y adiciona la Constitución Política de Sonora.		
2D'	2D	Grupo...	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.		
		Grupo...	Ley de Alcoholes. (sólo hubo reforma)	11may00	15jun00
		Grupo...	Ley que reforma la Constitución Política de Sonora.	No llega a conocimiento del pleno	
1D		Grupo...	Ley que reforma y adiciona la Constitución Política de Sonora en materia electoral. (reforma federal de 1996)	31may02	18jun02 LVI Leg.
5E		Grupo...	Decreto que reforma y adiciona la Ley del Transporte. (Ley nueva)	01mar02	01mar02 LVI Leg.
1D		Grupo...	Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Sonora.		
2S		Indep.	Ley del Equilibrio Ecológico de Sonora.	No llega a conocimiento del pleno	
2D'	2D	Grupo...	Decreto que reglamenta el funcionamiento y gobierno interior del Congreso de Sonora.		
1D		Indeps.	Decreto que reforma y adiciona el Código Electoral de Sonora.		
1D		PANyPRD	Decreto que reforma los artículos 26, 46 y 50 del Código Electoral de Sonora.		
1D		Diputados	Código Electoral de Sonora.		
	3E	Grupo...	Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario y Forestal para el Estado de Sonora.	30nov99	30dic99 en lo gral
	2D	"	Ley que reforma la Constitución Política de Sonora en lo relativo al Poder Judicial.		
	2D	"	Decreto que reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial de Sonora.		
		"	Decreto que reforma y adclona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sonora.	23may00	19mar03 LVI Leg.
		"	Decreto que reforma la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora.		
		"	Decreto que reforma el Código Penal de Sonora	09jul02	22oct02 LVI Leg.
4S		"	Ley de Atención a Víctimas del Delito.	12abr00	13abr00
4S		"	Decreto que reforma el Código Civil y de Procedimientos Civiles, Código Penal y de Procedimientos Penales de Sonora en Relación con la Violencia Intrafamiliar.	08may01	08may01 LVI Leg.
		"	Ley de Justicia Alternativa del Estado de Sonora.		
		"	Decreto que reforma la Ley de Seguridad Pública.	23may00	
		"	Ley de normas mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados del Estado de Sonora.		
2S		Dips. PRI, PANyPRD	Decreto que reforma la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente para el Estado de Sonora.		
2D'	2D	Grupo...	Ley y decreto que reforma y adiciona la Constitución Política de Sonora; la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, en lo referente a la designación del Procurador General.	16may00	X 30may00
	2D	"	Ley y decreto que reforma y adiciona el artículo 64, fracciones XXII y XXIII, y 79, fracción VIII de la Constitución Política del Estado y diversas disposiciones de la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal, de la Ley de Hacienda del Estado y de la Ley Orgánica Municipal en		

			lo relativo a la <i>rendición de cuentas del ejecutivo.</i>		
94	97	00	LVI Legislatura (2000-2003)		
2D'		2D	"	Ley y decreto que reforma y adiciona la Constitución Política de Sonora y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia en la <i>designación del titular de esta.</i>	
		4D	"	Ley que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Constitución Política de Sonora en materia <i>municipal.</i>	
			"	Decreto que reforma el art. 4o. y adiciona un artículo 10 al decreto de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal de 2001 para apoyo de <i>ahorradores.</i>	
5E		Diputado		Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de <i>Transporte</i> del Estado de Sonora. (resultado en Ley nueva)	01mar02 01mar02
		Diputado		Decreto que reforma y adiciona los artículos 2 y 68 de la Ley del <i>Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores</i> del Estado de Sonora para que <i>las mujeres puedan inscribir a sus esposos en los servicios médicos.</i>	
4D'		4D	Grupo...	Ley de <i>Coordinación Fiscal</i> del Estado y los Municipios.	
		1D	"	Ley de Instituciones y Procedimientos <i>Electorales</i> para el Estado de Sonora.	
		1S	"	Decreto que reforma diversas disposiciones del Código Civil y de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora en materia de <i>adopción plena y violencia intrafamiliar.</i>	29nov01 29nov01
			"	Ley que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de Sonora.	
		3D	"	Ley de <i>Participación Ciudadana</i> del Estado de Sonora.	
			"	Ley de Fomento al <i>Turismo</i> para el Estado de Sonora.	
		4D	"	Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios relacionados con bienes inmuebles de la Administración Pública Estatal, de la Ley de Desarrollo Urbano (Ley nueva), de la Ley de Aguas, de la Ley de Bienes y Concesiones, de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado, de la Ley de Hacienda, de la Ley de Obras Públicas, de la Ley de Planeación, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, de la Ley de Transporte, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, de la Ley de Seguridad Pública, de la Ley Catastral y Registral, de la Ley del Servicio Civil y, de la Ley de Hacienda Municipal, todas del Estado de Sonora para la reforma <i>municipal.</i>	10dic02 10dic02 21dic01 21dic01 01mar02 01mar02 19mar03 19mar03 20dic01 20dic01
			"	Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Sonora.	
		1S	Diputado	Decreto que reforma y adiciona los artículos 323 y 325 del Código Penal.	09jul02 22oct02

