



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

**“LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA
CÁMARA DE DIPUTADOS DE MÉXICO. LA
LIX LEGISLATURA”**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESPECIALIDAD
CIENCIA POLÍTICA)**

**PRESENTA:
ADRIÁN FERNANDO RANGEL AGUILAR**

**TUTORA
DRA. ROSA MARÍA MIRÓN LINCE**

CIUDAD UNIVERSITARIA 2009





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



Adrián Fernando Rangel Aguilar

A ti,
que haz sido luz, fuerza y amor verdadero.

A mi madre y a mi tía
quienes han sido ejemplo, impulso, comprensión y alegría.
A ustedes éste logro, todo mi amor y admiración.

A mi familia,
como testimonio de cariño.

A Nad,
quien me ha sabido acompañar y alentar a perseguir
mis anhelos.

A mis amigos,
por brindarme su apoyo y confianza,
permitiéndome pensar en voz alta.

A la Universidad Nacional Autónoma de México
por ser orgullo, inspiración, cúmulo de ideas y
fuente de conocimiento.

A la Dra. Rosa María Mirón Lince,
por su tiempo, sabiduría y orientación.

A los integrantes del jurado,
la Dra. Luisa Béjar Algazi, el Dr. Javier Oliva Posada,
el Mtro. Francisco González Ayerdi y el Mtro. Andrés Elizalde Mendoza,
toda mi admiración profesional y mi agradecimiento.

**ÍNDICE**

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
ELEMENTOS TEÓRICOS DE LA REPRESENTACIÓN	11
1.1 Ciudadanía	12
1.2 Democracia representativa	19
1.3 Sobre el concepto de representación	29
1.3.1 Mandato y sustitución del mismo	36
1.3.2 Deliberación y disciplina partidista	38
1.3.3 La Representación y el Parlamento	43
CAPÍTULO II	
UNA VISIÓN DESDE LA HISTORIA	46
2.1 Cambio político: el inicio de la transición	53
2.1.1 1997 competitividad. Un Congreso sin mayoría	63
2.2 La alternancia	68
2.2.1 Elecciones del 2000	69
2.2.2 Ejecutivo democráticamente acotado	74
CAPÍTULO III	
LA REPRESENTACIÓN Y EL ENTRAMADO LEGAL	80
3.1 Del sistema electoral	81
3.1.1 La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos	82
3.1.2 El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)	88
3.1.3 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	95
3.1.4 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	102
3.2 Del sistema de partidos	105
3.2.1 COFIPE: Origen y acción de los partidos	106



3.2.2 Los estatutos de los partidos: PRI, PAN y PRD	112
3.2.2.1 Perfil y postulación de candidatos	114
3.2.2.2 Plataformas electorales de los partidos y candidatos	120

CAPÍTULO IV

MÉXICO Y SU CÁMARA BAJA 124

4.1 Resultados de las elecciones para integrar la LIX Legislatura (Cámara de Diputados)	125
4.1.1 Integración de la LIX Legislatura	129
4.2 Liderazgos de partido y grupos parlamentarios	139
4.2.1 Liderazgos y grupo parlamentario del PRI	143
4.2.2 Liderazgos y grupo parlamentario del PAN	150
4.2.3 Liderazgos y grupo parlamentario del PRD	155
4.3 Comisiones	159
4.3.1 Integración y reparto de comisiones	162
4.2.2 Presidencias de las comisiones	167

CAPÍTULO V

PROCESO REPRESENTATIVO Y APROBACIÓN DE LEYES 172

5.1 Iniciativas y aprobación de ley	174
5.1.1 Procedimientos para la discusión de propuestas de ley	177
5.1.2 Emisión y secuencia de votación	181
5.1.3 Procedimientos para aprobar una ley	184
5.2 Relación entre iniciativas de ley, plataformas y electores	188
5.2.1 Plataformas, iniciativa de ley y votación en materia hacendaria	190
5.2.2 Plataformas, iniciativa de ley y votación en materia de telecomunicaciones	199
5.2.3 Plataformas, iniciativa de ley y votación en materia de desarrollo social	204

CONCLUSIONES 214

BIBLIOGRAFÍA 223



Introducción

El papel que ha desempeñado el Poder Legislativo en México ha sido muy diverso, de acuerdo con la época en la que desempeña sus funciones. De este modo, durante el sistema de partido hegemónico, el Congreso de la Unión en México, al igual que sucede en varios países de América Latina, había estado en una relación de naturaleza dependiente con respecto al Ejecutivo. Así, durante este período los procesos deliberativos eran innecesarios y se contaba con una centralización del poder en manos de la figura del Presidente, unificándose al Ejecutivo y al Legislativo en su actuar. En este sentido, al interior del Congreso los niveles de disciplina partidista eran altos, los procesos deliberativos escasos, la autonomía de los legisladores inexistente y la representación política en concordancia con los valores de los regímenes democráticos casi nula.

A partir de 1977 México presenció una serie de procesos de liberalización y democratización, generados por las reformas electorales que han venido aconteciendo a partir de ese año.¹ Estas reformas permitieron que el Congreso presenciara cambios. De esta forma, el avance del pluralismo se volvió una realidad y con él, la transformación de la composición y funcionamiento del Congreso. Así, se gestó el tránsito desde el dominio del Ejecutivo sobre el Legislativo, a un gobierno sin mayorías, donde el Legislativo cuenta con tres principales partidos políticos: PRI, PAN y PRD.

El Poder Legislativo ha dejado de ser un apéndice del Ejecutivo. Además, con el paso de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partidos más competitivo y con la presencia de un Ejecutivo democráticamente acotado, el Poder Legislativo cuenta con mayor margen de acción y decisión. Empero, la presencia de gobiernos sin mayorías en el Congreso ha mostrado el

¹ La reforma de 1977 promovió la constitucionalización de los partidos políticos y su definición como entidades de interés público; la reforma de 1986 aumentó de 400 a 500 el número de diputados federales; la reforma de 1989 creó el Instituto Federal Electoral y, la reforma de 1996, permitió a los ciudadanos del Distrito Federal elegir directamente al Jefe de Gobierno de la capital del país. En: Rosa María Mirón Lince. "El PRI y el sistema de partidos en México", Jacqueline Peschard (coord.), *2 de julio: Reflexiones y alternativas*, México, UNAM, 2007. p. 209



riesgo de caer en una parálisis legislativa; de tal manera que cuando los intereses o propósitos del Ejecutivo y del Legislativo son distintos y no convergen en ningún punto, es probable que el Poder Legislativo no brinde el apoyo necesario para la consecución de los fines de los proyectos de gobierno del Presidente. Por lo tanto, se corre el riesgo de presenciar un bloqueo mutuo entre ambos poderes y con ello la notoria ineficiencia del gobierno y la falta de representación política.

Es claro que la correcta separación de poderes, ha permitido que el Congreso sea una institución de contrapeso, una institución que ha adquirido nuevas responsabilidades. Por lo tanto, el esquema de un gobierno sin mayorías y el riesgo de una parálisis legislativa, requiere que el Presidente de la República aumente el diálogo, la deliberación y negociación con el Poder Legislativo; y a su vez que en este último también se gesten los procesos deliberativos, a fin de que los acuerdos tomados por sus integrantes, sean en pro del interés general de la nación.

De acuerdo con lo anterior, el Congreso debe ocuparse del tema de la disciplina partidista, de la deliberación, de la responsabilidad de los grupos parlamentarios y por tanto, de la representación política. De esta forma, tanto el diseño institucional del sistema político mexicano, como el sistema electoral y la reglamentación del Congreso y de los partidos, deben ser analizados a fin de determinar si los legisladores mexicanos cuentan con autonomía, y con ello, el impacto de los liderazgos parlamentarios o de los partidos políticos en la representación democrática.

Frente a la situación antes expuesta y a diferencia de lo que acontecía durante el sistema de partido hegemónico, el Poder Legislativo ha vuelto a ser objeto importante de análisis. De este modo, los estudios legislativos en México, han venido en aumento. Empero, el tema aún no ha sido explorado lo suficiente; de tal manera que continúa siendo importante estudiar la formación, composición y funcionamiento del Poder Legislativo. Así, la presente investigación busca introducirse en los estudios legislativos, a través del



análisis y estudio de una de las funciones principales del Poder Legislativo, es decir, la representación política.

La representación política es ante todo un concierto público e institucionalizado que involucran muchas personas y grupos, y que opera de acuerdo con los complejos modos en que lo hacen los conciertos sociales a gran escala. Lo que constituye como representación no es cualquier acción singular realizada por cualquier participante, sino la estructura global y el funcionamiento del sistema, las pautas que son producto de las múltiples actividades de mucha gente. Es representación si el pueblo (o un distrito electoral) está presente en la acción gubernamental, aún cuando no actúe literalmente por sí mismo, en la medida que se trata de una cuestión de actuar sustantivamente por otros, requiere una acción independiente en interés de los gobernados, de una manera al menos potencialmente sensible en la respuesta frente a ellos, pero que no esté normalmente en conflicto con sus deseos.²

Así, la representación establece una relación donde los representantes deben responder al mejor interés de los representados. Esta relación permite la estabilidad política y el cambio pacífico de gobiernos. Sin embargo, en lo referente a cuestiones legislativas, la representación política se altera de acuerdo a los procesos deliberativos que acontecen y a los niveles de disciplina partidista. A su vez, estas dos variables cambian de acuerdo a las normas que rigen el funcionamiento de los órganos legislativos en conjunto y de los legisladores de manera independiente. En este sentido, en un régimen democrático, la relación entre los legisladores y los liderazgos parlamentarios y partidistas se debe encontrar determinada por un marco institucional que fomente el apoyo de los primeros hacia las posturas de los segundos; sin olvidar que también debe dotar de libertad a los legisladores para que en aras de cumplir con su compromiso representativo con la ciudadanía, se expresen libremente.

En el caso mexicano el Congreso de la Unión, que materializa al Poder Legislativo, se encuentra dividido en dos cámaras una de Diputados y otra de

² Hanna Pitkin, *The Concept of Representation*, USA, University of California Press, 1972, pp. 221-222



Senadores. En ambas cámaras se proponen, discuten y aprueban o rechazan las leyes del país. Sin embargo, la presente investigación sólo se centra en la Cámara de Diputados; siendo este órgano legislativo, donde se debe expresar la soberanía y el poder del pueblo, ya que aquí los intereses de la población se deben ver representados; de tal manera que las leyes que emanan de dicha instancia vayan acorde a la voluntad general de la nación.

Como resultado de los cambios que México ha presenciado, la Cámara de Diputados ya no funge como órgano legitimador de las decisiones del Poder Ejecutivo. Sin embargo las decisiones políticas al interior de la misma, se pueden ver centralizadas en liderazgos fragmentados y personalistas de los partidos políticos,³ lo que generaría que las iniciativas de ley y las leyes aprobadas fuesen acordes a los intereses partidistas o de liderazgos partidistas y no en pro de los intereses del electorado. Esta situación abre el paso a la revisión del marco jurídico, en aras de que éste evite el predominio casi absoluto de la disciplina partidista por encima de los procesos deliberativos y de persuasión, para llegar a consensos al interior de la Cámara de Diputados.

Bajo la lógica anterior, la presente investigación aborda las relaciones existentes entre los diputados y la ciudadanía, así como también las relaciones entre los primeros, con los coordinadores de los grupos parlamentarios y con los líderes partidistas. De este modo, se planteó la revisión, análisis y estudio de la formación, composición y desempeño de la Cámara de Diputados en la Legislatura LIX, teniendo como base los elementos teóricos necesarios para el análisis y el marco jurídico que rige las funciones tanto de la Cámara de Diputados, como de los partidos políticos; con miras a observar su eficiencia para salvaguardar la representación política.

De acuerdo con lo anterior, se buscará encontrar cuáles son los elementos que determinan la composición de la Cámara de Diputados, con el fin de observar si ésta fomenta u obstaculiza la representación política. De la misma manera, se busca averiguar los elementos que propician o impiden los

³ Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso de la unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, UNAM / GERNIKA, 2006, p. 14



procesos deliberativos, la obtención de consensos o la disciplina partidista de los diputados, durante la discusión y votación de iniciativas y/o dictámenes, ya sea en comisiones o en el pleno, según sea el caso. En este sentido, mediante el análisis y estudio de dichos elementos, se intentarán explicar las votaciones emitidas por los diputados, para aprobar o rechazar los dictámenes que han sido seleccionados. De este modo, se pretende averiguar cuál es el status de la representación de los intereses ciudadanos, a través de los diputados del PRI, PAN y PRD, pertenecientes a la LIX Legislatura.

Para lograr los objetivos antes mencionados, la presente investigación se encuentra dividida en cinco grandes apartados.

El primer capítulo plantea los elementos teóricos que se emplearon para la investigación. Se analiza el concepto de ciudadano, desde los pensadores griegos hasta la concepción posterior a la revolución francesa y la necesaria para explicar la realidad del México que compete al presente trabajo. Partiendo del concepto de ciudadano se aborda el de democracia, que de igual forma se remonta a los pensadores griegos y a su transformación a través del tiempo, para llegar a la vinculación del mismo, con la representación. En este sentido, se retoman las características con las que deben contar los regímenes democráticos, para ser denominados como tales. Estas características nos remiten a los procesos electorales y por tanto a los partidos políticos, selección de candidatos y plataformas electorales.

Teniendo como base los elementos anteriores, el capítulo aborda el concepto de representación, en sus acepciones: descriptiva, simbólica, desde el mandato o aquella denominada “representación política”, la cual se encuentra enmarcada en las democracias representativas. De esta forma, se analizan los procesos de deliberación y de disciplina partidista, que tienen lugar en la elaboración de las leyes y que se encuentran interconectados con la representación política en la Cámara de Diputados. Así, el capítulo sienta las bases del estudio de la relación existente entre el parlamento y la representación.



El segundo capítulo plasma cronológicamente los cambios que ha sufrido la Cámara de Diputados, no sólo en su composición; sino también en su funcionamiento. De este modo, recopila los acontecimientos que han permitido que el sistema de partidos pase desde la hegemonía a la pluralidad, dando como resultado una Cámara de Diputados multicolor y con mayor vida activa, permitiéndole consolidarse como contrapeso en el balance del poder y no como apéndice del Poder Ejecutivo.

El capítulo también versa sobre las reformas electorales que impactaron al Poder Legislativo y describe las nuevas situaciones y los conflictos que de éstas devienen, estudia los elementos históricos, políticos e institucionales de la representación política a través de la Cámara de Diputados y permite observar los nuevos retos derivados de gobiernos sin mayoría o gobiernos divididos. Así, analiza la institucionalización de la disciplina partidista durante el sistema de partido hegemónico, y cómo la deliberación sucumbe ante ésta. Con base en ello, el capítulo da las pautas para que la investigación aborde la relación que desde el marco jurídico, se establece entre la disciplina partidista y la deliberación en la toma de decisiones.

El tercer capítulo estudia desde las leyes, las diferentes instituciones que se encuentran involucradas en la representación del interés general, a través de los diputados. Así, se aborda el status de los partidos políticos, no sólo desde la Constitución, sino también en las leyes secundarias. Se analizan los estatutos y principios de cada una de estas instituciones, con el fin de estudiar los procesos de selección o elección de candidatos y la elaboración de plataformas electorales. Este análisis se realiza para entender la influencia de dicha selección o elección en la representación; ya que puede alentar o no las carreras legislativas y con ello influir en el sentido del voto de los diputados.

Con base en la lógica anterior y partiendo de que el desempeño de los diputados se encuentra sujeto a un marco jurídico, el capítulo estudia los instrumentos legales que rigen la composición y el funcionamiento de la



Cámara de Diputados. De esta forma, se intentará observar y analizar si la siguiente hipótesis planteada al principio de la investigación corresponde con la realidad.

El marco institucional es deficiente para dar paso a la deliberación, persuasión y convencimiento a través de la argumentación para obtener soluciones que apunten al mejor interés colectivo. Por lo tanto, el entramado legal fomenta la existencia de liderazgos parlamentarios o partidistas y resta autonomía a los legisladores, dejando que la deliberación sucumba frente a la disciplina partidista y con ello que la representación política se vea afectada.

Para comprobar lo antes planteado se realizó una revisión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICGEUM).

En el cuarto capítulo se aborda de manera directa, el objeto de estudio de la presente investigación. Así, se analizan los resultados electorales que dieron origen a la composición de la Cámara de Diputados, en la LIX Legislatura. Del mismo modo, se estudia la composición de dicha Cámara, tomando como variables el sexo, la edad, el nivel de escolaridad y la experiencia de los legisladores, con el fin de observar la profesionalización de los diputados y de poder determinar la existencia o no de representación descriptiva, entre la ciudadanía y la Cámara.

Más adelante, el capítulo empieza a describir la composición y los cambios que acontecieron en los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD. De igual forma, ubica los liderazgos existentes y retoma las facultades que la ley les otorga a los liderazgos parlamentarios y partidistas. De esta forma se busca comprobar la siguiente hipótesis:

La formulación de leyes razonables y las decisiones de los diputados, se encuentran sujetas a la voluntad exclusiva de los liderazgos que existen en los grupos parlamentarios y en los partidos políticos. La reelección inmediata de los diputados puede constituir un incentivo para el ejercicio de sus funciones a favor de los intereses de la ciudadanía. Además puede constituir la oportunidad de tener diputados con experiencia y especialización.

Para dar continuidad con la comprobación, se considera necesario analizar el reparto e integración de las comisiones legislativas; así como la designación de las presidencias y el funcionamiento de las mismas. De este modo, se realiza una revisión del entramado que conllevan los grupos parlamentarios y las comisiones, los liderazgos que ahí convergen y relaciones que éstos tienen con las cúpulas partidistas; de tal forma que se analizan las dinámicas que se presentan entre estos liderazgos y el impacto que tienen en la representación de los intereses de la ciudadanía.

En el quinto y último capítulo se estudia el proceso legislativo, desde la presentación de las iniciativas, la discusión en el pleno, la secuencia de votación que tiene lugar y el rechazo o aprobación de las mismas. De esta forma, se busca dejar claro el vínculo entre el proceso legislativo y los intereses y demandas de la ciudadanía, pretendiendo ubicar la deliberación y la disciplina que se ejercen en cada una de las etapas de dicho proceso.

Con base en lo anterior, el capítulo se propone encontrar la relación existente entre las plataformas electorales que lanzaron los partidos políticos, las iniciativas de ley emitidas y la votación de los dictámenes correspondientes, con el fin de observar si la representación del interés ciudadano prevalece sobre los intereses de los diputados, partidos políticos y/o poderes fácticos. Así para este capítulo, se plantea la siguiente hipótesis:

Los diputados ejercen sus funciones en beneficio del interés propio o de una minoría con la cual se encuentran comprometidos. De este modo, toman decisiones en torno a sus intereses, a los intereses de liderazgos



parlamentarios y partidistas, e incluso a los intereses de los poderes fácticos. Así, se busca dar respuesta a la siguiente interrogante ¿Qué tanto representan los diputados a los intereses de los ciudadanos aprobando o rechazando iniciativas de ley?

Bajo los términos antes planteados, el presente trabajo busca observar si el grado de la disciplina partidista que se ejerció en la Cámara de Diputados, influyó de manera determinante en las decisiones que se tomaron durante el desempeño de la LIX Legislatura. Esto con el fin de analizar los posibles obstáculos que pudiese encontrar la verdadera representación política en el proceso legislativo. Obstáculos que pueden encontrar su origen en las prácticas políticas o incluso en la legislación vigente.

En este sentido, es necesario estudiar el grado de atención efectiva que el Legislativo le pone a las demandas de la ciudadanía, analizar la acción de los partidos políticos; los cuales se deben desempeñar en el seno del Poder Legislativo, para alcanzar consensos necesarios que permitan ofrecer soluciones viables a las demandas sociales. Esta necesidad se ve aún más clara por la presencia de un gobierno sin mayoría. Así, en la Legislatura LIX la presidencia se encontraba encabezada por el PAN, partido que constituyó la segunda fuerza en la Cámara de Diputados, siendo el PRI la primera y el PRD la tercera. Por tercera vez el Poder Legislativo constataba su propia capacidad para la toma de decisiones sobre el futuro del país.

En el presente trabajo se estudia la relación entre los partidos políticos, los grupos parlamentarios y la ciudadanía, en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, ya que ésta constituye la segunda legislatura en la que el Presidente de la República pertenece al PAN y dicho partido no tiene mayoría en la Cámara. Así, el escenario continúa siendo novedoso, por lo que la adaptación de las reglas formales e informales establecidas durante el sistema de partido hegemónico a la realidad que México presenta, es tema importante no sólo para entender lo que acontece; sino también para prever posibles escenarios y nuevas dinámicas en el desempeño de la Cámara y del Poder



Legislativo en general. Por consiguiente, el estudio de la labor legislativa inmersa en el nuevo escenario agrega elementos articuladores como los liderazgos fragmentados presentes en la Cámara de Diputados y cómo estos interactúan permitiendo u obstaculizando la representación de los intereses de la ciudadanía y con ello la correcta representación política. De esta forma, todos los elementos antes mencionados, permiten que el estudio de la representación política a través de la Cámara de Diputados y bajo el esquema de gobiernos sin mayoría, sea un tema interesante para la Ciencia Política y por tanto, para los estudios legislativos.

Por último, y antes de dar inicio con el primer capítulo, quisiera agradecer el apoyo que recibí como becario del Proyecto IN307209, perteneciente al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), con el nombre “Partidos, Elecciones y Reformas en México 2006 – 2011”, sin el cual no hubiera sido posible la realización del presente trabajo. En el mismo sentido, agradezco especialmente el apoyo, tiempo y dedicación de la Dra. Rosa María Mirón Lince, responsable de dicho proyecto, para guiarme durante la presente investigación.



CAPÍTULO I

Elementos teóricos de la Representación

El presente capítulo aborda los elementos teóricos que se utilizaron para el estudio del proceso de representación que tiene lugar en la Legislatura LIX, a través de tres partidos: PRI, PAN y PRD.

En primer término, se analiza el concepto de ciudadanía, para lo cual se examinaron diversos autores que a lo largo del tiempo fueron aportando elementos para la transformación y la construcción del concepto actual. En este sentido, se retoma el concepto de ciudadano desde la civilización griega y romana, para posteriormente analizar su transformación con la Revolución Francesa y la independencia de los Estados Unidos de América. Por último, se presenta el concepto a utilizar en el presente trabajo y que se materializa en la realidad mexicana de la actualidad.

En el segundo apartado se aborda la definición de “democracia”. Este concepto, al igual que el de ciudadanía, se remonta a los orígenes griegos, retomando a Platón y a Aristóteles; para después determinar las características que el concepto de democracia debe llevar, además de su vinculación con la representación. Del mismo modo, y respondiendo a las necesidades del análisis de la realidad vigente, se analiza el concepto de “partido político”, en aras de comprender lo que significa representación actualmente, la transformación del sistema de partidos, del sistema electoral y del sistema político mexicano.

En el tercer punto, una vez clarificados los elementos de análisis a utilizar en el presente trabajo, se entra al tema para definir con claridad el concepto de representación. De esta forma, se mencionan los diferentes tipos de representación, para converger en aquella denominada como “representación política”, enmarcada en el régimen llamado “democracia representativa”.



Posteriormente se plasman dos perspectivas de análisis de la representación, de tal manera que se analizan la representación con mandato imperativo y la representación sin el mismo.

En relación con este concepto y para trazar una línea de investigación con elementos de análisis sólidos en el presente estudio, se desarrollan dos procesos que tienen lugar en el ejercicio de las funciones del poder legislativo y por tanto, en el ejercicio de la representación. Así, se abordan los procesos de deliberación y de disciplina partidista; dos procesos que en el sistema político mexicano han venido adquiriendo relevancia en mayor o menor medida, dependiendo de la época que se analice. El marco jurídico (como se verá en el tercer capítulo) aún fomenta la disciplina partidista; pero la realidad actual y la transición a la democracia, harán necesarios ajustes a dicho marco legal, privilegiando quizás, la deliberación y el debate en la toma de decisiones.

Por último, el capítulo concluye al presentar las bases del análisis de los vínculos que existen entre la representación y el parlamento, generando elementos que permiten estudiar de manera más específica, la relación que se gesta entre la representación y la Cámara de Diputados.

1.1 Ciudadanía

Como se podrá apreciar a lo largo del presente capítulo, la ciudadanía en México se ha adquirido a través de la historia. Se ha formado a base de abrir el sistema político mexicano a la pluralidad, a la participación, a la confianza; de conseguir libertades, acceso a la información y elecciones libres y competitivas. En este sentido, la adquisición de la ciudadanía representa una transformación social y cultural. Octavio Paz señaló respecto a las elecciones: “parecen indicar que en las profundidades del alma popular aparecen actitudes ante la vida pública que son la



negación de las tradicionales. Emerge todavía entre brumas, un México desconocido: un México de ciudadanos”.⁴

Pero ¿a qué hacemos referencia al hablar de ciudadanos o de ciudadanía? La respuesta a esta interrogante, es precisamente el tema que abordaré en el presente apartado. Los vocablos hispanos ciudadanía y ciudadano provienen de *civitas* y *civies*, voces latinas que refieren a (*civitas*) la ciudad en cuanto conjunto de ciudadanos (*civies*). Así, al hacer referencia a ambos conceptos, es necesario remitirse a los orígenes de la idea de ciudad y al concepto de ciudadano en Grecia.

Bajo la lógica anterior, es Aristóteles quien en su libro “Política”, señala que: “La comunidad de varias aldeas es la ciudad,⁵ que tiene ya, por así decirlo, el nivel más alto de autosuficiencia, que nació a causa de las necesidades de la vida, pero subsiste para el vivir bien.”⁶ Además, el mismo autor establece una tipología de regímenes políticos, situación que abordaré en el apartado siguiente.

En lo que respecta al concepto de ciudadano, Aristóteles parte de aclarar que éste será forzosamente distinto en cada régimen y entonces realiza la definición del ciudadano de una democracia. Así, señala que dicho ciudadano no lo es, sólo por habitar en un lugar determinado, ni por participar de ciertos derechos y postula que: “sin más por ningún otro rasgo se define mejor que por participar en las funciones judiciales y en el gobierno”.⁷ De esta forma, es clara la visión del ciudadano como el sujeto que valora las actividades públicas. Es importante recordar que la democracia en Atenas era directa, dadas las características de la ciudad. Por lo tanto, los ciudadanos convergían en la plaza pública para la realización de los debates acerca de los asuntos de interés público y la toma de

⁴ Octavio Paz, “Doble mandato”, *Vuelta*, No. 215, vol. XVIII, México, octubre, 1994

⁵ Ciudad traduce la palabra griega “*polis*” que refiere a la “ciudad-estado”. La “*polis*” constituía la forma perfecta de sociedad civil, tenía que ser independiente políticamente, autosuficiente y con reducida extensión territorial, de tal modo que permitía a la población conocerse los unos a los otros.

⁶ Aristóteles, *Política*, Madrid, Gredos, 1999, p.49

⁷ *Ibid.* p.153



decisiones. Sin embargo, sólo un grupo reducido de la población gozaba del derecho a participar en los asuntos de interés público, dado que las mujeres, los niños, los esclavos, etc., se encontraban fuera de dichos procesos.

A diferencia de lo antes expuesto, en Roma se gestó un elemento de representación que se materializó en el Senado,⁸ que contaba con tintes aristocráticos. No obstante, los romanos consideraban a los ciudadanos como individuos libres y eran los encargados de la “*res pública*”, es decir, de la cosa pública, especialmente durante el periodo conocido como “La República Romana”.⁹ Al igual que en Grecia, la esclavitud se encontraba presente en Roma. Además existen los llamados “*Patricios*”, quienes se originan al ser fundadores de la ciudad y los “*Plebeyos*” quienes no pertenecen a las gentes¹⁰ patricias y que en un principio carecen totalmente de derechos, para poco a poco ir ganando concesiones.

Posteriormente se suscita la desaparición de la democracia y se da inicio con la edad media¹¹ y la edad moderna,¹² periodos donde el concepto de ciudadano no es visible, e incluso se ve sustituido por el de siervo, vasallo y súbdito. Así, se gesta el feudalismo, el oscurantismo, una sociedad estamental y la

⁸ El Senado nace durante la monarquía romana, donde el rey era aconsejado por una asamblea de cien de los representantes más viejos de los diversos clanes que constituían la población de la ciudad, representantes de quienes, a causa de su edad y experiencia, cabía esperar que aconsejasen bien al rey. Este grupo de hombres viejos formaba el Senado, así llamado por la palabra latina que significa “anciano”. *Vid: Isaac Asimov, La República Romana Historia Universal ASIMO*, Madrid, Alianza, 2002, p. 25. Es importante mencionar que el Senado en Roma cambia a través de la historia de dicha civilización.

⁹ Período que comprende del año 509 a. C. (expulsión del último rey “Tarquino el Soberbio”) al 29 a.C. (año en que Octavio festeja su triunfo). *Vid: Juan Brom, Esbozo de Historia Universal*, México, Grijalbo, 1973, p. 77

¹⁰ La organización social es gentilicia (por clanes o gentes). Diez gentes conforman una curia y diez curias una tribu.

¹¹ Es el milenio que comprende entre la caída del Imperio Romano de Occidente y la del Imperio Romano de Oriente. Recibe su nombre porque los pensadores del Renacimiento la consideraron una época intermedia entre... Antigüedad y Renacimiento. *Vid: Juan Brom, op. cit.*, p. 119

¹² Período que generalmente comprende desde la caída del Imperio Romano de Oriente, hasta la Revolución Francesa (finales del S. XVIII). Sin embargo este acontecimiento forma una unidad con la Revolución Inglesa y con la Independencia de los Estados Unidos de América. *Vid: Juan Brom, op. cit.*, p. 153



monarquía absoluta. De este modo el principio de igualdad no se encuentra presente. Sin embargo, a través de un proceso lento, se presencié una transformación de la economía, con lo que se desarrolló el comercio y emergió la clase burguesa (comerciantes, artesanos, etc.), quienes se fueron enriqueciendo. Es importante mencionar que Bryan S. Turner establece que al interior de la “Edad Moderna” se suscita un fenómeno importante. De tal manera que “La ciudadanía moderna data del tratado de Westphalia¹³ en 1648, el cual lanzó el sistema moderno de estados-naciones como los principales actores dentro del sistema mundial”.¹⁴ Este autor postula que la ciudadanía puede ser definida como “un conjunto de derechos y obligaciones que determinan el acceso de un individuo a recursos sociales y económicos. En el término histórico, la ciudadanía crea una identidad jurídica que determina el estado de un individuo dentro de la comunidad política. De hecho la ciudadanía es uno de los recursos más importantes que una sociedad atribuye a un individuo como una personalidad legal. Finalmente, esta identidad jurídica es la parte de una sociedad civil organizada alrededor de un juego de los valores que ampliamente podemos definir como “la virtud cívica”.¹⁵ Bajo ésta lógica, Turner habla de la vinculación estrecha entre su definición de ciudadanía y la fecha antes mencionada, ya que desde su óptica la ciudadanía nacional se construyó en torno a un racismo institucionalizado, basado en la identidad nacional o racial. Así la ciudadanía podría ser observada como un elemento excluyente, que permite el mantenimiento de la identidad y la construcción de la solidaridad; además de ser un principio inclusivo para la distribución de derechos.

Con el desarrollo de la burguesía se presentan las llamadas “revoluciones burguesas”, donde se hacen visibles los principios de libertad e igualdad y se vuelve a presentar y a adquirir impulso el concepto de ciudadanía. En este sentido,

¹³ Se rompe con la unidad religiosa de occidente, la reforma fortalece los Estados Nacionales. *Vid:* Juan Brom, *op. cit.*, p. 142

¹⁴ Bryan S. Turner, “Liberal Citizenship and cosmopolitan Virtue”, en Andrew Vandenberg, *Citizenship and Democracy in a Global Era*, USA, Macmillan Press LTD, 2000, p. 23

¹⁵ *Idem*



para 1688 en Inglaterra, el Parlamento señala que él es el derecho, que él es quien gobierna en nombre del pueblo. Así, se somete la monarquía a la ley. El rey toma posesión en ese año, después de jurar respeto al “*bill of rights*”, que constituía una declaración de derechos que reitera la libertad y la propiedad; además de señalar que el rey no puede suspender la aplicación de las leyes, sostener un ejército permanente y fijar impuestos, sin la aprobación del parlamento. De esta forma se presencia una monarquía constitucional. Por su parte, en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, en 1776, se establece que el gobierno debe encontrar su base en el consentimiento de los gobernados. Este documento contó con la clara influencia de la Ilustración¹⁶ y estipuló principios de igualdad, libertad y derechos, como la vida.

Posteriormente se gestó la Revolución Francesa, la cual junto con La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), generó planteamientos de derechos como de libertad, igualdad, seguridad y derechos como la propiedad.

Artículo 1°. Los hombres nacen y permanecen iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común.

Artículo 2°. La meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Artículo 11°. La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley.

Artículo 14°. Todos los ciudadanos tienen el derecho de verificar por sí mismos o por sus representantes la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración.

¹⁶ El gran movimiento cultural, de liberación del espíritu humano, que se inicia en el Renacimiento, llega a una culminación en el siglo XVIII con los enciclopedistas. Hay un movimiento muy fuerte en este sentido en Inglaterra, entre cuyos representantes destaca John Locke. Éste escribe un *Tratado sobre el gobierno civil* que plantea los derechos del hombre, la soberanía del pueblo y la limitación del poder real, ideas que ya se estaban aplicando en Inglaterra a raíz de la revolución de este país. En: Juan Brom, *op. cit.*, p. 150



Artículo 15°. La sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público sobre su administración.¹⁷

Como se puede observar, la Revolución Francesa combatió contra la nobleza y el clero (fundamentos del antiguo régimen). La propiedad de la tierra se establece como un derecho que deja de ser exclusivo para los estamentos antes mencionados. Esta Revolución, retoma el ideal de ciudadanía de las civilizaciones antiguas y se cobija bajo el lema “Libertad, Igualdad y Fraternidad”. Por tanto, los revolucionarios afirmaron los derechos del hombre y del ciudadano, pero sólo para los hombres, no para el “*antropos*”. Por lo que las mujeres quedaban excluidas, situación que generó descontento. Así, son las mujeres quienes realizaron reclamaciones a la asamblea. En este sentido destaca Olympe de Gouges, quien redacta en 1791 la primera declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana. Desde este documento se defendía la igualdad entre el hombre y la mujer en todos los aspectos de la vida pública y privada, incluyendo la igualdad con el hombre en el derecho al voto, en el acceso al trabajo, a la vida política, a poseer y controlar propiedades; incluso el derecho a la educación. Bajo estas circunstancias, la asamblea había recibido varias quejas de los sectores femeninos y en 1793 condena a la guillotina a Olympe, por considerarla un factor de inestabilidad.

Inmerso en esta lógica se encontraba el proceso de la revolución francesa, se contaba con una concepción fálica de la historia y los derechos fundamentales de las mujeres no se habían resuelto y mucho menos existían instituciones que los garantizaran. Así, ni las leyes, ni las instituciones se encontraban preparadas para afrontar el desafío. Tuvieron que pasar muchos años para la obtención de la igualdad en la vida pública y privada entre hombres y mujeres. Claro ejemplo de esto se puede observar en México, donde las mujeres en el año de 1953

17 *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 1789*, [en línea], pp. 111-113, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa, el 26 de agosto de 1789, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>, consultada el 30 de septiembre de 2007.



obtuvieron por primera vez su derecho al voto, para ejercerlo en las elecciones de 1955.

Como la historia lo mostró, el concepto de ciudadano ha venido evolucionando, de la misma forma en que los derechos y obligaciones que implica. Así, a lo largo del tiempo, la construcción de la ciudadanía ha significado un gran desafío. En este sentido, dicha construcción se gestó primero en Europa y los Estados Unidos de América. Sin embargo, en países como México, la transición a la democracia es materia de las últimas décadas del siglo XX, lo que hace necesario implementar esfuerzos para reforzar la construcción de una ciudadanía que verdaderamente, se ocupe de los asuntos de interés público.

Bajo esta lógica, Robert Dahl señala que: “el ciudadano es un ser total para quien la política constituye una actividad social natural, no separada del resto de la vida por una nítida línea demarcatoria, y para quien el gobierno y el Estado (o más bien, la polis) no son entidades remotas y ajenas, sino que la vida política es una extensión armoniosa de sí mismo”.¹⁸ En este sentido, Gustavo Emmerich postula que los “Ciudadanos son aquellos que en un pie de igualdad demandan y obtienen libertad y forman y controlan su propio gobierno”.¹⁹ Así, en la obra titulada “*La Mecánica del cambio político en México*”, se muestra de manera clara el concepto de ciudadanía y los elementos que debe reunir. De esta forma, la auténtica ciudadanía política consiste en “unos individuos que se reconocen en los instrumentos de la democracia representativa: en los partidos y en las elecciones. Algo más: que se insertan activamente en ellos; atienden sus campañas, se atienen a sus reglas, participan, algunos militan y lo que es más importante, entienden y usan el poder de su voto. El ciudadano es aquel individuo que ha

¹⁸ Robert, Dahl, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1993, p. 27

¹⁹ Gustavo Ernesto Emmerich, “Democracia, ciudadanía y transparencia”, en *Democracia y Transparencia*, México, IEDF, 2005, p. 18



tomado conciencia de su poder legal para mantener o para cambiar la situación política de su país.”²⁰

Partiendo de los conceptos antes planteados se puede observar que, como señalé al principio del apartado, México ha transitado a la construcción de una ciudadanía, que como tal, reúne los requisitos necesarios para considerarse así. Sin embargo es necesario señalar que aún quedan rezagos del sistema hegemónico. Así, prácticas como el clientelismo, la corrupción y la corporativización de masas, están vigentes, lo que hace necesario hablar de un mejoramiento a la cultura cívica, de la introducción de elementos como una mayor transparencia, rendición de cuentas y por supuesto, el aumento de la participación. De esta forma es posible hablar sobre democracia y en específico sobre democracia representativa, tema que abordaré en el apartado siguiente. No obstante, era imperativa la necesidad de analizar el tema de ciudadanía; puesto que los ciudadanos son la razón y la base de la democracia. Así, Gustavo Emmerich estipula que “Sólo en la democracia el concepto de ciudadanía cobra plena vigencia. En cualquier otro tipo de sistema político no hay ciudadanos ni pueblo en sentido propio, sino súbditos, vasallos, masa”.²¹

1.2 Democracia representativa

Para empezar a abordar el tema de la democracia y al igual que se realizó con el concepto de ciudadano, es necesario remitirse a la civilización griega y más notoriamente a los atenienses. Es aquí donde se gesta lo que Robert Dahl llama “la primera transformación democrática”, que consiste en la transformación “de la idea y la práctica de gobierno de los pocos, a la idea y la práctica de gobierno de los

²⁰ Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *La Mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, p. 489

²¹ Gustavo Ernesto Emmerich, *op. cit.*, p. 18



muchos”.²² A través de los griegos, se pueden observar las concepciones de la democracia, de los diversos pensadores de la época. Éstos son quienes realizan una tipología de las formas de gobierno y es entre estas formas donde podemos ubicar a la democracia. Así, en primer lugar se encuentra Platón, quien en su libro denominado “República” señala a la democracia como una de las formas de gobierno degeneradas, aunque no la más degenerada. El orden que Platón presenta es el siguiente: timocracia, oligarquía, democracia y tiranía.²³ Bajo este esquema la democracia consiste en el gobierno de los pobres contra los ricos y la libertad, que es su principio característico, se convierte en libertinaje ya que no existen frenos morales y políticos. En este sentido, Platón establece: “la democracia surge, pienso, cuando los pobres, tras lograr la victoria, matan a unos, destierran a otros, y hacen partícipes a los demás del gobierno y las magistraturas...”²⁴ Además señala “Esta tolerancia que existe en la democracia, ésta despreocupación por nuestras minucias, ese desdén hacia los principios que pronunciamos solemnemente cuando fundamos el Estado, como el de que, salvo que un hombre cuente con una naturaleza excepcional, jamás llegará a ser bueno si desde la tierna infancia no ha jugado con cosas valiosas ni se ha ocupado con todo lo de esa índole... Estas y otras afines son las cualidades de la democracia, que parece ser una organización política agradable, anárquica y polícroma, que asigna igualdad similarmente a las cosas iguales y a las desiguales.”²⁵

Por su parte, Aristóteles señala que: “Un régimen político es una organización de las magistraturas en las ciudades, cómo están distribuidas, cuál es su órgano soberano del régimen y cuál es el fin de cada comunidad”,²⁶ de esta forma se hace necesario que el poder soberano sea ejercido por varios, por pocos o por uno solo.²⁷ Con base en esto realiza una tipología de los regímenes, que tiene como criterios el número de gobernantes y la virtud de los mismos. De este

²² Robert Dahl, *La democracia y...*, op. cit., p.9

²³ Platón, *Diálogos IV República*, Madrid, Gredos, 1998, p. 381

²⁴ *Ibid.* p. 400

²⁵ *Ibid.* p. 402

²⁶ Aristóteles, *Política...*, op. cit., p. 218

²⁷ *Ibid.* p. 223



modo para Aristóteles existen seis regímenes, de los cuales tres son rectos y tres son desviaciones. Bajo esta lógica se ubican la monarquía, la aristocracia y la república (politeia) como rectos, mientras que la tiranía, oligarquía y democracia responden a las desviaciones. El primero consiste en el régimen más divino, donde el monarca es superior, es el individuo virtuoso, el mejor entre los demás y su desviación constituye el peor de los regímenes, es decir, la tiranía. Por su parte, la aristocracia se da cuando el gobierno reside en una minoría que se encuentra constituida por los mejores, mientras que la oligarquía es el régimen donde la soberanía es ejercida por los ricos, que son pocos. Aristóteles también ubica la república (politeia) que consiste en el gobierno de los mejores en virtud;²⁸ es una mezcla entre democracia y oligarquía, caracterizado por la medida de una clase media numerosa.²⁹ Por último, se encuentra la democracia, la cual constituye la desviación donde “los libres y pobres, siendo mayoría, ejercen la soberanía del poder.”³⁰ Como se puede constatar, Aristóteles señala a la democracia como gobierno de los pobres; por tanto, el gobierno se dirige a beneficio de una sola parte de la población, por lo que no se gesta el cumplimiento del bien común.

El término “Democracia” encuentra su origen en el vocablo latino tardío “democratia”, que deriva del griego “demos” que significa pueblo y “Kratos” que responde a gobierno, para significar gobierno popular.³¹ Como ya se mencionó, Platón y Aristóteles tenían concepciones diferentes de la democracia; sin embargo en ambas concepciones hay elementos que se comparten. De la misma manera, en la actualidad la democracia ha ido adquiriendo diversas significaciones, incluso algunas de ellas llegan a ser muy extensas. Partiendo de este punto, es necesario señalar que incluso se ha concebido a la democracia como la solución a los

²⁸ Para Aristóteles la virtud radica en un *término medio*, es decir, en el equilibrio entre dos extremos alejados de la virtud. *Vid:* Aristóteles, *Ética Nicomáquea*, Gredos, Madrid, 2002 De este modo “la vida feliz es la que menos impedimentos ofrece de acuerdo con la virtud, y que la virtud es un término medio, necesariamente la vida media es la mejor, por estar el término medio al alcance de cada individuo.” En: Aristóteles, *Política...*, *op. cit.*, p. 248

²⁹ Aristóteles, *Política...*, *op. cit.*, p.240, 242 y 251

³⁰ *Ibid* P. 226

³¹ Francisco Berlín Valenzuela (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, Porrúa, 1998, p. 329



problemas que se han venido gestando en las sociedades modernas. Problemas que devienen de la transformación de la sociedad, inmersa en el capitalismo y en la globalización. Bajo esta tónica, Norberto Bobbio hace referencia a la democracia y distingue la llamada democracia formal y la democracia sustancial. La primera corresponde a la forma de gobierno, mientras que en la segunda se ve involucrado el concepto de igualdad, pero no sólo en materia jurídica (igualdad ante la ley), sino igualdad social y económica (por lo menos en parte). Así, la democracia sustancial corresponde al contenido de la democracia como forma de gobierno.³²

La democracia en Grecia tuvo lugar en la llamada “polis”, que constituye una ciudad-Estado, la cual debía poseer completa autonomía y cuyos ciudadanos debían gozar de cierta homogeneidad, situación que incluía disposición de tiempo libre y nula existencia de una desigualdad en los recursos económicos. Además debían contar con intereses que fuesen armónicos, que permitiesen compartir un intenso sentimiento de lo que es el bien general. Sumado a lo anterior, “La democracia, tal como se la entendió clásicamente, significaba por sobre todas las cosas participación directa de los ciudadanos: o la democracia era participativa, o era un engaño”.³³

Con el pasar de los años, la polis como sede de la democracia, se vio desplazada por el Estado nacional, cuya extensión y población es superior a la de la polis griega. Siguiendo esta lógica, la participación política efectiva también se encuentra limitada y sus habitantes tienden “a mostrar diversidad en aspectos que tienen que ver con la política: sus lealtades locales y regionales, su identidad étnica y racial, su religión, creencias políticas e ideológicas, ocupación, estilo de vida, etc.”³⁴ Esta diversidad también trae como consecuencia la aparición de mayor división política y conflicto.

³² Norberto Bobbio, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE, 1994, p.220

³³ Robert Dahl, *La democracia y...*, op. cit., p. 227

³⁴ *Ibid.* p. 262



Como resultado de lo anterior, se hizo necesario el surgimiento del gobierno representativo. Por tanto, “La representación, que en sus orígenes no fue una institución democrática, pasó a ser adoptada como elemento esencial de la democracia moderna”.³⁵ Bajo la premisa anterior, se observa que la democracia moderna es necesariamente representativa, ya que a los ciudadanos no se les puede exigir dedicarse por completo a los asuntos públicos y el Estado no puede someter a debate y a votación de todos y cada uno de los integrantes del pueblo, las medidas que se deberían o no de tomar.

De esta forma se establece un vínculo entre la representación y la democracia, Adam Przeworski señala que la afirmación de la conexión entre estos dos, se basa en que en democracia los gobiernos son representativos porque son electos.³⁶ Es importante recordar que la democracia en Atenas empleaba el sorteo para cubrir algunos cargos. Al pasar de los años, los gobiernos representativos no utilizaron el sorteo y se estableció el sistema de elección. Bernard Manin señala que “al hacer de la elección la base principal de la legitimidad política, los fundadores de nuestras repúblicas representativas modernas estaban, ante todo, rechazando el principio de la herencia”.³⁷ Es a través de la elección como los ciudadanos eligen a sus representantes, quienes se reúnen, debaten y toman las decisiones que competen a los asuntos públicos. En este sentido, se habla de la democracia representativa. Así, esta última consiste en lo que Maurice Duverger señala como: el “sistema político en el que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados en esta forma como sus representantes”.³⁸

Como ya he mencionado anteriormente y estando de acuerdo con lo que Robert Dahl postula, los gobiernos representativos se hacen necesarios y “El cambio de escala y sus consecuencias – gobierno representativo, la mayor

³⁵ *Ibid.* p. 259

³⁶ Adam Przeworski, “Democracia y representación”, Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, No. 10, Caracas Venezuela, Febrero, 1998, p. 9

³⁷ Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998, p. 22

³⁸ Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1996, p. 123



diversidad, el incremento de las divisiones y conflictos – contribuyó al desarrollo de un conjunto de instituciones políticas que distinguen a la moderna democracia representativa”.³⁹ Dahl emplea “el término “democracia” para designar el sistema político entre cuyas características se encuentra su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos”.⁴⁰ Ante la imposibilidad de la gestación de un sistema político como el antes planteado, el autor de “La democracia y sus críticos” señala: “a mi entender, no hay en la realidad ningún régimen, de dimensión considerable, totalmente democratizado, prefiero llamar poliarquías a los sistemas actuales más próximos... cabría considerar las poliarquías como regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o, dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público”.⁴¹ Bajo esta lógica, el concepto de “democracia” que emplearé en el presente trabajo retoma las características que Robert Dahl establece para el concepto de “poliarquía”, como democracia realista, las expuestas por Samuel Huntington para un sistema democrático y las enunciadas por Norberto Bobbio al hablar de democracia formal, es decir, como forma de gobierno.

Dahl señala a la poliarquía como “un régimen político que se singulariza por la presencia de siete instituciones, todas las cuales deben estar presentes para que sea posible clasificar un gobierno como poliárquico... Funcionarios electos, elecciones libres e imparciales, sufragio inclusivo, derecho a ocupar cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de información y autonomía asociativa”.⁴² Como se puede observar Dahl funde el pluralismo y la elección, la libre y plural competencia de partidos políticos en elecciones libres y universales, para elegir a quienes ocuparán las funciones públicas. No obstante, es importante manejar dentro de este concepto a los derechos humanos y su protección.

³⁹ Robert Dahl, *La democracia y...*, op. cit., p. 264

⁴⁰ *Ibid.* p.13

⁴¹ Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 18

⁴² Robert Dahl, *La democracia y...*, op. cit., p. 267



Por su parte, Samuel Huntington señala que “un sistema no es democrático en la medida en que no permite oposición en las elecciones, o que la oposición es presionada, o censurada para que no haga lo que pretende, o si los diarios de la oposición son censurados o clausurados, o si los votos son manipulados o mal contados”.⁴³ De esta forma un sistema democrático según el autor debe cumplir tres condiciones fundamentales, que consisten en: que “la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones, en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar”.⁴⁴

Por último y no por ello menos importante, Norberto Bobbio establece que la democracia, como forma de gobierno, debe aludir al cúmulo de instituciones que permitan elegir a quien tome las decisiones que atañan a la comunidad y los procedimientos para hacerlo. De esta forma, la democracia se caracteriza por contar con un sufragio inclusivo y libre, libertad de expresión, que el voto tenga el mismo peso, libertad de asociación, principio de mayoría, que los partidos políticos cuenten con plataformas diversas y que exista competitividad entre ellos y que las minorías no sean limitadas para transformarse en mayorías.⁴⁵

Los tres conceptos antes planteados, marcan una serie de características que deben poseer los regímenes democráticos para concebirse como tales. Partiendo de ellos, se puede observar que dados los grandes cambios que se han venido gestando en México, de los cuales hablaré en el siguiente capítulo, se tiene una correspondencia entre el régimen actual y la concepción de un régimen con carácter democrático.

⁴³ Samuel Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994. p. 21

⁴⁴ *Ibid.* p. 20

⁴⁵ Norberto Bobbio, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003, p. 460



En México la ley establece el derecho al voto para la población adulta, sin importar género, raza, credo o preferencia sexual. Establece que el sufragio es libre y secreto. De la misma manera los funcionarios federales, estatales y municipales son electos, así como también se garantizan las condiciones de equidad entre los participantes o candidatos a ocupar los cargos. De esta forma se habla de elecciones libres y competitivas, elecciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encarga al Instituto Federal Electoral (IFE), organismo público autónomo que es imparcial.⁴⁶ Además, México cuenta con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Así el TEPJF es la instancia que se encarga de la resolución de conflictos que se generen en los procesos electorales y sus resoluciones son la última palabra en la materia.

Así, las instituciones antes mencionadas, permiten el funcionamiento del régimen democrático en México. Sin embargo, como ya mencioné, acorde a la historia del sistema político mexicano se presentan prácticas corporativas y de clientelismo; lo que mantiene vigente la necesidad de aumentar la calidad de la democracia, a través de la introducción de prácticas como la rendición de cuentas, la figura del referéndum, la mayor apertura de fuentes de información (radio y televisión), etc.

Bajo la lógica anterior, la democracia no es responsable de dar solución a todos los problemas que se presentan en las sociedades capitalistas actuales. Así, no resuelve la desigualdad, la pobreza, el desempleo, etc. Como bien menciona Robert Dahl al dar su concepto de democracia ideal, tendría que satisfacer entera o casi enteramente a todos los ciudadanos y esto se encuentra fuera del alcance de la capacidad de todos los gobiernos. Por lo tanto, democracia no necesariamente, significa buen gobierno. “La democracia puede existir con mal gobierno. Debemos

⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41



prestar particular atención al diseño de las instituciones democráticas para asegurarnos no sólo de que mantienen la legitimidad del sistema político, sino que son compatibles también con buen gobierno”.⁴⁷ De este modo, si bien la democracia no resuelve la desigualdad económica, sí permite que la opinión pública influya en la toma de decisiones, sí permite un orden social, permite que las mayorías y minorías coexistan en armonía e incluso permite que las segundas se transformen en las primeras.

Es de gran importancia mencionar que la concepción de la democracia representativa, es decir, de la democracia moderna, se encuentra completamente vinculada a los partidos políticos, de tal manera que Hans Kelsen señala que “La democracia moderna descansa, sobre los partidos políticos, su significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático... Sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos. La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere de un Estado de partidos.”⁴⁸ Bajo la misma lógica, Ricardo Espinoza establece que: “Los partidos políticos son organizaciones que hacen posible la elección de representantes al Congreso y el sistema representativo en su conjunto.”⁴⁹ Por su parte, Robert Dahl señala al respecto que: “Los partidos varían en su estructura y organización. Como se ha dicho muchas veces, la necesidad de movilizar un electorado mayor dejó vía libre para el desarrollo de las modernas organizaciones de partidos; pues, al tiempo que creció el electorado, los convenios tradicionales de tipo informal, que daban buenos resultados con un grupo reducido de votantes (muchos de los cuales estaban dominados por los notables), se fueron volviendo inadecuados”.⁵⁰ Así, se hace necesario definir un elemento clave en las democracias modernas, es decir, los partidos políticos. Estos, dada su transformación a través de la historia y lo relativo

⁴⁷ Francis Fukuyama, “Más allá de la democracia”, *Nexos*, núm. 293, México, mayo, 2002, p. 30

⁴⁸ Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia: Forma del Estado y filosofía*, México, Coyoacán, 2005, p. 36-37

⁴⁹ Ricardo Espinoza, “Representación de intereses y representación política en México”, en Luisa Béjar; Gilda Waldman, *La representación parlamentaria en México*, México, GERNIKA-UNAM, 2004, p.31

⁵⁰ Robert Dahl, *La poliarquía...*, *op. cit.*, p.32



de su presentación, son definidos por Giovanni Sartori como: “cualquier grupo político identificado con una etiqueta oficial que presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones (libres o no), candidatos a cargos públicos”.⁵¹ De acuerdo con esto, Ramón García Cotarelo establece que un partido político es “toda asociación voluntaria perdurable en el tiempo, dotada de un programa de gobierno de la sociedad en su conjunto, que canaliza determinados intereses sectoriales (la idea del *partido de todo el pueblo* sólo puede ser una falacia o una distracción) y que aspira a ejercer el poder político o a participar en él, mediante su presentación reiterada a los procesos electorales.”⁵² Por lo tanto, los partidos políticos serán conceptualizados a lo largo del presente trabajo como las asociaciones que cumplan con los requisitos contenidos en ambas definiciones. Así, se estudiarán para el caso mexicano y en la Legislatura que compete, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

De acuerdo con lo antes expuesto, es claro cómo la representación y la competencia modifican el sistema de partidos. “Los cambios más drásticos y visibles tienen lugar, claro está, cuando un régimen con un solo partido hegemónico se ve reemplazado de forma súbita por una poliarquía: de repente, la hegemonía unipartidista da paso a dos o más partidos opuestos”.⁵³ En México, como se verá en el capítulo siguiente, el sistema de partidos sufrió una gran transformación a través de reformas. Se transitó de lo que Sartori denominó un sistema de partido hegemónico, a un sistema plural de partidos. Por consiguiente, también se transformó la Cámara de Diputados, no sólo en su composición, sino en su funcionamiento. De este modo, es visible cómo “Las instituciones que tienen por función expresar la constitución de la representación política, no son sino uno de los medios por los cuales los grupos sociales logran obtener una representación de

⁵¹ Giovanni Sartori, *Partidos y sistema de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1987, p. 92

⁵² Ramón García Cotarelo, *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1996, p. 14

⁵³ Robert Dahl, *La poliarquía...*, *op. cit.*, p. 32



sus intereses, de sus aspiraciones y, en un sentido amplio, medir su fuerza y su alcance en el interior del conjunto social”.⁵⁴

Es claro que para hablar de representación, es fundamental hacer referencia a la democracia representativa y por tanto a los partidos políticos, a su libre competencia y equidad, al sufragio universal y por consiguiente a elecciones libres y transparentes, elecciones que brinden certidumbre, legitimidad, objetividad y legalidad a los representantes electos, a fin de que éstos puedan ejercer sus funciones y con ello la representación.

1.3 Sobre el concepto de representación

Ya he hablado sobre la democracia representativa y como ésta surge de la transformación de las comunidades políticas. Dado el tamaño de la población, la extensión del territorio y la diversidad de intereses que convergen en el Estado, se hace necesaria la instauración de la democracia representativa y con ella de los gobiernos representativos⁵⁵ de finales del siglo XVIII. La vinculación entre la representación y la política se gestó. De esta manera, al igual que el concepto de ciudadano, el concepto de representación política encuentra sus orígenes en el régimen representativo de Inglaterra, de los Estados Unidos de América y de Francia. Así, es claro que, dadas las condiciones de las sociedades actuales, “La representación en el sentido estricto del término y tal como se la entiende al hablar de sistema representativo, está lejos de agotar el tema de la naturaleza de la democracia.”⁵⁶ Además, los partidos políticos, como ya se ha visto, son pieza fundamental de la democracia actual y por tanto, se deben consolidar como los portadores de opiniones y canales de acción y participación política.

⁵⁴ Claude Lefort, “La representación no agota la democracia”, en Mario R. Dos Santos (comp.), *¿Qué queda de la Representación política?*, Caracas, Nueva sociedad, 1992, p.139

⁵⁵ Bernard Manin, señala que los gobiernos representativos son contrarios a la democracia griega, ya que esta última consistía en una democracia directa. *Vid.* Bernard Manin, *op. cit.*

⁵⁶ Claude Lefort, *op. cit.*, p.139



Pero, ¿qué es la representación? Este concepto tiene diversas significaciones, de acuerdo con las actividades a las que se encuentre vinculado; por ejemplo: se puede hablar de representación legal, de representación teatral, de representación artística, etc. La constante en todas y cada una de las significaciones, es el hecho de hacer referencia a una relación dual. Así, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, señala que representación alude a una “figura, imagen o idea que sustituye a la realidad y/o a un conjunto de personas que representan a una entidad, colectividad o corporación.”⁵⁷ Por lo tanto, la representación puede referir a evocar simbólicamente, a reproducir, a actuar en lugar de, a reflejar, a sustituir y a cuidar los intereses de alguien.

En lo que refiere a la representación en sus acepciones vinculadas con la política, es necesario remitirse a una relación entre los representantes y los representados, a una relación entre la sociedad representada y el Estado representativo. De esta forma, Hanna Pitkin menciona la existencia de la representación descriptiva y de la representación simbólica. La primera trata de una representación que refiere a la reproducción total de las características del objeto representado. Es una representación que implica que el representante refleje las características del representado, es la idea de la necesidad de una reproducción de las características sociales, en la composición del órgano legislativo. Maurizio Cotta denomina este modelo la *representación como espejo o representatividad sociológica* y señala que “se centra...más sobre el efecto de conjunto que sobre el papel de los representantes individuales. Concibe al organismo representativo como un microcosmos que reproduce fielmente las características del cuerpo político.”⁵⁸ Sin embargo, Pitkin critica esta visión y

⁵⁷ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, [en línea], Dirección URL: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=representación, consultada el 27 de septiembre de 2007

⁵⁸ Maurizio Cotta, “Representación Política”, en Norberto Bobbio; Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, España, Siglo XXI, 1986, p.1427



establece que: “la representación no tiene que ser definida en términos de semejanza exacta, reflexión o correspondencia.”⁵⁹

La segunda representación la constituye la simbólica, la cual también alude a la sustitución de una cosa por otra y a la idea de la reproducción, pero a través de símbolos. Por lo tanto, se utilizan los símbolos para representar valores y características pertenecientes a lo representado. De esta manera, es como el logotipo de un partido político, representa valores e ideas y por tanto, representa a la organización de cara a los ciudadanos.

En cuanto a la representación descriptiva, si bien es cierto que la clase política de un Estado y por tanto el parlamento, no tiene que ser una muestra representativa de las categorías económicas y sociales de los ciudadanos. Maurizio Cotta establece que los grupos poco integrados, marginales de un sistema político, tienen necesidad no sólo de representantes que *realicen su interés*, sino también de representantes en los cuales, por sus características personales, ellos puedan identificarse y a través de los cuales puedan por lo tanto sentirse *presentes* en la organización política. Por lo tanto, aunque no en todos los sistemas políticos representativos, los parlamentos tienen proporciones iguales de integrantes que reflejan las características sociales de los grupos poco integrados, sí existe una proporción de éstos, que garantiza la estabilidad de la representación.⁶⁰ De esta forma Robert Dahl señala:

“aun cuando la clase política no sea nunca una muestra representativa de las categorías sociales y económicas de un país – y muchos defensores de la democracia representativa sostienen que no necesitan, ni deben serlo –, el sufragio universal junto con la rivalidad política dan lugar a parlamentos cuyos miembros, en el sentido

⁵⁹ Hanna Pitkin, *op. cit.*, p.65

⁶⁰ Mauricio Cotta, *op. cit.*, p.1429



puramente estadístico, son en general más representativos, individual y políticamente, que en ningún otro sistema.”⁶¹

Así, el sufragio universal se hace necesario en las democracias representativas, acompañado de condiciones de equidad y limpieza.

Para el presente análisis y de acuerdo con las necesidades de una democracia representativa, procederé a plasmar dos de las definiciones más claras de representación y su vinculación con la política en el contexto antes planteado. Ambas definiciones hablan sobre una relación de estabilidad entre representantes (gobernantes) y representados (ciudadanos); donde los primeros gobiernan por consenso de los segundos y por tanto, siguiendo los intereses de estos últimos, sujetándose a una responsabilidad política. De esta forma es Maurizio Cotta quien establece que “la representación política es un sistema institucionalizado de responsabilidad política, realizada a través de la designación electoral libre de ciertos organismos políticos fundamentales (en su mayoría los parlamentos).”⁶² De la misma manera, Hanna Pitkin señala que la representación política encuentra su *quid* en el actuar de los gobernantes (representantes), en función de los mejores intereses del público (ciudadanos o representados). En este sentido las instituciones del Estado deben garantizar el libre desempeño de los representantes hacia este objetivo; salvaguardando que sea éste su fin y no el actuar acorde a los intereses personales o de alguna minoría a la cual se encuentren sujetos. Bajo esta lógica, Adam Przeworski establece que estas instituciones son las siguientes:

1. Los mandatarios, aquellos que gobiernan, son electos a través de elecciones.
2. Mientras que los ciudadanos son libres para discutir, criticar y demandar en cualquier circunstancia, no están capacitados para ordenar qué hacer al gobierno.
3. El gobierno se encuentra dividido en órganos separados que pueden controlarse recíprocamente, y está limitado en cuanto a lo que puede hacer, por una Constitución.

⁶¹ Robert Dahl, *La poliarquía...*, op. cit., p. 31

⁶² Mauricio Cotta, op. cit., p.1431



4. Los gobernantes están sometidos a elecciones periódicas.⁶³

El primer punto, señala que la representación política exige que los representantes (gobernantes) sean elegidos por los representados (gobernados). Por tanto, las elecciones constituyen el método para otorgar el consentimiento de los ciudadanos a sus representantes para que los gobiernen, y con ello dotar de legitimidad al gobierno. Durante las campañas políticas los partidos y los candidatos establecen plataformas electorales, es decir, una serie de propuestas políticas que serán respaldadas por ciertos políticos, explicando el impacto que tendrán en la ciudadanía. A través de las elecciones, los ciudadanos pueden decidir qué plataformas electorales prefieren y a quiénes encomendarles su cumplimiento. En este sentido, Przeworski señala que la plataforma que resulta vencedora se transforma en el “mandato”.⁶⁴

De acuerdo con lo anterior, el segundo punto y en lo que corresponde a una democracia representativa, los gobernantes deben gozar de independencia con respecto a los ciudadanos. No obstante, estos últimos pueden discutir, criticar, demandar, evaluar y manifestarse. El siguiente apartado permitirá abordar a detalle este aspecto.

Por su parte, el tercer rubro mencionado, refiere a la división de poderes, a la idea de controlar el poder, a través del poder. En este sentido, se establece un balance, permitiendo que los poderes generen contrapesos entre sí. Además estipula la existencia de un marco jurídico, de una Constitución que permita regular el actuar de los gobernantes y gobernados.

El cuarto aspecto está directamente vinculado con la responsabilidad de los gobernantes frente a los gobernados. Así, las elecciones son periódicas y como señala Susan Stokes “los políticos quieren ganar, lo que significa que el partido en

⁶³ Adam Przeworski, *Democracia y...*, *op. cit.*, p. 8

⁶⁴ *Ibid.* p. 9



el poder desea ganar la reelección y la oposición desea ganar la elección.”⁶⁵ En este sentido, los representantes pese a contar con autonomía, no pueden permanecer sin algún mecanismo de control. Así, el hecho de contar con elecciones periódicas y bajo la lógica señalada por Stokes, se pueden predecir algunas acciones de los gobernantes, o al menos se procurará que las acciones sean encaminadas al bienestar general. Empero, la autora de “Mandates and Democracy”, también señala que: “pese a que la independencia de los legisladores es deseable y aún cuando las propuestas de campaña sean sustituidas por buenas razones, los ciudadanos no deberían sentirse satisfechos con los cambios. La violación de las expectativas que se crearon en campaña, es riesgosa para los gobiernos y potencialmente dañina para la democracia.”⁶⁶

Como ya se mencionó, los representantes ciudadanos deben buscar los modos de servir a los representados, de satisfacer sus necesidades, es decir, de atender el bienestar general, el interés público. Esta situación no se debe gestar, únicamente porque fueron electos por ellos, sino porque están en el ejercicio de un cargo público. De esta manera, los ciudadanos eligen a los representantes acorde a sus preferencias y pueden evaluar sus acciones, recompensándolos con la reelección o castigándolos sin ella. Así, se puede alejar a los representantes del deseo de seguir sus intereses personales o los de grupos específicos, para guiarlos por la senda del interés público.

Pese a lo anterior y como establece Adam Przeworski, “las elecciones no obligan a los políticos a implementar las políticas preferidas por los votantes. A su vez, los ciudadanos no tienen suficiente información como para evaluar a los gobiernos electos, y la amenaza de no ser reelectos no es suficiente para inducir a los gobiernos a actuar en beneficio del interés del público.”⁶⁷ Por lo tanto, para que el mecanismo de control funcione, es necesario que las elecciones sean

⁶⁵ Susan Stokes, *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, USA, Cambridge University Press, 2001, p. 7

⁶⁶ *Ibid.* p. 182

⁶⁷ Adam Przeworski, *Democracia y...*, *op. cit.*, p. 9



desarrolladas en un ambiente de equidad, limpieza y competitividad. De tal manera que las fuerzas políticas puedan presentar a la ciudadanía plataformas electorales y con ello, propuestas de políticas que vayan acorde a los intereses de la misma. Así, los ciudadanos de acuerdo con sus preferencias, también deben poder elegir a quien será su representante, además de poder evaluarlo. En este sentido y bajo estas condiciones, la reelección resulta beneficiosa para la representación política, ya que también fungiría como filtro para depurar a los elementos, cuyo ejercicio de sus funciones, no sea considerado eficiente o beneficioso para el bienestar público. Con estas características, se puede señalar que las elecciones cumplen sus funciones en los regímenes democráticos actuales, ya que permiten constituir cuerpos de representación, permiten dotar de confianza y legitimidad a quienes resultan electos y constituyen un mecanismo de control para el gobierno.

De acuerdo con lo anterior, al hablar de representación política y en cuanto al presente trabajo compete, se tienen dos elementos: En primer término se encuentra una Cámara de Diputados, a quienes se les ha conferido un elemento material de delegación. Un elemento que al no contener un mandato imperativo, permite la sustitución de éste sin implicar con ello, que el Diputado sea obligado a dejar su curul. En segundo lugar se encuentra la misma Cámara, pero con un elemento inmaterial de selección de quienes serán los diputados, implicando una renovación del cuerpo representativo, con el fin de refrendar la confianza de la ciudadanía hacia sus miembros. Para poder contar con más elementos de análisis en el desarrollo de la presente investigación, procederé a abordar la representación como mandato y por tanto, las diferencias entre la representación con mandato imperativo y aquella que permite la sustitución del mismo.



1.3.1 Mandato y sustitución del mismo

Para iniciar el análisis de la representación como mandato, es necesario mencionar que en México, durante la etapa del sistema de partido hegemónico, la corporativización de la sociedad y el clientelismo, eran parte fundamental del sistema político mexicano, sistema que tenía como eje al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Para entender el tipo de representación que se gestó durante esta etapa, me remitiré a definir lo que Ricardo Espinoza denominó “representación de intereses.” Esta representación “se entiende como representación corporativa o de grupos profesionales. En esta representación de intereses existe un mandato imperativo que obliga al representante a seguir ciertas instrucciones –los intereses- del grupo representado.” En este sentido, la representación de intereses, se encuentra vinculada a la representación que se gesta en el derecho privado, en donde el representado emite un mandato obligatorio al representante. Este mandato no puede ser sustituido, lo que significa que se transforma en instrucciones específicas y obligatorias. Como se verá en el presente apartado, esta representación rompe con la vinculación de dicha relación y lo público, es decir, con la representación política.

Para dar inicio con la explicación de lo anterior, es necesario responder a la siguiente interrogante: ¿en qué consiste la representación con mandato imperativo? La respuesta es clara, consiste en aquella que genera que el representante carezca de capacidad de decisión, de autonomía y por tanto, sólo se encargue de seguir instrucciones. En este sentido el denominado mandato imperativo rompe con la representación política efectiva en una democracia moderna (como se ha analizado en el apartado anterior), ya que se encuentra vinculada a la idea de que el representante debe actuar en nombre de alguien (representado), pero bajo las instrucciones y deseos de este último. Maurizio Cotta, llama a este modelo, *la representación como relación de delegación* y establece al respecto que “el representante es concebido como un ejecutor, carente de iniciativa y de autonomía, de las “instrucciones” que los representados



le imparten.”⁶⁸ Así, la representación con mandato imperativo sólo procura el interés específico del representado, sin que eso se pudiese quebrantar. Por tanto, queda claro que cuando la representación cuenta con un mandato imperativo, se torna más difícil el lograr una mayoría gobernable, dada la diversidad de intereses y el acatamiento tan sólo de los de ciertos grupos.

La representación política, concebida como Hanna Pitkin y Cotta señalan, cuenta con la posibilidad de sustituir el mandato que resulta de las elecciones. De esta forma el representante electo, para procurar el bienestar público, permanece independiente y se encuentra dotado de autonomía. Así, se le brinda el margen de acción suficiente para procurar el ejercicio de un desempeño responsable de su cargo, es decir, un desempeño que coloque a la nación como centro focal de la representación y con ello anular la preferencia de satisfacer intereses de determinados grupos.

Es importante mencionar que con la sustitución del mandato, se permite a los representantes actuar en caso de una contingencia. Adam Przeworski señala que: “si la implementación del mandato no es lo mejor que puede hacer el gobierno, entonces la posibilidad de castigar a los gobernantes está en la pérdida de credibilidad. A los electores puede no gustarles que no se cumplan las promesas, pero ellos no castigarán a los políticos que hicieron bastante mejor las cosas apartándose de su mandato.”⁶⁹ Con esto se observa que, como ya se mencionó, la nulidad de la existencia de un mandato imperativo, tanto para con los partidos políticos, como para con los ciudadanos electores, no debe implicar que el representante goce de autonomía para someterse a sus propios intereses, ni de clientelas específicas. En este sentido, junto a la existencia de una representación sin mandato imperativo, se debe gestar un mecanismo de control por parte de los representados. Así, la rendición de cuentas es por tanto, un elemento importante, no sólo para aumentar la calidad de la democracia, sino para permitir la correcta

⁶⁸ Mauricio Cotta, *op. cit.*, p.1427

⁶⁹ Adam Przeworski, *Democracia y...*, *op. cit.*, p. 13



representación política. De esta forma, los ciudadanos pueden premiar o castigar a los representantes o partidos políticos con su sufragio, y con ello la posibilidad de ocupar o no, el mismo cargo u otros. Por lo tanto, se confirma que las elecciones pueden hacer a los gobiernos responsables de sus acciones, ya que los ciudadanos pueden evaluar el impacto en su bienestar, de las políticas aplicadas.

De acuerdo con lo anterior, al hablar de representación política y por tanto, del mandato o de la sustitución del mismo, necesariamente se hace referencia a los procesos electorales y a los representantes que, derivados de sus triunfos, desempeñan cargos públicos. Sin embargo, para fines del presente estudio, se hace necesario remitirse a la representación a través de quienes forman el Congreso, esto es, a la Cámara de Diputados (objeto del presente estudio) y a la Cámara de Senadores. Los miembros de ambas cámaras tienen por encargo, definir el interés general, a través de procesos deliberativos. Lo que coloca a la deliberación, como un ingrediente fundamental para determinar el interés general y con ello para decidir seguir o sustituir el mandato. Empero, la deliberación no es el único elemento que permite el correcto funcionamiento de la Cámara de Diputados. También es importante entender la función de la disciplina partidista y con ello, establecer una relación funcional y provechosa de ambos elementos, a fin de que la representación política se geste entre los miembros del parlamento y los ciudadanos.

1.3.2 Deliberación y disciplina partidista

Para empezar a abordar el tema de la disciplina partidista, es importante mencionar que en el siguiente capítulo se observará que en México, durante la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), era clara la existencia de una fuerte disciplina partidista. Situación que le otorgaba poder al Presidente de la República, quien se colocaba como líder del partido y a quien los miembros del mismo debían responsabilidad política. Así, en lo que respecta al presente



apartado, señalaré que la disciplina “se aprecia como una forma capaz de asegurar la coherencia y la oportunidad en las propuestas aprobadas por los legisladores.”⁷⁰ Genera una alineación de los integrantes de un grupo parlamentario⁷¹ y con ello se puede buscar el cumplimiento de la oferta electoral. En este sentido, la disciplina partidista refiere a la obediencia a la que se enfrentan los legisladores (representantes) respecto a los liderazgos del partido. Bajo esta tónica, Luisa Béjar distingue entre la auto-disciplina y heterodisciplina. La primera se encuentra referida a la que los integrantes de una bancada se imponen a sí mismos y la llamaré cohesión, para distinguirla de la segunda; la cual es impuesta desde afuera por la dirigencia de los partidos⁷² y la denominaré disciplina partidista. Por lo tanto, el primer elemento (la *cohesión*), es diferente de la disciplina partidista ya que alude al grado de homogeneidad con el que cuenta un grupo parlamentario en sus votaciones.

La disciplina partidista (heterodisciplina) es una fuente generadora de obligaciones, pues en caso de que el representante no la acate, se hace acreedor a una sanción o castigo. De este modo, los legisladores (representantes) se convierten en representantes de sus partidos y peor aún de sus liderazgos partidistas; haciendo a un lado el representar la voluntad y el interés general. En la realidad, el diferenciar entre la disciplina partidista y la cohesión, representa una gran dificultad. Por lo tanto, para la presente investigación se hablará de disciplina partidista, cuando los líderes del partido político tengan la capacidad de persuasión o coerción, para garantizar el apoyo de sus diputados al interior del Cámara.

⁷⁰ Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso...*, *op. cit.*, p. 18

⁷¹ Los grupos parlamentarios dentro de la Cámara de Diputados son reconocidos como el conjunto o agrupación de diputados, según su afiliación de partido. Debe integrarse por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional. En: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 70 y Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), artículo 26.

⁷² Luisa Béjar, “Representación Parlamentaria y Disciplina Partidista: el Caso de México”, en Luisa Bejar; Rosa María Mirón Lince, (coords.), *El Congreso Mexicano después de la alternancia*, México, Senado de la República LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas: Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, 2003, p.202



De acuerdo con lo anterior, cuando la disciplina partidista rompe con la idea de representantes sin mandato imperativo, se gesta como ya se ha mencionado, una sustitución de los intereses de los electores, por los intereses de los partidos. Desvinculando a los legisladores (representantes) de los ciudadanos (representados). En este sentido sería necesario lograr un equilibrio, es decir, la existencia de lineamientos que garantizaran el apoyo de los representantes a los partidos, permitiendo su libre actuar, con el fin de no anular el compromiso con la ciudadanía. Esto muestra que la disciplina partidista va en función de las instituciones que se encuentran involucradas. De esta manera, la forma de gobierno, el sistema de partidos, el sistema electoral, la no reelección consecutiva, el monopolio de las candidaturas y por supuesto el financiamiento de los partidos, son ejemplos de elementos que intervienen en el fomento o la disminución de la disciplina. Algunas de estas instituciones y su relación con la representación y disciplina se abordarán en capítulos siguientes.

Es importante mencionar que el logro del equilibrio antes mencionado, representa una gran dificultad, debido a que “la maquinaria del partido, en aras de mantener o incrementar sus recursos o su poder de negociación frente a otras fuerzas, buscará imponer su voluntad a los representantes asociados a la fórmula a través de diferentes mecanismos.”⁷³ Sin embargo, es claro que en un país democrático, las instituciones deben fomentar la disciplina partidista para evitar conflictos con los procedimientos en la toma de decisiones; sin embargo, se debe garantizar la autonomía de los representantes, para no desvincularlos del electorado.

Abordar la disciplina partidista desde el régimen de gobierno resulta provechoso. De esta forma, en un régimen parlamentario, el gobierno necesita del apoyo total de los representantes en el parlamento; de lo contrario, el gobierno no podría pasar sus iniciativas y si se perdiese la mayoría en el parlamento, se tendría

⁷³ Luisa Béjar, Representación Parlamentaria y..., *op. cit.*, p.200



que convocar a elecciones, para permitir la gestación de una nueva mayoría. Resulta diferente en un régimen presidencial y más en el caso mexicano, donde, al contar con un sistema multipartidista, la disciplina de partido podría facilitar la formación de coaliciones; pero si el Presidente tiene una posición adversa en el Congreso, dicha disciplina impediría el paso de las iniciativas e incluso podría fomentar una parálisis legislativa.

En cuanto a la deliberación refiere, es clave señalar que es un elemento fundamental para el logro de la representación del interés general; por lo tanto es indispensable para el correcto funcionamiento del parlamento, y en este caso, de la Cámara de Diputados. Esta idea se explica al entender que, los procesos deliberativos permiten exponer, confrontar y evaluar diversas opiniones y posturas, colocándose como fuente de legitimación de las decisiones tomadas en el órgano legislativo. La pluralidad existente en algunos parlamentos, requiere de la deliberación y del logro de consensos. Sin embargo, el principio de mayoría, será el ingrediente resolutorio, para la conquista de la voluntad general; es decir, la existencia de diversas preferencias individuales, permite que éstas, sean discutidas por los integrantes del parlamento y con ello, que se conjunten, para que con la suma de votos se determine el sentido de la voluntad general. Es importante mencionar que el principio de mayoría funciona, gracias a la existencia del sufragio universal y la igualdad del peso en el voto de los legisladores.

La deliberación adquiere peso, a partir de que los representantes pueden ser influidos e influir en otros, mediante la exposición de argumentos y con ello el logro del intercambio de información. De la misma manera, permite identificar las coincidencias que pudiesen tener lugar; así como también los puntos de desacuerdo que pudiesen generar conflicto, permitiendo eliminarlos. La deliberación, a su vez, fomenta la gestación de nuevas ideas y la revelación de intereses particulares. Con esto, los procesos deliberativos pueden librar de prejuicios a los interlocutores, permiten la detección de errores y el convencimiento de lo acordado, para después dar pie a erradicar las amenazas de rupturas y



finalmente cimentar la estabilidad social. Así, la deliberación se basa en la correcta comunicación, poniendo énfasis en una actitud receptiva y en la retroalimentación.

Como he estado analizado a lo largo del texto, en los parlamentos existe una relación entre la deliberación y la disciplina partidista. El equilibrio entre ambas, permite la correcta aparición de la representación política. En este sentido, Luisa Béjar, en su libro: “Los Partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia”, menciona cuatro modelos teóricos que muestran las posibles relaciones entre ambos factores. Situación que de facto, y como ya mencioné, influye en la representación política y que por tanto, retomaré como herramienta de análisis para la presente investigación.

	Deliberación (x)	Disciplina (y)
Deliberación (x)	<i>Tipo I</i> deliberación sin disciplina (x,x)	<i>Tipo III</i> deliberación con disciplina (x,y)
Disciplina (y)	<i>Tipo II</i> disciplina con deliberación (y,x)	<i>Tipo IV</i> disciplina sin deliberación (y,y)

Fuente: Béjar, Luisa. . *Los partidos en el Congreso de la unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*. UNAM / GERNIKA. México. 2006. P 55

Luisa Béjar señala que en el modelo *tipo I* la deliberación predomina y la disciplina es desalentada, la discusión se torna indefinida y por tanto, se genera confusión de objetivos e incluso se bloquean juicios coherentes de los representantes. Con esto las proposiciones que se generan son incapaces de convocar el apoyo de los representantes en cualquiera de las fases del proceso legislativo. El modelo *tipo II*, genera que las decisiones públicas tengan como eje el mejor interés de la ciudadanía y coloca a la deliberación como condición para hacer efectiva la disciplina partidista. Así, las proposiciones pueden convocar el apoyo de los representantes, ya que la discusión se torna ordenada y el voto de los legisladores, se manifiesta sin presiones. Este modelo podría convenir en sistemas multipartidistas e incluso en el caso de los gobiernos, donde el partido del ejecutivo

no contase con mayoría en el Congreso. El modelo *tipo III* conduce a que la disciplina que se exige en el voto de los legisladores, anteceda a la deliberación, pero permite la integración de elementos a las proposiciones, resultado de las discusiones. Este modelo requiere de un sistema de partidos altamente institucionalizado. Por último, se encuentra el modelo *tipo IV*, en el cual la deliberación se encuentra ausente y la disciplina se coloca en el grado máximo, así los legisladores votan en el sentido en que las dirigencias o liderazgos partidistas determinan.⁷⁴ Como se puede observar, los modelos van enfocados a las relaciones entre la disciplina y la deliberación en los parlamentos y para el presente trabajo, en la Cámara de Diputados. Por lo tanto, abre paso al análisis de la relación del parlamento y la representación.

1.3.3 La Representación y el Parlamento

Una vez analizados los principales elementos de la representación política, se hace necesario abordar la vinculación existente entre la representación y el parlamento. De este modo se abrirá paso para estudiar la relación entre la representación y la Cámara de Diputados, la cual constituye una institución que permite y materializa la representación política.

En México, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores integran el Poder Legislativo Federal, materializado en el Congreso General o parlamento. De esta forma la Cámara de Diputados es una institución de carácter permanente, que cuenta con una naturaleza asamblearia y plural. José Luis Camacho la define como “el órgano parlamentario que representa los intereses de la población, y es en ella donde se representan los sectores populares de la sociedad, por lo que es la instancia en la que se expresa el poder del pueblo y su soberanía.”⁷⁵ De esta

⁷⁴ Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso...*, op. cit., p 55 - 57

⁷⁵ José Luis Camacho Vargas, *El Congreso Mexicano*, México, IMEPOL, 2006, p. 78



forma, si bien no representa la única institución encargada de la representación, sí es un órgano que tiene por principal función el materializar dicha relación. Por lo tanto, conlleva complejidad para la toma de decisiones, ya que como parte del parlamento, es poco jerárquico y a la vez plural. En este sentido la composición de la misma implica a los partidos políticos, quienes para su funcionamiento, se estructuran en grupos parlamentarios.

Cotta, al hablar del Parlamento, lo define como “una asamblea o un sistema de asambleas en cuya base hay un *principio representativo*, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición. Esta o estas asambleas titulares de atribuciones formales distintas, pero caracterizadas todas por un común denominador: la intervención (directa o indirecta, poco o muy relevante) en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas a fin de garantizar la correspondencia con la *voluntad popular*.”⁷⁶ En este sentido se puede apreciar la idea de un órgano que poco o nada jerárquico es de naturaleza plural. En la actualidad la composición del mismo se ve vinculada a los partidos políticos, quienes fungen como elementos que materializan la representación política en una sociedad, que además de ser grande en términos numéricos, lo es en cuestiones plurales. De esta forma, sería irreal hablar de un partido que conjugase todos los intereses del pueblo. Por lo tanto, a través de los partidos políticos, quienes canalizan intereses sectoriales, el parlamento permite la construcción de la voluntad popular, permite la construcción de la voluntad general de la nación. Esto, como ya se vio, puede gestarse mediante los procesos deliberativos, la representación y garantía del interés general. Así, no hay que olvidar que los partidos políticos permiten reducir la pluralidad de demandas, intereses u opiniones, articulando éstos en plataformas políticas y siendo un canal de mediación entre los individuos y la clase política.