		IS	Grupo...	Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal de Sonora para incluir la figura de <i>pornografía infantil</i> como delito, <i>aumentar penas</i> , <i>redefinir delincuencia organizada</i> y <i>cuerpo del delito</i> .	09jul02	22oct02
			"	Ley que regula los <i>Medios de Comunicación</i> del Estado de Sonora.		
		3D	"	Ley de <i>Transparencia y Acceso a la Información Pública</i> para el Estado de Sonora.		
		IS	"	Decreto que reforma los artículos 65 bis y 274 del Código Penal para el Estado de Sonora para <i>aumentar pena a los conductores de transporte público</i> .		
		3D	"	Decreto que reforma y adiciona el artículo 63 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios para realizar <i>antidoping a todos lo servidores públicos</i> .		

(*) Plataforma en que se hace la propuesta específica respectiva.

Fuente: Libro de Actas de la LIV legislatura del Congreso del Estado de Sonora y, libro de registro de correspondencia y Diario de los Debates de la LV y LVI legislaturas.

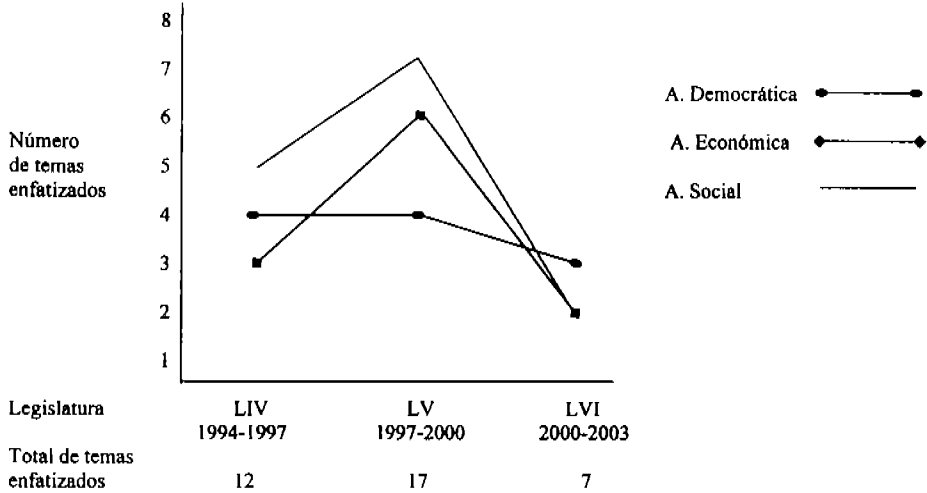
ANEXO 6
Trabajo Parlamentario del PRD en Sonora