⁷⁶ Mauricio Cotta, *op. cit.*, p.1170



Bajo los términos antes señalados, el parlamento constituye una institución donde convergen diversas opiniones e intereses y del mismo modo se consolida como un órgano que impide la confrontación y que por tanto, permite el logro de acuerdos en asuntos que conciernen a la comunidad. De esta forma las elecciones no constituyen el único espacio de representación, ya que la esfera parlamentaria también permite la cristalización del interés general. Por lo tanto, las decisiones de dicho órgano deben apuntar a servir al mejor interés del ciudadano y “puede estimarse que en virtud de su posición, los legisladores tienen mejor acceso a la información requerida para tomar las decisiones que los ciudadanos. Igualmente, cabe suponer que contarán con el apoyo de un conocimiento técnico más completo para determinar lo que sirve mejor al interés colectivo.”⁷⁷ De este modo, en un régimen democrático, cada partido político en el parlamento debe buscar, mediante las discusiones internas y externas, el beneficio para la ciudadanía. Además, los legisladores deberán implementar mecanismos para informar a los ciudadanos sobre su actuar, así como las razones por las cuales tomaron su decisión.

Una vez plasmados los instrumentos teóricos a utilizar durante el presente trabajo, en el siguiente capítulo procederé a revisar el marco histórico de la investigación, remitiéndome a la composición y funcionamiento de la Cámara de Diputados, desde la época del sistema de partido hegemónico hasta el inicio de la Legislatura LIX.

⁷⁷ Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso...*, op. cit., p. 30



CAPÍTULO II

Una visión desde la historia

Si bien la democracia no es la solución para todos los problemas que se suscitan en la sociedad mexicana: sí permite la participación de los ciudadanos en la elección de las personas que tomarán las decisiones sobre los asuntos públicos, es decir, de los representantes populares. Los ciudadanos en una democracia también se reconocen en elementos como las elecciones y los partidos. Los individuos se incorporan de manera activa en estos elementos, participando y siendo conscientes del poder de sus derechos y participación.

Desde 1929, México contó con lo que en términos de Giovanni Sartori puede señalarse como sistema de partido hegemónico, que alteró las funciones de representación de los integrantes de la Cámara Diputados, en el Congreso mexicano. Del mismo modo las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo generaban que el balance de pesos y contrapesos en la división de poderes se viera cancelado. Así, el Presidente ejercía el control del Poder Legislativo y se colocaba como el “principal legislador”. A partir de 1977 México empezó a presenciar una serie de reformas electorales, que permitieron la transformación del sistema de partidos y del sistema electoral. Los entonces partidos de oposición empezaron a fortalecerse y la composición de la Cámara de Diputados sufrió transformaciones, pluralizándose la representación en el Poder Legislativo. Estos cambios permitieron que en el año de 1997 se gestara un gobierno sin mayoría⁷⁸ y que en el año 2000 se presenciara la alternancia en el Poder Ejecutivo. Estos sucesos generaron un nuevo esquema político que cambió el funcionamiento de las instituciones, en especial en la máxima instancia en la toma de decisiones legislativas. Por lo tanto, el país tocó la democracia representativa; sin olvidar que el mejoramiento de la calidad de la misma, aún es

⁷⁸ Aquel gobierno en donde ningún partido controla por sí solo cincuenta por ciento más uno de los asientos del Congreso o de alguna de sus cámaras. En: María Amparo Casar; Ignacio Marván, *Gobernar sin mayoría México (1867 –1997)*, México, Taurus – CIDE, 2002, p. 09



un desafío que la ciudadanía, las instituciones, los gobernantes y el país entero debe afrontar.

El presente capítulo muestra de manera cronológica los acaecimientos y cambios que han dado origen al nuevo esquema político que México presencia. Se analizan los diferentes momentos que han permitido a México el introducirse a la democracia representativa. Momentos y cambios que han restado, a la Cámara de Diputados, perversión de su función representativa. Acontecimientos y reformas que han impactado de forma directa al Poder Legislativo, que han tornado a la Cámara de Diputados, una institución multicolor y con mayor vida activa, permitiéndole consolidarse como contrapeso en el balance del poder y no como apéndice del Poder Ejecutivo.

Es importante también señalar que este cambio político generó nuevos obstáculos que afrontar, no sólo desde la reforma a las leyes, sino desde el actuar de los políticos. En este sentido el presente capítulo describe las nuevas situaciones y los conflictos que de éstas devienen, analiza la función y actuación de algunos elementos y actores a través del tiempo y abre la puerta a la necesidad de afrontar los nuevos retos, ya sea con gobiernos sin mayoría o con gobiernos divididos. Resalta así, la necesidad de contar con un Congreso cuya composición plural no basta, sino que se hace necesaria la representación del interés general, la disposición de trabajo y con esto, el logro de acuerdos entre sus miembros de diversos partidos.

La historia del sistema político mexicano encuentra como columna vertebral al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este partido nace en 1929 bajo el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR), siendo un partido de caudillos y aglutinando y disciplinando a las fuerzas y grupos de poder originados en el proceso revolucionario. Posteriormente, esta institución se transformaría en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), cuando el Presidente Lázaro Cárdenas del Río implementa la corporativización de las fuerzas obreras, campesinas y



militares en organizaciones al interior del mismo y se establecen prácticas clientelares y corporativas de Estado. Finalmente en 1946 se le denominó Partido Revolucionario Institucional (PRI), suprimiéndose el sector militar y brindándose relevancia a las clases medias olvidadas un tanto por Cárdenas. Así, este partido es creado permitiendo a México dar paso de un país basado en personajes, a un país con base en instituciones; de la misma manera en que se posa como la única vía para acceder al poder real, es decir, como la llamada por Octavio Rodríguez Araujo: “escalera al cielo”.

Es interesante analizar lo anterior dado que el PRI constituye lo que se denominó “partido del régimen” y se coloca como el partido hegemónico durante mucho tiempo. Es una institución que nace desde el gobierno y no desde la sociedad, ya que aglutina a los caciques regionales y jefes militares, además de sentar las bases del corporativismo. Es un partido que funge indudablemente como instrumento de centralización y concentración del poder.

El PRI generó una red de poder cohesionada en torno al Presidente, permitiendo que los políticos se sometiesen a las decisiones que eran consideradas como centrales. Todo esto permitía la estabilidad política y generaba que la disciplina y la lealtad fuesen valores fundamentales en su estructura. En este sentido “las fuerzas sociales tanto empresariales como populares sólo contaban con una vía para hacer valer sus intereses: la de someterse corporativamente al superpresidencialismo institucional, reconociendo sin chistar la autoridad última del Presidente”.⁷⁹

Partiendo de la situación antes mencionada, es claro que en México durante la mayor parte de la historia del siglo XX, el Poder Legislativo desarrolla una actuación que corre desde el desempeño del papel de refrendar y legitimar las acciones del Ejecutivo, hasta la pérdida de la hegemonía política del PRI y el inicio

⁷⁹ Luis Salazar, *México 2000: alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena, 2001, p. 21



de la vida activa del Congreso. Bajo esta lógica, es en 1933 cuando se promueve una reforma del tipo constitucional, en aras de generar la prohibición de la reelección inmediata de los legisladores federales y de los diputados locales.⁸⁰ Esta reforma obligó a los políticos a esperar un periodo para volver a ocupar el cargo. Además aumentó el periodo en el cargo de los Senadores de cuatro a seis años y el de los diputados de dos a tres. De igual manera se fortaleció la institución presidencial alargando su periodo de funciones de cuatro a seis años, es decir, un sexenio. Con esta reforma se benefició de manera directa la estructura y fortaleza del entonces Partido Nacional Revolucionario (PNR), dado que permitía a la dirigencia del mismo tener mayor control sobre los legisladores.

Así, la disciplina partidista se institucionalizó. Esto último debido a que los miembros del Congreso dependían de las dirigencias, pues al aproximarse el fin de su mandato ya no podían reelegirse e iniciaban la búsqueda de un nuevo cargo. En este sentido la dirigencia del partido tenía un control más eficaz de quién arribaba al Congreso y de quiénes eran galardonados con mejores cargos. Bajo esta tónica, la reforma de 1933 removía las lealtades de los individuos a las instituciones. Esto sin olvidar que al beneficiar al entonces PNR, se beneficiaba a la Presidencia de la República, dado que el partido había nacido desde el gobierno y era como lo señala Benito Nacif “Una criatura de Estado al servicio del Estado”⁸¹ y la brújula de esta institución radicaba en la figura del Presidente de la nación. De esta manera se debilitó al principal depositario del Poder Legislativo del gobierno federal, es decir, el Congreso. Por lo tanto, se abría paso a una etapa en que el actuar del Poder Legislativo se supeditaría a la iniciativa del Poder Ejecutivo, y con ello la deliberación sucumbía ante la disciplina partidista.

Con base en lo anterior, se buscaba la estabilidad a través de la concentración del poder y se redujeron los espacios de la oposición en el

⁸⁰ Germán Pérez; Antonia Martínez, *La Cámara de Diputados en México*, México, FLACSO / Porrúa, 2000, p. 18

⁸¹ Benito Nacif, “Historia del Congreso mexicano en el siglo XX”, en Soledad Loaeza (coord.), *Gran historia de México ilustrada*, tomo V, México, Planeta DeAgostini, 2002, p. 49

Congreso. Esta situación de plena subordinación del Legislativo al Ejecutivo tuvo lugar en el periodo que corre de 1946 a 1979; teniendo como base la ley electoral federal de 1946. Esta ley otorgó a los partidos políticos nacionales, la facultad exclusiva de postular candidatos en elecciones federales, eliminando las candidaturas independientes; además toleró una mínima presencia de los partidos de oposición existentes en la Cámara de Diputados. El siguiente cuadro desglosa esta mínima presencia, a través de los resultados de las elecciones para diputados en 1946.

1946: Cámara de Diputados	
Partido Político	Diputados
PRI	134
PAN	4
PDI	3
PFP	1
FUR	1
TOTAL	143*

*En el cuadro elaborado por Víctor Alarcón Olguín, el total de diputados para esta Legislatura es de 147 y señala que cuatro son Nulos MR. Sin embargo, en otros estudios se señala un total de 143 diputados. Vid Pablo Javier Becerra Chávez, *La problemática de la representación en el sistema electoral mexicano*, [en línea], 35 pp., Instituto de Jurídicas de la UNAM, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/19961/pr/pr3.pdf>, consultada el 06 de julio de 2009

Fuente: Elaboración propia con datos de: Víctor Alarcón Olguín. "El Poder Legislativo en México. Evolución y tendencias en el contexto de la democratización", en Antonella Attili (coordinadora). *Treinta años de cambios políticos en México*. Porrúa. UAM. México. 2006. p 210-213. Cuadro I

Como se puede observar, el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Democrático Independiente (PDI), el Frente Unificador Revolucionario (FUR) y el Partido Fuerza Popular (PFP) obtuvieron presencia en el Congreso, aunque el número de escaños de las cuatro fuerzas sumaban nueve. Así la ley electoral federal de 1946 constituye una serie de normas que disciplinaron cualquier disidencia al interior del partido hegemónico, una ley que permitía el fortalecimiento de la autocalificación del Colegio Electoral en el propio Congreso

de la Unión. Es en 1949 cuando se estipula que el Poder Judicial no debía intervenir en materia electoral, situación que dejaba sin protección a los partidos de oposición, frente a los gobiernos del partido hegemónico.

En las circunstancias antes expuestas, el partido del régimen dominaba la mayoría de los escaños en las cámaras, por lo que a partir de 1963 se trató de abrir la Cámara de Diputados a los partidos de oposición, con la introducción de la figura de “Diputados de partido”. Con esta reforma se da inicio al rediseño institucional del Poder Legislativo,⁸² se buscó otorgar a los partidos de oposición una presencia minoritaria en la Cámara de Diputados. Desde la óptica de esta reforma, el rediseño se lograría cuando el partido que consiguiese arriba del 2.5 por ciento de la votación total en el país recibiría cinco diputados y uno más por cada medio por ciento más.⁸³ Los resultados de las elecciones de 1964 son un ejemplo del impacto de esta reforma.

1964: Cámara de Diputados			
Partido Político	Diputados Electos por Mayoría Relativa	Diputados de Partido	Total de Diputados por ambos principios
PRI	175	0	175
PAN	2	18	20
PPS	1	9	10
PARM	0	5	5
TOTAL	178	32	210

Fuente: Elaboración propia con datos de: Víctor Alarcón Olguín. “El Poder Legislativo en México. Evolución y tendencias en el contexto de la democratización”, en Antonella Attili (coordinadora). *Treinta años de cambios políticos en México*. Porrúa. UAM. México. 2006. p 210-213. Cuadro I.

Sin embargo, como la tabla anterior lo constata, esta medida no permitió una oposición competitiva, ya que limitaba el acceso a veinte escaños. De esta

⁸² Germán Pérez; Antonia Martínez, *op. cit.*, p. 18

⁸³ Héctor Zamitiz; Carlos Hernández, “La composición política de la Cámara de Diputados”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 139, México, UNAM, 1990, pp. 99-104



forma, no fue sino hasta 1977, cuando se introdujo “un sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario”,⁸⁴ es decir, un modelo donde se permite que cada partido político obtenga un porcentaje de diputados similar al porcentaje de sufragios que obtuvo en las elecciones. Los diputados por representación proporcional, se eligen acorde a listas regionales y según la proporción de votos de cada partido político. Esto con miras a acercarse a una composición equitativa del Congreso de la Unión de acuerdo al tamaño de los partidos políticos, sin negar el acceso de las minorías a la legislatura.

La reforma de 1977 incentivó la formación de nuevos partidos políticos, introduciendo a la arena electoral a las corrientes de izquierda y alejándolas de la idea de optar por la vía armada. Del mismo modo, la reforma buscó legitimar el sistema de partido hegemónico, ya que en las elecciones para la presidencia en 1976, el PAN no había presentado candidato debido a conflictos internos; dejando así al candidato del PRI, José López Portillo, como la única opción. Este cambio también incluyó una transformación de la Cámara de Diputados, la cual pasó a tener 400 escaños, de los cuales 300 eran por mayoría relativa y 100 de representación proporcional en 4 circunscripciones.⁸⁵ Así, se dejaba el 25% de la Cámara a la representación proporcional. Esta situación cambia en 1986, año en que una reforma constitucional aumenta el número de diputados de representación proporcional,⁸⁶ dando origen a una Cámara de Diputados con 500 curules, de las cuales 300 son por mayoría relativa y 200 por representación proporcional, pero en 5 circunscripciones.⁸⁷ Con esta reforma “se daba a la oposición en su conjunto la oportunidad de mantener de manera regular el 40 por

⁸⁴ Vid exposición de motivos, Código Federal Electoral, 1987. p. 21, en Germán Pérez; Antonia Martínez, *op. cit.*, p.123

⁸⁵ Irma Méndez de Hoyos, *Transición a la Democracia en México Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, México, FLACSO/Fontamara, 2006, p. 36

⁸⁶ Germán Pérez; Antonia Martínez, *op. cit.*, p. 19

⁸⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 52

Entiéndase por circunscripciones “las áreas geográficas integradas por varias entidades federativas. Por cada circunscripción se eligen a 40 diputados según el principio de representación proporcional. La ley en materia electoral define el método y las fórmulas para la asignación de los escaños”. Vid IFE, *Organización del proceso electoral. Elecciones federales 2006*, México, IFE, 2006, p. 37



ciento de los asientos”.⁸⁸ Sin embargo se estipulaba que “si ningún partido obtenía el 51% del voto nacional efectivo o alcanzaba la mitad más uno de los diputados, el partido con el mayor número de diputados de mayoría obtendría tantos asientos de representación proporcional como fueren necesario para alcanzar una mayoría absoluta en la Cámara”.⁸⁹ La reforma permitió al PRI participar en la distribución de los escaños por el principio de representación proporcional, en aras de alcanzar una mayoría absoluta en la Cámara, sin ser necesario obtenerla mediante los votos.

Como se ha observado, México vivió una serie de reformas. Przeworski señala el reformar como una forma de reorganizar conflictos.⁹⁰ Así, en México se buscó que las reformas electorales respondieran a la crisis de legitimidad del partido hegemónico, que las elecciones continuaran siendo fuente de legitimidad y se encauzaran en la vía electoral a las corrientes de oposición. De este modo el sistema de partidos se va transformando, se incorporan nuevos partidos políticos nacionales que participan en elecciones justas y libres. Elecciones que se encuentran organizadas por un instituto autónomo, ciudadanizado y transparente que permite la confianza en los resultados, es decir, el Instituto Federal Electoral (IFE). Es así como las reformas fueron orquestando una serie de cambios políticos, cambios que fueron dando pie a la introducción de una democracia representativa.

2.1 Cambio político: la transición a la democracia

Para empezar a hablar de transición a la democracia, que es el tema del presente apartado, iniciaré por recordar que en México, el sistema electoral ha ido

⁸⁸ Nacif, Benito. *op. cit.*, p. 54

⁸⁹ Irma Méndez de Hoyos, *op. cit.*, p.43

⁹⁰ Adam Przeworski, “Some Problems in the Study of the Transition to Democracy”, en Guillermo O’Donnell; Philippe Schmitter; Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule Comparative Perspectives*, USA, The John Hopkins University Press, 1986, p.58



sufriendo transformaciones al pasar de los años; de tal manera que, se dio el cambio de un sistema de partido hegemónico, a un multipartidismo, no sin antes pasar por un sistema de partido dominante. Además se fomentó la existencia de una opinión pública libre y crítica. Situación que permite contar con elecciones libres, transparentes y competitivas. De esta forma, los diferentes cambios económicos, políticos y sociales, generaron crisis que fueron canalizadas a través de las reformas. Con esto se vivió un proceso de transición, que como señalan Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, en “La Mecánica del cambio político en México”,⁹¹ fue una transición a la democracia, la cual tuvo su conclusión en el año de 1997, donde, como se verá más adelante, ningún partido en el Congreso alcanzó la mayoría absoluta.

Con base en lo anterior y en todos los debates que la idea de transición ha provocado, resulta necesario establecer lo que significa transición. De esta forma, “Adam Przeworski (1992) define la transición como un proceso cuyas diferentes etapas se configuran a partir de situaciones estratégicas o coyunturas caracterizadas por la presencia de fuerzas políticas particulares. Éstas actúan movidas por intereses que se conjugan para dar lugar a mezclas diversas de conflicto y coordinación con base en condiciones generadas en el pasado que pueden inclusive mostrar un origen exógeno al problema”.⁹² Del mismo modo Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, definen transición como “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”.⁹³ En este sentido, dichos autores, señalan que durante este intervalo, las reglas varían, y las fuerzas políticas luchan por establecer las de conveniencia o agrado, no sólo para ellos, sino para quienes dicen representar.⁹⁴ Por lo tanto, ambas percepciones coinciden en la idea de un período en el que las diferentes fuerzas ingresan a una contienda donde buscan conquistar sus intereses o los que dicen representar; para dar pie a conflictos y acuerdos.

⁹¹ Vid Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *op. cit.*

⁹² Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso...*, *op. cit.*, p. 95

⁹³ Guillermo O’Donnell; Philippe Schmitter; Laurence Whitehead, *op. cit.*, p. 6

⁹⁴ *Ibid.* p.p. 6-7



Una vez analizado el concepto de transición y tomando en cuenta la definición de democracia planteada en el primer capítulo, es claro que se puede hablar de una transición a la democracia. Al respecto y en cuanto al caso mexicano compete, los cambios que se gestaron (de los cuales analizaré algunos más adelante) permitieron el cambio de un régimen autoritario (sistema de partido hegemónico) a un régimen democrático (sistema multipartidista). Becerra, Salazar y Woldenberg señalan que “la condición democrática del sistema político mexicano es un hecho palpable, susceptible de constatación. Incluso aquellos que matizan con adjetivos como “incipiente”, “imperfecta”, “desdibujada”, “de baja intensidad” a nuestra forma de gobierno no pueden prescindir del sustantivo cuando formulan su análisis.”⁹⁵ De esta forma, México se abrió paso a un sistema donde ninguno de los partidos que existen, cuenta con la mayoría absoluta de los escaños y donde las funciones del Congreso se reactivan de manera independiente del Poder Ejecutivo. Por consiguiente, es claro cómo la serie de reformas electorales que se realizaron a lo largo del siglo XX, pese a ser un proceso lento, permitieron el surgimiento de la competencia política, mediante el desarrollo de los partidos de oposición y el fomento de una opinión pública, plural y libre. Es este desarrollo el que fomenta e incentiva la reactivación de la participación, de la vida independiente del Congreso.

Para entender la transición hacia la democracia en México, es importante resaltar las elecciones de 1988, elecciones en donde fueron palpables y claros los efectos de la reforma de 1986, que entre otras cosas autorizó las candidaturas comunes, las cuales representaban una alternativa distinta a la coalición. Estas elecciones fueron extremadamente controvertidas y muestran el inicio de una de las crisis político-electorales más graves del país. “La contradicción entre una competencia política más plural por un lado, y las reglas electorales diseñadas para garantizar el control total del gobierno sobre la arena electoral, por el otro,

⁹⁵ Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *op. cit.*, p.551



llegó a ser evidente en la elección federal de 1988”.⁹⁶ Es a través de estos comicios, como se vislumbra la necesidad de una transformación del diseño institucional electoral del país. Resalta la necesidad de contar con instituciones electorales confiables, que se encuentren integradas por elementos profesionales. Instituciones que logren resolver los conflictos que devienen de las elecciones, sin alterar la estabilidad de la nación.

Son las elecciones de 1988, las que señalan el aceleramiento del proceso de desgaste del PRI, es decir, de cómo las reformas abrieron espacios a nuevas corrientes y de cómo la oposición se fortaleció; mientras que el PRI perdió hegemonía. Así, en estos comicios la izquierda mexicana se suma de manera electoral, a través de la flexibilización de las reglas sobre las candidaturas comunes y del acaudillamiento del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del ex presidente Lázaro Cárdenas del Río. La izquierda mexicana da origen al Frente Democrático Nacional (FDN), integrado por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y la Corriente Democrática (CD). Esta última es producto de un movimiento de disidencia al interior del PRI, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, ex gobernador de Michoacán y Porfirio Muñoz Ledo, secretario de Estado en el sexenio de Luis Echeverría. Esta Corriente Democrática buscaba que la selección del candidato presidencial para las elecciones de 1988 no estuviera en manos exclusivas del Presidente saliente, sino que se tomaran en cuenta las preferencias de las bases del partido. Al pasar de los años la Corriente Democrática daría lugar al núcleo en torno al cual se formaría un nuevo partido denominado Partido de la Revolución Democrática (PRD).

El Frente Democrático Nacional (FDN) lanzó la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la Presidencia, mientras que el PRI lanzó a Carlos Salinas de Gortari.

⁹⁶ Irma Méndez de Hoyos, *op. cit.*, p 33



Según cifras oficiales la cuestionable victoria la obtuvo este último con el 50.7% del voto, siendo la votación más baja de toda la historia de supremacía política del partido oficial. En esta situación el PRI mantuvo la Presidencia y la mayoría absoluta en ambas Cámaras, no sin cargar con el estigma de un posible fraude en los comicios, lo que lo dotaba de ilegitimidad. Sin embargo pierde, por primera vez desde su origen en 1929, la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, al obtener 260 escaños, cuando son necesarios 334 para realizar reformas constitucionales. Esta situación significó la necesidad de negociar con la oposición los posibles cambios a la Constitución. La siguiente tabla permite observar la composición de la Cámara de Diputados y la situación antes mencionada.

1988*: Cámara de Diputados			
Partido Político	Diputados electos por Mayoría Relativa	Diputados por Representación proporcional	Total de Diputados por ambos Principios
PRI	233	27	260
PAN	38	63	101
PPS	3	32	35
PARM	6	25	31
PMS*	1	19	19 (20)
PRD*	0	38	38
FDN*			24
PFCRN	1	34	35

* En la elección de 1988, hubo 24 triunfos de mayoría relativa de las coaliciones formadas entre los partidos integrantes del FDN. Dado que en 1989 se dio la fundación del PRD mediante el uso del registro del PMS (cuya asignación original se consigna en la celda respectiva), se tomó la decisión de consignar el número de diputados que decidieron incorporarse al grupo parlamentario perredista, con el consiguiente ajuste de las bancadas de los restantes partidos.

Fuente: Elaboración propia con datos de: Víctor Alarcón Olguín. "El Poder Legislativo en México. Evolución y tendencias en el contexto de la democratización", en Antonella Attili (coordinadora). *Treinta años de cambios políticos en México*. Porrúa. UAM. México. 2006. p 210-213. Cuadro I.

Con las condiciones citadas y los resultados planteados en la tabla anterior, es claro que la presidencia necesitaría alianzas con al menos otro de los grupos



parlamentarios más grandes, en aras de realizar reformas constitucionales. En este sentido, el Presidente y su partido empezaron a entablar relaciones positivas con la parte de la oposición que podía compartir su proyecto, es decir, el Partido Acción Nacional (PAN).

Así, como lo señala Rosa María Mirón Lince,⁹⁷ el Presidente de la República reconoció la victoria del PAN en la gubernatura de Baja California, lo que rompe con el monopolio que el partido oficial tenía sobre los gobiernos de los estados; de este modo los frutos de las negociaciones entre el PAN y el Presidente eran palpables. Por lo tanto, en 1992 el PAN obtuvo la gubernatura de Chihuahua. En este sentido, fue claro que gracias a las negociaciones, el Presidente Carlos Salinas de Gortari logró realizar cambios constitucionales con el apoyo del PAN, reformando así el régimen de tenencia de la tierra, mediante el artículo 27, el estado jurídico de las iglesias, mediante el artículo 130 y artículos como el 3, 5, 24 y 82. Para aclarar más esta situación, los resultados de las elecciones intermedias de 1991, generaron que la Cámara de Diputados contase con 320 curules para el partido oficial y 180 para la oposición, distribuidos de la siguiente forma:

⁹⁷ Rosa María Mirón Lince, *Consolidación democrática y partidos políticos: el caso del PRI*. México. Universidad Nacional Autónoma de México - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, (Tesis de doctorado), 2008, p. 198



1991: Cámara de Diputados			
Partido Político	Diputados electos por Mayoría Relativa	Diputados por Representación proporcional	Total de Diputados por ambos Principios
PRI	290	30	320
PAN	10	79	89
PPS	0	12	12
PARM	0	15	15
PRD	0	41	41
PFCRN	0	23	23

Fuente: Elaboración propia con datos de: Víctor Alarcón Olgúin. "El Poder Legislativo en México. Evolución y tendencias en el contexto de la democratización", en Antonella Attili (coordinadora). *Treinta años de cambios políticos en México*. Porrúa. UAM. México. 2006. p 210-213. Cuadro I.

Como se puede observar en el cuadro anterior, el PRI recuperó algunos escaños, manteniendo la mayoría absoluta, pero sin alcanzar la mayoría calificada, por lo que la negociación seguía siendo necesaria. Por tanto, la dirigencia del PAN asumió una actitud de apertura a la negociación, situación que los colocó como principales agentes de acción en los proyectos y reformas del periodo salinista. Es en 1993 cuando se acuerda que ningún partido político pudiese alcanzar la mayoría calificada; esto debido a que en la Cámara de Diputados, ningún partido político podría ocupar más de 315 escaños si obtuviese más del 60 por ciento de la votación, ni más de 300 si obtenía menos del 60 por ciento.⁹⁸ Esta reforma tenía el claro propósito de evitar el exceso en la presencia de algún partido en la Cámara.

Para 1994 México vivía notorias condiciones de inestabilidad, expresadas a través de la violencia. Así, en el primer minuto de 1994 había estallado un movimiento armado en el estado de Chiapas, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), suceso que remite a la idea de una apuesta a favor de la vía armada, situación que ponía en riesgo las reformas electorales y por supuesto sus circuitos y engranajes. De esta manera los partidos

⁹⁸ Germán Pérez; Antonia Martínez, *op. cit.*, p. 19 e Irma Méndez de Hoyos, *op. cit.*, p. 66



se ven claramente alentados a realizar una reforma electoral, en aras de sustentar y demostrar la necesidad y pertinencia de la vía electoral; posándola como una vía abierta y al alcance de todos. No obstante la violencia continuaba su marcha y su crecimiento, de tal modo que para marzo de 1994 se suscitó el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio.

Bajo el contexto antes mencionado se hace necesario dotar de certidumbre y confianza a los procesos electorales y resaltar las ventajas de la vida política legal en el país. De este modo se modifica el artículo 41 de la Constitución, para establecer que “la organización de las elecciones, no obstante ser considerada una función estatal, se realizaría a través de un organismo público y autónomo con la concurrencia de los poderes ejecutivo y legislativo, los partidos y los ciudadanos. Con esta reforma se refrendaba en el cuerpo constitucional la autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE).”⁹⁹ Además se estableció que los órganos colegiados de dicho instituto estarían conformados por la figura de los consejeros ciudadanos, factor ciudadanizador¹⁰⁰ que dotaba de confianza al órgano.

Inmersas en las circunstancias antes expuestas se dan las elecciones a la presidencia, para el sexenio de 1994 al 2000 y resulta victorioso el candidato por el PRI, Ernesto Zedillo Ponce de León. En lo que respecta a la Cámara de Diputados, el PRI obtuvo 300 curules, manteniendo la mayoría absoluta y sin conseguir la mayoría calificada. La siguiente tabla muestra la distribución de curules en la Cámara de Diputados para el período 1994 – 1997.

⁹⁹ Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *op. cit.*, p. 326

¹⁰⁰ Como lo señala Irma Méndez de Hoyos (2006, p.68): Ciudadanización se refiere al proceso a través del cual los organismos más importantes en la toma de decisiones se componen de ciudadanos honorables e imparciales de la comunidad, que no tienen nexo con los partidos. Este proceso pretende garantizar la objetividad e imparcialidad en el proceso electoral.



1994: Cámara de Diputados			
Partido Político	Diputados Electos por Mayoría Relativa	Diputados por Representación Proporcional	Total de Diputados por ambos Principios
PRI	273	27	300
PAN	20	99	119
PRD	7	64	71
PT	0	10	10

Fuente: Elaboración propia con datos de: Víctor Alarcón Olguín. "El Poder Legislativo en México. Evolución y tendencias en el contexto de la democratización", en Antonella Attili (coordinadora). *Treinta años de cambios políticos en México*. Porrúa. UAM. México. 2006. p 210-213. Cuadro I.

Como se puede observar, es en esta Legislatura LVI (1994 – 1997), donde el Partido del Trabajo (PT) ingresa a la vida parlamentaria, obteniendo diez diputados. Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) confirmaba su presencia nacional mediante la votación obtenida y el Partido Acción Nacional (PAN) triplicó su votación absoluta. De esta manera, la competitividad se encontraba mucho más repartida a lo largo del territorio nacional, dando pie a que el sistema de partidos se encontrara constituido por tres grandes formaciones, que se encontraban presentes en el país de la siguiente forma: “en la mitad norte del país una competencia bipartidista PRI-PAN, y en la mitad sur un bipartidismo PRI-PRD; aunque en ese momento ya existían excepciones regionales...”¹⁰¹ Sin embargo la oposición, ya fortalecida, no se encontraba satisfecha con el entramado electoral y por tanto optaban por la formulación de cambios. Así, las elecciones de 1994 tuvieron transparencia, aunque aún faltaría contemplar y buscar la equidad.

El Congreso mexicano seguía siendo en su mayoría priísta, ya que en la Cámara de Senadores el PRI gozaba de mayoría absoluta y mayoría calificada; mientras que en la Cámara de Diputados, sólo conservaba la mayoría absoluta. Así, al interior de esta última Cámara, se puede observar mediante una encuesta

¹⁰¹ Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *op. cit.*, p. 368

realizada entre los diputados, que la mayoría consideraban como prioridad brindar apoyo al Presidente de la República, dejando al último el satisfacer las demandas de los electores y el vigilar y controlar al Poder Ejecutivo. Esto nos refleja la disciplina de los diputados priístas, no sólo como valor fundamental en la estructura de su partido, sino como un medio para ascender en su carrera política. El siguiente cuadro desglosa lo antes planteado.

Motivaciones de los diputados del PRI, 1994-1997 <i>Opiniones por partido^a</i> <i>Escala 1-5 (menos importante a más importante)</i>				
MOTIVACIÓN	PARTIDOS			Promedio ponderado
	PRI	PAN	PRD	
Apoyar al Presidente de la República	4.4	5.0	4.6	4.5
Los lineamientos del líder del grupo parlamentario	4.3	4.9	4.0	4.4
Proteger al Ejecutivo de la crítica de la oposición	4.3	4.8	4.2	4.3
Avanzar en su carrera política	3.8	4.9	4.7	4.2
Seguir el mandato y el programa del partido	3.9	4.9	3.4	4.0
Realizar los ideales personales	3.8	3.2	2.1	3.3
Satisfacer las demandas de los electores	2.7	1.4	1.7	2.1
Vigilar y controlar al Poder Ejecutivo	2.4	1.1	1.5	1.8

Fuente: Luis Carlos Ugalde, “La hipótesis de la responsabilidad invertida”, Crónica legislativa, Num. 15, México, julio-agosto 2000

Ante esta situación, en el país se dio inicio a una discusión y negociación pública. Así se elabora una “propuesta de agenda para una nueva reforma electoral”, propuesta elaborada por cinco consejeros ciudadanos: Miguel Ángel Granados Chapa, José Woldenberg, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas y Santiago Creel. Se empieza a analizar la equidad en las elecciones, colocando en



la mesa temas como el financiamiento de los partidos políticos, el financiamiento de las campañas políticas y el acceso a los medios. De igual manera se observa la necesidad de restablecer el cauce institucional al nivel local, ya que la competencia política estaba en crecimiento. Así, el Presidente se hace partícipe de estas necesidades y se reúne con los legisladores para dar inicio a las negociaciones, instaurando una mesa formal de diálogo entre todos los partidos bajo la rúbrica de “Acuerdo político nacional”. Esta situación se vio atizada por la crisis económica que se presentó en el último mes de 1994, crisis que produce devaluación de la moneda, inflación, incremento en las deudas públicas y privadas y por supuesto un alza en las tasas de interés. En aras de darle seguimiento al Acuerdo político nacional se crea una mesa para la reforma política. Esta mesa de trabajo construye la agenda para la reforma política del Estado y la divide en cuatro grandes capítulos: reforma electoral, reforma de los poderes públicos, federalismo y medios de comunicación social y participación ciudadana. La agenda para la reforma electoral se desglosó así: derechos políticos, órganos y autoridades electorales, organización del proceso electoral, competencia electoral, régimen de partidos y legalidad y representación. Esta era la situación que el país presenciaba y que culminaría con la reforma de 1996.

2.1.1 1997: competitividad. Un Congreso sin mayoría

Para dar paso al cierre de la transición, era claro que en 1996 era innegable la necesidad de diseñar un entramado electoral bajo el consenso de al menos tres fuerzas políticas partidistas. Así, se dio origen a una reforma que dejó atrás la idea de la apertura de espacios a la pluralidad en la arena electoral y se centró en procurar los elementos que garantizaran la competencia de los partidos políticos, así como apartar al gobierno de la organización electoral.

Los partidos políticos convinieron en una reforma que señala que el Instituto Federal Electoral (IFE), creado en 1990, se integrase por un consejero presidente

y ocho consejeros electorales, que fueran propuestos por los grupos Parlamentarios y aprobados por dos terceras partes de los integrantes presentes de la Cámara de Diputados. Es con respecto a esta última, como la reforma señaló que “ningún partido podría ganar más de 300 bancas en total (60%), ni una participación en el total de las bancas superior al 8% por encima de su participación en el sufragio total”.¹⁰²

Se trató de una reforma que buscó encauzar institucionalmente los problemas de los comicios mediante la constitución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y que intentó equilibrar la competencia esforzándose por transparentar monto y tipo de recursos para las campañas de los partidos políticos.¹⁰³ Así, estos últimos se lanzan a las elecciones intermedias de 1997. Elecciones que se encontraron precedidas por una nueva distritación, la cual se realizó con base en el último censo electoral y evitando que alguna entidad federativa contara con menos de dos distritos electorales.¹⁰⁴ De esta manera, se buscó cuidar que el voto de cada uno de los ciudadanos tuviese el mismo peso a la hora de decidir la representación del poder legislativo. También, que la asignación y distribución de los escaños de representación proporcional fuese con el mayor grado de equidad. Así se trazaron nuevos distritos, circunscripciones y nuevas cabeceras. Estos trazos fueron realizados sin sesgos políticos y por tanto sin perjudicar o beneficiar a ningún actor político.¹⁰⁵

El desarrollo y los resultados de las elecciones, que tienen lugar en 1997, nos permiten observar la conclusión del período de transición a la democracia. Las

¹⁰² Jeffrey Weldon, “Las fuentes políticas del presidencialismo mexicano”, en Scott Mainwaring; Matthew Shugart (comps), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires – Barcelona – México, Paidós, 2002, p. 209

¹⁰³ Luis Salazar, *op. cit.*, p. 31

¹⁰⁴ “El distrito electoral es la unidad territorial en la cual el número de votos emitidos por los electores sirve como base para determinar los cargos de elección popular o escaños que correspondan a los candidatos y partidos que resulten ganadores, independientemente de la votación en otros distritos.” *Vid:* J. Jesús Orozco Henríquez, “Justicia Electoral”, en: *Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Diccionario Electoral*, Tomo I, México, IIDH-UNAM-IJ-TEPJF-IFE, p. 165.

¹⁰⁵ Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *op. cit.*, p. 464



reglas del juego habían sido acordadas por las fuerzas políticas, las elecciones se encontraban en manos de un instituto autónomo y ciudadano y la reforma de 1996 rendía frutos. Por tanto, con estas elecciones se constata el aumento de la capacidad competitiva de los partidos políticos. De esta manera es importante resaltar la equidad que se implementa en estos comicios. Esto último dada la distribución más equitativa de los recursos (más dinero y mejor distribuido). De igual modo se establecieron topes a los gastos de campaña; con el fin de que ningún partido pudiese tener ventaja, al rebasar en exceso a sus competidores en el gasto de sus recursos. Por otro lado, los partidos aparecieron en las estaciones de radio y en las pantallas televisivas de múltiples maneras. Además, la reforma de 1996 había implantado la realización de un monitoreo de los noticiarios a nivel nacional, en aras de supervisar la cobertura de las campañas en los 300 distritos del país.

Los resultados de las elecciones de 1997 permiten la gestación de un nuevo suceso y con él, se da el cierre del intervalo que existió entre el régimen autoritario con un sistema de partido hegemónico y el régimen democrático con un multipartidismo. Este suceso consistió en que en la Cámara de Diputados, ya no hubo un partido que contase con mayoría calificada o mayoría absoluta; por lo que el funcionamiento de la maquinaria legislativa se vio alterado. Así, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió por primera vez desde 1929, año de su fundación, ambas mayorías de la Cámara de Diputados, obteniendo tan sólo 239 curules. Permitiendo así, que se diera muestra de una notoria repartición de responsabilidades y del poder real en México. Es en esta tónica, como México entra a un gobierno sin mayorías “ningún partido controla por sí solo cincuenta por ciento más uno de los asientos del Congreso o de alguna de sus cámaras”.¹⁰⁶ El PRD triunfó en el Distrito Federal, obteniendo la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, mientras que el PAN obtuvo las gubernaturas de Querétaro y Nuevo León. Así, si bien el PRI presenció varias derrotas, no dejó de ser un partido cuya

¹⁰⁶ María Amparo Casar; Ignacio Marván, *op. cit.*, p. 09



votación se encontró presente en toda la nación. Por su parte, el PAN se ubicó principalmente en la región norte del territorio nacional, siendo el PRD la fuerza partidista que se colocó en el centro y sur del país. “El formato electoral de México es éste: tres partidos mayores actuando a nivel nacional, pero en cada uno de los distritos no se presenta una competencia entre tres, sino que se impone casi siempre una dinámica bipartidista.”¹⁰⁷

La situación antes expuesta se vio claramente reflejada en la composición de la Cámara de Diputados, en la cual, como ya mencioné, el PRI no alcanzó mayoría absoluta. Así desde 1988 el PRI no había podido realizar reformas constitucionales, por sí solo. Ahora desde 1997 el PRI no podría realizar modificaciones legales; de tal manera que se hacían necesarios los procesos deliberativos y de negociación, se hacía necesaria una transformación en el funcionamiento del Congreso y su relación con el Poder Ejecutivo. Se daba una ruptura con reglas no escritas, con prácticas establecidas en la política mexicana; por lo que el Presidente dejaba de ser el principal legislador.

Así, antes de 1997 ocho de cada diez iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados provenían del Poder Ejecutivo y en la Legislatura LVII (1997 – 2000), sólo dos de cada diez iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados provenían del Ejecutivo. El Presidente y su partido no tuvieron ya mayoría en la Cámara de Diputados y perdieron la mayoría calificada en la Cámara de Senadores, con lo que se cumplía la división y equilibrio de poderes estipulada en el artículo 49 de la Constitución. Bajo estos términos, se formaron dos coaliciones al interior de la Cámara baja “una coalición económica del PRI y el PAN, y una coalición de reforma política compuesta por los cuatro grandes partidos de oposición”.¹⁰⁸ El siguiente cuadro muestra la Composición de la Cámara, para poder observar la pluralidad presente en el Congreso y por tanto, la necesidad de entablar negociaciones y llegar a acuerdos.

¹⁰⁷ Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *op. cit.*, p. 472

¹⁰⁸ Jeffrey Weldon, *op. cit.*, p. 209



1997: Cámara de Diputados			
Partido Político	Diputados electos por mayoría relativa	Diputados por representación proporcional	Total de diputados por ambos principios
PAN	64	57	121
PRI	165	74	239
PRD	70	55	125
PT	1	6	7
PVEM	0	8	8
TOTALES	300	200	500

Fuente: Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *La Mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, México, Cal y Arena, México. 2000, p. 474

Sumado a lo anterior, es claro que el Congreso sufrió una transformación, ya que el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Senadores y acorde a los datos antes expuestos, la oposición en conjunto obtuvo 261 diputados federales. Además de que ningún partido contó con mayoría de diputados en ninguna comisión, de las cuales algunas importantes fueron presididas, por primera vez, por el PRD y el PAN. En este sentido, los entonces partidos de oposición adquirieron la posibilidad de discutir e incluso contrarrestar las decisiones que el PRI tomaba. Así, la aprobación de las iniciativas provenientes del Ejecutivo se redujo al 85%; mientras que las iniciativas de la oposición alcanzaron una tasa de aprobación el 15% del total de iniciativas aprobadas. Por todo lo anterior, es claro que “El cambio político, la volatilidad del voto y el incremento de la competitividad de todos los partidos era ya un fenómeno que se percibía desde finales de 1994, pero la reforma de 1996 aceleró y consolidó ese proceso.”¹⁰⁹ De este modo, se pudo llegar a la composición de mayor pluralidad en el Congreso y a la alternancia en el Poder Ejecutivo.

¹⁰⁹ Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *op. cit.*, p. 478



2.2 La alternancia

México tenía un “sistema de partido hegemónico, esto es, un sistema en el que las instituciones representativas se ven monopolizadas por un solo partido, y la alternancia en el poder no puede existir de hecho.”¹¹⁰ El PRI controlaba todas las instituciones representativas y éste al ser un partido altamente disciplinado, tenía un Jefe, que se materializaba en el Presidente de la República. En este sentido, la división de poderes no existía de manera real, aunque de manera formal sí, es decir, en la Constitución.

Este sistema cambió y el país se introdujo en una transición. Así, en respuesta a todas las transformaciones que presenciaba el país, incluyendo cambios políticos, económicos y sociales, las elecciones de 1997 cambiaron la composición de la Cámara de Diputados, transformando la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Con ello, se cerró el proceso de transición, para ingresar a un régimen democrático. Por lo tanto, en el año 2000 se logró presenciar la alternancia en el titular del Ejecutivo; suscitándose por la vía electoral y de una manera pacífica. Por primera vez el PRI perdió las elecciones presidenciales. Por consiguiente, arribó a la primera magistratura, con menos del 50% de la preferencia de los electores, el entonces candidato del PAN y del PVEM, Vicente Fox Quesada. En estas circunstancias los resultados fueron reconocidos, tanto por el entonces Presidente Ernesto Zedillo, como por los demás actores políticos. No obstante, sí se presentaron algunas impugnaciones, aunque éstas fueron menores; por lo que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) realizó la declaración de validez de la elección el 02 de agosto del año 2000.

¹¹⁰ María Amparo Casar, “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México”, en María Amparo Casar; Ignacio Marvan, *op. cit.*, p. 357



Si bien la transición a la democracia terminó y la alternancia en el Poder Ejecutivo se hizo presente, generando que el PRI abandonase “Los Pinos”, además de contar con un Congreso con mayor pluralidad y con creciente vida activa; es necesario señalar que el mejoramiento en la calidad de la democracia, aún representa un reto. Por lo tanto, es importante fomentar la participación ciudadana, mejorar la transparencia, promover la rendición de cuentas, etc.

Los diversos cambios políticos que México ha vivido, le han permitido varios avances institucionales y legales hacia esta meta. México transitó hacia la democracia con una reestructuración de la relación entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, generada por un sistema de partidos competitivos. Sin embargo, se hace necesario continuar reformando diversos aspectos del entramado electoral y de la estructura del gobierno federal. Así, se ubican huecos en las legislaciones, empezando por la Constitución, huecos en materia de la reelección de los legisladores (permitirles la reelección inmediata), del posible cambio de régimen, de la seguridad pública, del financiamiento público a los partidos políticos, etc. Todo esto con el fin de aumentar la calidad de la democracia, de fortalecer el vínculo entre los representantes y representados, a fin de que los primeros puedan escuchar y atender las demandas y el interés de los segundos.

2.2.1 Elecciones del 2000

En relación con la alternancia y para entenderla aún más, abordaré las elecciones que son producto de la transición a la democracia, que son producto de los acuerdos y de los cambios políticos que México presencié, es decir, las elecciones del 2000. Así, estos comicios confirman los avances, las reformas y la evolución que fue asumiendo el sistema electoral mexicano. Son resultado de un proceso en el que se implementaron elecciones más limpias, equitativas,



participativas y libres. El resultado de un proceso de pluralidad, de la construcción de un sistema pluripartidista y por supuesto de libre expresión. De este modo surge una gran novedad al interior del PRI ya que, como lo señala Rosa María Mirón Lince, el Presidente de la República, Ernesto Zedillo, no pudo decidir soberanamente sobre su sucesor, ni el partido asumiría de manera silenciosa la designación. Así, en un intento de ponerse acorde en materia de democratización y de dirimir los conflictos existentes, el PRI realizó una elección interna para seleccionar a su candidato a la presidencia. En este sentido, los simpatizantes apoyaron al candidato que desde el principio habrían identificado como oficial. Es esta idea de cultura priísta, que implica la subordinación de la militancia al partido, la que le permitió mantener la cohesión y como resultado, el triunfo del ex secretario de Gobernación, Francisco Labastida Ochoa; quien contaba con el apoyo del Presidente Zedillo.¹¹¹

Así para los comicios presidenciales de este año, participaron once partidos, de los cuales sólo ocho mantuvieron el registro obteniendo el 2% de los votos efectivos. De esta forma se postularon como candidatos: Vicente Fox en Alianza por el Cambio, integrada por el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Alianza por México, postulando a Cuauhtémoc Cárdenas, estando integrada por el PRD, Partido del Trabajo (PT), Partido Convergencia por la Democracia (CD), Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y Partido Alianza Social (PAS). Por último, participó el PRI teniendo como candidato a Francisco Labastida. Con estos candidatos las elecciones transcurrieron sin violencia, en un ambiente de participación y tranquilidad. De este modo, la votación total nacional consistió en 37 millones 603 mil 484 sufragios. Resultó ganador y, por tanto, Presidente electo el entonces candidato de Alianza por el Cambio, Vicente Fox; con una votación de casi 16 millones de sufragios, lo que equivale entonces al 42.52% de la votación. Mientras tanto, el PRI perdió la Presidencia al obtener tan

¹¹¹ Rosa María Mirón Lince, *Consolidación democrática...*, op. cit., p. 244



sólo 6 millones 259 mil 18 sufragios, lo que representó el 36.10% del total de votos.

Año 2000: Votación para Presidente de la República*					
Alianza por el Cambio	PRI	Alianza por México	PCD	PARM	DS
15 988 544	6 259 018	6 259 018	208 257	157 119	592 072
42.52%	36.10%	16.64%	0.55%	0.42%	1.57%
*Resultados después de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación					
<i>Fuente: Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, La Mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas, México, Cal y Arena, México. 2000, p. 532</i>					

De igual manera, es importante rescatar cómo la votación fue muy diversa, por lo que se estuvo delante de un Congreso sin mayoría; ya que ningún partido controlaba el cincuenta por ciento más uno de curules. Así un millón 776 mil 68¹¹² votantes foxistas sufragaron por un partido distinto a la coalición Alianza por el Cambio en la Cámara de Diputados. Con el fin de analizar esto, el siguiente cuadro muestra cómo el porcentaje de ciudadanos que sufragaron por Vicente Fox (Alianza por el Cambio: 42.52%), no corresponde con el porcentaje de ciudadanos que sufragaron por los candidatos a diputados de Alianza por el Cambio (38.23%). Así, es clara la disminución de 4.29%; porcentaje que representa a los votantes foxistas que sufragaron por otros partidos políticos en la elección de diputados.

¹¹² Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *op. cit.*, p. 533



Año 2000: Votación para Diputados al Congreso de la Unión*					
Alianza por el Cambio	PRI	Alianza por México	PCD	PARM	DS
14 212 476	13 720 453	6 948 204	428 577	272 425	698 683
38.23%	36.91%	18.69%	1.15%	0.73%	1.88%
*Resultados después de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación					
<i>Fuente:</i> Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, <i>La Mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas</i> , México, Cal y Arena, México. 2000, p. 237					

Como se observa, el 36.91% de la votación para Diputados fue para el PRI, mientras que el 38.23% fue para el PAN y el 18.69% para el PRD. Con esto se observa una clara propensión al desarrollo de lo que Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart denominaron como “inmovilismo”,¹¹³ lo cual constituye una desventaja de los regímenes presidenciales, y se gesta cuando el Presidente no cuenta con el apoyo de una mayoría legislativa, deviniendo en una posible parálisis legislativa. Sin embargo, es necesario precisar que no todos los regímenes presidenciales, que cuentan con gobiernos sin mayoría, caen en la parálisis legislativa. Si bien, sin la acción conjunta del Poder Legislativo y Ejecutivo, no se puede gobernar; también es cierto que se puede priorizar la negociación y establecimiento de acuerdos. Además, es importante discernir un gobierno sin mayoría, de un gobierno dividido. Se entiende por este último “la situación en que el titular del Ejecutivo pertenece a un partido y la mayoría del Congreso a otro”.¹¹⁴ En el caso mexicano, y como hemos podido constatar a lo largo del capítulo, un gobierno dividido no se ha suscitado; es decir, no ha existido un partido (diferente al del Ejecutivo), que cuente con mayoría absoluta de legisladores en el Congreso. Sin embargo, esto no implica el abstenerse de generar perspectivas para su presencia. A continuación se presenta la composición de la Cámara de Diputados en el año 2000.

¹¹³ Scout Marinwaring; Matthew Shugart (comps), *op. cit.*

¹¹⁴ María Amparo Casar; Ignacio Marvan, *op. cit.*, p. 09



Año 2000: Integración de la Cámara de Diputados								
	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CD	PSN	PAS
Diputados de mayoría	136	132	23*	2*	6	1	0	0
Diputados de representación proporcional	70	79	26	6	11	3	3	2
Total	206	211	50	7	17	4	3	2
* La exacta aplicación de la fórmula legal le daría al PRD 24 diputados de mayoría, pero una diputada perredista decidió pasar a formar parte de la fracción parlamentaria del PT								
<i>Fuente: Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, La Mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas, México, Cal y Arena, México. 2000, p. 237</i>								

Acorde con lo antes expuesto y como se puede observar en el cuadro anterior, el PRI no logró rescatar la mayoría absoluta, al obtener tan sólo 211 diputados. Por su parte, el PAN obtuvo 206 escaños y el PRD 50 curules, permitiendo que el resultado corresponda a un Presidente democráticamente acotado, con un Congreso plural, donde los partidos de oposición cuentan con 294 diputados; por lo que se encontraba en la necesidad de entablar negociaciones. Con base en esto se gesta un fenómeno en el que el Presidente tiene que convertirse en negociador, en un Congreso donde ganó la oposición logrando alianzas legislativas y pactos partidistas para poder lograr un buen gobierno. En este sentido es necesario señalar la importancia de las decisiones y del papel que desempeñó el PRI. Siendo este partido el que contaba con el mayor número de escaños en ambas cámaras, formando un condicionante para el paso de las reformas constitucionales. En el caso de las reformas o aprobación a leyes ordinarias que requieren mayoría simple en la Cámara de Diputados, sólo bastaba que se unieran dos de los tres grandes partidos (PRI, PAN y PRD) para obtener el 50% + 1, que equivale a 251 curules. De esta forma quedó establecido que el



PAN necesitaba de apoyos de al menos otro de los 2 grandes partidos de oposición (PRI y PRD).

De acuerdo con la lógica anterior, las elecciones del 2000 produjeron resultados claros, es decir, comicios limpios que transcurrieron con tranquilidad y paz, que permitieron la alternancia en el Poder Ejecutivo y el sostenimiento de un Congreso multicolor, dando como resultado un gobierno sin mayoría. Además, el cambio político también generó el respeto al voto, otorgando legitimidad al titular de la presidencia. De igual forma, al sostener un Congreso plural y sin mayoría, el esquema político se hizo exigente de procesos deliberativos, negociaciones y consensos. Estos resultados se dieron por la organización, por sus instrumentos, por la vigilancia, candados y previsiones que impone la ley. Así, la tan anhelada alternancia arribó mediante la vía electoral y proporcionó al país una serie de nuevos retos entre los que destacan la gobernabilidad, la parálisis legislativa, la reforma del Estado y el fomento y desarrollo de procesos deliberativos.

2.2.2 Ejecutivo democráticamente acotado

Como ya he señalado, las elecciones del 2000 nos permiten observar una pluralidad de votos, por lo que ningún partido consiguió mayoría en alguna de las Cámaras. Así, el PRD consiguió arriba del 10% de los diputados, el PRI el 42% y el PAN el 41%. En este sentido, “Las condiciones del juego parlamentario estaban dadas de la siguiente forma: a) ningún partido tiene mayoría, b) pero incluso, ninguna de las coaliciones electorales tiene mayoría; c) los partidos pequeños no alcanzan a ser bisagra, ni siquiera todos juntos; d) cualquier iniciativa que deba ser aprobada por la Cámara de Diputados debe ser producto de un acuerdo parlamentario y e) lo que es más: si el PAN y el Presidente querían o debían cambiar la Constitución de la República, sólo lo lograrían con el concurso del PRI.

En el caso de que se unieran todas las bancadas, ni aun así alcanzarían los votos para cambiarla.”¹¹⁵

Se ingresa a una etapa en la que se hacen necesarias las alianzas partidistas, las negociaciones y por supuesto alianzas de tipo legislativo y pactos interpartidistas, con el fin de que gobernar al país sea viable. Así, durante las Legislaturas LVII (1997-2000) y LVIII (2000-2003) el origen de las iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados pasó de ser en su mayoría del poder Ejecutivo a provenir de los Diputados. Esto marca una clara diferencia en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El PRI pierde la mayoría absoluta y la mayoría calificada en la Cámara de Diputados e incluso pierde la mayoría calificada en la Cámara de Senadores. Del mismo modo en la Legislatura LVIII (2000-2003) pierde la mayoría absoluta y calificada en ambas Cámaras, tal como lo muestra la tabla: “Proceso de pérdida de posiciones por el PRI”. Esto permite a la oposición generar mayor influencia en la toma de decisiones legislativas del país, ya que durante más de sesenta años el PRI había controlado completamente el funcionamiento del Poder Legislativo Federal; es decir, había contado con la mayoría en ambas Cámaras, del Congreso.

Proceso de pérdida de posiciones por el PRI					
Legislatura	Gobierno del PRI	C. Diputados mayoría absol.	C. Senadores mayoría absol.	C. Diputados mayoría calif.	C. Senadores mayoría calif.
LIII (1985-1988)	SI	SI	SI	SI	SI
LIV (1988-1991)	SI	SI	SI	NO	SI
LV (1991-1994)	SI	SI	SI	NO	SI
LVI (1994-1997)	SI	SI	SI	NO	SI
LVII (1997-2000)	SI	NO	SI	NO	NO
LVIII (2000-2003)	NO	NO	NO	NO	NO
LIX (2003-2006)*	NO	NO	NO	NO	NO

¹¹⁵ Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *op. cit.*, p. 538



* Fuente propia datos de Víctor Alarcón Olgún. E1 Poder Legislativo en México. Evolución y tendencias en el contexto de la democratización", en Antonella Attili (coordinadora). *Treinta años de cambios políticos en México*. Porrúa. UAM. México. 2006

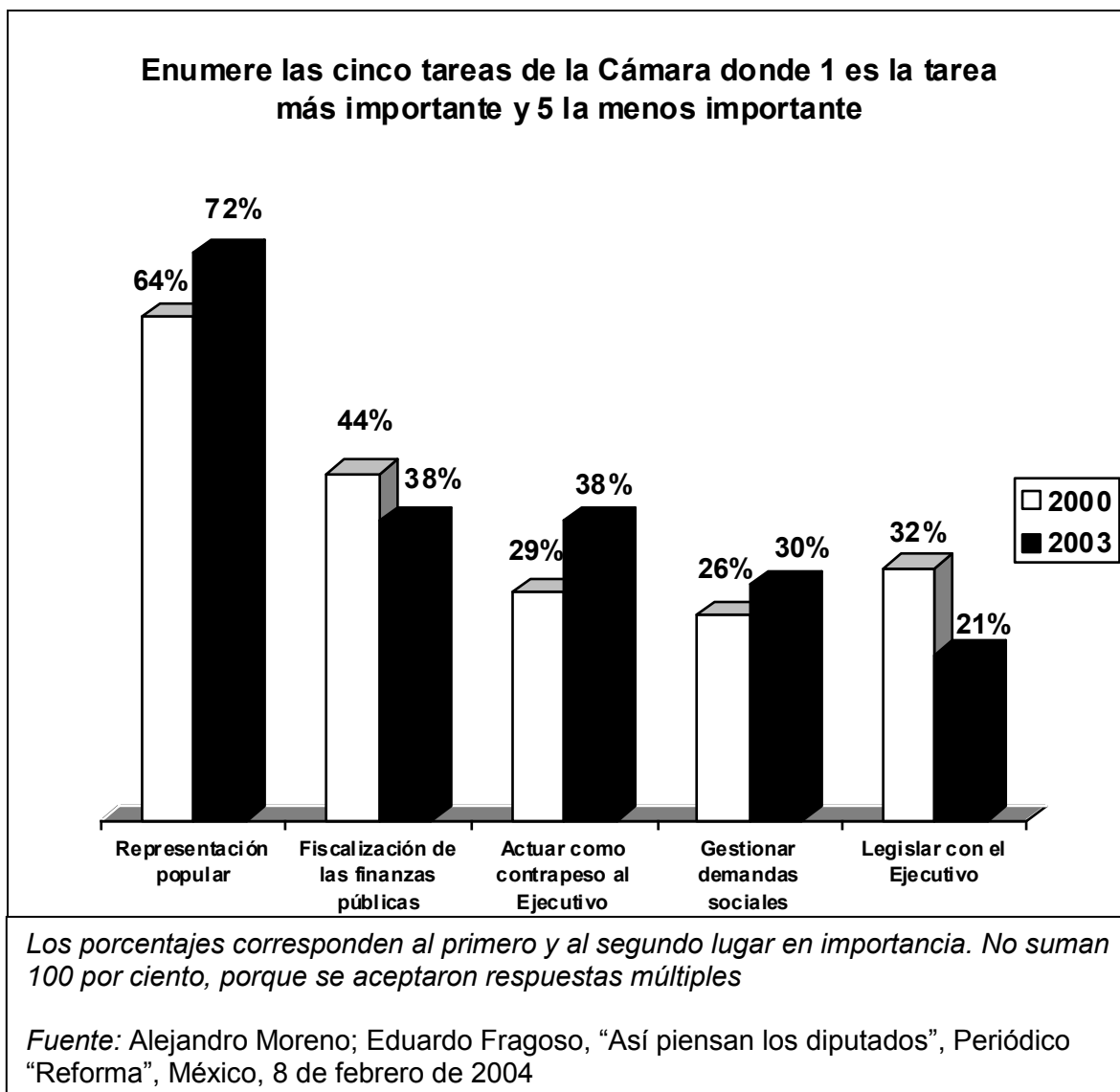
Fuente: Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso de la unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, UNAM / GERNIKA, 2006, p. 112

Estos cambios también permiten analizar la relación entre las dirigencias de los partidos políticos y los legisladores. En este sentido se han realizado estudios sobre disciplina partidista en México, estudios como los de Luisa Béjar y Jeffrey Weldon,¹¹⁶ donde claramente se pueden observar los niveles altos de disciplina partidista. Al respecto también es conveniente resaltar el papel que desempeñan las normas que atañen al Congreso, al sistema electoral y por supuesto a los partidos políticos. Estas normas corren desde nuestra Carta Magna, hasta los estatutos de los partidos. Así, con los niveles de disciplina partidista y ante la presencia de un poder Ejecutivo acotado por no contar con mayoría alguna en el Congreso, se abre el debate de las atribuciones del Presidente y el funcionamiento del Congreso, siendo necesaria la modificación de los reglamentos internos y la profesionalización de sus miembros, tal vez mediante la reelección para períodos consecutivos, de los mismos.

En la Cámara de Diputados se llevó a cabo una encuesta realizada por Alejandro Moreno y Eduardo Frago, que nos permite observar que los diputados pertenecientes a la Legislatura LVIII (2000-2003) consideraron de mayor importancia la representación popular, mientras que el actuar como contrapeso al Ejecutivo y el gestionar demandas sociales, pasaron a ocupar los últimos lugares en el orden de prioridades. De la misma forma, los diputados pertenecientes a la Legislatura LIX (2003-2006), colocaron como prioridad a la representación

¹¹⁶ Luisa Béjar, Representación Parlamentaria... *op. cit.* y Jeffrey Weldon, "Factores Institucionales y políticos de la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de México. 1998-2002" artículo preparado para presentarse en el panel: *Reflexiones sobre la función de los legisladores en América Latina*, Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, España, Junio de 2002.

popular, dejando al último el gestionar demandas sociales y el legislar con el Ejecutivo. La gráfica que a continuación presento permite constatar lo antes mencionado y provoca el destacar la nueva relación que se establece entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; así como tampoco permite olvidar la gran disciplina partidista que se ve fomentada por aspectos como el que los líderes parlamentarios y de los partidos tengan el control del financiamiento público, el que la reelección consecutiva de los legisladores se encuentre prohibida, el que en el sistema de representación proporcional las listas sean cerradas y bloqueadas y por supuesto que los partidos políticos gocen del monopolio de las candidaturas.





Como se ha podido observar en el desarrollo del capítulo, la composición de la Cámara de Diputados en México y su funcionamiento han sufrido grandes cambios. Pasando de ser un apéndice del Poder Ejecutivo, a adquirir vida propia y colocarse como máxima instancia en la toma de decisiones legislativas en el país. De esta forma la Cámara de Diputados ha adquirido una mayor pluralidad y capacidad de cumplimiento de su función representativa. Esto se ha logrado, gracias a que México ha experimentado una serie de reformas electorales federales que han permitido darle una composición multicolor y federal de la Cámara baja mexicana. Las reformas si bien han sido graduales y fueron implementadas para dar legitimidad al sistema de partido primero hegemónico y luego dominante, fueron rebasando este sistema y ampliando el espectro partidista en nuestro país. Las reformas, que en un principio no perdían de vista que el gobierno, y con éste el PRI, ejerciera el control de las elecciones, fueron abriendo la arena electoral a diversas corrientes y con esto se fueron separando los procesos electorales del gobierno mismo. En este sentido, la Cámara de Diputados se rediseñó, el sistema de partidos se amplió y hoy en día México cuenta con un instituto autónomo, federal y ciudadanizado¹¹⁷ que se encarga de la organización de los procesos electorales. Además de contar con una instancia del Poder judicial¹¹⁸ que se encarga de dirimir conflictos en esta materia.

El país enfrenta nuevos retos. México presencié la alternancia en el Poder Ejecutivo y cuenta con elementos que hacen necesaria la deliberación y los acuerdos. México vive bajo un gobierno sin mayoría, en un nuevo sistema de partidos, con el Poder Ejecutivo y Legislativo provenientes de la voluntad popular expresada a través del sufragio en elecciones separadas. El país dejó de vivir bajo un régimen autoritario, en donde el partido hegemónico y las prácticas de corporativización y clientelismo, sólo permitían hablar de lo que Ricardo Espinosa determinó como “Representación de intereses”. Sin embargo, como se observó a

¹¹⁷ Instituto Federal Electoral (IFE)

¹¹⁸ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)



lo largo del capítulo, los cambios han generado nuevos desafíos para México, uno de ellos es claramente la consolidación de la representación política.

Frente a las nuevas condiciones que México vive, es importante analizar el funcionamiento del sistema presidencial, ya que con anterioridad se vivía bajo un régimen presidencialista, dotando de facultades “metaconstitucionales”,¹¹⁹ al titular del Ejecutivo. Después de 1997, con un gobierno sin mayoría y con la posibilidad de enfrentar un gobierno dividido, es necesario revisar y analizar el entramado legal en el que se desenvuelven las acciones de la Cámara de Diputados, en aras de evitar caer en la ingobernabilidad y en una parálisis legislativa. Las normas que fomentan la disciplina partidista, así como aquellas que competen a la rendición de cuentas de los legisladores y las que garantizan la representación por parte de los mismos serán objeto de estudio.

En el siguiente capítulo se revisará el entramado legal bajo el cual actúa la Cámara de Diputados, analizando el margen de acción de todos los actores políticos involucrados. Así, México al contar con un régimen democrático, necesita que las reformas legales y la acción de los políticos se dirijan no sólo a la solución de conflictos, sino a la prevención de los mismos; guiando al país hacia el mejoramiento de su democracia, estrechando los vínculos entre los ciudadanos y los representantes, quienes pese a las diferencias partidistas deberán llegar a acuerdos, para funcionar conforme al bienestar general de la nación.

¹¹⁹ Jorge Carpizo, *El Presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2002, pp.190-199

CAPÍTULO III

La Representación y el entramado legal

El presente capítulo versa sobre la visión formal de las diferentes instituciones que se encuentran involucradas en la representación del interés general, por parte de los diputados, bajo los límites que el tema ha señalado. En este sentido, aborda instituciones como los partidos políticos, su status en la Constitución y leyes secundarias, sus principios y estatutos, la postulación de candidatos y sus plataformas electorales. También estudia la composición y el funcionamiento de la Cámara de Diputados, desde los lineamientos legales que le competen.

Con relación a la Cámara de Diputados, como objeto de estudio de la presente investigación, es necesario mencionar que: “la vida interna del Poder Legislativo Federal se rige por lo estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICGEUM).”¹²⁰ Por lo tanto, la Cámara de Diputados, al ser una de las Cámaras que forman el Poder Legislativo Federal y por consiguiente el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, también se encuentra sujeta a estos lineamientos. De esta forma, serán objeto de análisis en el presente capítulo, los artículos más importantes de cada uno de los instrumentos legales antes citados. Esto con el fin de observar cómo el entramado legal, muchas veces fomenta la existencia de liderazgos, restando autonomía a los legisladores y fomentando la disciplina por encima de la deliberación. Así, bajo esta hipótesis es claro que la representación se vería afectada, ya que los diputados representarían sólo algunos intereses (liderazgos de partido e incluso poderes fácticos) y no el interés general de los representados.

¹²⁰ José Luis Camacho Vargas, *op. cit.*, p. 73

De acuerdo con lo anterior, es necesario señalar que los partidos políticos cuentan con sus propios estatutos y declaración de principios, pero se encuentran sujetos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Por lo que también se abordarán los artículos que versen sobre dichas asociaciones, además de señalar cómo cada partido, acatando lo contenido en estos instrumentos legales, actúa con respecto a sus candidaturas, sus principios y sus plataformas políticas. Este análisis se realizará con el objetivo de entender bajo qué procedimientos se asignan las candidaturas y cómo esto influye en la representación; a través de fomentar u obstaculizar las carreras legislativas de los representantes. Del mismo modo, permitirá observar algunos de los principios y plataformas de los partidos, para abrir la puerta al análisis de las votaciones de los diputados, emitidas durante la LIX Legislatura.

3.1 Del sistema electoral

Como se pudo observar en el capítulo anterior, el sistema electoral mexicano ha sido objeto de varios cambios. De los cuales, algunos han tenido raíz desde la Constitución y otros han sido logrados en las leyes secundarias. De esta forma, desde la creación de la llamada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) hasta la ley actual, llamada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se han suscitado crisis y reformas al sistema electoral. Algunas de estas reformas contribuyeron en gran medida a la apertura y otras iban en el sentido contrario. Sin embargo, como respuesta a las demandas que la sociedad realizaba, el sistema electoral se vio forzado a abrirse a la emergencia de la pluralidad política en la nación. Así el tema electoral ha sido fundamental en la agenda política, de tal manera que han acaecido varias reformas a la ley electoral.¹²¹

¹²¹ Dichas reformas han sido esbozadas en el capítulo II del presente trabajo. Para mayor referencia se encuentra el estudio realizado por Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*

Dichas reformas corresponden a las de 1977, 1986, 1989-90, 1993, 1994 y 1996; siendo esta última, una reforma consensuada, abarcadora y profunda.¹²²

De acuerdo con lo anterior, los siguientes apartados abordarán los artículos vinculados al sistema electoral y a la Cámara de Diputados, desde la Constitución hasta los reglamentos que rigen el funcionamiento de dicha Cámara, mostrando a través de estos últimos, cómo se realizan las votaciones para elegir a la mesa directiva y para permitir el trabajo legislativo. Con este análisis será posible observar las restricciones y límites, que la ley pone para la organización de la Cámara de Diputados, para el fomento de liderazgos, de disciplina partidista, de procesos deliberativos y por supuesto de la autonomía de los legisladores con respecto a las dirigencias de los partidos, a los líderes de las bancadas y al electorado.

3.1.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como ya se mencionó, México contó con un sistema autoritario, centralista y corporativo clientelar, un sistema en el que pese a las leyes, se mezclaba la apariencia de una democracia con un autoritarismo que resultó exitoso. La presencia de un gobierno unificado, de un partido hegemónico que ponía en jaque la división de poderes, la nula existencia de la competencia electoral y la falta de la alternancia política, habían generado que la Constitución pudiese ser modificada de acuerdo al interés de los gobernantes; provocando que la representación política fuese sustituida por la representación de intereses y como ya señalé en el capítulo anterior, que el Ejecutivo gozará de facultades que Jorge Carpizo denominó como “metaconstitucionales”. En este sentido y para el presente trabajo, resulta de gran importancia analizar lo establecido por la Carta Magna, respecto a la integración y funcionamiento de la Cámara de Diputados.

¹²² Producto de los problemas originados en la elección presidencial del 2006, el COFIPE volvió a reformarse. En este sentido en enero del 2008 se publicaron las nuevas disposiciones del COFIPE, regulándose la propaganda de los partidos en radio y televisión.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la Federación cuenta con un Supremo Poder, el cual está dividido para su ejercicio, según el artículo 49 de esta Constitución, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Por lo que dos o más de estos poderes no podrán reunirse en una sola persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso expuesto en el artículo 29, sobre facultades extraordinarias al Ejecutivo.¹²³ Es de este modo, como la Carta Magna de nuestro país hace referencia al Poder Legislativo en su artículo 50, al señalar: “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.”¹²⁴ Esta división bicameral tiene, entre otros aspectos, el propósito de mantener el equilibrio entre dos tipos de representantes. Por consiguiente evitar la existencia de una concentración de decisiones, para un solo grupo de legisladores.

En lo que concierne al presente apartado, sólo se realizará un análisis del marco constitucional que en el que se encuentra inmersa la Cámara de Diputados; ya que en esta instancia se puede ver materializada la representación y constituye el objeto de estudio de la presente investigación. En este sentido, desde la Constitución se observarán las leyes que rigen la elección de sus miembros, la conformación de sus órganos internos y su funcionamiento y por supuesto la interacción de los legisladores, no sólo con el electorado; sino también con los líderes de los partidos políticos y con los dirigentes de las bancadas.

La Constitución establece que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son provenientes de la voluntad popular que se expresa mediante los votos en elecciones separadas. Así en el artículo 39 se establece que la soberanía nacional reside en el pueblo y que todo poder público dimana de éste. Más adelante en el artículo 40 se señala que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, abriendo

¹²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 49

¹²⁴ *Ibid.*, artículo 50



paso al artículo 41 donde se estipula que la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo se llevará a cabo, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

Al hablar de una República democrática y representativa y de elecciones libres y periódicas, es necesario remitirse a la idea de los partidos políticos. Por lo tanto, el artículo 41 también señala que los partidos políticos son “entidades de interés público”, que se encuentran sujetas a la ley. De igual modo, al hablar de la participación de los partidos políticos en procesos electorales libres y transparentes y con el fin de dotar de mayor credibilidad, transparencia y certidumbre a los comicios, el mismo artículo establece, en su apartado B, fracción V, que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realizará a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral (IFE), que contará con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En la integración del IFE participan los partidos políticos, el Poder Legislativo y los ciudadanos acorde a lo estipulado por la ley. El IFE es la autoridad en materia electoral, por tanto, es quien expedirá la declaración de validez y realizará el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores. Así, como ya se mencionó en el primer capítulo, existe una correspondencia entre los conceptos de democracia plasmados y la forma de gobierno que existe en México. Es importante reparar en esto, ya que los ciudadanos emiten el mandato desde las urnas; de tal manera que el proceso electoral debe cumplir con los principios de legalidad, equidad, transparencia y certidumbre. En este sentido, es posible identificar elementos que contribuirán a mejorar la calidad de la democracia mexicana y con ello, mejorar el proceso representativo que se gesta entre los ciudadanos y los diputados.

El voto ciudadano da origen a los miembros de la Cámara de Diputados, quienes fungen como representantes. Dicha Cámara se encuentra formada con base en el artículo 52 de la Constitución, de la siguiente manera: “300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante

el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”.¹²⁵

Para que un ciudadano pueda ocupar el cargo de diputado, sea electo por mayoría relativa o representación proporcional, es necesario que cumpla con los siguientes requisitos establecidos por la Constitución:¹²⁶ Ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener veintiún años cumplidos el día de la elección, ser originario del Estado en que se haga la elección, vecino de él o contar con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de dichos comicios, no ser ministro de algún culto religioso y no estar en servicio activo en el Ejército federal ni tener mando en la policía.

Una vez cumplidos estos requisitos, los 300 diputados electos por mayoría relativa, corresponden a uno por distrito. Así, los 300 distritos resultan de dividir la población total del país entre el número antes citado y repartido entre las entidades federativas, sin permitir que alguna cuente con menos de dos distritos y por tanto, con menos de dos diputados electos por este principio.

Por su parte, en lo referente a los Diputados por representación proporcional, el artículo 54 estipula que para que un partido político obtenga el registro de sus listas regionales, deberá participar con candidatos a diputados en por lo menos 200 distritos uninominales. De igual forma el artículo establece que todo partido político que alcance el 2% de la votación total emitida para las listas regionales de las circunscripciones, tendrá derecho a diputados por el principio de representación proporcional. Así, también el artículo reza que “al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción

¹²⁵ *Ibid.*, artículo 52

¹²⁶ *Ibid.*, artículo 55

plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes”.¹²⁷ Además, dada la historia del sistema político mexicano, el artículo 54 evita la sobrerrepresentación y el monopolio de las curules por un partido político, al establecer que ninguno podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios, ni con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de la Cámara que exceda en 8 puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Con excepción de los partidos que lo obtengan por triunfos en distritos uninominales.

Los artículos antes citados señalan que el sistema de representación proporcional funciona a través de listas regionales con carácter plurinominal, en las cuales, los nombres tienen un orden determinado. Esto es clave para entender el funcionamiento de los diputados al interior de la Cámara, ya que la presencia de las listas cerradas fomenta los niveles altos de disciplina partidista y da cohesión a los grupos parlamentarios de los partidos. Por lo tanto brindan control a los líderes partidistas, dejando un tanto de lado, la reputación del candidato. Estos artículos permiten observar cómo los instrumentos legales, afectan de manera directa, la composición y el funcionamiento de la Cámara de Diputados y con ello, se altera la representación política, al someter a los legisladores a los mandatos de las dirigencias partidistas.

Bajo esta lógica, es necesario recordar que la Constitución, en su artículo 51 dota a los Diputados, en lo formal, con la función de ser representantes de la nación y determina que serán electos en su totalidad cada tres años. Sin embargo, es importante mencionar que en México la reelección de los diputados está permitida por la Carta Magna, siempre y cuando no sea de manera inmediata. La Constitución estipula en su artículo 59 que “los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”.¹²⁸ Con esto la ciudadanía no se encarga de decidir el retiro o la permanencia de los Diputados en su cargo. Por lo que la carrera

¹²⁷ *Ibid.*, artículo 54

¹²⁸ *Ibid.*, artículo 59

política de los legisladores queda en manos de quienes toman la decisión de otorgarles la oportunidad de ingresar a un nuevo cargo. Por lo regular quedan en manos de los liderazgos de los partidos políticos.¹²⁹

Por último mencionaré algunas de las facultades exclusivas, que el artículo 74 de la Constitución concede a la Cámara de Diputados. Entre estas facultades está la de emitir el bando solemne para dar a conocer la declaración de Presidente electo realizada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, decidir si se pudiese proceder penalmente en contra de los servidores públicos que hubiesen incurrido en delito en los términos estipulados en el artículo 111. De igual manera, la Cámara de Diputados goza de las facultades exclusivas de revisar la Cuenta Pública del año anterior, evaluando la gestión financiera, comprobando su apego al Presupuesto de Egresos. En este sentido la Cámara de Diputados también está facultada para aprobar o no, anualmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación, enviado por el Ejecutivo Federal. Esta facultad resulta de gran importancia, debido a que tomando en cuenta el artículo 51, son los representantes quienes deciden cuanto y en qué se debe gastar el dinero público, sin importar que el Ejecutivo Federal goce del veto presidencial.¹³⁰ De esta forma se fomenta una estrecha relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ya que el primero cuenta con el monopolio de la iniciativa en materia de finanzas y la Cámara de Diputados con la potestad de modificar o aprobar el proyecto elaborado por el Ejecutivo Federal. Así, en un sistema presidencial como el mexicano, con un sistema multipartidista y con elementos jurídicos que elevan los niveles de disciplina partidista, se torna más difícil la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el caso de tener gobiernos sin mayoría o gobiernos divididos, incluso corriendo el riesgo de caer en una parálisis legislativa.

Como se pudo observar, la Constitución establece las leyes que rigen la Cámara de Diputados, su conformación y su funcionamiento, estas leyes

¹²⁹ Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso...*, *op. cit.*, p. 118

¹³⁰ Silva-Herzog Márquez, Jesús. El fin de la siesta constitucional. En Casar, María Amparo. Marván, Ignacio, *op. cit.*, p. 377

pueden fomentar o impedir la disciplina partidista y la deliberación. De este modo, al permitir que la composición de la Cámara fuese multicolor, se fomenta la deliberación. Sin embargo, a través de la no reelección inmediata de los legisladores y de las listas cerradas para las diputaciones por el principio de representación proporcional, se fomenta la disciplina partidista. Como se verá más adelante estas leyes son las bases para el fomento de dicha disciplina, no sólo hacia el líder de la bancada; sino también hacia el líder o los líderes del partido.

Así, al hablar de disciplina y de deliberación, al interior del parlamento, es posible hablar de representación. Sin embargo, para entender aún más cómo se gesta la representación de los intereses del electorado en la Cámara de Diputados, es necesario seguir hablando sobre el sistema electoral, la composición y el funcionamiento de dicha Cámara y por tanto, remitirnos al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), instrumento que se encarga de reglamentar algunas normas constitucionales. En este sentido, será de importancia abordar el tema, para comprender cómo el marco legal encuadra los procesos electorales e incide en la representación de la ciudadanía a través de los diputados.

3.1.2 El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)

Como ya he mencionado, para llegar al actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el país tuvo que sufrir diversos acontecimientos, coyunturas y crisis, que derivaron en reformas a las leyes electorales. Por lo tanto, el presente análisis de dicho instrumento electoral se basa en el COFIPE vigente hasta el año 2003, que fue cuando la Legislatura LIX inició funciones. Sin embargo, en algunos casos se hará mención de modificaciones posteriores.

El COFIPE constituye un instrumento legal de orden público, por lo que sus disposiciones obligan a todos los mexicanos y extranjeros que estén en el país. De igual modo, tiene normas que abarcan todos los aspectos del proceso electoral, permitiendo elecciones transparentes y confiables. Es claro, como ya se ha podido observar en el capítulo anterior, que el sistema electoral mexicano es producto de una larga evolución, lo que se ha traducido en un ordenamiento complejo y omnicompreensivo, es decir, el COFIPE.

Bajo esta lógica es que resulta importante analizar dicho código, con la finalidad de permitir que la presente investigación encuentre los elementos jurídicos que rigen los procesos electorales que originan el mandato y la legitimidad de los ciudadanos que se desempeñan como diputados durante tres años. Son estos procesos electorales, los que señalan qué partido político debe tener el mayor número de escaños y con ello, qué plataforma política debe contar con mayor peso al interior de la Cámara; esto sin olvidar la importancia de los procesos deliberativos y la presencia de coyunturas.

Así, el primer artículo del COFIPE señala que las disposiciones contenidas en el código, son de orden público y de observancia en el territorio nacional y para los ciudadanos mexicanos que ejerzan su derecho al voto en territorio extranjero, por lo que no se pueden alterar por voluntades de individuos, ni acorde a intereses privados, ya que son disposiciones que se identifican con el interés jurídico de la comunidad. Es importante mencionar que lo que hace referencia al voto de los mexicanos en el extranjero, no compete al texto vigente en el 2003 ya que, como se observará más adelante, fue una reforma publicada en el 2005, resultado de la Legislatura que el presente trabajo aborda. También el artículo señala que el código reglamenta las normas constitucionales que conciernen a la función estatal de organizar las elecciones y a los derechos y obligaciones políticos-electorales de los ciudadanos. Además hace referencia al artículo 41 de la Constitución y el principio de libre asociación, con el fin de introducir a los partidos políticos, sus funciones y a las agrupaciones políticas.

Al igual que la Constitución, el código habla del voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible y establece la prohibición de actos de presión o coacción a los electores.¹³¹ Este artículo evoca a un elemento fundamental en las democracias representativas. El artículo 5º establece el derecho de los mexicanos a constituir partidos políticos, aunque en el texto vigente en el 2003 también refería a las agrupaciones políticas y no estipulaba que “ningún ciudadano podrá estar afiliado a más de un partido político”, como lo establece el texto actual. Es importante resaltar que el COFIPE señala el papel de la observación electoral, la cual fue introducida con la finalidad de vigilar que el proceso se realizara acorde a las leyes y añadirle un elemento más de confianza. Esta observación abarca a todos los ciudadanos mexicanos; sin embargo, los extranjeros pueden presenciar los comicios como “invitados”, siempre y cuando no tengan intereses directos, se mantengan en el apartidismo y acaten el derecho interno. No hay que dejar de lado la obligación que el COFIPE establece sobre la integración de mesas directivas de casilla. Siendo éstas integradas por un Presidente, un Secretario, 2 escrutadores y 3 suplentes generales.¹³²

Los elementos jurídicos antes citados enmarcan la existencia de la democracia mexicana, ya que son normas que brindan certeza, transparencia, legalidad y legitimidad a los procesos electorales. En este sentido, el COFIPE también establece leyes para que los ciudadanos, como actores principales en los comicios y como emisores del mandato, puedan desempeñarse libre y responsablemente. Además, basado en la constitución, establece los requisitos que deben de cumplir los ciudadanos para poder ocupar el cargo de diputado o de senador.