Plataforma		Promoviente	Iniciativa	D	
94	97	00	LIV Legislatura (1994-1997)		
2D		Grupo Par-	Acuerdo para la ampliación de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.		
		Grupo...	Ley para las Personas con <i>Discapacidad</i> del Estado de Sonora.	08jun99	22jun99 LVI Leg.
94	97	00	LV Legislatura (1997-2000)		
	2D	Diputado	Decreto que reforma y adiciona Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para <i>transparentar el quehacer público</i> mediante el <i>acceso directo a la Información patrimonial</i> de los servidores públicos.	27oct98	17nov98
		Diputados	Decreto que reforma la Ley de <i>Transporte</i> del Estado. (Ley nueva)	01mar02	01mar02 LVI Leg.
	2D	Diputado	Decreto que reforma, deroga y adiciona la Ley Orgánica de la <i>Contaduría Mayor de Hacienda</i> y la Ley Orgánica del Congreso.		
	1D	Grupo...	Decreto que reforma el Código Electoral de Sonora en lo relativo al <i>financiamiento público</i> a los partidos.	12nov02	19nov02 LVI Leg.
	1D	PRDyPAN	Decreto que reforma los artículos 26, 46 y 50 del Código Electoral de Sonora relativo a los <i>tiempos del proceso electoral e integración y procedimientos del Consejo Estatal Electoral</i> .		
	3E	Diputado	Ley de Fomento <i>Agrícola</i> y Forestal del Estado de Sonora	30nov99	30dic99 en lo gral
2S		Dips. PRI, PANyPRD	Decreto que reforma la Ley del Equilibrio <i>Ecológico</i> y Protección al Ambiente para el Estado de Sonora.		
	1E	Grupo	Decreto que reforma la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal en materia de <i>aportación, subsidio o transferencia de fondos</i> del presupuesto de egresos del gobierno del estado.		
	2D	Diputado	Ley y decreto que reforma y adiciona la Constitución Política de Sonora y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia para modificar la <i>designación del Procurador</i> .	16may00	X 30may00
		Grupo...	Decreto que crea el Sistema Estatal de <i>Medios Públicos de Comunicación</i> .		
	2D	"	Decreto que crea el <i>Reglamento de la Ley Orgánica del Congreso</i> del Estado de Sonora.		
LVI Legislatura (2000-2003)					
		1D	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Estatal <i>Electoral</i> .		
		3D	Ley de <i>Participación Ciudadana</i> del Estado de Sonora.		
		4D Diputado	Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley 104 de Agua Potable y Alcantarillado para el Estado de Sonora en la que se faculta al <i>ayuntamiento</i> para aprobar las cuotas y tarifas.	10dic02	12dic02

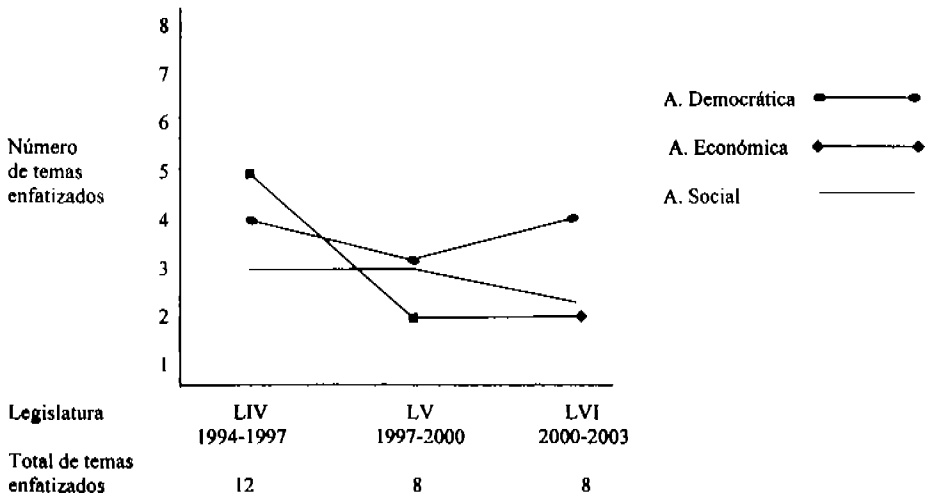
Fuente: Libro de Actas de la LIV legislatura del Congreso del Estado de Sonora y, libro de registro de correspondencia y Diario de los Debates de la LV y LVI legislaturas.