De este modo, el COFIPE establece que los ciudadanos, para poder ejercer su derecho al voto deben estar inscritos en el Registro Federal de Electores, contar con la credencial para votar y emitir su sufragio en la sección

¹³¹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), artículo 4

¹³² *Ibid.*, artículo 5

electoral que comprenda a su domicilio.¹³³ Así, en el artículo séptimo se señalan una serie de requisitos, que además de los mencionados por los artículos 55 y 58 constitucionales, deben cumplirse para ser diputados o senadores. Bajo esta lógica, el candidato no podrá ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Secretario o Director Ejecutivo, Consejero Presidente o electoral, ni pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral (IFE). Además no podrá ser presidente municipal ni titular de algún órgano político-administrativo en el Distrito Federal.¹³⁴

Más adelante, el artículo octavo estipula la prohibición para registrar candidatos simultáneamente a cargos federales, estatales o municipales. Esto se basa en el artículo 125 constitucional donde se establece la imposibilidad de ser elegido para dos cargos, permitiendo a la persona decidir cuál de los dos desempeñar. Además es importante resaltar que en el mismo artículo se estipula que los partidos políticos no pueden registrar de manera simultánea, en un mismo proceso electoral, más de sesenta candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en sus cinco listas regionales.¹³⁵ Esto último, con la finalidad de generar participación de los candidatos a cargos plurinominales en campañas uninominales y para obligar a los partidos a no aglutinar los cargos de elección en grupos cerrados o pequeños, teniendo que postular sus candidatos.

Para introducirnos aún más en lo que a este trabajo compete, es necesario señalar que el artículo 10 del COFIPE, es copia fiel de lo expuesto en el artículo 50 de la Constitución al señalar que el Poder Legislativo en México tendrá una composición bicameral. De igual forma, el artículo 11 del COFIPE se remite al artículo 52 de la Constitución al establecer la composición de la Cámara de Diputados. “300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de

¹³³ *Ibid.*, artículo 6

¹³⁴ *Ibid.*, artículo 7

¹³⁵ *Ibid.*, artículo 8

representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”.¹³⁶ La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años. El artículo también menciona la composición de la Cámara de Senadores y establece que en las listas antes mencionadas, los partidos políticos señalarán el orden en que deben aparecer las fórmulas de candidatos. Con lo anterior se puede observar nuevamente, que las listas cerradas son dominadas por los partidos políticos, situación que como ya señalé, sumada a la no reelección inmediata de diputados, le brinda gran poder a los partidos y por tanto fomenta una alta disciplina partidista. Esto último sin olvidar, que la renovación periódica de la Cámara de Diputados, constituye un elemento que Pzeworski, marca como necesario, para la representación política.

Por su parte y como ya se ha mencionado, el sistema de representación proporcional busca una composición equitativa del Congreso de la Unión, de acuerdo al tamaño de los partidos políticos. Así, el COFIPE establece fórmulas electorales que son un “conjunto de normas, elementos matemáticos y mecanismos que hacen posible atribuir a los partidos políticos el número de diputados de entre los integrantes de sus listas regionales que proporcionalmente corresponda a la cantidad de votos obtenidos en la elección”.¹³⁷ De esta forma, el COFIPE habla de diversos conceptos, como: votación total emitida, que es la suma de todos los votos depositados en las urnas, la votación nacional emitida, que es la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido 2% y los votos nulos.¹³⁸ Estos dos conceptos permiten la aplicación de las fracciones II y III del artículo 54 constitucional. Además, con base al mismo artículo, el COFIPE prohíbe que un partido político tenga más de 300 diputados por ambos principios y que cuente con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que

¹³⁶ *Ibid.*, artículo 11

¹³⁷ Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE), artículo 155

¹³⁸ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), artículo 12

exceda en 8% a su porcentaje de votación nacional emitida; siempre y cuando no lo haya logrado por sus triunfos en distritos uninominales.¹³⁹

El artículo 13 establece que para la aplicación de la fracción III del artículo 54 constitucional, que versa sobre el sistema de representación proporcional, se debe aplicar una fórmula de proporcionalidad pura, que comprende dos conceptos: el cociente natural, que es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional y el resto mayor que lo constituye el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural.¹⁴⁰ Posteriormente, el COFIPE en su artículo 14 señala el procedimiento a seguir, para la asignación de diputados a cada partido, conforme el número de veces que contenga su votación el cociente natural y si sobrarán diputaciones se distribuirían por el resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules. Es necesario recordar que con el fin de evitar la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados se deducen los diputados por el principio de representación proporcional que excedan los límites antes mencionados y estipulados en las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional. Posterior a la deducción, el artículo 13 marca el concepto del cociente de distribución, el cual resulta de dividir el total de votos del partido político que se encuentre en el supuesto antes mencionado, entre las diputaciones a asignarse al propio partido. El código señala en su artículo 15 el procedimiento a seguir para los partidos que se ubicasen en el caso de la fracción VI del artículo 54 constitucional, donde se obtendrá la votación nacional efectiva obtenida por cada partido y se dividirá entre el cociente natural. El resultado en números enteros, será el total de diputados a asignar a cada partido. En el caso de que aún quedasen curules por distribuir, se realizará conforme a los restos mayores. De igual modo, para asignar diputados por circunscripción plurinominal, se obtendrá la votación efectiva por circunscripción que se dividirá entre el número de curules pendientes de

¹³⁹ *Idem*

¹⁴⁰ *Ibid.*, artículo 13

asignar en cada circunscripción, obteniendo el cociente de distribución en cada una de ellas. Así se proseguirá dividiendo la votación efectiva de cada partido político en cada una de las circunscripciones entre el cociente de distribución, siendo el resultado en números enteros el total de diputados a asignar en cada circunscripción plurinominal y si sobrasen diputados por distribuir se aplicará el resto mayor de votos que cada partido político tuviese en las circunscripciones hasta agotar las que le correspondan en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción cuente con 40 diputaciones.

El artículo 16 del COFIPE señala que una vez determinada la asignación de diputados por partido político a que se refieren los incisos a) y b) del párrafo 1 del artículo 14, se dividirá la votación total de cada circunscripción, entre 40, obteniendo el cociente de distribución. La votación obtenida por partido en cada una de las circunscripciones, se dividirá entre el cociente de distribución, el resultado en números enteros, nuevamente es el total de diputados que en cada circunscripción plurinominal se le asignarán. Así, de nuevo se aplicará el resto mayor hasta agotar las que correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción cuente con 40 diputaciones. Finalmente, en cuanto a este apartado compete, el artículo 17 marca que para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, se seguirá el orden que tengan los candidatos en las listas regionales respectivas. En este sentido la ley electoral continúa para señalar el proceso de asignación de curules correspondientes a la Cámara de Senadores.

Como se puede observar, el COFIPE establece características que permiten al ciudadano tener confianza en las autoridades electorales, así como también permitir el desarrollo de los procesos electorales de manera pacífica, limpia y libre. Esto forma parte de los elementos de una democracia representativa y con ello se abre la puerta a los ciudadanos para emitir el mandato en las urnas. Por lo tanto, las plataformas políticas presentes en la Cámara pueden entrar en los procesos deliberativos y con ello se puede fraguar el interés general de la nación.

Así, para que el interés general fragüe, el código detalla el procedimiento a seguir para el correcto funcionamiento del sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados. Situación que tiene por origen la ampliación del sistema de partidos y por tanto dio como resultado una transformación de la Cámara baja, no sólo en su composición; sino también en su funcionamiento. Bajo esta lógica es como analizaré La ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) y el Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICGEUM), instrumentos legales que permitirán revisar, con mayor profundidad, el funcionamiento de la Cámara de Diputados.

3.1.3 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM)

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) regula la organización y el funcionamiento de ambas cámaras y se encuentra constituida por 135 artículos y 7 transitorios, divididos en 5 títulos. Sin embargo, para efectos del presente trabajo sólo abordaré algunos de los artículos referentes a la Cámara de Diputados, es decir, algunos de los artículos que corren del 1 al 57 y que pertenecen al primer y segundo título.

El artículo primero es copia del artículo 50 constitucional; mientras que el artículo segundo señala que: “el ejercicio de las funciones de los Diputados y los Senadores durante tres años constituye una Legislatura. El año legislativo se computará del 1º de septiembre al 31 de agosto siguiente”.¹⁴¹ “Una Legislatura consta de tres años, cada año de dos períodos de sesiones ordinarias; por lo cual una Legislatura se compone por seis periodos de sesiones ordinarias, sin tener un número determinado de sesiones

¹⁴¹ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), artículo 2

extraordinarias. Pese a que existen los recesos del Congreso de la Unión, el funcionamiento de la Comisión Permanente hace que por sí mismo el trabajo legislativo se gestione durante los tres años”.¹⁴² En México, el conteo de las Legislaturas corre a partir de la Constitución de 1857; el presente estudio abordará la representación en la Cámara de Diputados, en la Legislatura LIX (2003 – 2006).

El artículo tercero estipula que la LOCGEUM y sus reformas y adiciones, no necesitan de la promulgación del Presidente de la República, ni podrán ser objeto de veto; situación que le permite autonomía de funcionamiento al Congreso, al existir la separación de poderes. En el artículo cuarto de la LOCGEUM se señalaba que el Congreso debería reunirse a partir del primero de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del quince de marzo de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias. Sin embargo en 2005 estando en funciones la LIX Legislatura, se realizó una modificación, al mover la fecha de inicio del segundo período, al primero de febrero. En el artículo quinto se establece que el Congreso se reunirá en sesión conjunta de las Cámaras para tratar los asuntos que previenen los artículos 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución, así como para celebrar sesiones solemnes. El recinto de reunión de ambas Cámaras será el de la Cámara de Diputados y el presidente será el de dicha Cámara. Además el artículo octavo reza que para la realización de la sesión conjunta de las Cámaras, se requiere el quórum que para cada una de ellas se dispone en el primer párrafo del artículo 63 constitucional,¹⁴³ es decir, más de la mitad del número total de sus miembros.

Estos artículos nos permiten observar la delimitación temporal del tema de la presente investigación. Además de señalar la necesidad de que la Cámara de Diputados cuente con un determinado número de miembros presentes, para iniciar funciones. Este último elemento garantiza que una cantidad considerable de representantes se encuentre presente para tomar una

¹⁴² José Luis Camacho Vargas, *op. cit.*, p. 56

¹⁴³ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), artículo 8

decisión y con ello se abre la posibilidad para que en los procesos deliberativos previos se expongan los diferentes argumentos; a fin de concretar aquello que resulte en pro del interés general de la nación.

Más adelante, el artículo 11 de la LOCGEUM habla sobre el fuero que otorga la Constitución a los Diputados y Senadores, sobre su inviolabilidad por opiniones manifestadas y sobre la responsabilidad por los delitos que cometan, sin poder ser detenidos, ni sujetos a acción penal alguna, a no ser que se gesticione la separación de su cargo. El artículo 12 menciona la inviolabilidad de toda fuerza pública a los recintos del Congreso y sus Cámaras. Estos artículos reafirman la naturaleza asamblearia de la Cámara de Diputados y permiten que los procesos deliberativos tengan lugar, con el fin fomentar el consenso, la construcción de la voluntad general y con ella la representación política. De este modo los diputados no pueden ser removidos de su curul, aun discrepando de las opiniones de las dirigencias partidistas o del electorado; reafirmando así, su autonomía.

Para el correcto funcionamiento de la Cámara de Diputados, la Ley marca el establecimiento de una Mesa Directiva. El artículo 17 de la LOCGEUM empieza por señalar su composición, la cual será electa por el Pleno. En 2003 la Mesa Directiva se encontraba integrada por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, los cuales durarían un año en funciones y podrían ser reelectos.¹⁴⁴ La elección de los miembros de dicha Mesa es por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, mediante una lista que contenga los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos. La elección se realiza por cédula o por votación electrónica. Los grupos parlamentarios postulan a quienes deban integrarla, tomando en cuenta que los coordinadores de dichos grupos no podrán formar parte de la Mesa Directiva.

¹⁴⁴ A partir de 2006 una reforma a la LOCGEUM, estableció que en lugar de tres, fuese un solo secretario, propuesto por cada grupo parlamentario, pudiendo optar este último por no ejercer dicho derecho. La LOCGEUM también marca que se debe garantizar que la presidencia de la Mesa Directiva recaiga, en orden decreciente, en un integrante de los dos grupos parlamentarios con mayor número de diputados que no la hayan ejercido y en ningún caso la presidencia de la Mesa Directiva recaerá en el mismo año legislativo, en un diputado que pertenezca al grupo parlamentario que presida la Junta de Coordinación Política.

El artículo 19 estipula que en las ausencias temporales del Presidente de la Mesa Directiva, los vicepresidentes lo sustituirán de conformidad con el orden de prelación establecido en la lista electa y así se procederá para cubrir las ausencias temporales de los demás integrantes de la Mesa. La remoción de alguno de los integrantes de dicha directiva sólo tendrá efecto con las dos terceras partes de los presentes en la Cámara y bajo ciertas causas enumeradas en dicho artículo.

El artículo 20 establece las atribuciones de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, destacando que además de conducir la sesión de la Cámara, es quien interpreta las normas y los ordenamientos de la actividad parlamentaria, formula la orden del día para la sesiones, determina durante las sesiones las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios; cuida que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación, determina las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria, entre muchas otras más. Así se puede observar que la Mesa Directiva es un órgano fundamental en el ejercicio de las funciones de la Cámara de Diputados y por tanto, en la representación política. Es un órgano que permite el orden y el respeto a la pluralidad de opiniones y argumentos en el desarrollo de las sesiones, es un órgano que debe reflejar en su composición la pluralidad de los partidos en Cámara. Recordar esto es importante, pues las facultades otorgadas le permiten tomar decisiones con respecto a las formas y temas que se desarrollarán en las sesiones.

El artículo 21 señala que la Mesa es dirigida y coordinada por el Presidente y que se deberá reunir por lo menos una vez a la semana. Además, como órgano colegiado, adoptará sus decisiones por consenso; de lo contrario

será por voto ponderado.¹⁴⁵ En el siguiente apartado se desglosarán las funciones correspondientes al Presidente y Vicepresidente de la Mesa Directiva.

Otro elemento importante a analizar, lo constituye la figura de los grupos parlamentarios, los cuales según el artículo 26 de la LOCGEUM y con base en el artículo 70 constitucional, son el conjunto de diputados, según su afiliación de partido, esto con el fin de permitir la libre expresión. Los grupos parlamentarios deben integrarse por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara. Para constituir un grupo parlamentario, será necesario presentar un acta, con firma de conformidad, de todos los miembros del grupo. Se entregarán las normas de funcionamiento interno, según dispongan los estatutos del partido donde los miembros militen. Se deberá incluir el nombre del diputado que haya sido designado como coordinador, es decir, quien exprese la voluntad del grupo parlamentario (diputado que tendrá voz y voto en la Junta de Coordinación Política) y los nombres de quienes desempeñarán otras funciones directivas.

Más adelante en el artículo 31, la LOCGEUM señala que la Junta de Coordinación Política se integrará por los coordinadores de los grupos parlamentarios, contará con un Presidente, por la duración de la Legislatura, que será el coordinador del grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la cámara. Si este supuesto no se lograra, la presidencia tendrá una duración de un año y se encomendará sucesivamente a los coordinadores de los grupos, en orden decreciente del número de legisladores que los integren.

Al hablar de representación política la Junta de Coordinación Política es un elemento clave, ya que, de acuerdo a estudios realizados¹⁴⁶ y como se verá en el siguiente capítulo, los coordinadores de los grupos parlamentarios son el

¹⁴⁵ Voto ponderado: el voto de cada portavoz será equivalente al número de miembros del respectivo grupo parlamentario.

¹⁴⁶ Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso...*, *op. cit.*, 287 pp.

enlace determinante, entre los intereses de las dirigencias partidistas y los representantes de la nación; en este caso, los diputados. En este sentido es importante analizar las normas que rigen el funcionamiento de este órgano.

Así, de acuerdo con la LOCGEUM, la Junta de Coordinación Política, “es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.”¹⁴⁷ Por tanto, este órgano es un elemento fundamental en la representación, permite la generación de nuevas ideas, a través de la deliberación, así como el logro de consensos. En este sentido y de acuerdo al artículo 34, la Junta impulsa la formación de acuerdos relacionados al contenido de propuestas o iniciativas, presenta a la Mesa Directiva los puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado; propone al pleno la integración de las comisiones, presenta al pleno el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara y asigna, en los términos de la ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios. El presidente de la Junta de Coordinación convoca a las reuniones de trabajo que celebre, vela por el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se adopten y dispone la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual.¹⁴⁸

La Junta de Coordinación Política deberá instalarse, según el artículo 35, a más tardar en la segunda sesión ordinaria que celebre al inicio de la Legislatura y deberá reunirse una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde por mayoría absoluta, mediante el sistema de voto ponderado.

¹⁴⁷ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), artículo 33

¹⁴⁸ *Ibid.*, artículo 36

Por último, en lo concerniente a la LOCGEUM, el artículo 39 establece el funcionamiento por comisiones y señala que éstas son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. El sistema de comisiones permite el funcionamiento de la Cámara y la deliberación más específica. El artículo 39 también establece cuáles comisiones serán las ordinarias, es decir, permanentes, Legislatura a Legislatura, destacando las de agricultura y ganadería, asuntos indígenas, atención a grupos vulnerables, defensa nacional, desarrollo social, energía, equidad y género, gobernación, hacienda y crédito público, justicia y derechos humanos, presupuesto y cuenta pública, puntos constitucionales, relaciones exteriores, salud, seguridad pública, seguridad social, turismo y vivienda.

Como se establece en el artículo 43, en cuestión de la integración de comisiones, la Junta de Coordinación Política deberá tomar en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formular las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad en la integración del Pleno y la conformación de las comisiones. Al proponer la integración, la junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.¹⁴⁹

Una vez analizados los anteriores elementos, se abre paso a la necesidad de estudiar los lineamientos dispuestos en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, con el fin de entender aún más el funcionamiento de la Cámara de Diputados y la manera en que se gestan las votaciones al interior.

¹⁴⁹ José Luis Camacho Vargas, *op. cit.*, p. 115



3.1.4 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICGEUM)

Para dar inicio al análisis de este reglamento, es necesario aclarar, que “el RGICGEUM es el ordenamiento que dispone la manera de organizar y llevar a cabo el trabajo legislativo, así como el procedimiento, debate y conducta de los miembros del Congreso General.”¹⁵⁰

A diferencia de las múltiples reformas que se han realizado a la legislación electoral, “El actual RGICGEUM fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934, bajo la Presidencia del Licenciado Abelardo L. Rodríguez; cuenta con 214 artículos referentes a la Elección e Instalación del Congreso, la Presidencia y Vicepresidencia del mismo, de los Secretarios y Prosecretarios, de las sesiones de las cámaras; la iniciativa de las leyes, de las Comisiones, de las discusiones, de la revisión de los proyectos de ley, de las votaciones, de la fórmula para la expedición de las leyes, de la Comisión Permanente, del Diario de los Debates, del Ceremonial, de la Tesorería y de las galerías.”¹⁵¹ Es importante mencionar que varios de los lineamientos que en él se encuentran, han perdido vigencia y eficacia. Así, los grupos parlamentarios, han llegado a acuerdos, con el fin de garantizar el pleno funcionamiento del Congreso.

El RGICGEUM es producto de lo contenido en el tercer artículo del LOCGEUM, ya que aquí se menciona que el Congreso y las Cámaras que lo componen, tendrán la organización y funcionamiento que establece la Carta Magna, la Ley orgánica y los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida, sin intervención de la otra. Así, se puede reiterar como, la Cámara de Diputados y por tanto los miembros que la integran, se pueden conducir con autonomía con respecto de la Cámara de Senadores, del Poder Ejecutivo y Judicial.

¹⁵⁰ *Ibid.* p. 72

¹⁵¹ *Ibid.* p. 72

Para complementar lo plasmado en el apartado anterior, sobre la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y para reforzar la importancia que tiene dicha Mesa en la representación política, es necesario analizar las obligaciones y facultades que el RGICGEUM establece para el presidente de dicha mesa. En este sentido, destacan las siguientes: abrir y cerrar sesiones en las horas señaladas, cuidar el orden, determinar qué asuntos se deben poner a discusión, prefiriendo los de utilidad general, conceder la palabra alternativamente, en contra y en pro a los miembros de la Cámara, dictar todos los trámites que exija el orden de la discusión de los negocios, declarar, después de tomar las votaciones, por conducto de los Secretarios, aprobadas o desechadas las mociones o proposiciones a que éstas se refieran. Además el Presidente de la Mesa, nombra las comisiones cuyo objeto sea de ceremonia, anuncia, por conducto de los secretarios, al principio de cada sesión, los asuntos que se van a tratar en la misma y al final de ella la Orden del Día de la sesión inmediata. Firma los nombramientos o remociones que se hagan de los empleados que haya acordado la Cámara, cita a sesiones extraordinarias, cuando ocurriese algo grave, declara la nulidad del quórum cuando es visible su falta, obliga a los representantes ausentes a concurrir a las sesiones, por los medios que juzgue más convenientes en los casos en que se trate de asuntos de interés nacional.¹⁵²

Con esto es posible verificar nuevamente que la Mesa Directiva y su Presidente, son elementos que dan cauce a los procesos deliberativos que contribuyen a determinar el interés general de la nación en la Cámara de Diputados. Por lo tanto, son espacios desde donde se puede ejercer un liderazgo hacia el resto de los legisladores, razón por la cual es necesario continuar con el análisis de las facultades que el instrumento legal señala para el resto de los integrantes de la Mesa.

¹⁵² Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (RGICGEUM), artículo 21

Por otro lado, el RGICGEUM, en su artículo 25, establece las obligaciones de los secretarios y de los prosecretarios de la Mesa Directiva, permitiéndoles:

I.- Pasar lista a los diputados o senadores a fin de tener el registro de asistencia;

II.- Extender las actas de las sesiones, firmarlas después de aprobadas y consignarlas bajo su firma en el libro respectivo.

Las actas de cada sesión contendrán el nombre del individuo que la presida, la hora de apertura y clausura, las observaciones, correcciones y aprobación del acta anterior, una relación nominal de los diputados presentes y de los ausentes, con permiso o sin él, así como una relación sucinta ordenada y clara de cuanto se trate y resolviere en las sesiones, expresando nominalmente las personas que hayan hablado en pro y en contra y evitando toda calificación de los discursos o exposiciones y proyectos de ley. Al margen de las actas se anotarán los asuntos de que traten;

III.- Firmar las leyes, acuerdos y demás disposiciones y documentos que expidan las Cámaras;

IV.- Cuidar de que se impriman y circulen con toda oportunidad entre los diputados y senadores, los dictámenes de las comisiones y las iniciativas que los motiven, debiendo remitirse además al Ejecutivo;

V.- Cuidar de que las actas de las sesiones queden escritas y firmadas en el libro correspondiente al día siguiente de haber sido aprobadas;

VI.- Presentar a su Cámara, el día 10. de cada mes y en la primera sesión de cada período, un estado que exprese el número y asunto de los expedientes que se hubieren pasado a las Comisiones, el de los que hayan sido despachados y el de aquellos que queden en poder de las Comisiones;

VII.- Recoger las votaciones de los diputados o senadores;

VIII.- Dar cuenta, previo acuerdo del Presidente de la Cámara, con los asuntos en cartera, en el orden que prescribe este Reglamento;

IX.- Asentar y firmar en todos los expedientes los trámites que se les dieran y las resoluciones que sobre ellos se tomaran, expresando la fecha de cada uno y cuidando de que no se alteren ni enmienden las proposiciones o proyectos de ley una vez entregados a la Secretaría;

X.- Llevar un libro en que asiente por orden cronológico y a la letra, las leyes que expida el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados o la de Senadores, debiendo ser autorizadas por el Presidente y un Secretario de la Cámara respectiva;

XI.- Firmar en unión del Presidente, los nombramientos o las remociones de los empleados que hayan acordado las Cámaras respectivas, conforme a la fracción

III del artículo 77 constitucional y los nombramientos y remociones que la misma haga de los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda;

XII.- Inspeccionar el trabajo que hace la Oficialía Mayor y Oficinas de la Secretaría;

XIII.- Cuidar de la impresión y distribución del “Diario de los Debates.”¹⁵³

Como se puede observar la LOCGEUM y el RGICGEUM, son instrumentos legales que se complementan, pero son independientes entre sí. En este sentido el RGICGEUM también habla del trabajo en comisiones, para señalar, en su artículo 65 que se nombrarán, de cada una de las Cámaras, Comisiones Permanentes (ordinarias, según la LOCGEUM) y especiales que permitan el examen y el despacho de los negocios. De igual modo, establece cuáles son las Comisiones Permanentes y el derecho que tiene cada Cámara para nombrar las Comisiones especiales que sean necesarias. Con esto nuevamente se reitera la necesidad del trabajo en comisiones para agilizar el trabajo legislativo, permitir el debate, la pluralidad, la generación de ideas y por supuesto, el logro de acuerdos. Así, ahora resta analizar el sistema de partidos, ya que los cambios en éste, alteraron la composición de la Cámara y por tanto el funcionamiento de la misma, pese a que varias de las reglas antes mencionadas persisten. Por lo tanto, se hará necesaria la revisión de la aplicación de las mismas, con la pluralidad existente en la Cámara.

3.2 Del sistema de partidos

El presente apartado abordará los instrumentos legales que se vinculan al sistema de partidos, el cual, como ya he señalado antes, ha sufrido una profunda transformación, para llegar a ser un sistema plural de partidos, desde un sistema de partido hegemónico. En este sentido es importante retomar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales (COFIPE), los estatutos de los partidos, el perfil y postulación de candidatos y las plataformas electorales de los partidos y candidatos.

¹⁵³ *Ibid.*, artículo 25

El análisis de los instrumentos antes mencionados, permitirá observar desde el marco legal, cómo es que los partidos se ven reglamentados, no sólo en su formación y durante las campañas; sino también en la selección de sus candidatos, en su relación con los legisladores a través de los grupos parlamentarios y los mecanismos que permiten a las dirigencias partidistas ejercer un liderazgo hacia los diputados que llegaron a ocupar su cargo, a través de la postulación de una plataforma política. Ha sido claro que los ciudadanos seleccionan dicha plataforma y emiten el mandato en las urnas. Sin embargo, la autonomía de los legisladores les permite sustituir el mismo. En este sentido, la revisión del marco jurídico que rige este proceso es fundamental, con el fin de poder determinar si dichas normas dificultan o facilitan la representación política, al permitir u obstaculizar la presencia de liderazgos; no sólo mediante las dirigencias de los partidos, sino también a través de posibles líderes de facciones al interior de los mismos.

3.2.1 COFIPE: Origen y acción de los partidos

En el apartado anterior, analicé algunos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Artículos que corresponden al sistema electoral y por tanto a la composición de la Cámara de Diputados, en especial, por el sistema de representación proporcional. En el presente apartado trataré el mismo instrumento legal, pero en lo que compete al sistema de partidos, con el fin de conocer las normas que rigen el origen y las acciones de los partidos; los cuales permiten la representación de los intereses de la ciudadanía a través de las plataformas electorales que presentan.

El artículo 22 del COFIPE empieza por señalar que la agrupación política nacional que busque constituirse en partido político para participar en las elecciones federales, debe obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral

(IFE); el cual es el encargado de vigilar sus actividades desempeñadas. Además establece que la denominación “Partido político nacional”, se reserva para las organizaciones políticas que obtengan dicho registro y que estos partidos cuentan con personalidad jurídica y con el goce de derechos y obligaciones que establece la Carta Magna y el COFIPE. Este artículo se reformó, por lo que hoy en día no habla de agrupaciones políticas, sino de organizaciones de ciudadanos. Además prohíbe la intervención de organizaciones y la afiliación corporativa a los partidos. Señala que los partidos políticos se deben regir internamente por sus documentos básicos, teniendo la libertad de organizarse y emitir sus estatutos. En los requisitos de elegibilidad que regulen los estatutos de los partidos, sólo pueden existir exigencias de edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal. Como se puede observar el artículo sufrió una ampliación fuerte, siempre procurando evitar la discriminación y combatiendo vicios con los que cuenta el sistema político mexicano, como son las prácticas corporativas; prácticas que permitieron la gestación de una representación de intereses y no de una representación política.

Más adelante el COFIPE establece los requisitos y los trámites para considerar a una agrupación política nacional, como partido político nacional. De esta forma se marcaba contar con 3,000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 100 distritos electorales. En ningún caso el número total de los afiliados en el país podría ser inferior al 0.13% del padrón electoral federal que hubiese sido utilizado en la elección federal inmediata anterior a la presentación de la solicitud. Estas especificaciones eran vigentes para las elecciones del 2003 y provienen de la reforma de 1996. Sin embargo, el COFIPE actual sustituye “agrupación política nacional” por “organización de ciudadanos” y señala que puede ser registrada como partido político nacional, al contar con los mismos tres mil afiliados pero en por lo menos 20 entidades federativas, o bien los 300 afiliados en por lo menos 200 distritos electorales y subiendo el número total de afiliados, al no poder ser inferior al 0.26% del padrón electoral federal que haya sido utilizado

en la elección federal inmediata anterior a la solicitud.¹⁵⁴ Así, se puede observar que las agrupaciones políticas nacionales desaparecieron y se endurecieron los requisitos para registrar un partido político nacional. En este sentido el sistema ya no necesitó tener tanta apertura, pues el sistema de partidos transitó a la pluralidad y la arena electoral se colocó como la vía de acceso al poder, al contar con instituciones de confianza que garantizaran elecciones libres y competitivas.

El COFIPE actual y el vigente para las elecciones del 2003 formulan la necesidad de establecer tanto un programa de acción, como una declaración de principios; siendo esta última la que debe establecer actividades por vías pacíficas, la no subordinación a intereses extranjeros y por supuesto contener los principios ideológicos de carácter económico, político y social.¹⁵⁵ De acuerdo con la lógica anterior, el COFIPE también reglamenta lo concerniente a los estatutos de los partidos, los cuales no podrán tener emblemas y denominaciones que realicen alusiones religiosas o raciales. Además deberán contener los procedimientos para una afiliación libre, individual y pacífica. Así la afiliación no sólo corresponde a la potestad de formar parte de los partidos políticos, sino a pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia. El código también estipula que el partido político nacional debe contar con procedimientos democráticos para la integración y renovación de sus órganos directivos, debe contar con una asamblea nacional (máxima autoridad del partido), un comité nacional, comités en las entidades federativas o equivalentes de cada uno y un órgano responsable de la administración del patrimonio y recursos financieros. De igual modo la postulación de candidatos debe ser democrática y se debe de presentar una plataforma electoral para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programas de acción; siendo obligación de sus candidatos, sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), artículo 24

¹⁵⁵ *Ibid.*, artículos 24 y 25

¹⁵⁶ *Ibid.*, artículo 27

Como se puede observar, durante la existencia de un sistema de partido hegemónico, la idea de decidir entre opciones era reducida. Posteriormente con la apertura del sistema de partidos, la oportunidad de decidir se hizo presente. Como se ha visto, este cambio generó repercusiones en la composición de la Cámara de Diputados; y con ello se permitió que la pluralidad de ideologías y plataformas políticas contribuyera a la formación del interés general. Así, por ley, el candidato debe sujetarse a la plataforma electoral durante la campaña, de tal manera que los ciudadanos puedan tener claros los principios y acciones que desarrollará. En este sentido, los electores pueden decidir emitir su sufragio por la opción en donde encuentren simpatía, identidad o interés. Por lo tanto, el voto ciudadano constituye la emisión del mandato; aunque es importante resaltar, que la representación política incluye la posibilidad de sustituirlo, pero siempre en el sentido que el interés general marca.

Para continuar con el tema, es necesario analizar los fundamentos legales que enmarcan la difusión de las plataformas electorales que los partidos presentan a la ciudadanía. En este sentido, otro tema de gran relevancia abordado por el COFIPE, lo constituye el acceso a los medios de comunicación. Es en este tema, donde la ley determina las prerrogativas de los partidos para difundir sus principios ideológicos, plataformas electorales y programas de acción. Doctrinalmente, se entienden por prerrogativas determinados derechos que la ley otorga a las organizaciones políticas, siempre que obtengan el carácter de partidos políticos nacionales, previo cumplimiento de los requisitos necesarios para ello. Estos derechos específicos se caracterizan por ser exigibles frente al Estado y tienen por objeto un beneficio de orden material. En este sentido, el COFIPE plantea la garantía para que los partidos desarrollen sus actividades con recursos de manera equitativa. De este modo, en lo que respecta al acceso a los medios; es importante resaltar cómo establece instancias reguladoras, fechas, canales, estaciones, horarios y por supuesto los tiempos o duración, tanto en los lapsos electorales, como en los que no lo son. De acuerdo con esto es notorio cómo se plantea y se regula el uso permanente de los medios de comunicación,

dejando claro que la ley reconocía, hasta 2008, como derecho exclusivo de los partidos políticos, lo relativo a la contratación de tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales.¹⁵⁷

Con base en lo anterior, es claro el objetivo de procurar la equidad y competitividad entre los partidos políticos. De tal manera que los ciudadanos puedan elegir la opción que más les convenza y con ello llevar a los candidatos a ser representantes en la Cámara Baja. Sin embargo, para entender cómo se puede gestar la competencia legal, equitativa y transparente, es necesario revisar el entramado legal que la rige.

Con base en la lógica anterior, el COFIPE hace mención del financiamiento de los partidos y rescata el financiamiento por militancia, por simpatizantes, el autofinanciamiento, pero siempre señala que el financiamiento público debe prevalecer respecto de los demás. Esto en apego a la Constitución, la cual establece que “la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.”¹⁵⁸ De acuerdo con esta lógica el COFIPE también hace prohibiciones a ciertas instancias o personas para realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos. Además establece que los partidos deben presentar ante una comisión del IFE, una serie de informes que traten sobre el origen y cantidad de los ingresos que reciben por cualquiera de las facetas de financiamiento. Esta serie de informes deberá incluir el empleo de dichos recursos y su aplicación. De igual manera es también importante hablar sobre el régimen

¹⁵⁷ En enero del 2008, el COFIPE se transformó y si bien establece que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social; también señala que ni los precandidatos, candidatos y partidos políticos, pueden contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco permite contratar tiempos en dichos medios, a dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano para su promoción personal con fines electorales; ya sea para promoción o en contra de otro partido político o candidato. Por lo tanto, el IFE se colocó como la autoridad única, facultada para la administración del tiempo que corresponde al Estado y al cumplimiento de las prerrogativas de los partidos políticos, en radio y televisión. *Vid* Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (COFIPE), artículo 49.

¹⁵⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41

fiscal de los partidos políticos y como el COFIPE señala que no son sujetos de impuestos y derechos derivados de ciertos actos plasmados específicamente, ni tampoco de los ingresos provenientes de donaciones de bienes en numerario o en especie.

Por último, pero no por ello menos importante, el COFIPE habla sobre los frentes, las coaliciones y las fusiones y permite la concreción de cualquiera de estas figuras; sin embargo prohíbe su formulación cuando los partidos políticos nacionales viven o experimentan su primera elección federal después de su registro. El Código establece los trámites y requisitos, a detalle, para llegar a consolidar cualquiera de las tres figuras antes citadas, figuras que en el COFIPE comentado son definidas de la siguiente forma: En lo que corresponde a los frentes “son asociaciones de partidos que persiguen la unidad de acción con base en objetivos comunes de naturaleza no electoral.”¹⁵⁹ Por su parte la coalición “es la alianza o pacto general, de carácter temporal, que llevan a cabo distintos partidos políticos que se unen para de manera conjunta, alcanzar objetivos específicos en áreas de beneficios compartidos.”¹⁶⁰ De igual modo existe la figura de la fusión, la cual se constituye por “el acto mediante el cual dos o más partidos unen, o mejor dicho “funden”, sus bienes, o elementos, tanto personales como patrimoniales, para dar nacimiento a un nuevo ente jurídico.”¹⁶¹ En materia de las coaliciones el COFIPE recibió modificaciones entre el vigente en el 2003 y el de vigencia en 2008. En el 2003 permitía en su artículo 58 que los partidos coaligados conservasen su registro si la votación para la coalición, era equivalente a la suma de los porcentajes del 2% de la votación emitida, que requiere cada uno de los partidos políticos coaligados.¹⁶²

Estas figuras permiten que los partidos políticos que tengan plataformas políticas afines, durante tiempos electorales o no, puedan unirse. Esta unión permitirá que las acciones de los partidos se conduzcan bajo los mismos

¹⁵⁹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) comentado, México, IFE, 2003, p. 144

¹⁶⁰ *Idem*

¹⁶¹ *Idem*

¹⁶² En el COFIPE vigente (2008), el artículo 95 señala al respecto que: cada uno de los partidos coaligados aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral y los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos.

términos, dejando claro a la ciudadanía, los principios ideológicos bajo los cuales se conducirán frente a las diferentes problemáticas que se presenten. Si la unión es de tipo electoral (coalición) permiten a la ciudadanía emitir su sufragio por dos más entidades de interés público, con ideologías a fines y la misma plataforma electoral. Sin embargo, cualquiera de las figuras de unión, permiten a los legisladores (representantes) sumar fuerzas en los procesos deliberativos y de negociación que se gesten en la Cámara de Diputados.

Una vez analizado el sistema de partidos a través del COFIPE, es importante remitirnos a los estatutos de los partidos políticos y como éstos, teniendo como base algunos artículos mencionados, pueden fomentar o disminuir la disciplina partidista e influir en la representación política.

3.2.2 Los estatutos de los partidos: PRI, PAN y PRD

Como ya he analizado, el COFIPE es el instrumento legal que regula a los partidos políticos. En este sentido, el artículo 24 establece como requisito para constituir un partido político, presentar una declaración de principios, un programa de acción y estatutos que regulen sus actividades. De esta forma, es importante entender cada uno de estos elementos, por lo que procederé a mencionar sus definiciones. En lo que respecta a la declaración de principios, se entiende por ésta “la expresión pública de la plataforma ideológica del partido, concentra sus postulados de carácter doctrinario, así como los objetivos que lo identifican.”¹⁶³ De esta forma, la declaración de principios contiene los valores y creencias, los principios doctrinarios, las tendencias y las convicciones que el partido sostiene; por lo que permite a los afiliados conocer e identificarse o no con el partido. El segundo requisito lo constituye el programa de acción. Este consiste en “un instrumento de actividad política, económica y social materializado en un documento, que señala el conjunto de

¹⁶³ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) comentado, México, IFE, 2003, p. 71

objetivos trazados por el partido en un determinado plazo y los medios que servirán para alcanzarlos. Contiene por tanto, una serie de previsiones y metas para cuya realización se anticipan los métodos e instrumentos adecuados.”¹⁶⁴ Al respecto el COFIPE sostiene en su artículo que dicho programa de acción debe contener las medidas para formar ideológica y políticamente a sus afiliados; infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política. Esta disposición permite la vinculación y la disciplina de los afiliados, al identificarse, de acuerdo con su formación, con los principios y objetivos del partido. Por último se encuentran los estatutos. Estos son definidos como “un conjunto de normas fundamentales que determinan el orden de organización y actividad de algunas instituciones. En estas normas se indican los derechos y deberes de los afiliados, las funciones y el régimen de trabajo para el gobierno de un cuerpo, en este caso, un partido político nacional.”¹⁶⁵ De este modo, el COFIPE establece en su artículo 27 que dicho conjunto de normas deberá contener los procedimientos para la afiliación libre, individual y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Además deberá determinar los procedimientos democráticos para constituir y renovar los órganos de dirección y la postulación de candidatos.

Bajo la lógica antes expuesta, es importante analizar lo correspondiente a los procesos de postulación de candidatos y de la elaboración de las plataformas electorales. Esto con el fin de estudiar cuál es el margen de acción, con el que cuentan los legisladores (en este caso los diputados), para cumplir o no con el mandato y con los intereses de las dirigencias partidistas. Así, desde los estatutos, se analizará cómo la disciplina partidista, influye en los procesos de representación política.

¹⁶⁴ *Ibid.* p. 72

¹⁶⁵ *Ibid.* p. 74

3.2.2.1 Perfil y postulación de candidatos

Uno de los puntos más importantes para el análisis del margen de acción de los legisladores, es el monopolio legal que tienen los partidos políticos para postular a los candidatos. De este modo, se hace necesario revisar cuáles son los procedimientos que cada uno de los estatutos de los partidos, que son objeto de la presente investigación (PRI, PAN y PRD), marcan para postular dichos candidatos.

En primer término es importante mencionar que después de presenciar la pluralidad en el Congreso (1997) y la alternancia en el Poder Ejecutivo (2000), la fragmentación del poder se gestó. La Cámara de Diputados se abrió a una composición multicolor y el partido del Presidente dejó de contar con mayoría absoluta en la Cámara. De esta forma, los partidos realizaron reformas a sus estatutos, reformas que afianzaron el liderazgo de las dirigencias partidistas y con ello se logró disciplinar a sus afiliados. De este modo, y en cuanto al presente trabajo compete, es visible que las carreras políticas de los Diputados, están controladas por las dirigencias partidistas. Esto debido a que dichos legisladores no cuentan con la posibilidad de la reelección inmediata en la Cámara, dependen del partido para ser candidato a otro cargo, e incluso pueden ser sancionados al interior del partido, presentándose una disyuntiva entre la disciplina partidista y la búsqueda del logro del interés general.

Para constatar lo anterior, analizaré los estatutos de cada partido político. Iniciaré con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual como es necesario recordar, colocaba al Presidente de la República como el principal líder del partido. Sin embargo, en el 2000 al perder las elecciones y al carecer de dicho liderazgo, enfrentó el reto de reformar sus estatutos, con el fin de garantizar la unión y disciplina entre sus filas. Así, en la XVIII Asamblea Nacional del partido, en 2001, se aprobaron reformas a los estatutos. En este

sentido, el artículo 166 de los estatutos del PRI,¹⁶⁶ señala que como requisito para ser candidato a un cargo de elección popular, se debe ser militante y cuadro, habiendo mostrado lealtad pública a la declaración de principios y el programa de acción, así como observancia estricta de los estatutos. Con este elemento, el partido obliga los individuos a cumplir con la figura de militante y cuadro. Con la primera los afiliados, según el artículo 23 de los mismos estatutos, deberán desempeñar en forma sistemática y reglamentada las obligaciones partidarias. Con la segunda, los militantes deberán haber desempeñado cargos de dirigencia en el partido, sus sectores, organizaciones nacionales y adherentes. Hayan desempeñado un cargo de responsabilidad política frente a los órganos de dirección del partido, hayan egresado de las instituciones de capacitación política del partido, sean o hayan sido comisionados del partido o representantes de sus candidatos, hayan participado en asambleas y convenciones del partido y en campañas electorales de los candidatos postulados por el mismo.