**ANEXO 7
(GRAFICAS)**

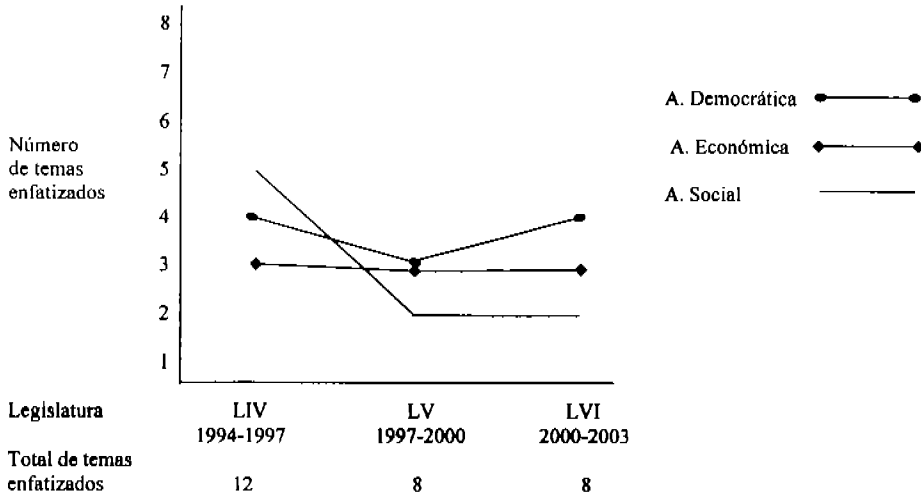
**Evolución de la oferta electoral del PRI en Sonora por agenda temática
1994-2003**



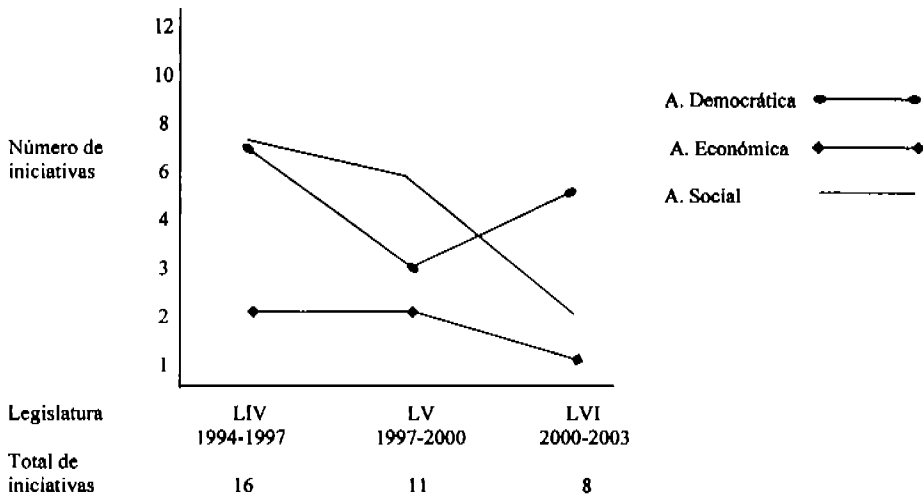
**Evolución de la oferta electoral del PAN en Sonora por agenda temática
1994-2003**



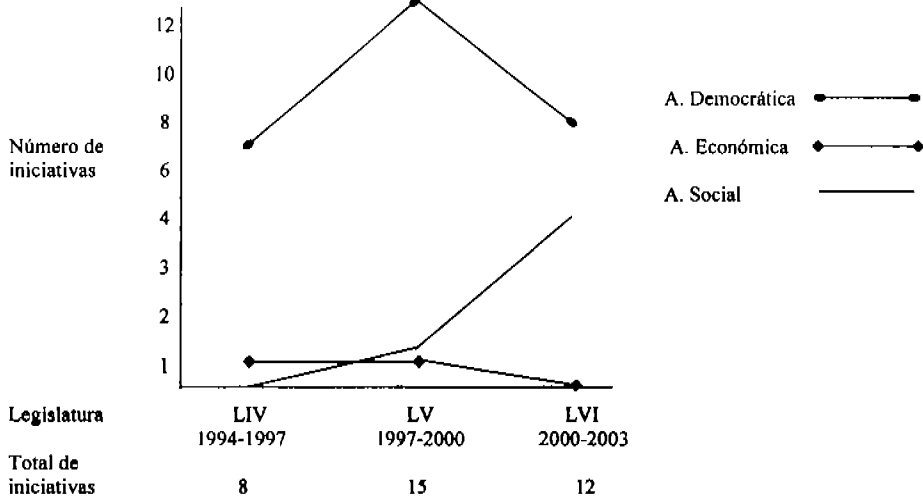
Evolución de la oferta electoral del PRD en Sonora por agenda temática
1994-2003