En el caso de buscar la candidatura para ser diputado federal, el artículo 166 señala que el afiliado debe acreditar una militancia efectiva de cinco años, la calidad de cuadro o dirigente y tener una residencia efectiva no menor a tres años en la entidad federativa correspondiente. Por si estos requisitos no fuesen suficientes y para reforzar el vínculo entre el candidato y el partido, el artículo 180 de los estatutos, señala que para la postulación de los candidatos a diputados federales el procedimiento lo seleccionará el Consejo Político Nacional, con la aprobación de la mayoría de los Consejos Políticos Estatales y del Distrito Federal. Así, según el artículo 181, los procedimientos para la postulación de candidatos son: Elección directa o convención de delegados. Bajo estos términos se establece una relación estrecha entre el candidato y la organización, relación que se busca perdure cuando el candidato gane el cargo de elección popular, es decir, entre el legislador y el partido. De este modo y como la historia lo muestra, se favorece la disciplina partidista y se ratifica lo

¹⁶⁶ Artículos tomados de los *Estatutos del Partido Revolucionario Institucional*, vigentes a partir de noviembre de 2001 y para las elecciones federales de 2003, [en línea] Dirección URL: <http://www.pri.org.mx>, consultada el 25 de noviembre de 2007.

antes mencionado, es decir, la disyuntiva de seguir los intereses del partido y la de buscar el interés general.

Por su parte, el Partido Acción Nacional (PAN), al ganar las elecciones presidenciales del 2000 y como partido en el gobierno, requería de disciplina en sus legisladores y líderes, tanto nacionales como regionales. Esto tomando en cuenta que el entonces Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, había presionado al partido para obtener su candidatura. En este sentido se realiza una reforma a sus estatutos en el 2001, reforma que duró vigente hasta 2004. De esta forma, los estatutos del partido¹⁶⁷ señalan algunos requisitos para las candidaturas de las fórmulas al Congreso de la Unión. Sin embargo, los requisitos para las precandidaturas y candidaturas se especifican con más claridad en el “Reglamento de Elección de Candidatos a Cargos de Elección Popular”.¹⁶⁸

Entre los requisitos mencionados en el Reglamento destacan que: para poder acceder a ser aspirantes o precandidatos, los miembros activos de Acción Nacional y los ciudadanos de reconocido prestigio y honorabilidad, deben asumir el compromiso de aceptar los Principios de Doctrina, plataformas, Estatutos, reglamentos y el Código de Ética del Partido. Además, deben contar con aceptación del Comité Ejecutivo Nacional, aceptación que será sustentada con la opinión y datos objetivos aportados por el Comité Directivo Estatal correspondiente.¹⁶⁹ De esta forma, los precandidatos serán miembros activos, respecto a los cuales, los estatutos establecen que: deben aceptar los principios y estatutos del PAN, tener un modo honesto de vivir, adquirir el compromiso de participar en forma permanente y disciplinada en la realización de los objetivos del partido, ser miembro adherente por un plazo de seis meses y acreditar su inscripción en el Registro Federal de Electores o su

¹⁶⁷ *Estatutos del PAN* vigentes hasta el 2004, [en línea], Dirección URL: <http://www.pan.org.mx>, consultada el 27 de noviembre de 2007

¹⁶⁸ *Reglamento de Elección de Candidatos a Cargos de Elección Popular*, aprobado en junio del 2002 y vigente para las elecciones del 2003, [en línea], Dirección URL: <http://www.pan.org.mx>, consultada el 27 de noviembre de 2007

¹⁶⁹ Artículo 2 del *Reglamento de Elección de Candidatos a Cargos de Elección Popular*, aprobado en junio del 2002 y vigente para las elecciones del 2003, [en línea], Dirección URL: <http://www.pan.org.mx>, consultada el 27 de noviembre de 2007.

equivalente.¹⁷⁰ Además, el artículo 3º del Reglamento antes mencionado, señala que para asegurar las cualidades mínimas de conocimientos, actitudes y aptitudes en el puesto al que aspira, se impartirán cursos y se aplicarán las evaluaciones necesarias a los precandidatos, bajo la supervisión de la secretaría del Comité Ejecutivo Nacional, responsable de la formación y capacitación cívico política, doctrinal y técnica de los miembros del Partido. Para citar un último ejemplo, el artículo cuarto establece que los aspirantes y precandidatos tienen la obligación de cumplir los estatutos, reglamentos y normas complementarias del Partido, acreditar la evaluación diseñada para el cargo al que se aspira, coordinar con la Comisión Electoral Interna, la realización de sus actividades de precampaña y participar en los eventos organizados por la propia Comisión. Con base en estos ejemplos y a lo determinado por los estatutos, es claro que el acceso a las candidaturas depende del partido y con esto las carreras políticas de los diputados, se encuentran, en cierta medida, supeditadas a los liderazgos partidistas.

Por último, el PRD no rompe con estos parámetros, es decir, al igual que los otros dos partidos busca la disciplina de sus filas. Es necesario recordar, que el PRD tiene su origen en el FDN y en la unión de una gran diversidad de corrientes. Por lo tanto, ha sido un partido en cuyo interior, se ha gestado una serie de rupturas entre varios personajes. Bajo este contexto, el PRD, nuevamente perdió la elección el 2000 y con el fin de realizar un inventario y solucionar y prevenir algunos conflictos se reformaron sus estatutos en el 2001 y en el 2002. El presente análisis se basa en los estatutos resultantes de la reforma que corresponde a este último año.¹⁷¹ Así, el artículo 13 de dicho documento aborda la elección de los candidatos y establece que en las elecciones internas de candidaturas del partido, podrán votar los miembros del mismo,¹⁷² con una antigüedad de seis meses. Por consiguiente, ningún

¹⁷⁰ Artículo 8 de los *Estatutos del PAN* vigentes hasta el 2004, [en línea], Dirección URL: <http://www.pan.org.mx>, consultada el 27 de noviembre de 2007

¹⁷¹ *Estatutos del Partido de la Revolución Democrática*, resultado de la reforma en el 2002 y vigente en las elecciones del 2003, [en línea], Dirección URL: <http://www.prd.org.mx>, consultada el 01 de diciembre de 2007.

¹⁷² Algunos de los requisitos para ser miembro son: Ser mexicano o mexicana, mínimo 15 años de edad, solicitar personalmente y por escrito su inscripción, aceptar la plena vigencia de la Declaración de Principios, el Programa y el Estatuto, así como comprometerse a acatar como



miembro del partido podrá votar fuera de la casilla que le corresponda. El mismo artículo señala que las elecciones de candidaturas uninominales a puestos de elección popular se llevarán a cabo de conformidad con la convocatoria, además las correspondientes a las diputaciones y senadurías al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, se elegirán a través del voto directo, secreto y universal. Al hablar de las candidaturas externas se establece que serán nombradas hasta en un 20%, por el Consejo Nacional y los consejos estatales; salvo que por acuerdo de las dos terceras partes se amplíe dicho porcentaje. En el caso de los diputados federales corresponde a dicho Consejo Nacional elegir a los candidatos externos.

Bajo la lógica anterior, el artículo 13 también establece los requisitos que deben llenar los candidatos externos, entre los que destacan el dar su consentimiento por escrito, comprometerse a no renunciar a la candidatura, suscribir un compromiso político público con la dirección nacional del Partido en procesos federales, promover durante la campaña la plataforma electoral y el voto a favor del partido, coordinarse durante la campaña con los órganos políticos o instancias electorales del partido. En caso de resultar electos, los candidatos externos deben respetar los postulados políticos y programáticos del partido, así como las normas y lineamientos que el partido acuerde para el desempeño del cargo. En el caso de los legisladores, deberán de pertenecer al grupo parlamentario del partido, cumpliendo con las normas y lineamientos respectivos y, por otra parte, tendrán derecho a participar en igualdad de condiciones, en los órganos de discusión, decisión y dirección de dicho grupo parlamentario. Sólo por decisión del consejo convocante, los aspirantes externos podrán competir con miembros del partido en las elecciones internas de candidaturas, no podrá considerarse a ningún miembro del partido en candidaturas externas.

Las elecciones de candidaturas a diputados plurinominales, serán organizadas por la mesa directiva del consejo correspondiente. Las

válidas las resoluciones del Partido. En: Artículo 3 de los *Estatutos del Partido de la Revolución Democrática*, resultado de la reforma en el 2002 y vigente en las elecciones del 2003, [en línea], Dirección URL: <http://www.prd.org.mx>, consultada el 01 de diciembre de 2007.

convenciones para elegir dichas candidaturas, serán presididas por el comité ejecutivo correspondiente. Las candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional se realizarán a través de listas cerradas, de las cuales la mitad, con los numerales nones, serán elegidos en convención electoral convocada por el consejo correspondiente. La otra mitad de las listas, con los numerales pares, serán elegidos directamente por el consejo que corresponda. Por cada bloque de diez candidaturas a diputados de representación proporcional, habrá por lo menos un representante de los pueblos indios, en las entidades donde exista población indígena.

Como se pudo observar, los estatutos de los tres partidos otorgan a las dirigencias partidistas la última palabra para permitir el ingreso a las candidaturas a diputaciones federales. Con ello, las dirigencias de los partidos, tienen la posibilidad de abrir o cerrar el paso hacia la Cámara de Diputados. Esto es de suma importancia, pues es un candado legal que por un lado sostiene la necesidad de los partidos políticos, como aquellas entidades en donde los ciudadanos reflejan sus intereses y demandas; y por el otro, puede someter a los representantes de la nación a los intereses de las dirigencias de los partidos. Como lo señalé en el primer capítulo, el equilibrio entre la disciplina partidista y la deliberación es importante. De tal manera que los representantes observen a través de los principios ideológicos del partido y por tanto, del mandato emitido por los ciudadanos, las posibles soluciones, decisiones y acciones a tomar. Esto sin olvidar tomar en cuenta las diferentes posturas y/o elementos que contribuyen a formar el interés general de la nación y permiten que las acciones, soluciones o decisiones, vayan en torno al mismo.

Bajo esta lógica, los legisladores cuentan con el derecho de actuar con total autonomía, para deliberar y procurar el bienestar general. Sin embargo, al no existir la posibilidad de la reelección inmediata y la obligación de rendir cuentas, los partidos pueden ejercer control sobre los legisladores, aunque no de manera formal, sí de manera real, evitando la consolidación de una verdadera representación política. A continuación analizaré lo concerniente a la

elaboración de las plataformas electorales y a la relación de éstas con el candidato.

3.2.2.2 Plataformas electorales de los partidos y candidatos

Luisa Béjar establece que “sólo cuando los candidatos tienen la oportunidad de intervenir en la formulación de las plataformas de campaña de su partido puede estimarse que las condiciones para el cumplimiento del compromiso adquirido con la ciudadanía han quedado abonadas.”¹⁷³ En este sentido es importante revisar quiénes son los encargados de la realización de las plataformas electorales y la relación que éstas tienen con los candidatos.

Por principio, es necesario recordar que el COFIPE en su artículo 27 incisos e) y f), señala que los estatutos establecerán la obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en la que participe, sustentada en la declaración de principios y el programa de acción. Además, los estatutos establecerán la obligación de los candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en la que participen. De esta forma se establece que los candidatos pueden llevar consigo la obligación de apegarse a la plataforma electoral del partido. Sin embargo, es importante recordar que en el momento en que el candidato gana el cargo, la situación cambia; puesto que la Constitución prohíbe el imponer agendas o guiones para normar el desempeño de los legisladores; en este caso los diputados.¹⁷⁴

Pero, en qué consiste una plataforma electoral. Esta responde a “un documento que contiene una declaración de principios sobre los que se basa un candidato o partido en una campaña electoral, con el fin de ganar el apoyo de los electores.”¹⁷⁵ Por lo tanto y como bien señala Béjar, se hace importante

¹⁷³ Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso...*, op. cit., p. 152

¹⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 61

¹⁷⁵ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) comentado, México, IFE, 2003, p. 77

para la representación, que los candidatos influyan en la plataforma electoral de la campaña. Esto se refuerza al recordar lo señalado por Stokes: “pese a que la independencia de los legisladores es deseable y aún cuando las propuestas de campaña sean sustituidas por buenas razones, los ciudadanos no deberían sentirse satisfechos con los cambios. La violación de las expectativas que se crearon en campaña, es riesgosa para los gobiernos y potencialmente dañina para la democracia.”¹⁷⁶ Esto, si dicha sustitución de expectativas contenidas en la plataforma electoral, no se acompaña de la correcta rendición de cuentas y por tanto, de razones suficientes para justificar el cambio de acciones. De esta forma si los candidatos influyen en dicha plataforma electoral, es aún menos riesgoso que se altere su contenido y la disciplina partidista no entraría a desgastar la representación del interés de la ciudadanía y a sustituir los procesos deliberativos y de consenso. Por consiguiente se estaría de acuerdo con “si la implementación del mandato no es lo mejor que puede hacer el gobierno, entonces la posibilidad de castigar a los gobernantes está en la pérdida de credibilidad. A los electores puede no gustarles que no se cumplan las promesas, pero ellos no castigarán a los políticos que hicieron bastante mejor las cosas apartándose de su mandato.”¹⁷⁷

En concordancia con lo anterior, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) señala en su artículo 20 que el Consejo Político Nacional, será el encargado de aprobar la plataforma electoral y las actividades del partido. Sin embargo, el partido no lo hizo antes del año 2000, ya que dicha plataforma constituía para ellos un mero trámite. A partir de ese año, a la presentación de la plataforma se le dio mayor importancia y por tanto debe ser tomada como un verdadero compromiso con el electorado.¹⁷⁸ De acuerdo con esto, los candidatos no toman parte en la elaboración de la misma; no obstante, según el artículo 197 de dichos estatutos, deberán protestar que la cumplirán, al igual que los documentos básicos.

¹⁷⁶ Susan Stokes, *op. cit.*, p. 182

¹⁷⁷ Adam Przeworski, *Democracia y...*, *op. cit.*, p. 13

¹⁷⁸ Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso...*, *op. cit.*, p. 153

Por su parte, el artículo 47 de los estatutos del Partido Acción Nacional (PAN), vigentes en el 2003, señala que el Consejo Nacional cuenta con la facultad y la obligación de aprobar la plataforma del Partido para las elecciones federales, previa consulta a la militancia a través de los órganos estatales y municipales. Los candidatos estarán obligados a aceptar y difundir durante la campaña electoral en que participen la plataforma aprobada y las demás que señalen los estatutos y reglamentos correspondientes. En este sentido, ni los candidatos ni los legisladores, pueden intervenir en la elaboración de la plataforma electoral, dejándola en manos del partido. Además, el candidato se encuentra obligado a difundir esta plataforma y por tanto, el sufragio a favor del mismo se torna en el sufragio a favor de dicha plataforma.

Por último se tiene que los estatutos del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en su artículo 9, número 2, inciso a) señalan que el Consejo Nacional se coloca como autoridad que tiene por función, expedir la plataforma electoral, formular, desarrollar y dirigir la política del Partido, elaborar la agenda política anual, nombrar la política del partido con otros partidos y vigilar que los representantes populares y funcionarios del partido apliquen la línea política y el programa del partido. Además, el artículo 13 de los estatutos del PRD señala que todos los candidatos del partido a puestos de elección popular están obligados a sostener y difundir la plataforma electoral aprobada por el partido durante la campaña electoral en la que participen. De esta manera, es claro que existe una relación ligeramente más estrecha entre los legisladores y la plataforma electoral, aunque sigue siendo el Consejo Nacional, el encargado de expedir dicha plataforma.

Como es claro, a lo largo del capítulo se pudo observar que existen instrumentos legales que rigen el sistema político mexicano y por tanto, también a sus actores. En este sentido, la existencia y reforma de los mismos permite la existencia de elecciones libres, limpias, legales, transparentes y con certidumbre. Procesos electorales que se combinan con una apertura al sistema de partidos, logrando obtener un sistema multipartidista. Ambos elementos brindan a los ciudadanos la oportunidad de escoger y decidir emitir



su voto a favor de la opción que más represente sus intereses. Así, pueden llegar a la Cámara Baja, representantes de la nación, electos a través de varios partidos políticos, generándose la posibilidad de deliberar y debatir, para construir el interés general y actuar en beneficio del mismo.

No obstante, el capítulo también nos permite observar la existencia de leyes que fomentan la disciplina partidista; pero que además de garantizar al ciudadano que las acciones de los representantes se guiarán a través las plataformas políticas presentadas, representan la posibilidad de que los legisladores se sometan a los intereses de las dirigencias partidistas y con ello se relegue el principio básico de la representación política, principio que marca al interés general como la principal prioridad.

El siguiente capítulo abordará la composición de la Cámara de Diputados, en la Legislatura LIX y se analizarán los liderazgos de los grupos parlamentarios de los tres partidos, liderazgos que pueden ser fomentados desde las leyes o desde los estatutos de los mismos. Esto sumado al análisis anterior, permitirá obtener un panorama más claro de la aplicación de las leyes y cómo éstas pueden fomentar u obstaculizar la representación política.



CAPÍTULO IV

México y su Cámara baja

Antes de empezar con el presente capítulo, es necesario recordar que como se vio en el primero, los Parlamentos o Congresos, son instituciones representativas, que devienen de una naturaleza asamblearia y plural. En el caso mexicano el Congreso de la Unión materializa al Poder Legislativo y se encuentra dividido en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Ambas Cámaras tienen como propósito fundamental el análisis, discusión y aprobación de las normas que constituyen el sistema jurídico del país.¹⁷⁹

A la Cámara de Diputados se le denomina también Cámara baja; mientras que a la Senadores se le denomina Cámara alta. Sin embargo, a diferencia de otros parlamentos, ambas cámaras pueden iniciar indistintamente la formación de leyes y decretos; es decir, tienen la potestad de ser tanto cámara de origen¹⁸⁰, como cámara revisora¹⁸¹ (en el siguiente capítulo se abundará en ambos términos). De este modo, en palabras de Maurizio Cotta, la Cámara de Diputados interviene en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas a fin de garantizar la correspondencia con la *voluntad popular*.¹⁸² Es como lo señala José Luis Camacho “el órgano parlamentario que representa los intereses de la población, y es en ella donde se representan los sectores populares de la sociedad, por lo que es la instancia en la que se expresa el poder del pueblo y su soberanía.”¹⁸³

¹⁷⁹ Senado de la República, *Proceso Legislativo*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/senado.php?ver=proceso>, consultada el 05 de abril de 2008

¹⁸⁰ Se habla de Cámara de origen para referirse a la que inicia el procedimiento legislativo. En: Senado de la República, *op. cit.*

¹⁸¹ Se habla de Cámara revisora cuando se refiere a la que recibe la propuesta que ya ha sido aprobada por la Cámara de origen. En: Senado de la República, *op. cit.*

¹⁸² Maurizio Cotta, *op. cit.*, p.1170

¹⁸³ José Luis Camacho Vargas, *op. cit.*, p. 78



En este sentido y como ya se vio, La Cámara de Diputados ha sufrido diversas transformaciones, abriéndose a la pluralidad y enfrentándose a diferentes formas institucionales. Situación que genera distintas dinámicas de interacción, nuevas relaciones, no sólo entre las fuerzas políticas presentes en la Cámara; sino también entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Los cambios acaecidos en la Cámara de Diputados, en su funcionamiento y en sus relaciones con el Ejecutivo, han sido analizados desde el inicio del trabajo. Por lo tanto, el presente capítulo aborda de manera directa, el objeto de estudio de la presente investigación. Aquí se procede a estudiar la integración de la Cámara de Diputados durante la LIX Legislatura, se realiza una revisión del entramado que conllevan los grupos parlamentarios, los liderazgos que ahí convergen, las comisiones y sus respectivas dirigencias. Del mismo modo, se analizan las relaciones que éstos tienen con las cúpulas y liderazgos de los partidos; de tal forma que se analizan las relaciones y dinámicas que se gestan entre éstos y el modo en que afectan a la representación de los intereses de la ciudadanía.

4.1 Resultados de las elecciones para integrar la LIX Legislatura (Cámara de Diputados)

Antes de dar inicio con el análisis de la composición de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura, es necesario señalar los resultados electorales que dieron origen a la misma.

Como ya vimos, la pluralidad en el Congreso (1997) y la alternancia en el Poder Ejecutivo (2000), dieron paso a la formación de gobiernos sin mayoría. Por lo tanto, en las Legislaturas LVII y LVIII, el partido del presidente no tuvo mayoría en la Cámara de Diputados. Así, en la Legislatura LIX tampoco. Los resultados arrojados por los comicios fueron los siguientes:



Resultados Electorales de Diputados por Mayoría Relativa en 1997									
	PAN	PRI	PRD	PC	PT	PVEM	PPS	PDM	Total
TOT. NAC.	7,696,197	11,311,963	7,436,466	324,265	749,231	1,105,922	97,473	191,821	29,771,911
%	25.85%	38.00%	24.98%	1.09%	2.52%	3.71%	0.33%	0.64%	100%

Fuente: Propia con base en datos del Instituto Federal Electoral <http://www.ife.org.mx>

Resultado Electorales de Diputados por Mayoría Relativa en 2000							
	PAN-PVEM	PRI	PRD - PT - CPPN - PAS - PSN	PCD	PARM	DEM. SOCIAL	Total
TOT. NAC.	14,212,032	13,722,188	6,942,844	427,233	271,781	698,904	37,165,393
%	38.24%	36.92%	18.68%	1.15%	0.73%	1.88%	100%

Fuente: Propia con base en datos del Instituto Federal Electoral <http://www.ife.org.mx>

Resultados Electorales de Diputados por Mayoría Relativa en 2003													
	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CPPN	PSN	PAS	Mex. Posib.	PLM	Fza. Ciud.	PRI-PVEM	Total
TOT. NAC.	8,189,699	6,166,358	4,694,365	640,724	1,063,741	602,392	72,029	197,488	242,280	108,377	123,499	3,637,685	26,651,645
%	30.73%	23.14%	17.61%	2.40%	3.99%	2.26%	0.27%	0.74%	0.91%	0.41%	0.46%	13.65%	100%

Fuente: Propia con base en datos del Instituto Federal Electoral <http://www.ife.org.mx>



Resultados Electorales de Diputados por Representación Proporcional en 1997									
	PAN	PRI	PRD	PC	PT	PVEM	PPS	PDM	Total
TOT. NAC.	7,792,290	11,445,852	7,519,914	327,681	756,436	1,116,463	98,391	193,990	30,120,221
%	25.87%	38.00%	24.97%	1.09%	2.51%	3.71%	0.33%	0.64%	100%

Fuente: Propia con base en datos del Instituto Federal Electoral <http://www.ife.org.mx>

Resultado Electorales de Diputados por Representación Proporcional en 2000							
	PAN-PVEM	PRI	PRD – PT – CPPN – PAS - PSN	PCD	PARM	Dem.	Total
TOT. NAC.	14,321,975	13,800,145	6,984,126	429,426	272,968	703,689	37,407,935
%	38.29%	36.89%	18.67%	1.15%	0.73%	1.88%	100%

Fuente: Propia con base en datos del Instituto Federal Electoral <http://www.ife.org.mx>

Resultados Electorales de Diputados por Representación Proporcional en 2003													
	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CPPN	PSN	PAS	Mex. Posib.	PLM	Fza. Ciud.	PRI-PVEM	Total
TOT. NAC.	8,219,649	6,196,171	4,707,009	642,290	1,068,721	605,156	72,267	198,075	243,361	108,844	124,022	3,637,685	26,738,924
%	30.74%	23.17%	17.60%	2.40%	4.00%	2.26%	0.27%	0.74%	0.91%	0.41%	0.46%	13.60%	100%

Fuente: Propia con base en datos del Instituto Federal Electoral <http://www.ife.org.mx>



Como se puede observar en las tablas, al igual que en las elecciones intermedias realizadas en 1997, los partidos políticos no presentaron coaliciones, o alianzas. Sin embargo, para las elecciones que tuvieron lugar en el 2000 y en el 2006, donde se eligió también al Presidente de la República, sí se constituyeron alianzas y coaliciones. En este sentido, es posible observar la desaparición de partidos y la aparición de otros, de los cuales algunos alcanzan presencia en la Cámara de Diputados. Así, se presenta el caso del Partido del Trabajo (PT), del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y de Convergencia (CPPN); partidos que obtuvieron curules en el año 2000, mantuvieron su presencia en el 2003 e incluso en las elecciones del 2006. Con esto se puede constatar que el sistema de partidos se abre, permitiendo la pluralidad en la Cámara de Diputados y por tanto en el Congreso de la Unión. Así, la apertura de dicho sistema, refleja que la ciudadanía puede expresar sus demandas e intereses a través de varias opciones políticas, es decir, a través de varios candidatos y partidos políticos y con ello, puede determinar cuáles de éstos alcanzan curules en la Cámara y pueden participar en los siguientes comicios y cuáles desaparecerán de la arena electoral.

Bajo esta misma lógica, es importante rescatar que existe una gran diferencia entre la votación total resultante de la elección intermedia de 2003, para Diputados federales; y la votación total resultante de las elecciones de 2000, donde se renovó el Poder Ejecutivo Federal. Para explicar lo anterior es claro que en el 2000 se gestó un “efecto de arrastre” presidencial; fueron elecciones donde se conjuntaron la figura carismática de Vicente Fox y el voto para sacar al PRI de Los Pinos. De este modo, la participación en las urnas fue alta.¹⁸⁴ Empero, en las elecciones intermedias de 2003, se registró una caída en la votación panista, lo

¹⁸⁴ El 63.22% de los ciudadanos en la lista nominal participaron en las urnas. Vid. Cifras del Instituto Federal Electoral, *sistema de consulta de las estadísticas de las elecciones federales de 2000*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/2000_HRE/, consultada el 17 de noviembre de 2008.



cual se sumó al drástico incremento del abstencionismo, dejando a la participación ciudadana en las urnas en el 41% del padrón electoral.¹⁸⁵

De acuerdo con lo anterior, también es claro que el total de votos obtenido en las elecciones intermedias de 1997 fue más elevado que el de las intermedias de 2003. Esto se puede explicar, al recordar que en 1997 el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados y se ponen en práctica reformas que dieron origen a una mayor confianza y equidad en los comicios. Para las elecciones de 2003, ya había transcurrido una Legislatura (LVIII), con Vicente Fox como Presidente, y México había presenciado un escenario novedoso, una nueva dinámica de relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Así, se dio origen a las votaciones del 2003 y con ello a la composición de la Legislatura LIX. El reto era grande, la escasa participación política en las urnas demostraba el desencanto por parte de la ciudadanía. La necesidad de construir acuerdos legislativos era notoria; sin embargo, la construcción de una mayoría legislativa se complicaba más, pues con la disminución de la votación panista, era clara la pérdida de curules de su grupo parlamentario en la Cámara de Diputados. Para constatar lo anterior y abrir la puerta al estudio de la interacción de los grupos parlamentarios, es necesario analizar a detalle la integración de la LIX Legislatura.

4.1.1 Integración de la LIX Legislatura

Una vez tomados en cuenta los resultados electorales que dieron origen a la Legislatura LIX, es imperativa la necesidad de analizar su composición, eligiendo para ello variables como: grupos parlamentarios, entidades federativas, género, edad, nivel de estudios y experiencia legislativa a fin de poder determinar

¹⁸⁵ Cifras del Instituto Federal Electoral, *Estadísticas de las elecciones federales de 2003*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/2003_HRE/, consultada el 17 de noviembre de 2008.



si el número de diputados con base en estas variables, corresponden con el electorado. En este sentido se podrá comprobar si la Legislatura cumple con lo que Hanna Pitkin menciona como representación descriptiva,¹⁸⁶ la cual, es una representación que implica que el representante refleje las características del representado, es la idea de la necesidad de una reproducción de las características sociales, en la composición del órgano legislativo. Sin embargo, Pitkin critica esta visión y establece que: “la representación no tiene que ser definida en términos de semejanza exacta, reflexión o correspondencia.”¹⁸⁷ Por lo tanto, siguiendo a Maurizio Cotta y Robert Dahl, es importante conocer qué proporciones de los integrantes de la Cámara de Diputados reflejan las características sociales del electorado y, por tanto, de los grupos poco integrados; a fin de garantizar estabilidad en la representación.

Para iniciar con esto, es necesario señalar que la Legislatura LIX inició con 496 de 500 legisladores. Los otros cuatro se integraron a la Cámara hasta el 2004, ya que se realizaron elecciones extraordinarias en los distritos VI de Torreón, Coahuila y V de Zamora, Michoacán, generando dos reasignaciones de diputaciones plurinominales.¹⁸⁸ Una vez aclarado esto, es posible analizar la integración inicial de la Cámara. Así, se dará inicio con la composición de acuerdo a las entidades federativas. Esto con el fin de conocer la representación numérica de curules que tiene cada uno de los estados de la República en la Cámara de Diputados y el grupo parlamentario al que pertenecen.

¹⁸⁶ Esta representación refiere a la reproducción total de las características del objeto representado (el electorado). Maurizio Cotta denomina este modelo como la *representación como espejo o representatividad sociológica* y menciona que “se centra...más sobre el efecto de conjunto que sobre el papel de los representantes individuales. Concibe al organismo representativo como un microcosmos que reproduce fielmente las características del cuerpo político” En: Maurizio Cotta, *op. cit.*

¹⁸⁷ Hanna Pitkin, *op. cit.*, p.65

¹⁸⁸ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, [en línea], México, 23 de agosto de 2003, Dirección URL: http://www.trife.gob.mx/comunicacion/social/resumen/resumen/ri_230803.htm, consultada el 28 de mayo de 2008



COMPOSICIÓN POLÍTICA POR ENTIDAD FEDERATIVA LIX LEGISLATURA (inicial)															
ENTIDAD	PRI		PAN		PRD		PVEM		PT		CPPN		TOTAL		
	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	TOT.
Ags.	1	1	2	1		1							3	3	6
B.C.		1	6	2									6	3	9
B.C.S.		2		1	2	1							2	4	6
Campeche	1	3	1	1		1							2	5	7
Chiapas	11	2	1	1		2		1		1			12	7	19
Chih.	6	1	2	3			1						9	4	13
Coahuila	6	1		2							1		6	4	10
Colima	1	1	1	1		1			1				2	4	6
D.F.		8	3	6	27	11		4			1		30	30	60
Durango	5	2		2						1			5	5	10
Gto.	2	1	12	3	1	2		1					15	7	22
Guerrero	6			1	4	3							10	4	14
Hidalgo	7			2									7	2	9
Jalisco	13	5	6	5				2					19	12	31
México	15	8	13	6	6	6	2	2		1		1	36	24	60
Michoacán	2	1	1	5	9	4							12	10	22
Morelos	2		2	2									4	2	6
Nayarit	3	1		1									3	2	5
Nvo. León	10	3	1	3						1			11	7	18
Oaxaca	11	3		2							1		11	6	17
Puebla	10		5	2		1							15	3	18
Querétaro	1	1	3	1				2					4	4	8
Q. Roo	2			2									2	2	4
S.L.P.	3	2	4	1									7	3	10
Sinaloa	7	2	1	1									8	3	11
Sonora	4	2	3	2									7	4	11
Tabasco	6	2		2		1							6	5	11
Tamps.	6	4	2	2		1		1		1			8	9	17
Tlaxcala	2	1		1	1	1							3	3	6
Veracruz	14	3	9	4		2		1			1		23	11	34
Yucatán	3		2	2		1							5	3	8
Zacatecas		1		1	5	1							5	3	8
TOTAL	160	62	80	71	55	40	3	14	0	6	0	5	298	198	496
MR: Diputados por el principio de Mayoría Relativa															
RP: Diputados por el principio de Representación Proporcional															
http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/COMPOSICION_X_ENTIDAD_INICIAL.pdf															

De acuerdo con lo anterior, el PRI obtiene el mayor número de diputados en los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Jalisco, México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. En el caso de Quintana Roo, obtiene igual número de escaños que el PAN, pero los obtiene por el principio de mayoría relativa. Por su parte, el PAN obtiene el mayor número de curules en los



siguientes estados: Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Morelos, Querétaro y Yucatán. En los estados de Colima y San Luis Potosí, obtiene igual número de Diputados que el PRI. Sin embargo, con una curul más por el principio de mayoría relativa. Por último, el PRD obtiene más Diputados en: Baja California Sur, Distrito Federal, Guerrero, Michoacán y Zacatecas.

Ahora que ya se cuenta con un mapeo de los estados de la República por preferencias partidistas, procederé al análisis de la composición de la Cámara de acuerdo con el resto de las variables mencionadas,

En lo que corresponde al sexo de los diputados, el 22.8% de la LIX Legislatura fueron mujeres, las cuales provenían principalmente del grupo parlamentario del PAN. Por su parte, en cuestión de rangos de edad la mayor parte de los diputados tenían entre 40 y 50 años (43.8% del total de la Cámara), la mayoría provenientes del grupo parlamentario del PRI. A este rango de edad le sigue el 27.4% del total de diputados con 51 o más años, en su mayoría elementos del grupo parlamentario del PRI.



Composición de la LIX Legislatura por grupo parlamentario															
Variable	Segmento/tipo	PRI		PAN		PRD		PVEM		PT		CPPN		TOTAL	
		Diputados	%	Diputados	%	Diputados	%	Diputados	%	Diputados	%	Diputados	%	Diputados	%
Sexo	Hombre	187	83.5	106	70.2	70	72.2	12	70.6	6	100	5	100	386	77.2
	Mujer	37	16.5	45	29.8	27	27.8	5	29.4	0	0.0	0	0.0	114	22.8
Edad	21 a 39 años	42	18.8	61	40.4	26	26.8	14	82.4	1	16.7	0	0.0	144	28.8
	40 a 50 años	101	45.1	66	43.7	44	45.4	0	0.0	5	83.3	3	60.0	219	43.8
	51 o más años	81	36.2	24	15.9	27	27.8	3	17.6	0	0.0	2	40.0	137	27.4
Estudios de Bachillerato	No cuenta con estudios	6	2.7	1	0.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	7	1.4
	Si cuenta con estudios	216	96.4	150	99.3	96	99.0	17	100	6	100	5	100	490	98
Estudios de Licenciatura	No cuenta con estudios	19	8.5	5	3.3	7	7.2	1	5.9	0	0.0	0	0.0	32	6.4
	Si cuenta con estudios	203	90.6	146	96.7	89	91.8	16	94.1	6	100	5	100	465	93
Estudios de Posgrado	No cuenta con estudios	171	76.3	93	61.6	75	77.3	15	88.2	5	83.3	4	80.0	363	72.6
	Si cuenta con estudios	51	22.8	58	38.4	21	21.6	2	11.8	1	16.7	1	20.0	134	26.8
Experiencia Legislativa	Como Diputados Locales*	98	43.8	62	41.1	30	30.9	3	17.6	5	83.3	1	20.0	199	39.8
	Como Diputados Federales*	46	20.5	22	14.6	20	20.6	1	5.9	3	50.0	3	60.0	95	19
	Como Senadores de la República*	14	6.3	4	2.6	3	3.1	0	0.0	1	16.7	0	0.0	22	4.4
Experiencia en ejecutivos	Como Presidentes Municipales	61	27.2	20	13.2	14	14.4	0	0.0	2	33.3	0	0.0	97	19.4
	Como Gobernadores	4	1.8	1	0.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	20.0	6	1.2
No dio información sobre su nivel de estudios		2	0.9	0	0.0	1	1.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	0.6
Total		224	100	151	100	97	100	17	100	6	100	5	100	500	100

* Incluyen las suplencias
Fuente: Propia con base a datos de la Cámara de Diputados En: http://siti.diputados.gob.mx/info_diputados.php



Por último, sólo el 22.8% de la Cámara contaba con edades entre los 21 y 39 años, la mayor parte elementos del grupo parlamentario del PAN. Con ello es clara la presencia de diputados y diputadas mayores de 40 años. No obstante, son los grupos parlamentarios del PAN y del PVEM los que más cuentan con legisladores menores de 40 años.

Con base en las edades, resulta interesante realizar el análisis del nivel de escolaridad que tienen los integrantes de la LIX Legislatura. Así, en este rubro es claro que el 98% de la Cámara manifestó contar con estudios de bachillerato; mientras que este porcentaje disminuye cinco puntos al referirse a nivel licenciatura y se reduce a 26.8% al hablar de estudios de posgrado. De acuerdo a estos datos, la LIX Legislatura se encontraba compuesta en su mayoría por diputados que contaban con estudios de licenciatura (93% del total de la Cámara).

Bajo la lógica antes propuesta y una vez obtenida la composición de la Cámara de Diputados de acuerdo a cada una de las variables, es necesario analizar el electorado y obtener las proporciones de acuerdo a las mismas. Así, en septiembre de 2003, el padrón electoral contaba con 65, 688,049 ciudadanos, de los cuales 48.2% eran hombres (31, 691,867 ciudadanos) y 51.8% mujeres (33, 996,182 ciudadanas). En lo que respecta a las edades, del 100% de los ciudadanos, hombres y mujeres en el padrón electoral, el 9.3% tenía entre 18 y 19 años, el 55.4% contaba con edades entre los 20 y 39 años, el 18.1% entre 40 y 49 años y el 17.2% en edades de los 50 a 65 y más años.¹⁸⁹

La información muestra que más de la mitad de la ciudadanía en el padrón electoral son mujeres; a diferencia de la composición de la Cámara Baja, donde sólo el 22.8% son diputadas. En cuestión de las edades, la ciudadanía se

¹⁸⁹ Cifras del IFE. *Registro Nacional de Electores*, [en línea], 10 de Septiembre de 2003, Dirección URL: www.ife.org.mx, en INEGI. *Hombres y Mujeres en México 2004*. México, Octava Edición. 2004



concentra en los grupos de 20 a 39 años. A diferencia de los legisladores, los cuales tienen en su mayoría entre los 40 y 50 años.

Para continuar con el análisis, es preciso señalar que en septiembre de 2003, 64, 328,084 ciudadanos contaban con credencial de elector, de los cuales, al igual que en el padrón electoral, 48.2% eran hombres y 51.8% mujeres.¹⁹⁰ Bajo estas cifras, las entidades federativas con mayor cantidad de ciudadanos en la lista nominal son el Distrito Federal, el Estado de México, Veracruz, Jalisco, Puebla y Guanajuato, por lo tanto son los estados con mayor número de diputados.

En lo concerniente a los niveles de estudio, la información que proporciona el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) son datos obtenidos en el año 2000. Sin embargo permiten tener una aproximación a los niveles educativos con los que contaba la ciudadanía en el año 2003. El siguiente cuadro desglosa dicha información.

Niveles educativos en la población de 15 y más años en México	
Población de 15 y más años	62, 842,638 habitantes
Sin escolaridad	10.2%
Primaria incompleta	18.0%
Primaria completa	19.1%
Secundaria incompleta	5.3%
Secundaria completa	18.9%
Media superior	16.7%
Superior	10.9%
Fuente: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu09&s=est&c=5719	

Como se puede observar, a diferencia de los datos obtenidos en las fichas curriculares de los diputados de la Legislatura LIX, donde el 98% de los

¹⁹⁰ *Idem*



legisladores cuenta con estudios de bachillerato y el 93% con estudios de licenciatura, en el 2000, sólo el 16.7% de la población de 15 y más años contaba con estudios de bachillerato y sólo el 10.9% con estudios de nivel superior.

En este sentido, es claro que no existe representación descriptiva, en cuanto a género, edad y nivel de estudios. Así, se puede señalar que la gran mayoría de los diputados cuenta con un nivel de estudios superior al de la población y también con más edad que la mayoría del electorado, sin olvidar que en su mayoría son hombres, pese a que la mayoría de los electores son mujeres. Esto permite observar que la distancia que existe entre las características que el electorado posee y las características del órgano legislativo, es grande. Esta situación genera la necesidad de fomentar la deliberación y los debates, a fin de tomar en cuenta a toda la población del país y con ello lograr la protección colectiva de los derechos de todos los ciudadanos, incluyendo minorías y grupos vulnerables como los homosexuales, indígenas, discapacitados, etc., en aras de poder determinar y actuar a favor del interés general de la nación.

Por otro lado, y para abrir el análisis de los grupos parlamentarios en particular, es necesario mencionar que una variable importante en la representación la constituye la experiencia legislativa de los diputados. El vínculo entre ésta y la representación política, permite determinar la existencia o no de una Cámara profesionalizada; y no sólo refiere a una Cámara con legisladores que cuenten con niveles académicos altos; sino a que los diputados tengan conocimiento de las actividades y habilidades para legislar en pro del interés general. Sumado a lo anterior, el vínculo entre la experiencia legislativa y la representación política, también se puede explicar a través del monopolio de las candidaturas por parte de los partidos políticos y la imposibilidad de la reelección inmediata. En este sentido, los dos elementos anteriores permiten que los liderazgos parlamentarios y partidistas decidan sobre el desarrollo o freno de las carreras legislativas de los diputados, es decir, estos liderazgos deciden si fomentar la experiencia legislativa en los diputados o frenarla. Con esto, el



legislador que busca continuar con su carrera legislativa, debe atender los intereses de los liderazgos antes señalados.

De este modo, el 39.8% de los diputados de la Legislatura LIX manifestó contar con experiencia legislativa como diputados locales, el 19% como diputados federales y sólo el 4.4% como Senadores de la República. Además el 19.4% señaló haber sido Presidente Municipal y el 1.2% haber sido gobernador.

Bajo las cifras anteriores, el 43.8% de los diputados del PRI contaban con experiencia Legislativa como diputados locales, superando al porcentaje del PRD (30.9%) y del PAN (41.1%), aunque siendo superado por el 83.3% del PT. Por su parte, el 20.6% de los legisladores del grupo parlamentario del PRD manifestó contar con experiencia legislativa como diputados federales. Le sigue el PRI con el 20.5% de sus legisladores y el PAN con el 14.6%. Por su parte el PT vuelve a superar a los partidos con el 50% de sus legisladores, aunque este porcentaje significa 3 legisladores.