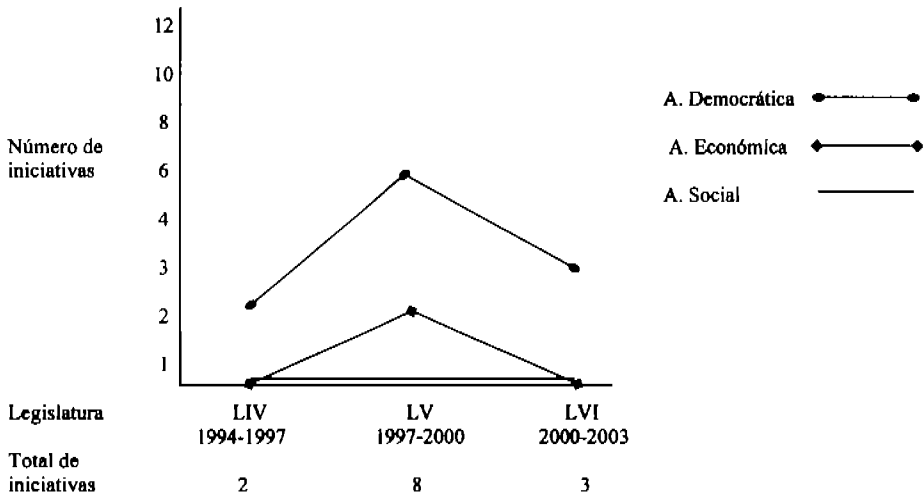
Evolución de iniciativas del PRI en Sonora en relación con la agenda temática
ofrecida en campaña



Evolución de iniciativas del PAN en Sonora en relación con la agenda temática ofrecida en campaña



Evolución de iniciativas del PRD en Sonora en relación con la agenda temática ofrecida en campaña



REFERENCIAS

- ALMADA B., Ignacio (1997), "Las elecciones de 1997 en Sonora: escenarios previstos, resultados y agenda pendiente", en Arturo Anguiano y Daniel Carlos Gutiérrez (coord.), *Fuerzas políticas y participación ciudadana en la coyuntura del '97*, COLSON, UNISON, UAM-X.
- _____ (2000), "¿Para dónde va Sonora?", en Ignacio Almada Bay (comp.), *Sonora 2000 a debate*, Cal y Arena – COLSON.
- _____ y José M. Medina Bustos (2001), *Historia panorámica del Congreso del Estado de Sonora, 1825-2000*, Cal y Arena, México.
- ARDITI, Benjamín (1998), (coord.) *El reverso de la diferencia*, Nueva Sociedad, Caracas.
- BÉJAR ALGAZI, Luisa (2001), "La (re)institucionalización del Poder Legislativo en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 63, núm. 3, julio-septiembre, IIS, México, pp. 99-133
- BIRCH, A. H. (1971), *Representation*, Macmillan, University of Exeter.
- BOBBIO, Norberto (1996), *El futuro de la Democracia*, FCE, México.
- BUENDÍA L., Jorge (2002), "Líderes invisibles" (en prensa), *Enfoque*, suplemento dominical de Reforma, 10 de Noviembre.
- BURKE, Edmund, *Textos Políticos* (1942), FCE, México.
- CARPIZO, Jorge (1978), *El presidencialismo mexicano*, XXI 2002, México.
- CASAR, María Amparo (1997), "Las relaciones Gobierno-Partido en México", en César Cansino (coord.), *Gobierno y partidos en América Latina*, CEPACOM, México.
- COSSÍO V., Daniel (1987), *El Sistema político mexicano*, ed. Joaquín Mortiz, México.
- COTTA, Mauricio (1988), "Parlamentos y representación" en Gianfranco Pasquino y otros, *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Madrid.
- DAHL, Robert (1991), *Los dilemas del pluralismo democrático*, Alianza Editorial-CONACULTA, México.
- _____ (1997), *La poliarquía*, tecnos, España.
- DUVERGER, Maurice (1957), *Los Partidos Políticos*, FCE, México.
- ELSTER, Jon y Rune Slagstad (coord.) (1988), *Constitucionalismo y Democracia*, FCE 1999, México.
- FEARON, James D. (2001), "La deliberación como discusión", en Jon Elster (coord.) (1998), *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona.