En cuestión de experiencia como Senadores de la República, el 6.3% de diputados del PRI tiene ventaja, al igual que al hablar de la experiencia siendo presidentes municipales (27.2%) y gobernadores (1.8%).

Además de lo anterior, a través de estas cifras, también se puede observar que una gran parte de los diputados de la LIX Legislatura fueron diputados locales. Esto se puede explicar mediante la no reelección inmediata de los cargos en el Poder Legislativo. Así, las diputaciones locales pueden fungir como trampolín para llegar a las diputaciones federales y a su vez éstas para llegar a las senadurías, de nuevo a las diputaciones locales e incluso a cargos en el Poder Ejecutivo. En este sentido, se observa que también las presidencias municipales fungen como trampolín para llegar a la Cámara de Diputados. Todos estos cambios se ven explicados más a fondo, mediante la actuación de las cúpulas de los partidos



políticos y los liderazgos al interior de los grupos parlamentarios, tema que abordaré posteriormente.

Así, con base en lo anterior, es claro que en la Cámara de Diputados existe un porcentaje de legisladores que cuenta con experiencia legislativa, es decir, diputados federales que ya ocuparon curules anteriormente, o que fungieron como diputados locales y/o senadores. Esto podría suponer un elevado conocimiento de los procedimientos para legislar. Sin embargo, gracias al monopolio de las candidaturas por parte de los partidos políticos y a la no reelección inmediata de los legisladores, las carreras legislativas y/o políticas de los diputados dependen de los liderazgos partidistas. En este sentido, los legisladores pueden ejercer su cargo a favor de los intereses de las cúpulas partidistas o de los liderazgos de los partidos, quienes determinan las acciones a realizar y decisiones a tomar, a través de los coordinadores de los grupos parlamentarios. Por lo tanto, se ve pervertida la representación política, ya que se puede anular la deliberación y el debate sobre los asuntos importantes para la nación; dejando de lado el interés general y sobreponiendo el interés de una minoría.

De este modo, los legisladores actúan con el fin de continuar en cargos públicos, fuera o dentro del Congreso. Por consiguiente, el empleo de ciertos cargos públicos como trampolines políticos para aspirar a otra posición es una realidad. Esto en conjunto con el control de los legisladores, ejercido por parte de las dirigencias partidistas, quienes deciden si desarrollar o no una carrera legislativa, pueden generar que el tan anhelado interés general de la nación se vea sustituido por los intereses personales, partidistas y/o poderes fácticos. Para abordar estas relaciones con mayor profundidad, es necesario analizar el funcionamiento de los liderazgos partidistas y sus relaciones con los grupos parlamentarios.

4.2 Liderazgos de partido y grupos parlamentarios

Una vez analizada la composición de la Cámara, se hace necesario remitirse a los grupos parlamentarios, ya señalados en el tercer capítulo del presente trabajo. De esta forma, es importante recordar que la Constitución señala que la ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de diputados en la Cámara.¹⁹¹ Así, permite a la Ley Orgánica del Congreso General regir su formación. Bajo esta lógica, la Ley cede a los partidos políticos y a sus estatutos, la capacidad de determinar quién será el coordinador y por tanto el líder de dicho grupo parlamentario. Además, señala que para la formación de un grupo parlamentario se requieren al menos 5 diputados y sólo podrá existir un grupo parlamentario por cada partido que tenga diputados en la Cámara. Para lograr constituir un grupo, la Ley Orgánica del Congreso General obliga al reconocimiento oficial por parte de la Cámara de Diputados al señalar que requieren presentar un “acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de sus integrantes, las normas acordadas por los miembros del Grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los Estatutos del partido político en el que militen; y el nombre del diputado que haya sido designado como Coordinador del grupo parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.”¹⁹² Así, se puede observar lo que la Dra. Luisa Béjar señala “en México, el entramado institucional apuesta sin lugar a dudas a fortalecer al partido, pero sobre todo a sus dirigencias. De entrada, la figura del grupo parlamentario queda así destacada como el principal referente del proceso legislativo, lo que imprime a las Cámaras del Congreso una dinámica tendiente a la alineación y la disciplina partidista. Sin embargo, la deliberación exigida para el arribo a decisiones que puedan ser reputadas como razonables en aras de actuar en el mejor interés de la ciudadanía queda en buena medida relegada.”¹⁹³

¹⁹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 70

¹⁹² Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), artículo 26

¹⁹³ Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso...*, op. cit., p. 167



Tomando en cuenta lo anterior y sumándole el monopolio que los partidos tienen sobre las candidaturas, es claro que los liderazgos en los partidos son una pieza fundamental. Además, genera que el voto al interior de los grupos parlamentarios sea homogéneo; aunque pudiesen presenciar excepciones, cuando al interior del partido existen dos o más corrientes o liderazgos que disputan la dirigencia de dicha institución partidista. Sin embargo, esto no impide que la deliberación al interior de los grupos salga poco a relucir como medio para la resolución de conflictos.

Con base en lo antes expuesto, a continuación se presenta la distribución de curules de acuerdo con sus grupos parlamentarios, durante la Legislatura LIX (2003-2006).

GRUPOS PARLAMENTARIOS (Composición Inicial)											
grupo parlamentario	Mayoría Relativa	%	Circunscripciones					Representación Proporcional	%	Total	%
			1a	2a	3a	4a	5a				
PRI	160	53.7	16	15	13	9	9	62	31.3	222	44.8
PAN	80	26.8	16	16	14	13	12	71	35.9	151	30.4
PRD	55	18.5	4	3	7	13	13	40	20.2	95	19.2
PVEM	3	1.0	3	3	2	3	3	14	7.1	17	3.4
PT	0	0.0	1	2	1	1	1	6	3.0	6	1.2
CPPN	0	0.0	0	1	2	1	1	5	2.5	5	1.0
TOTAL	298	100.0	40	40	39	40	39	198	100.0	496	100.0

Fuente: http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/COMPOSICION_X_GP_INICIAL.pdf

Como se observa y como se ha venido señalando, ningún partido político contó con mayoría absoluta o mayoría calificada. Sin embargo, la primera fuerza en la Cámara, la constituyó el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), con 222 curules, lo que significaba el 44.8% de la Cámara. Por su parte, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), partido del Presidente, se colocaba como la segunda fuerza, con 151 escaños, es decir, el 30.4% de la Cámara. Como tercera fuerza se ubicaba el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con 95 Diputados, lo que significaba el 19.2% de la Cámara.



Siguiendo los datos anteriores, se observa que el PRI fue ganador en 160 distritos electorales federales, el PAN en 80 y el PRD en 55. Así, al serles asignadas las Diputaciones plurinominales, se hace visible que la integración de los grupos parlamentarios, de acuerdo a entidades federativas, cambia. Por lo tanto, el grupo parlamentario del PRI se ve nutrido, principalmente por los siguientes estados: Chiapas, Jalisco, México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz. Por su parte, el grupo parlamentario del PAN es integrado, principalmente por diputados provenientes de: Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Morelos, Querétaro y Yucatán. En los estados de Colima y San Luis Potosí, obtiene igual número de Diputados que el PRI. Sin embargo, con un curul más, por el principio de mayoría relativa. Por último, el grupo parlamentario del PRD obtiene más Diputados de: Baja California Sur, Distrito Federal, Guerrero, Michoacán y Zacatecas.

Al término de la Legislatura los grupos parlamentarios habían sufrido cambios en su composición, situación que deriva de diversos factores. Para ahondar en esto, es importante recordar que, como señalé en el tercer capítulo, la reelección inmediata de Diputados y Senadores, se encuentra prohibida por la Constitución.¹⁹⁴ Éste es un factor clave para entender el cambio o separación del partido por parte de algunos diputados durante su Legislatura. Así, ante la imposibilidad de continuar en la curul, los diputados buscan separarse de sus funciones, a través de licencias y de este modo poder aspirar a otros cargos de elección popular. De igual modo, cuando los diputados en funciones, enfrentan la carencia de incentivos o indicios de mejoras en su futuro político al interior de su partido, buscan el cambio de filiación o incluso su declaración como “independientes”. Esto se entiende a través del monopolio de las candidaturas por parte de los partidos políticos. Esta situación afecta la representación ya que como señalé en el primer capítulo, a través de las campañas y de las elecciones los partidos políticos establecen plataformas electorales y los ciudadanos pueden

¹⁹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 59

decidir cuáles prefieren y a quiénes encomendarles su cumplimiento. En este sentido Pzerworski señala que la plataforma que resulta vencedora se transforma en el “mandato”.¹⁹⁵ Así, aún al hablar de representación con sustitución de mandato, los motivos por los cuales lo sustituyen, muchas veces giran en torno a los antes mencionados (intereses personales) y no en favor del interés general.

Bajo esta misma lógica, los llamados “trapezistas”¹⁹⁶ también se gestan por las diferencias, pugnas, desgastes y victorias, entre liderazgos al interior de los partidos. Ejemplos de cómo incidieron estos factores en la composición inicial y final de la Legislatura LIX, se podrán revisar en los siguientes subtemas, por grupo parlamentario. Sin embargo, primero considero de importancia observar, aunque de manera general, las diferencias que se gestan en el número de diputados que conforman los grupos parlamentarios al inicio y al final de la Legislatura.

GRUPOS PARLAMENTARIOS (Composición Final)											
grupo parlamentario	Mayoría Relativa	%	Circunscripciones					Representación Proporcional	%	Total	%
			1a	2a	3a	4a	5a				
PRI	144	48.0	14	14	13	7	9	57	28.5	201	40.2
PAN	79	26.3	15	15	14	13	12	69	34.5	148	29.6
PRD	56	18.7	4	3	7	13	14	41	20.5	97	19.4
PVEM	3	1.0	3	3	2	3	3	14	7.0	17	3.4
PT	0	0.0	1	2	1	1	1	6	3.0	6	1.2
CPPN	0	0.0	0	1	2	1	1	5	2.5	5	1.0
SP	18	6.0	3	2	1	2	0	8	4.0	26	5.2
TOTAL	300	100.0	40	40	40	40	40	200	100.0	500	100.0

http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/COMPOSICION_X_GP_FINAL.pdf

Antes de empezar a señalar la disminución o aumento de diputados por grupo parlamentario, es necesario recordar que los grupos parlamentarios del PRI y del PRD recibieron modificaciones resultantes de las elecciones extraordinarias en el distrito electoral federal V de Michoacán y en el VI de Coahuila. Por lo tanto, el PRI, que había iniciado con 222 curules, después de las elecciones extraordinarias quedó con 224 y el PRD, que había iniciado con 95, quedó con 97

¹⁹⁵ Adam Pzerworski, *Democracia y...*, op. cit., p. 9

¹⁹⁶ Diputados que en el ejercicio de sus funciones deciden abandonar su bancada, *Vid* Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso...*, op. cit., p. 160



diputados. En este sentido, durante el desarrollo de la Legislatura, el grupo parlamentario del PRI pierde 23 diputados, de los cuales 17 eran de mayoría relativa y 6 de representación proporcional; mientras que el del PAN pierde 3 diputados, 1 de mayoría relativa y 2 de representación proporcional. Por su parte, los grupos parlamentarios del PRD, PVEM, PT y CPPN se mantuvieron con el mismo número de legisladores. Sin embargo, producto de estas modificaciones, los diputados sin partido sumaron 26, de los cuales 18 fueron de mayoría relativa y 8 de representación proporcional; resultado de las salidas de diputados del PRI y del PAN, dejando clara la existencia del trapecismo político, generado por conflictos al interior de los partidos y/o grupos parlamentarios, o por interés personal de los diputados. Bajo estos términos, procederé a señalar los cambios acaecidos, de forma particular, en los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD.

4.2.1 Liderazgos y grupo parlamentario del PRI

Ahora procederé a señalar los cambios importantes en la integración del grupo parlamentario del PRI durante la Legislatura LIX. En julio de 2003 Elba Esther Gordillo le ganó la coordinación del grupo parlamentario del PRI al sonoreense Manlio Fabio Beltrones.¹⁹⁷ Sin embargo, como lo señala Rosa María Mirón Lince, Elba Esther Gordillo, amiga del Presidente Vicente Fox e identificada con su proyecto de gobierno, encabezó un sector del partido proclive a la negociación en materia hacendaria con el ejecutivo federal; aún en contra de la plataforma electoral del PRI en 2003 (opuesta al incremento de gravámenes a la ciudadanía).¹⁹⁸ Cuatro meses después, criticada por su intención de disciplinar a la bancada priísta a favor de la aplicación del Impuesto del Valor Agregado (IVA) a

¹⁹⁷ Representaba al ala nacionalista del PRI, comprometido con el rechazo a la propuesta fiscal del gobierno, haciendo valer los acuerdos de la XVIII Asamblea del partido, en contra del alza de impuestos. *Vid.* Rosa María Mirón Lince, "De la Hegemonía a la oposición: el PRI y su cambio organizativo", en Rosa María Mirón Lince; Ricardo Espinosa Toledo (Coords.), *Partidos Políticos. Nuevos liderazgos y relaciones de autoridad*, México, UAM-AMEP-IIJ-UNAM, 2004, p. 140

¹⁹⁸ Rosa María Mirón Lince, *De la Hegemonía a la oposición...*, *op. cit.*, p. 139

medicinas y alimentos,¹⁹⁹ la diputada Elba Esther Gordillo fue desconocida como coordinadora por gran parte de la bancada, dejando clara la existencia de una fragmentación de liderazgos en el PRI. Por un lado, se encontraba el liderazgo del entonces Presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI, Roberto Madrazo Pintado, y por el otro, Elba Esther Gordillo. En consecuencia con la destitución de ésta como coordinadora, se designó al diputado mexiquense Emilio Chuayffet para ocupar el cargo. Esto generó la solicitud de licencia de los diputados Alfredo del Mazo,²⁰⁰ Miguel Ángel Yunes,²⁰¹ Roberto Campa y Tomás Ruiz González, este último buscando asumir la dirección de la Lotería Nacional.²⁰²

A continuación realizaré un recuento del número de diputados pertenecientes al grupo parlamentario del PRI, que solicitaron licencia, se declararon independientes y posteriormente abandonaron las filas del partido. Esto con el objetivo de analizar el impacto que tuvo la ruptura de liderazgos en el partido y la idea de acceder a nuevos cargos, ante la imposibilidad de la reelección inmediata. El desarrollo de este análisis, sentará las bases para que posteriormente se aborde la representación, desde el sentido de las votaciones en el pleno y la labor legislativa de los representantes.

¹⁹⁹ Ciro Pérez Silva, “Deja Gordillo la secretaría general del PRI; podría postularse a 2006”, [en línea], Periódico La Jornada, México, 20 de septiembre de 2005, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2005/09/20/003n1pol.php>, consultada el 13 de julio de 2008.

²⁰⁰ NOTIMEX, “Conceden licencia a Alfredo del Mazo”, [en línea], Periódico El siglo de Torreón, México, 16 de diciembre de 2009, Dirección URL: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/65226.conceden-licencia-a-alfredo-del-mazo.html>, consultada el 13 de julio de 2008.

²⁰¹ Cámara de Diputados, Boletín 1490, [en línea], comunicación social, México, 05 de enero de 2005, Dirección URL: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/10828>, consultada el 24 de julio de 2008. En enero de 2005, solicitó licencia siendo legislador independiente, para integrarse al gobierno de Vicente Fox. *Vid.*, Enrique Méndez; Roberto Garduño, “Buscan cargos mexiquenses 12 diputados con licencia”, [en línea], Periódico La Jornada, México, 20 de enero de 2006, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2006/01/20/index.php?section=politica&article=009n1pol>, consultada el 24 de julio de 2008.

²⁰² Andrea Becerril; José Antonio Román, “Entre reproches del PRI, deja Tomás Ruiz su curul”, [en línea], Periódico “La Jornada”, México, 15 de julio de 2004, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2004/07/15/010n1pol.php?printver=1&fly=2>, consultada el 24 de julio de 2008.



En octubre de 2003 el diputado José Reyes Baeza Terrazas, solicitó licencia para contender por la gubernatura de Chihuahua, posición que ganó. En marzo de 2004 Elba Esther Gordillo abandona la diputación dejando a su suplente a cargo. En noviembre del mismo año, Miguel Ángel Osorio Chong, solicitó licencia para contender por la gubernatura de Hidalgo, cargo que ganó. En diciembre la diputada Ady García López dejó su curul, entrando su suplente: Federico Madrazo Rojas, hijo Roberto Madrazo Pintado. A fines del mismo mes, el diputado Jesús Vizcarra solicitó licencia, para integrarse al gobierno de Sinaloa y los diputados Jorge Franco Vargas y Héctor Pablo Ramírez Puga, solicitaron licencia para integrarse al círculo del mandatario de Oaxaca, Ulises Ruiz Ortiz.²⁰³

En el 2005, los diputados Eduardo Olmos y Mario Moreno Arcos se separaron de sus cargos junto con sus suplentes. El primero para ser candidato a la presidencia municipal de Torreón, Coahuila,²⁰⁴ cargo que no logra alcanzar; y el segundo para postularse a la presidencia municipal de Chilpancingo, Guerrero, cargo que alcanzó. En el mismo año, Roberto Campa se declaró diputado independiente y renunció a la militancia priísta. Posteriormente solicitó licencia para acoger la candidatura a la Presidencia de la República (2006), por el Partido Nueva Alianza (PANAL), dejando a su suplente en funciones, quien se reincorporaría al PRI.

A principios del 2006 se declaró diputado independiente, el priísta Benjamín Sagahón Medina. De igual forma, el 6 de febrero del mismo año, el diputado Antonio Francisco Astiazarán Gutiérrez solicitó licencia. Posteriormente, al darse a conocer las candidaturas a las elecciones de julio de 2006, se gesta un éxodo, puesto que salen 18 diputados más, de los cuales sólo 14 decidieron mantener su

²⁰³ Enrique Méndez; Roberto Garduño, "Buscan cargos mexiquenses 12 diputados con licencia", [en línea], Periódico La Jornada, México, 20 de enero de 2006, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2006/01/20/index.php?section=politica&article=009n1pol>, consultada el 24 de julio de 2008.

²⁰⁴ Yolanda Ríos, "Buscará la alcaldía de Torreón Eduardo Olmos", [en línea], Periódico El siglo de Torreón, México, 10 de junio de 2005, Dirección URL: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/153301.buscara-la-alcaldia-de-torreon-eduardo-olmos.html>, consultada el 26 de julio de 2008



afiliación al PRI. Estos diputados pertenecían al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y por tanto se encontraban cercanos al liderazgo de Elba Esther Gordillo. Los legisladores partícipes en el éxodo fueron José Ángel Ibáñez Montes, Leticia Gutiérrez Corona, Moisés Jiménez Sánchez, Alfonso Sánchez Hernández, Sonia Rincón Chanona, Alfonso Muñoz Muñoz, Alfonso González Ruiz, Ángel Jesús Aguilar Bueno, Jesús Zúñiga Romero, Evelia Sandoval Urbán, Bernardo Vega Carlos, Óscar Martín Ramos Salinas, Paulino Canul Pacab²⁰⁵ y José Luis Briones Briceño.²⁰⁶ Por su parte, los diputados Guillermo Aréchiga, Martín Carrillo, Alfonso González Ruiz y Laura Reyes Retana, sí renunciaron a su afiliación priísta.²⁰⁷

El 28 de marzo de 2006 el diputado Roberto Vega Galina, se declaró independiente.²⁰⁸ Dos días después el diputado Quintín Vázquez hizo lo propio.²⁰⁹ Así, como ya se señaló, el grupo parlamentario del PRI inició con 222 curules, para después de las elecciones extraordinarias en el distrito electoral federal V de Michoacán y en el VI de Coahuila, subir a 224. Finalmente, posterior a la fragmentación de liderazgos en el partido y su reflejo en la bancada, dicho grupo parlamentario terminó con 201 diputados.

Lo anterior es claro ejemplo de la fractura de liderazgos al interior del partido, un partido que durante su hegemonía, como señalé en el capítulo II del presente trabajo, tenía como líder al Presidente de la República. Así, hasta 1988

²⁰⁵ En julio de 2006 renuncia al PRI, *Vid:* Nayeli Cortés, “PRI expulsa a Gordillo por creación de Panal e injurias”, [en línea], Periódico El Universal, 14 de julio de 2006, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/140547.html>, consultada el 30 de julio de 2008

²⁰⁶ Posteriormente se incorporaría al PANAL

²⁰⁷ Jorge Octavio Ochoa, “Formalizan diputados del SNTE salida de bancada priísta”, [en línea], Periódico El Universal, México, 22 de marzo de 2006, Dirección URL: http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=338128&tabla=notas, consultada el 30 de julio de 2008.

²⁰⁸ Cámara de Diputados, Boletín 2821, [en línea], comunicación social, México, 05 de enero de 2005, Dirección URL: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/7532>, consultada el 30 de julio de 2008.

²⁰⁹ Cámara de Diputados, [en línea], Coordinación general de comunicación social, México, 30 de marzo de 2006, Dirección URL: www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/14571/67079/file/300306.doc, consultada el 30 de julio de 2008.

era posible observar que la combinación entre deliberación y disciplina al interior del Congreso, se ubicaba en el modelo teórico tipo IV²¹⁰ señalado por Luisa Béjar y mencionado en el primer capítulo de la presente investigación. Posteriormente, con la pérdida de las elecciones presidenciales en el 2000, el PRI ya no contaba con un líder que fuese Presidente de la República, por lo que los diferentes liderazgos no tenían a un jefe absoluto, de tal manera que la pugna entre ellos se desencadenó de manera más notoria.

Por otro lado, la solicitud de licencias por parte de los diputados, con el fin de buscar candidaturas o designaciones en otros cargos públicos (sean de elección popular o no), abre la puerta al análisis del candado que significa la imposibilidad de desarrollar carreras legislativas, a través de la reelección inmediata de los diputados y con ello profesionalizar la Cámara y dar continuidad a los trabajos que se desarrollan entre Legislatura y Legislatura.

Así, para continuar con el tema y para entender lo acaecido al interior del grupo parlamentario del PRI, es necesario señalar que el coordinador del grupo parlamentario del PRI es la autoridad en la bancada, aunque de manera formal la Asamblea General sea quien detente dicha autoridad.²¹¹ Es el coordinador quien presenta la agenda legislativa del período ordinario ante la Asamblea General, la cual se constituye de los Diputados pertenecientes al grupo parlamentario del PRI y militantes en dicho partido.²¹² Es el coordinador de la bancada priísta, quien

²¹⁰ En este modelo la deliberación se encuentra ausente y la disciplina se coloca en el grado máximo, así los legisladores votan en el sentido en que las dirigencias o liderazgos partidistas determinan. En: Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso...*, *op. cit.*, p 56

²¹¹ Artículo 9 de las Normas para el funcionamiento interno del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, [en línea], México, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/20040312-I.html>, consultada el 26 de agosto de 2008.

²¹² Artículo 2 de las Normas para el funcionamiento interno del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. [en línea], México, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/20040312-I.html>, consultada el 26 de agosto de 2008.



funge como Presidente de la mesa directiva que preside la Asamblea General, es él quien designa a los diputados que representan al grupo parlamentario y a los titulares de las áreas administrativas. Además, el coordinador convoca a la Asamblea General y le propone las disposiciones reglamentarias de las normas para el funcionamiento del grupo parlamentario.

El coordinador de la bancada priísta constituye un vínculo entre el Partido Político y los legisladores, de tal manera que se le da un lugar en el CEN del partido, como “coordinador de Acción Legislativa”.²¹³ Además, es el líder del grupo parlamentario y como tal, según la Ley Orgánica del Congreso, expresa la voluntad de dicho grupo. En este sentido, el coordinador representa un fuerte liderazgo; sin embargo, es posible que la dirigencia del partido establezca los mecanismos encaminados a que sea favorable a sus intereses.

Para la elección de dicho coordinador, los estatutos del Partido Revolucionario Institucional mencionaban que “los militantes de los grupos parlamentarios del partido definirán la estructura y la organización de la coordinación legislativa y nombrarán al responsable de la misma”.²¹⁴ Sin embargo, como lo señala Béjar, se añadía que el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) expediría la convocatoria con los procedimientos estatutarios asignados por el Consejo Político Nacional (CPN) para este propósito. Así, aunque los legisladores del grupo tengan la última palabra, el CEN del partido decide las reglas para dar trámite al proceso.²¹⁵

Con base en lo anterior y para determinar quién coordinaría la bancada priísta en la LIX Legislatura, el CEN del PRI expidió una convocatoria para la

²¹³ Artículo 87 de los Estatutos del partido en 2001 y artículo 95 de los estatutos de la XIX Asamblea Nacional del PRI

²¹⁴ Artículos 87, 135 y 137 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional puestos en vigor el 12 de diciembre de 2001. Estos fueron consultados en la página de Internet con la siguiente dirección: http://www.pri.org.mx/doc_2001/documentos/4html. En: Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso...*, op. cit., p. 172

²¹⁵ Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso...*, op. cit., p. 160



elección del coordinador de dicha bancada. Así, la convocatoria señalaba que las diputadas y diputados propietarios federales electos del PRI, se reunirían para emitir su voto, previa acreditación. De igual manera, se establecía que quienes aspirasen a coordinar el grupo parlamentario, lo comunicarían por escrito al Presidente del CEN.²¹⁶

Con el fin de ampliar en el tema del fuerte liderazgo que la ley le brinda al coordinador de la bancada, es necesario hacer mención de sus atribuciones:

Atribuciones del coordinador del grupo parlamentario del PRI
a) Ejercer la representación legal del grupo parlamentario
b) Presidir la Asamblea General, el Consejo Consultivo y la Conferencia de Directivos de Comités y Comisiones
c) Presentar a la Asamblea General para aprobación, en su caso, la agenda legislativa del período ordinario
d) Proponer a la Asamblea General la elección de Enlaces de Área, indicando su denominación y funciones inherentes
e) Designar, a nombre del grupo parlamentario, a quienes deban representarlo en órganos o funciones de la Cámara, cuya selección no esté prevista por otra disposición aplicable
f) Integrar grupos de trabajo conformados por diputados y con el apoyo de personal especializado para realizar estudios relacionados con la función legislativa y para la atención de asuntos específicos
g) Dirigir la gestión administrativa del grupo parlamentario con base en los principios de honestidad, transparencia, racionalidad y equidad
h) Presentar a la Asamblea General el informe anual de actividades del grupo parlamentario, así como el Informe de situación financiera
i) Designar a los titulares de las diversas Unidades Administrativas, haciéndolo del conocimiento de la Asamblea General
j) Promover ante los coordinadores de los demás Grupos Parlamentarios los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, con sujeción a las presentes Normas
k) Vigilar que la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, al proponer la integración de las comisiones, así como a sus respectivas mesas directivas, incorpore a los miembros de grupo parlamentario de acuerdo a la proporción que representa en el pleno, basándose en sus antecedentes, perfil profesional y experiencia legislativa
l) Delegar en los Enlaces de Área, las atribuciones que estime pertinentes para dinamizar el

²¹⁶ Cámara de diputados, [en línea], Gaceta Parlamentaria, número 1454-I, México, viernes 12 de marzo de 2004. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/20040312-I.html>, consultada el 21 de agosto de 2008.



trabajo del grupo parlamentario
m) Proponer a la Asamblea General las Normas complementarias que se requieran para el adecuado funcionamiento del grupo parlamentario
n) Designar a uno de los enlaces de área que supla sus ausencias temporales, y
o) Las demás que emanen de las presentes Normas.
<i>Fuente: Normas para el funcionamiento interno del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. En: http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/20040312-I.html</i>

Es claro que a través del método para determinar quien ocupa la coordinación del grupo parlamentario del PRI y las atribuciones de dicha figura, la dirigencia partidista puede influir directamente en las decisiones que se toman. De esta forma, el fuerte liderazgo parlamentario ejercido por el coordinador, permite que el o los liderazgos partidistas determinen acciones y decisiones a seguir, por parte de los diputados que forman parte de este grupo parlamentario. De esta manera, la representación del interés público se sujeta a las decisiones de las dirigencias partidistas e incluso se corre el riesgo de que a través de éstas se sobrepongan los intereses de una minoría, como los intereses de los poderes fácticos y/o electorales del partido.

4.2.2 Liderazgos y grupo parlamentario del PAN

En el caso del grupo parlamentario del PAN, la coordinación se estableció de la siguiente manera: el coordinador parlamentario era el diputado Francisco Javier Barrio Terrazas, el coordinador adjunto era el diputado Germán Martínez Cázares y como subcoordinadores se encontraban los diputados Juan Molinar Horcasitas, Margarita Zavala Gómez del Campo, Juan de Dios Castro Lozano, Elizabeth Yáñez Robles, Pablo Alejo López y José González Morfín. Por otro lado, el Presidente del CEN del PAN era Luis Felipe Bravo Mena.



A diferencia de lo acontecido en el grupo parlamentario del PRI, a lo largo del período de la Legislatura, sólo tres diputados abandonaron la bancada panista. El primero de ellos fue el Diputado Roberto Ruiz Esparza,²¹⁷ quien renunció en septiembre de 2004.

La segunda fue la diputada Tatiana Clouthier, hija de Manuel J. Clouthier, quien abandona la bancada en marzo de 2005, después del ascenso de Manuel Espino Barrientos como Presidente del PAN.²¹⁸ La diputada argumentó "Tristemente veo que nuestro partido no ha mostrado tener un proyecto claro y definido ahora que es gobierno a nivel federal. Vemos al Presidente por un lado, nosotros por otro, parece que se gobierna más con el PRI que con el PAN. El PAN se sacó al priísta que dicen todos llevamos dentro y éste afloró en las prácticas: compra de voluntades, regala o intercambia puestos, amenaza, etcétera".²¹⁹ Además, respecto a la dirigencia nacional del PAN, que recaía en Manuel Espino señaló: "las cabezas del PAN están en dirección contraria de las razones que le dieron origen: la congruencia, la honestidad, la entrega al servicio y a no servirse de los demás ni del poder".²²⁰

Finalmente en septiembre de 2005, Isidro Camarillo Zavala se declaró diputado independiente, separándose de la bancada del PAN por participar, sin la autorización de su partido, como candidato de la Alianza Ciudadana²²¹ por Baja

²¹⁷ Diputados Federales PAN, [en línea], México, 09 de septiembre de 2004, Dirección URL: <http://diputados.pan.org.mx/59/despliega.asp?id=550201>, consultada el 28 de agosto de 2008. Posteriormente sería postulado como candidato del PANAL a la Presidente Municipal de Puebla en las Elecciones de 2007

²¹⁸ "Renuncia al PAN Tatiana Clouthier", [en línea], Periódico El siglo de Torreón, México, 15 de marzo de 2005, Dirección URL: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/138605.renuncia-al-pan-tatiana-clouthier.html>, consultada el 11 de septiembre de 2008.

²¹⁹ Sergio Javier Jiménez, "Deja Clouthier el PAN por pugna con Espino", [en línea], Periódico El Universal, México, 15 de marzo de 2005, Dirección URL: http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=122939&tabla=nacion, consultada el 11 de septiembre de 2008

²²⁰ *Idem*

²²¹ Alianza integrada por el PRI y el PVEM

California Sur a la presidencia municipal de Comundú.²²² Con esto, el grupo parlamentario del PAN se redujo de 151 curules en 2003 a 148 en 2006.

No obstante, resulta interesante observar que tres de los 151 legisladores del PAN solicitaron licencia, la primera fue solicitada por el diputado Juan de Dios Castro, quien se ausentó dos veces, la primera el 13 de septiembre de 2004 y la segunda el 28 de abril de 2005 para retornar a la consejería jurídica de la Presidencia de la República.²²³ Las otras dos licencias fueron solicitadas por los diputados Alejandro Higuera y Francisco Javier Salazar.²²⁴

Con el fin de analizar los liderazgos, al igual que en el caso del grupo parlamentario del PRI, también es importante estudiar cómo se elegían los coordinadores parlamentarios. El grupo parlamentario del PAN se basaba y se basa en el Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los funcionarios públicos de elección postulados por el PAN. De acuerdo con el reglamento vigente en 2003, tomando en cuenta la opinión del grupo y del Comité Ejecutivo Nacional (CEN), el presidente del CEN designa a un coordinador de dicho grupo. De igual forma, cuando el Presidente del Comité figure como funcionario de elección en el grupo, él será el coordinador, salvo que considere conveniente designar a otro miembro para ocupar tal puesto.²²⁵

²²² Cámara de Diputados, Nota 2433, [en línea], comunicación social, México, 12 de septiembre de 2005, Dirección URL: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/001_2005/09_septiembre/12_12/2433_se_separa_del_pan_diputado_isidro_camarillo_zavala_por_participar_en_una_alianza_ciudadana_en_baja_california_sur, consultada el 21 de septiembre de 2008

²²³ Retorna, pues en el 2000, el Presidente Vicente Fox Quesada lo llamó a formar parte de su gabinete como titular de la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República. En “El gabinete de Fox”, [en línea], La Revista Peninsular, México, 24 DE Noviembre de 2000, Dirección URL: <http://www.larevista.com.mx/ed579/info7.htm>, consultada el 21 de septiembre de 2008.

²²⁴ Enrique Méndez; Roberto Garduño, “Buscan cargos mexiquenses 12 diputados con licencia”, [en línea], Periódico La Jornada, México, 20 de enero de 2006, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2006/01/20/index.php?section=politica&article=009n1pol>, consultada el 24 de julio de 2008.

²²⁵ Artículo 2. Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los funcionarios públicos de elección postulados por el PAN. En Cámara de diputados, [en línea], Gaceta Parlamentaria, número 1454-II, México, viernes 12 de marzo de 2004, Dirección URL:



A excepción de la decisión anterior y de acuerdo con el reglamento entonces vigente, las decisiones al interior del grupo parlamentario del PAN se tomarían por mayoría de votos de los asistentes, siendo obligatorias para todos los integrantes; no obstante, es importante rescatar que el coordinador tendría voto de calidad en caso de empate²²⁶ y podría vetar los acuerdos y decisiones que considerase contrarios a los principios, plataformas o directrices generales del partido. Esto previa consulta con el Presidente del CEN.²²⁷

De este modo y para entender más el liderazgo que el coordinador representa, el siguiente cuadro muestra lo estipulado por el artículo 10 del Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los funcionarios públicos de elección postulados por el PAN; en materia de las atribuciones y obligaciones de los coordinadores:

Atribuciones y obligaciones del coordinador del grupo parlamentario del PAN
a) Organizar al grupo para su mejor desempeño.
b) Encargarse de los asuntos administrativos. Al efecto, nombrará un Tesorero, contratará al personal necesario y cuidará del desempeño del mismo.
c) De acuerdo con los criterios generales del Comité respectivo, establecer comunicación con los coordinadores o representantes de otros partidos, así como con funcionarios públicos a fin de promover las actividades y resoluciones pertinentes, debiendo mantener una actitud congruente con la orientación ideológica y doctrinaria del partido, sin comprometer ni la independencia del partido ni la de sus miembros.
d) Planear las actividades de grupo, sobre la base de una distribución equitativa de las tareas, sometiéndolas a la aprobación de sus integrantes.
e) Previa consulta con el Presidente de su respectivo Comité, aprobar las comisiones no reglamentarias o viajes al extranjero de los miembros del grupo, así como la propuesta para la

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/20040312-II.html>, consultada el 28 de septiembre de 2008.

²²⁶ Artículo 3. Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los funcionarios públicos de elección postulados por el PAN. En Cámara de diputados, [en línea], Gaceta Parlamentaria, número 1454-II, México, viernes 12 de marzo de 2004, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/20040312-II.html>, consultada el 28 de septiembre de 2008.

²²⁷ Artículo 10, inciso j). Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los funcionarios públicos de elección postulados por el PAN. En Cámara de diputados, [en línea], Gaceta Parlamentaria, número 1454-II, México, viernes 12 de marzo de 2004, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/20040312-II.html>, consultada el 28 de septiembre de 2008.



designación de integrantes de la Comisión Permanente en el caso de los Legisladores.
f) Presentar ante su respectivo Comité un informe semestral de la labor del grupo en el que se incluya el de la tesorería.
g) Convocar al grupo para llevar a cabo sesiones de trabajo en las que se evaluarán las actividades realizadas cuyas conclusiones constarán por escrito y se turnarán al Comité respectivo. En el caso de ayuntamientos, dicha evaluación se llevará a cabo en forma periódica y tratándose de Congresos, al término de cada periodo de sesiones.
h) Al finalizar su gestión, presentar a su respectivo comité un informe global de la misma y entregar, bajo inventario, los bienes muebles e inmuebles propios del grupo así como los saldos de los fondos de acuerdo con los informes financieros.
i) Nombrar cuantas comisiones sean necesarias para el buen desempeño de las funciones del grupo.
j) Vetar, previa consulta con el Presidente del Comité respectivo, los acuerdos y decisiones que considere contrarios a los Principios, plataformas o directrices generales del partido
<i>Fuente: Artículo 10 del Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los funcionarios públicos de elección postulados por el PAN.</i> <i>En http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/20040312-II.html</i>

Como se puede observar, el coordinador del grupo parlamentario del PAN también es el vínculo entre el partido y dicho grupo. Además cuenta con una clara dependencia de la dirigencia del partido, al ser designado por el presidente del CEN, al estar obligado a tener comunicación constante con él y, al tener derecho a voz, pero no a voto en las sesiones de dicho Comité.²²⁸ Por tanto, el o los liderazgos del partido tienen control, no sólo sobre el coordinador, sino sobre el grupo parlamentario.

²²⁸ Artículo 9. Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los funcionarios públicos de elección postulados por el PAN, en Cámara de diputados, [en línea], Gaceta Parlamentaria, número 1454-II, México, viernes 12 de marzo de 2004, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/20040312-II.html>, consultada el 28 de septiembre de 2008.

4.2.3 Liderazgos y grupo parlamentario del PRD

Es el turno de analizar el grupo parlamentario del PRD, en el cual, a excepción de los dos diputados sumados a las filas de dicho grupo, producto de las elecciones extraordinarias en el distrito electoral federal V de Michoacán y en el VI de Coahuila; no hubo cambios en número. No obstante, se pudieron apreciar varias solicitudes de licencias. Bajo ésta lógica, Amalia García pidió licencia en abril de 2004 para contender por la candidatura de Zacatecas, la cual ganó. De igual manera solicitaron licencia los diputados: Narciso Agúndez, Gilberto Ensástiga, Héctor Miguel Bautista y Rogelio Franco.²²⁹

Por otro lado, el diputado Valentín González Bautista, solicitó licencia con la finalidad de participar en las elecciones del Estado de México, la diputada Jazmín Zepeda Burgos y el diputado Omar Ortega Álvarez, para hacer lo propio en Guerrero, el diputado Francisco Javier Obregón Espinosa, para participar en los comicios en Baja California Sur y Diana Rosalía Bernal Ladrón de Guevara para ser magistrada en la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para entender quienes ejercían los liderazgos presentes en el grupo parlamentario del PRD, es importante observar que Leonel Godoy Rangel era el Presidente interino del partido, ante la renuncia de Rosario Robles²³⁰ y que el entonces diputado, Pablo Gómez Álvarez era el coordinador de dicho grupo. Por lo tanto, el siguiente cuadro muestra las funciones con las que contaba éste último:

²²⁹ Enrique Méndez; Roberto Garduño, "Buscan cargos mexiquenses 12 diputados con licencia", [en línea], Periódico La Jornada, México, 20 de enero de 2006, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2006/01/20/index.php?section=politica&article=009n1pol>, consultada el 24 de julio de 2008.

²³⁰ Alejandro Torres, "Renuncia Robles a la presidencia del PRD", [en línea], Periódico El Universal, México, 10 de agosto de 2003, Dirección URL: http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=163312&tabla=notas, consultada el 07 de octubre de 2008.



Funciones del coordinador general del grupo parlamentario del PRD
a) Las señaladas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
b) Convocar y conducir las reuniones de la Mesa Directiva, de acuerdo con este Reglamento
c) Aplicar y vigilar el cumplimiento de los acuerdos del pleno y de la Mesa Directiva
d) Coordinar, con el auxilio de la Mesa Directiva, la actividad de los diputados y las diputadas durante la sesión plenaria de la Cámara
e) Fungir como vínculo del grupo con las y los coordinadores de los otros grupos parlamentarios de la Cámara
f) Estar en coordinación con el Comité Ejecutivo del Partido
g) Fungir como portavoz del grupo parlamentario, con el apoyo del coordinador o coordinadora de Comunicación Social
h) Representar al grupo parlamentario ante cualquier instancia nacional o internacional
i) Presentar el informe de actividades del grupo en la sesión ordinaria del Consejo Nacional del Partido
j) Presentar semestralmente al pleno un informe de sus actividades, y
k) Las demás que establezca el presente Reglamento y los acuerdos del pleno.
<i>Reglamento interno del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de diputados. En: http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/20040312-III.html</i>

El Reglamento Interno del grupo parlamentario del PRD señalaba que la estructura de dicho grupo, contempla para su funcionamiento, el pleno del grupo, una Mesa directiva, coordinaciones de área y comisiones. El pleno fungiría como el órgano de análisis, discusión y resolución y sesionaría una vez al mes por convocatoria de la Mesa Directiva; sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos o cuando así lo considere el reglamento, de las dos terceras partes de sus integrantes. Además es el órgano encargado de la elección del coordinador de la bancada. Por su parte, la Mesa Directiva del grupo parlamentario del PRD se integrará por un coordinador o coordinadora general, un vicecoordinador o vicecoordinadora general, una Presidencia de Debates del Pleno, doce coordinadores de área y quien ocupe la presidencia o vicepresidencia de la Mesa Directiva de la Cámara y que pertenezca al grupo parlamentario.²³¹

²³¹ Artículos 4, 8 y 13 del Reglamento interno del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de diputados. En: Cámara de diputados, [en línea], Gaceta Parlamentaria, número 1454-III, México, viernes 12 de marzo de 2004, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/20040312-III.html>, consultada el 07 de octubre de 2008.



Con base en las funciones del coordinador del grupo parlamentario, a la estructura antes mencionada y a los estatutos del partido,²³² dicho coordinador funge como el enlace entre el CEN y el grupo parlamentario. Además es quien informa al CEN del partido sobre las labores desempeñadas. De este modo, se permite el liderazgo al interior del grupo parlamentario, pero se restringe por la intervención de los liderazgos de la dirigencia del partido.