- GARRETÓN M., Manuel Antonio (1996), "Representatividad y partidos políticos. Los problemas actuales" en Thomas Manz y Moira Zuazo (coord.) 1998, *Partidos Políticos y representación en América Latina*, Nueva Sociedad 2000, Caracas.
- GARRIDO, Luis Javier (2000), *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, XXI, México.
- GEDDES, Bárbara (1994), *Politician's dilemma. Building state capacity in Latin América*, University of California Press, Berkley.
- GONZÁLEZ C., Pablo (1986), *El Estado y los Partidos Políticos en México*, ERA, México.
- HAMILTON, A., J. Madison y J. Jay (1787-1788) *El Federalista*, FCE, México, 1994.
- HERRERA, Alejandro (1999), "Estudio introductorio" en Jon Elster y Rune Slagstad (coord.) 1988, *Constitucionalismo y Democracia*, FCE, México.
- KELSEN, Hans (1929), "Formación de la voluntad en la democracia moderna" en Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.), *Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama 1980, Barcelona.
- KIRCHHEIMER, Otto (1968), "El camino hacia el partido de todo el mundo" en Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.), *Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama 1980, Barcelona.
- KLINGEMANN, H. D., R. I. Hofferbert y I. Budge (1994), *Parties, Policies and Democracy*, Westview Inc., Colorado.
- LAZARTE R., Jorge (1998), "Partidos políticos, problemas de representatividad y nuevos retos de la democracia" en Thomas Manz y Moira Zuazo (coord.) 1998, *Partidos Políticos y representación en América Latina*, Nueva Sociedad 2000, Caracas.
- LEFORT, Claude (1992), "La representación no agota a la democracia", en Mario R. Dos Santos (Comp.) *¿Qué queda de la representación política?*, Nueva Sociedad, Caracas.
- LEIBHOLZ, Gerhard (1958) "Representación e Identidad" en Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.), *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*, Anagrama 1980, Barcelona.
- LUJAMBIO, Alonso (1996), *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, IJ, UNAM, México.
- _____ (2002a), "Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México", en Miguel Carbonell y otros (coords.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, IJ-UNAM, México.
- _____ (2002b), "Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997", en María Amparo Casar e Ignacio Marván, *Gobernar sin mayoría*, taurus-CIDE.
- MACKIE, Gerry (2001), "Todos los hombres son mentirosos: ¿carece de sentido la democracia?", en Jon Elster (coord.) (1998), *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona.
- MANIN, Bernard (1998), *Los principios del Gobierno Representativo*, Alianza Editorial, Madrid.
- MICHELS, Robert (1969), *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu, Buenos Aires.
- MORLINO, Leonardo (1998), *Democracy between Consolidation and Crisis*, Oxford, UK.

- MOUFFE, Chantal (1993), *El retorno de lo político*, Paidós 1999, Barcelona.
- NACIF HERNÁNDEZ, Benito (2002), "El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia de los legisladores (1928-1934)", en María Amparo Casar e Ignacio Marván, *Gobernar sin mayoría*, taurus-CIDE.
- NOELLE-NEUMANN, Elisabeth (1995), *La espiral del silencio. Opinión Pública: nuestra piel social*, Paidós, Barcelona.
- O'DONNELL, Guillermo y Philippe C. Schmitter (1986), *Transiciones desde un gobierno autoritario / 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Barcelona.
- PARDO, María del Carmen (1986), "La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo", en Blanca Torres, *Descentralización y Democracia en México*, COLMEX.
- PASQUINO, Gianfranco (1998), *La oposición*, Alianza Editorial, Madrid.
- PITKIN, Hanna F. (1985), *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- PRICE, Vincent (1994), *La opinión pública. Esfera pública y comunicación*, Paidós, Barcelona.
- PRZEWORSKI, Adam (1983), "La democracia como resultado contingente de conflictos" en Jon Elster y Rune Slagstad (coord.) 1988, *Constitucionalismo y Democracia*, FCE 1999, México.
- PRZEWORSKI, A., Susan C. Stokes y B. Manin (1999), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- POOM M., Juan (2000), "La competencia electoral", en Ignacio Almada Bay (comp.), *Sonora 2000 a debate*, Cal y Arena - COLSON.
- (2001), "El Consejo Estatal en Sonora: Génesis, autonomía y renovación en la década de los noventa", en Rodolfo Vega Hernández y otros (coord.), *Reforma Política-Electoral y Democracia en los Gobiernos Locales*, FUNDAp-IEQ-iAPQ, Santiago de Querétaro.
- REYNOSO, Diego (2002), "Federalismo y democracia: las dos dinámicas de la transición mexicana", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 64, núm. 1, enero-marzo, IIS, México, pp. 3-30.
- REYNOSO, Víctor (1989), "Acción Nacional en la transición política mexicana. El caso de Sonora", en *Revista de El Colegio de Sonora*, No. 1, Hermosillo.
- (1990), "Las elecciones: el inicio de un nuevo período y las dificultades de la democracia", en *Revista del Colegio de Sonora*, No. 2, Hermosillo.
- (1992), "La Ley Electoral del Estado de Sonora. Las circunstancias de su aprobación y su contenido fundamental", en *Revista del Colegio de Sonora*, No. 4, Hermosillo.
- SARTORI, Giovanni (1999), *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza Editorial, Madrid.
- STOKES, Susan C. (2001), *Mandates and Democracy*, Cambridge University Press, NY.
- VÁZQUEZ, Miguel Ángel (1989), "Una década de historia electoral en Sonora (1978-1988)", en *Memoria del XIV Simposio de Historia y Antropología de Sonora*, Hermosillo, pp. 263-283.
- VILLEGAS, Francisco Gil (1986), "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en Blanca Torres, *Descentralización y Democracia en México*, COLMEX.

- YANKELOVICH, Daniel (1995), *Para alcanzar un criterio público. Cómo lograr que la democracia funcione en un mundo complejo*, Publigráficos, México.
- WELDON, Jeffrey (1997), "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós 2002, Buenos Aires.
- Periódico *EL IMPARCIAL*. Diario independiente de Sonora.
- PRI, *Plataformas Electorales* de 1994, 1997, 2000, Consejo Estatal Electoral de Sonora.
- PAN, *Plataformas Electorales* de 1994, 1997, 2000, Consejo Estatal Electoral de Sonora.
- PRD, *Plataformas Electorales* de 1994, 1997, 2000, Consejo Estatal Electoral de Sonora.
- LIV Legislatura (1994-1997), *Diario de los Debates*, Oficialía Mayor del H. Congreso del Estado de Sonora.
- LV Legislatura (1997-2000), *Diario de los Debates*, Oficialía Mayor del H. Congreso del Estado de Sonora.
- LVI Legislatura (2000-2003), *Diario de los Debates*, Oficialía Mayor del H. Congreso del Estado de Sonora.
- Libro de *Actas (1994-1997)*, Oficialía Mayor del H. Congreso del Estado de Sonora.
- Libro de *Registro de Correspondencia*, Oficialía Mayor del H. Congreso del Estado de Sonora.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- Código Electoral para el Estado de Sonora.
- Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sonora.
- Reglamento del Funcionamiento y Gobierno Interior del Congreso del Estado de Sonora.
- Estatutos del PRI, PAN y PRD.