Para abordar el tema con mayor profundidad, es necesario realizar una comparación de las facultades, atribuciones, obligaciones y funciones que la ley otorga a los coordinadores de cada uno de los tres grupos parlamentarios. Para dar inicio con ello es necesario señalar que los coordinadores de las bancadas del PRI y del PRD son electos por sus miembros; sin olvidar que existen candados que los vinculan o permiten la influencia del CEN del partido correspondiente. En el caso del PAN, el CEN directamente designa al coordinador, a través de su presidente y tomando en cuenta a los legisladores.

Una vez aclarado lo anterior, es posible observar que los tres coordinadores de los grupos parlamentarios pertenecen al CEN de sus respectivos partidos, garantizando la comunicación entre las dirigencias de los mismos y los coordinadores. Estos últimos también fungen como el enlace con los coordinadores de otras bancadas; además de ser los portavoces de sus respectivos grupos, frente a otras instancias, como funcionarios públicos representantes de otros partidos, etc. De igual modo, los tres coordinadores son los encargados de las actividades de los diputados en la Cámara.

Como se revisó anteriormente, para la organización y desempeño de las actividades en los grupos parlamentarios, incluyendo la elaboración y seguimiento

²³² El Consejo Nacional (CN) contará con senadores y diputados del Congreso de la Unión, elegidos de acuerdo al reglamento interno de cada uno de sus grupos y que sus coordinadores formarán parte del Comité Ejecutivo Nacional (CEN). Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso...*, op. cit., p. 188



de la agenda legislativa, cada coordinador se encuentra rodeado de otros diputados que ejercen ciertos cargos (vice-coordinadores, subcoordinadores o coordinadores de área). El coordinador del grupo parlamentario del PRI propone a los diputados que fungirán como vice-coordinadores y como personal de apoyo para hacer posible las labores del grupo. De igual modo el coordinador del grupo parlamentario del PAN designa a los subcoordinadores quienes conforman comisiones para el desempeño del grupo. Por su parte el coordinador de la bancada perredista forma parte de la Mesa Directiva, cuyos miembros son elegidos por los diputados pertenecientes a dicha bancada.

Por último, es importante resaltar que el coordinador de la bancada priísta fija las posiciones asumidas en votaciones correspondientes a las reformas constitucionales o iniciativas con presumida relevancia para la vida económica, política y social del país. Por su parte, pese a que en el grupo parlamentario del PAN las decisiones se toman con la mayoría de los votos de los legisladores; el coordinador, previa consulta al CEN, puede vetar acuerdos que considere van en contra de los principios del partido.

Como se pudo observar en los tres grupos parlamentarios se encuentra una fuerte dependencia no sólo hacia el coordinador de la bancada, sino que a través de éste, la dependencia vira hacia la dirigencia del partido. Esto permite la existencia de una alta disciplina partidista, la cual muchas veces opaca o incluso nulifica la deliberación y con ello es evidente lo señalado por Luisa Béjar “la maquinaria del partido, en aras de mantener o incrementar sus recursos o su poder de negociación frente a otras fuerzas, buscará imponer su voluntad a los representantes asociados a la fórmula a través de diferentes mecanismos.”²³³ Así, los diputados, al encontrarse sujetos a las decisiones de las dirigencias de los partidos, no pueden desarrollar una carrera legislativa y profesionalizarse como legisladores. Por el contrario, con el afán de continuar ejerciendo un cargo,

²³³ Luisa Béjar, *Representación Parlamentaria y...*, *op. cit.*, p.200



pueden alinearse a los intereses de los liderazgos antes mencionados, y con ello pervertir la idea de un representante político, el cual, lejos de ser un vocero de intereses particulares o de ciertos grupos o gremios, debe representar con libertad, los intereses generales de la ciudadanía.

Además de lo anterior, es importante rescatar que en los tres grupos parlamentarios analizados, varios legisladores se apartaron de su cargo, solicitando licencias, para buscar otros cargos, fuesen de elección popular o no. Esto, como lo he venido mencionando, se puede explicar a través del monopolio de las candidaturas por parte de los partidos políticos y de la imposibilidad de la reelección inmediata. De este modo, no sólo se bloquea la posibilidad de profesionalizar la Cámara; sino que también se resta continuidad a los trabajos legislativos.

Bajo esta lógica y con los cambios antes mencionados, no sólo se altera la composición de los grupos parlamentarios, sino también la composición de las comisiones, que como ya se señalé en el tercer capítulo, son los espacios de deliberación y producción de leyes y por tanto parte fundamental de la representación.

4.3 Comisiones

Ya he analizado cómo la integración, los liderazgos y los cambios que se presentan en los grupos parlamentarios, inciden en la representación del mandato. Ahora es el turno de hacer el análisis a nivel de las comisiones.

Para dar inicio, es necesario recordar que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) establece el funcionamiento de la Cámara de Diputados por comisiones. Dicha ley señala que

las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.²³⁴ De acuerdo con esto, las comisiones son espacios importantes para la representación, ya que en ellos es posible que se geste la deliberación entre las diversas fuerzas políticas que convergen en la Cámara. Debido a las limitaciones de tiempo para el debate en el pleno, es en las comisiones donde se exponen, analizan y se legitiman los argumentos de los representantes. De este modo, en las comisiones se expone la información, la argumentación y los diversos enfoques de las propuestas de ley; permitiendo a los legisladores su intervención en las decisiones públicas.

Tomando en cuenta la variedad de asuntos a tratar durante una Legislatura, y con el fin de que el sistema de comisiones permita el funcionamiento de la Cámara de Diputados y la deliberación más específica; la LOCGEUM señala la existencia de tres tipos de comisiones, las cuales corresponden a: comisiones ordinarias, comisiones de investigación y comisiones especiales. De acuerdo con el artículo 39 de dicha ley, las primeras son permanentes; se conservan de una Legislatura a otra; cumplen funciones de dictamen²³⁵ legislativo, de información y de control evaluatorio en su ramo; su competencia se corresponde en lo general con la otorgada a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, durando hasta el término de la misma. Las segundas, de acuerdo al artículo 41 de la LOCGEUM y al artículo 93 de la Constitución, se constituyen con carácter

²³⁴ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), artículo 39

²³⁵ Dictamen es el documento que emite una Comisión o Comisiones y que propone una resolución o decisión sobre una o varias iniciativas o proposiciones. Para que exista, se requiere que esté firmado por la mayoría de los miembros de la Comisión, que contenga una parte expositiva de las razones en que se funda y que concluya con proposiciones claras y sencillas que puedan ser sometidas a votación (el proyecto de ley, decreto o punto de acuerdo en sí). El dictamen se presenta al Pleno de la Cámara, el que lo discutirá y aprobará o rechazará la determinación propuesta por las Comisiones. En Cámara de Diputados, *Glosario de Términos Parlamentarios de la H. Cámara de Diputados*, [en línea], Dirección URL: http://www3.diputados.gob.mx/index.php/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/g_dictamen, consultada el 18 de octubre de 2008.

transitorio por acuerdo del Pleno y a pedido de una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados, para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados federales o de empresas de participación estatal mayoritaria. Su alcance se limita a hacer del conocimiento del Ejecutivo federal los resultados de sus investigaciones.²³⁶

Por último, con base al artículo 42 de la LOGGEUM, las comisiones especiales se constituyen por determinación del Pleno y se encargan de asuntos específicos. Cuando se crean se establece su objeto, el número de integrantes que las conformarán y el plazo para realizar las actividades que se les encomienden. En el caso de la Cámara de Diputados, cumplido el objeto para el que fueron creadas o, en su defecto, al final de la Legislatura, se extinguen mediante un informe que la Secretaría General dirige a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la que emite la declaración correspondiente.²³⁷

De acuerdo con esta tipología de comisiones, es posible observar la división de trabajo existente en la Cámara, en aras de fomentar el análisis de la información y la claridad en la presentación de la misma, para obtener mejores resultados. Con esto, además de permitir la pluralidad y la generación de ideas, se agiliza el trabajo legislativo, acotando la discusión y votación en el pleno, fomentando el logro de acuerdos y exponiendo las razones que sustentan, justifican y legitiman las decisiones acordadas.

Con base en lo anterior, las comisiones fungen como el tamiz que permite filtrar la información y los asuntos que llegarán al pleno, enriqueciendo o clarificando dicha información a través de la emisión de dictámenes. Así, el

²³⁶ Cámara de Diputados, *Glosario de Términos Parlamentarios de la H. Cámara de Diputados*, [en línea], Dirección URL: http://www3.diputados.gob.mx/index.php/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/f_comision, consultada el 18 de octubre de 2008.

²³⁷ Cámara de Diputados, *Glosario de Términos Parlamentarios de la H. Cámara de Diputados*, [en línea], Dirección URL: http://www3.diputados.gob.mx/index.php/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/f_comision, consultada el 18 de octubre de 2008.

Reglamento Interior del Congreso (RICGEUM) señala que “ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución.”²³⁸ Con esto se coloca un candado al entramado jurídico para garantizar el actuar de las comisiones y con ello permitir el funcionamiento de la Cámara, sin el riesgo de caer en discusiones prolongadas e incluso carentes de análisis, argumentación y sustento en el pleno.

Dada la apertura del sistema de partidos que México presenta y una vez teniendo el panorama de la composición del sistema de comisiones, es necesario empezar a analizar los mecanismos que permiten la integración de las comisiones. Así, se hace importante revisar las dinámicas de interacción que se presentan en la Cámara, entre los diversos partidos políticos y liderazgos que ahí convergen dinámicas que acotadas por algunos eslabones legales, dan origen a la búsqueda de la proporcionalidad en la integración y el reparto de comisiones.

4.3.1 Integración y reparto de comisiones

Una vez analizada la composición de la Cámara de Diputados y al proceder a la integración y reparto de comisiones, es clave entender que como se establece en el artículo 43 de la LOCGEUM, las comisiones ordinarias se integran con un máximo de treinta miembros. Además los diputados tienen permitido pertenecer a hasta tres comisiones, sin computarse su pertenencia a las comisiones de investigación. Teniendo como base esto, es necesario precisar que de acuerdo con la misma Ley y a través de la Junta de Coordinación Política, los coordinadores parlamentarios cuentan con la facultad de decidir la integración de

²³⁸ Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RICGEUM), artículo 60.



las comisiones;²³⁹ sólo considerando como restricción, tomar en cuenta la pluralidad representada en la Cámara, con base en el criterio de proporcionalidad en la integración del Pleno.²⁴⁰

De acuerdo a lo anterior y como bien lo señala Luisa Béjar,²⁴¹ el sistema de comisiones en la Cámara de Diputados, permite que la pertenencia o permanencia de un legislador en una comisión, dependa del liderazgo de la bancada. De este modo las posiciones en las comisiones, corren el riesgo de transformarse en incentivos o premios a la lealtad y/o al apoyo brindado. Con esto la especialización y profesionalización del trabajo en comisiones también se ve afectado; ya que los integrantes, pese a que lo señala la LOGGEUM, podrán no contar con los antecedentes y/o experiencia necesarios para la especialización de la deliberación sobre los temas a tratar.

A pesar del gran margen de acción que la ley confiere a los coordinadores de los grupos parlamentarios, en materia de comisiones, es importante observar, que la relación entre deliberación y disciplina en el Congreso cambió desde 1988.²⁴² En este sentido, la deliberación adquirió mayor peso y la disciplina partidista dejó de estar en el grado máximo. Con esto es posible entender que los partidos políticos cuentan con liderazgos, camarillas y facciones a su interior, lo que genera conflictos y por tanto la necesidad de negociar y de lograr acuerdos intrapartidistas. De esta manera la integración de las comisiones no sólo obedece a los liderazgos de las fracciones, quienes a su vez se encuentran sujetos a las dirigencias partidistas; sino que también obedece a las negociaciones entre la facciones al interior de los partidos.

²³⁹ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOGGEUM), artículo 34, inciso c)

²⁴⁰ *Ibid.* artículo 43, inciso c)

²⁴¹ Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso...*, *op. cit.*, p. 230

²⁴² Cambió del modelo teórico tipo IV propuesto por la Dra. Luisa Béjar, a estar en medio del tipo II y III. En: Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso...*, *op. cit.*, p. 55



En lo que respecta al reparto de las comisiones, resulta difícil señalar bajo qué criterios se realiza. En este sentido, sólo es posible tomar en cuenta que no todas gozan de la misma importancia. Bajo esta lógica, el reparto de algunas, puede determinarse por tradición, ya que se encuentran vinculadas a ciertas propuestas o plataformas de los partidos. También las coyunturas que se presenten, pueden ejercer presión; de tal modo que algunas comisiones que se crean adquieren fuerza e importancia, por lo que los grupos parlamentarios buscan sus dirigencias. Por último, existen comisiones que permiten mayor impacto en las políticas de gobierno y en el manejo de los recursos. De este modo las de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto y Cuenta Pública, Gobernación y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, entre otras; son altamente disputadas por las fuerzas políticas que convergen en la Cámara de Diputados. Por lo regular, el grupo parlamentario, que deviene del partido que también le dio la candidatura al Presidente, busca obtener las dirigencias de éstas.

Con base en lo antes expuesto, es posible analizar la composición de las comisiones que tuvieron lugar durante el ejercicio de la LIX Legislatura. Así, en la tabla siguiente se puede observar que las comisiones de Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores y Medio Ambiente y Recursos Naturales, son las que cuentan con mayor número de integrantes (30 diputados en cada una); mientras que las comisiones de Función Pública, Jurisdiccional y Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, son las que cuentan con menos integrantes (menos de 20 diputados en cada una). De igual modo, la tabla nos permite observar que la composición de las comisiones ordinarias se apegó a las proporciones de la pluralidad presente en la Cámara. Por lo tanto, el grupo parlamentario del PRI ocupó entre el 24.1% y el 51.9% de la integración de cada una de las comisiones ordinarias, ocupando el 44.8% del total de escaños al inicio de la Legislatura.

Por su parte, el grupo parlamentario del PAN ocupó entre el 25% y 35.7% de la integración de cada una de las comisiones ordinarias, teniendo el 30.4% del



total de curules al inicio de la Legislatura. Por último, el PRD ocupó entre 11.5% y el 24% de la integración de cada una de las comisiones ordinarias, contando con el 19.2% de legisladores al inicio de la Legislatura.

Con el fin de ampliar aún más el análisis de la interacción de fuerzas políticas y el reparto de comisiones, es importante observar cómo se conforman las presidencias de las mismas.



INTEGRACIÓN DE LAS COMISIONES ORDINARIAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, EN LA LIX LEGISLATURA (POR GRUPO PARLAMENTARIO)																	
#	Comisión Ordinaria	PRI		PAN		PRD		PVEM		PT		CPPN		SP		TOTAL	
		Dip.	%	Dip.	%	Dip.	%	Dip.	%	Dip.	%	Dip.	%	Dip.	%	Dip.	%
1	Agricultura y Ganadería	14	48.3	9	31.0	5	17.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	3.4	29	100
2	Asuntos Indígenas	12	44.4	7	25.9	6	22.2	1	3.7	0	0.0	0	0.0	1	3.7	27	100
3	Atención a Grupos Vulnerables	10	38.5	8	30.8	6	23.1	1	3.8	0	0.0	0	0.0	1	3.8	26	100
4	Ciencia y Tecnología	11	40.7	9	33.3	6	22.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	3.7	27	100
5	Comunicaciones	13	44.8	9	31.0	5	17.2	1	3.4	0	0.0	1	3.4	0	0.0	29	100
6	Cultura	10	38.5	9	34.6	6	23.1	1	3.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	26	100
7	Defensa Nacional	14	51.9	7	25.9	4	14.8	1	3.7	1	3.7	0	0.0	0	0.0	27	100
8	Desarrollo Metropolitano	11	42.3	9	34.6	6	23.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	26	100
9	Desarrollo Rural	13	46.4	7	25.0	6	21.4	0	0.0	1	3.6	0	0.0	1	3.6	28	100
10	Desarrollo Social	10	35.7	9	32.1	5	17.9	1	3.6	1	3.6	1	3.6	1	3.6	28	100
11	Distrito Federal	7	25.9	9	33.3	6	22.2	2	7.4	0	0.0	0	0.0	3	11.1	27	100
12	Economía	11	39.9	9	32.1	6	21.4	1	3.6	0	0.0	0	0.0	1	3.6	28	100
13	Educación Pública y Servicios Educativos	7	24.1	8	27.6	6	20.7	1	3.4	1	3.4	0	0.0	6	20.7	29	100
14	Energía	12	41.4	8	27.6	5	17.2	2	6.9	1	3.4	1	3.4	0	0.0	29	100
15	Equidad y Género	10	37.0	8	29.6	6	22.2	1	3.7	0	0.0	0	0.0	2	7.4	27	100
16	Fomento Cooperativo y Economía Social	12	41.4	8	27.6	6	20.7	1	3.4	0	0.0	0	0.0	2	6.9	29	100
17	Fortalecimiento al Federalismo	9	36.0	8	32.0	6	24.0	1	4.0	0	0.0	0	0.0	1	4.0	25	100
18	Función Pública	3	30.0	3	30.0	2	20.0	1	10.0	1	10.0	0	0.0	0	0.0	10	100
19	Gobernación	13	44.8	9	31.0	5	17.2	1	3.4	0	0.0	1	3.4	0	0.0	29	100
20	Hacienda y Crédito Público	13	43.3	9	30.0	5	16.7	1	3.3	1	3.3	1	3.3	0	0.0	30	100
21	Jurisdiccional	7	50.0	4	28.6	2	14.3	1	7.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	14	100
22	Justicia y Derechos Humanos	13	46.4	8	28.6	5	17.9	1	3.6	0	0.0	1	3.6	0	0.0	28	100
23	Juventud y Deporte	7	26.9	8	30.8	6	23.1	1	3.8	0	0.0	0	0.0	4	15.4	26	100
24	Marina	11	42.3	8	30.8	5	19.2	1	3.8	0	0.0	0	0.0	1	3.8	26	100
25	Medio Ambiente y Recursos Naturales	12	40.0	10	33.3	6	20.0	2	6.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	30	100
26	Participación Ciudadana	9	33.3	7	25.9	6	22.2	1	3.7	0	0.0	1	3.7	3	11.1	27	100
27	Pesca	11	42.3	8	30.8	5	19.2	1	3.8	0	0.0	0	0.0	1	3.8	26	100
28	Población, Fronteras y Asuntos Migratorios	11	39.3	8	28.6	6	21.4	1	3.6	1	3.6	0	0.0	1	3.6	28	100
29	Presupuesto y Cuenta Pública	9	33.3	8	29.6	5	18.5	2	7.4	1	3.7	1	3.7	1	3.7	27	100
30	Puntos Constitucionales	12	41.4	8	27.6	5	17.2	1	3.4	1	3.4	1	3.4	1	3.4	29	100
31	Radio, Televisión y Cinematografía	12	42.9	8	28.6	6	21.4	1	3.6	1	3.6	0	0.0	0	0.0	28	100
32	Recursos Humanos	12	41.4	9	31.0	6	20.7	1	3.4	0	0.0	0	0.0	1	3.4	29	100
33	Reforma Agraria	10	37.0	8	29.6	6	22.2	1	3.7	0	0.0	0	0.0	2	7.4	27	100
34	Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	7	38.9	5	27.8	3	16.7	1	5.6	1	5.6	1	5.6	0	0.0	18	100
35	Relaciones Exteriores	12	40.0	9	30.0	6	20.0	1	3.3	1	3.3	0	0.0	1	3.3	30	100
36	Salud	11	39.3	10	35.7	6	21.4	1	3.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	28	100
37	Seguridad Pública	11	39.3	9	32.1	4	14.3	1	3.6	0	0.0	1	3.6	2	7.1	28	100
38	Seguridad Social	11	37.9	9	31.0	6	20.7	0	0.0	1	3.4	0	0.0	2	6.9	29	100
39	Trabajo y Previsión Social	13	46.4	7	25.0	6	21.4	1	3.6	0	0.0	0	0.0	1	3.6	28	100
40	Transportes	14	48.3	9	31.0	5	17.2	1	3.4	0	0.0	0	0.0	0	0.0	29	100
41	Turismo	13	44.8	9	31.0	6	20.7	1	3.4	0	0.0	0	0.0	0	0.0	29	100
42	Vivienda	12	46.2	8	30.8	3	11.5	1	3.8	0	0.0	0	0.0	2	7.7	26	100
43	Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	11	37.9	9	31.0	5	17.2	1	3.4	1	3.1	1	3.4	1	3.4	29	100

Fuente: Propia con base en datos de la Cámara de Diputados en: http://siti.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/ORDINARIAS.pdf

4.2.2 Presidencias de las comisiones

Para hablar de las presidencias de las comisiones, hay que tener en claro que la LOGGEUM, en su artículo 43 permite, al proponer la integración de comisiones, que la Junta de Coordinación Política postule a los diputados que se desempeñarán como Presidentes y como secretarios de las mismas. Sin olvidar, que al realizarlo se debe cuidar que la propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que se encuentra representada en el pleno, y se tomen en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.²⁴³

Así, en el caso de la Legislatura LIX, se puede ver que se buscó cumplir con la proporcionalidad de la pluralidad presente en la Cámara, dándole así, el 44.2% de las presidencias de comisiones ordinarias al PRI, el 27.9% de las presidencias del mismo tipo de comisiones al PAN y el 18.6% al PRD.

Distribución de Presidencias de Comisiones y Comités por grupo parlamentario												
Grupo Parlamentario	Ordinaria	%	Especial	%	Bicamaral	%	Investigación	%	Comité	%	Total	%
PRI	19	44.2	11	61.1	0	0	1	20	3	37.5	34	44.2
PAN	12	27.9	4	22.2	1	33.3	2	40	2	25	21	27.3
PRD	8	18.6	2	11.1	1	33.3	1	20	3	37.5	15	19.5
PVEM	2	4.7	1	5.6	0	0	0	0	0	0	3	3.9
PT	1	2.3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1.3
CPPN	1	2.3	0	0	0	0	1	20	0	0	2	2.6
*	0	0	0	0	1	33.3	0	0	0	0	1	1.3
Total	43	100	18	100	3	100	5	100	8	100	77	100

*Corresponde(n) a la(s) Presidencia(s) de Bicamaral Encargada de la Evaluación y el Control de las Acciones Vinculadas con la Seguridad Nacional que aún no se ha(n) designado

Fuente: http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/presidenciasxgp.pdf

Sin embargo, más allá del candado de la integración de las dirigencias tomando en cuenta la proporcionalidad, es clave entender el papel que desempeñan los coordinadores de los grupos parlamentarios. De este modo y como se ha venido viendo, la ley permite que en el pleno se ratifiquen los acuerdos pactados por los líderes de las bancadas y con ello se permite la intervención de las dirigencias partidistas. No obstante, en el caso de la

²⁴³ José Luis Camacho Vargas, *op. cit.*, p. 115



Legislatura LIX, se puede observar la existencia de reacomodos de fuerzas al interior de los partidos y por tanto, la presencia de varios liderazgos, que desatan conflictos en el logro de acuerdos. Ejemplo claro de esto lo constituyen los problemas acaecidos al interior del grupo parlamentario del PRI y señalados anteriormente; conflictos protagonizados por la diputada Elba Esther Gordillo Morales y el entonces Presidente del CEN, Roberto Madrazo Pintado.

La pugna entre los dos liderazgos antes citados, impactó en la integración de las comisiones y en la distribución de las presidencias de las mismas. Así, en diciembre de 2003 de acuerdo a la LOCGEUM,²⁴⁴ el entonces coordinador de la bancada priísta, Emilio Chuayffet, removió a cuatro diputados simpatizantes de Elba Esther Gordillo, de la Comisión de Hacienda y Crédito Público. Por tanto, los diputados Tomás Ruiz, Roberto Campa Cifrián, Baltazar Hinojosa y Abel Echeverría dejaron de pertenecer a dicha comisión, incorporándose a la misma diputados denominados “chuayffetistas”. Es importante rescatar que no se tocó la dirigencia de esta comisión, para sacar al Diputado Francisco Suárez Dávila, ya que, como se vio, la LOCGEUM también permite que las dirigencias de las comisiones sean votadas en el pleno.²⁴⁵

Para marzo de 2004 se gestó otro reacomodo en la integración de las comisiones, producto de la misma pugna. De este modo, el Diputado Francisco Rojas Gutiérrez, fue removido de la Comisión de Presupuesto y se nombró como presidente de la misma, a quien fuese ex secretario de Finanzas en el gobierno de Roberto Madrazo en Tabasco, el Diputado Ángel Buendía. También se proponía remover al Diputado Ángel Aguirre, de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, pero el grupo de diputados de Guerrero defendió al ex gobernador y el pleno aceptó la solicitud de permanencia. Por su parte, en la Comisión

²⁴⁴ El artículo 44 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), señala que: El Coordinador del Grupo Parlamentario al que pertenezcan los diputados miembros de las comisiones podrá solicitar su sustitución temporal o definitiva.

²⁴⁵ “Purgan comisión de elbistas”, [en línea], Periódico El siglo de Torreón, México, 18 de diciembre de 2003, Dirección URL: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/65542.purgan-comision-de-elbistas.html>, consultada el 13 de noviembre de 2008

Jurisdiccional, el Diputado Federico Barbosa sustituyó al Diputado Jorge Romero; en la Comisión de Puntos Constituciones, el Diputado Cuauhtémoc Frías relevó al Diputado Miguel Ángel Yunes, y en la Comisión de Vigilancia, el Diputado Salvador Sánchez ocupó la presidencia en lugar del Diputado José Ángel Ibáñez, tesorero del SNTE y amigo personal de Elba Esther Gordillo.²⁴⁶ Días después se retirarían a más diputados simpatizantes con Elba Esther. Así, con aprobación mayoritaria del pleno cameral, se removió de la Comisión Jurisdiccional a los Diputados Miguel Ángel Yunes y Héctor Gutiérrez de la Garza.²⁴⁷

Por otra parte, son menos los reacomodos en comisiones presididas por el PRD y por el PAN. Esto es claro, pues al interior de ambos grupos parlamentarios no acontece un cisma tan fuerte como el que tuvo lugar en el grupo parlamentario del PRI. Empero, como producto de las negociaciones entre los coordinadores parlamentarios y la correlación de fuerzas al interior de la Cámara de Diputados, también se suscitaron cambios en las presidencias de las comisiones. Así, el diputado Adrián Chávez del PRD, sustituye en abril de 2006 como presidente de la comisión de pesca, al diputado perredista Javier Obregón Espinosa. Por su parte, el diputado del PAN Manuel Enrique Ovalle, presidente de la Comisión de Prospectiva para la Definición del Futuro de México, es sustituido en diciembre de 2005 por el panista, Jaime Del Conde Ugarte.²⁴⁸

De acuerdo con lo anterior, también existieron cambios en las presidencias de las comisiones, removiendo de las mismas a diputados del PAN y sustituyéndolos por diputados del PRD y viceversa. De esta forma en la

²⁴⁶ Roberto Garduño, “Concretan los diputados del PRI purga de elbistas”, [en línea], Periódico La Jornada, México, 13 de marzo de 2004, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2004/03/13/029n1pol.php?origen=politica.php&fly=1>, consultada el 13 de noviembre de 2008

²⁴⁷ Roberto Garduño; Enrique Mendez, “Concluye Chuayffet la *limpia* de elbistas”, [en línea], Periódico La Jornada, México, 24 de marzo de 2004, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2004/03/24/007n1pol.php?origen=politica.php&fly=1>, consultada el 13 de noviembre de 2008

²⁴⁸ Cámara de Diputados, *Histórico de diputados en comisiones*, [en línea], México. Dirección URL: http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/COMISIONESDEDIPS.pdf, consultada el 07 de enero de 2009



presidencia de la comisión de comunicación social, el diputado del PRD José de Jesús Medina Lizalde, es sustituido en febrero de 2006, por la diputada del PAN Patricia Fuentes Flores, quien a su vez fue removida para abrir paso a la también panista diputada Ruth Trinidad Hernández Martínez. De la misma manera, la presidencia de la Comisión de Concordia y Pacificación, fue ocupada hasta septiembre de 2004 por el diputado del PAN Luis Andrés Esteva Melchor, quien en ese año fue sustituido por Bernardino Ramos Iturbe, diputado del PRD. Situación que también tuvo lugar en la presidencia de la comisión de los Festejos del Bicentenario del Natalicio de Benito Juárez, donde el diputado del PAN, Huberto Aldaz Hernández, sustituyó de la presidencia de dicha comisión en octubre de 2005, al diputado del PRD José Luis Naranjo Quintero.²⁴⁹

Es claro que el reacomodo de fuerzas y el entramado institucional que da origen a las presidencias de las comisiones, permite que el trabajo en éstas y por tanto, la representación, se vean afectados. El dejar en manos de los liderazgos de las bancadas y por tanto de los liderazgos partidistas la designación de la composición y dirigencias de las comisiones, permite que el margen de acción de los integrantes de las mismas, sea mínimo e incluso nulo, se fomenta la disciplina partidista e inclusive se corre el riesgo de presenciar la ausencia de los procesos deliberativos y con ello, que las leyes que resulten de dicho trabajo en comisiones, obedezcan a los intereses de las dirigencias y no al interés general de la ciudadanía. De esta forma, en el trabajo en comisiones, primera arena de deliberación, no se permite el correcto análisis y estudio de las iniciativas de ley con el fin de generar un dictamen que represente un acuerdo sólido entre los integrantes de las comisiones, un acuerdo que se nutra durante la discusión en el pleno y que vaya más allá de los intereses de las dirigencias de los partidos, es decir, un acuerdo que realmente represente el interés público.

²⁴⁹ *Idem*



Con lo antes expuesto y sumado a la prohibición de la reelección inmediata de los legisladores, es visible que el logro o avance de una carrera legislativa, es determinado por los líderes de las bancadas y por los líderes de los partidos. Las dirigencias de las comisiones, son sujetas de convertirse en premios y/o castigos a los diputados; quienes dependen de los liderazgos, no sólo para conseguir la presidencia de alguna comisión, sino para continuar en ella. Con este sistema de comisiones como base, es importante revisar lo que sucede en el pleno de la Cámara y cómo esto impacta en la representación de los intereses de la ciudadanía.

CAPÍTULO V

Proceso representativo y aprobación de leyes

Como ya se ha señalado, la Cámara de Diputados, es una de las instituciones del Estado que permite la cristalización de la representación; es decir, de esa relación entre gobernantes (representantes) y gobernados (representados), en la cual, los primeros gobiernan por consenso de los segundos y actúan, o desempeñan sus funciones, de acuerdo al interés general de los representados.²⁵⁰ De este modo, dicha Cámara constituye un órgano asambleario y plural, cuyo propósito consiste en el análisis, discusión y aprobación de las normas que constituyen el sistema jurídico del país.²⁵¹

En la Cámara Baja, a través de los diputados de los diferentes partidos políticos que conforman los grupos parlamentarios, convergen diversas posturas, opiniones, ideologías e intereses, que permiten fraguar el interés general y con ello que las leyes que emanen de dicha institución se dirijan hacia él; es decir, que sirvan al interés colectivo.

Sin embargo y como se ha venido analizando, el entramado legal que determina el funcionamiento de la Cámara, puede ser objeto de diversas críticas e incluso reformas, encaminadas a fomentar la representación política en la elaboración de las leyes. De esta manera, han sido claros los diversos aspectos que obstaculizan la representación política en el proceso legislativo. Ejemplo de esto, fue la concentración de funciones, decisiones y liderazgo en las figuras de los coordinadores parlamentarios, quienes a través de la Junta de Coordinación Política determinan la agenda legislativa. Con esta figura también es factible la intervención de los liderazgos partidistas en la elaboración de la misma agenda.

²⁵⁰ Vid. Mauricio Cotta, *op. cit.*, Adam Pzerworski, *Democracia y...*, *op. cit.*, Hanna Pitkin, *op. cit.*

²⁵¹ Senado de la República, *op. cit.*



En este sentido, los instrumentos legales favorecen la disciplina partidista y fomentan los liderazgos fuertes al interior de los grupos parlamentarios.

Bajo esta lógica, el capítulo anterior nos permitió observar cómo la aplicación de las normas contenidas en dichos instrumentos legales, afianzaron los liderazgos parlamentarios en la Legislatura LIX; así como también permitieron la influencia de las dirigencias partidistas en dichos grupos. Generando con esto el trapecismo político, la solicitud de licencias y por supuesto las pugnas por las presidencias de las comisiones. Así, teniendo como base lo anterior, resulta necesario atender la labor fundamental de los diputados, es decir, el legislar.

El presente capítulo aborda el proceso legislativo en el pleno de la Cámara de Diputados y su vinculación con los intereses y demandas de la ciudadanía. De este modo, analiza los procesos necesarios para la aprobación de las leyes, desde la presentación de las iniciativas, la discusión en el pleno y la secuencia de votación que se gesta. Esto para determinar la influencia que tienen los mecanismos que se llevan a cabo para la elaboración de las leyes, en la representación del interés general; al dificultar u obstaculizar la correcta deliberación y/o fomentar aún más la disciplina partidista.

Por último, el capítulo analiza la relación que existe entre las plataformas políticas, las iniciativas de ley y la votación de los diputados, a fin de poder observar si la representación del interés general prevalece o ésta se ve opacada por los intereses electorales de los partidos políticos, los intereses de los poderes fácticos o intereses de los propios diputados. En este apartado se busca analizar si el grado de la disciplina partidista que se ejerce en la Cámara de Diputados, influyó de manera determinante en las decisiones que se tomaron durante el desempeño de la LIX Legislatura. Esto con el fin de analizar los posibles obstáculos que pudiese encontrar la verdadera representación política en el proceso legislativo.



5.1 Iniciativas y aprobación de ley

Para empezar a abordar la labor legislativa, es necesario precisar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que sólo el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados, pueden presentar iniciativas de ley en materia federal. En este sentido, se reitera que los diputados y senadores son los representantes encargados de proponer, discutir y aprobar las leyes federales. Por lo tanto, la presente investigación se sujeta sólo al proceso que acontece en la Cámara Baja, ya sea que funja como cámara de origen o como cámara revisora, con el objetivo de analizar el vínculo que debe existir entre el trabajo parlamentario (la propuesta, discusión y aprobación de leyes) y los intereses y demandas de la ciudadanía.

Con base en lo anterior, el proceso legislativo, comienza con la propuesta de una iniciativa de ley. De este modo, la iniciativa es un documento que propone reformar, adicionar o derogar disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de una ley ordinaria; o bien crear o abrogar algún ordenamiento jurídico. Las iniciativas deben ser presentadas en las Cámaras del Congreso durante los periodos de sesiones o en la Comisión Permanente durante los recesos, o incluso en periodos extraordinarios si la convocatoria a éstos considera la presentación de alguna o algunas en particular. Las iniciativas deben dirigirse a los secretarios de la Mesa Directiva del órgano en el que se presentan (Cámara de Diputados, Cámara de Senadores o Comisión Permanente), y contienen generalmente: título; fundamento jurídico; exposición de motivos; texto del proyecto de ley o decreto que se propone; y nombre y firma del promovente, que en este caso correspondería a uno o varios diputados.²⁵²

²⁵² Cámara de Diputados, *Glosario de Términos Parlamentarios de la H. Cámara de Diputados*, [en línea], Dirección URL: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/e_iniciativa, consultada el 16 de enero de 2009



Así, una vez aclarado lo anterior, y recordando que en México existen dos Cámaras (una de Diputados y una de Senadores) y que ambas Cámaras pueden fungir como Cámara de origen o Cámara revisora, es necesario precisar que el artículo 72 de la Constitución establece que todos los proyectos de ley o decretos que no sean de resolución exclusiva de alguna de las cámaras, se pondrán a discusión sucesivamente en ambas. Sin olvidar acatar lo estipulado en el inciso A del mismo artículo, el cual establece de manera clara el procedimiento a seguir por el Congreso de la Unión en la mayoría de las reformas o adiciones a las leyes federales.²⁵³ De esta forma el procedimiento legislativo habitual es el siguiente:

- 1) Se presenta la iniciativa de reforma o adición a alguna ley federal en la cámara de origen.
- 2) Se turna a comisiones para su estudio y dictamen.
- 3) Se presenta al pleno camaral el dictamen que deberá de ser aprobado y pasar posteriormente a la cámara revisora.
- 4) La cámara revisora de no tener ninguna observación a la minuta,²⁵⁴ aprobará la reforma o adición a la ley federal.
- 5) La minuta se turnará al Ejecutivo federal, que de no tener ninguna observación, la sanciona y la publica para entrar posteriormente en vigencia.²⁵⁵

Como el inciso lo indica, la labor legislativa comienza con la presentación de la iniciativa. En el caso de que dicha proposición sea emitida por los Congresos de los estados o por el Presidente de la República, pasará automáticamente a comisiones. Por el contrario, si es emitida por uno o varios miembros de la Cámara de Diputados, deberá contar con una mayoría de legisladores para

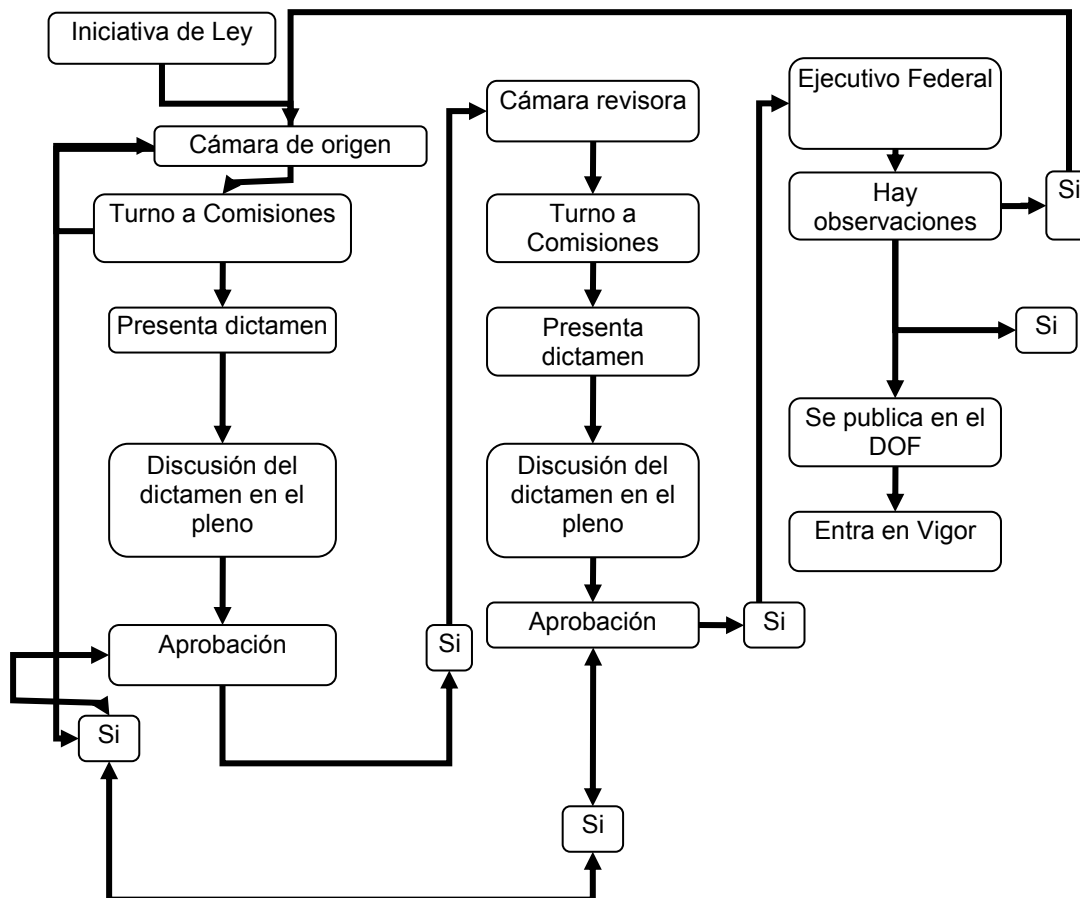
²⁵³ A lo largo del proceso legislativo se pueden presentar varias circunstancias que se encuentran contempladas por el artículo 72 de la Constitución, en el resto de sus incisos. Empero, el inciso A es el que se aplica de manera habitual.

²⁵⁴ Minuta: Documento que contiene el texto exacto del proyecto de ley o decreto aprobado en definitiva, bien por una Cámara y que se remite a la otra para los efectos correspondientes, o bien por las Cámaras del Congreso y que se remite al Ejecutivo para su promulgación. En: Cámara de Diputados, *Glosario de Términos Parlamentarios de la H. Cámara de Diputados*, [en línea], Dirección URL:

http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/h_minuta, consultada el 16 de enero de 2009

²⁵⁵ José Luis Camacho Vargas, *op. cit.*, p. 66

continuar el trámite. Cuando la iniciativa de ley no cuenta con dicha mayoría, es desechada; cuando sí la cumple debe ser turnada, por la Presidencia de la Mesa Directiva de la cámara, a la o las Comisiones correspondientes, para que sea dictaminada.²⁵⁶ Este procedimiento se dispensa sólo cuando dos terceras partes de los legisladores presentes determinan como obvia o urgente la resolución. Sólo bajo estas condiciones la iniciativa pasa a ser discutida y votada por el pleno de la cámara.²⁵⁷ El siguiente diagrama plasma de manera esquemática la manera en que habitualmente se desarrolla el proceso legislativo en México.



Fuente: José Luis Camacho Vargas, *op. cit.*, p. 67

²⁵⁶ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICGEUM), artículo 58

²⁵⁷ *Ibid.* artículo 60

Como es posible observar, el proceso legislativo, además del trabajo en comisiones (las cuales fueron analizadas en el capítulo anterior), incluye al pleno camaral. Esta instancia consolida la naturaleza asamblearia de la Cámara de Diputados, de tal modo que consiste en la reunión en Asamblea de los legisladores, ya sea en el total de los miembros de la cámara o el número establecido como mínimo para la integración del quórum,²⁵⁸ a fin de que los diputados puedan sesionar, deliberar, conocer y decidir sobre los asuntos de su competencia. Así, el pleno es la expresión de la pluralidad existente en la cámara y por tanto, la instancia en donde culmina la deliberación y que ratifica el consenso para la aprobación o rechazo de una ley. En esta instancia se debe ver materializada la representación política. Sin embargo, el tiempo que dura la sesión del pleno camaral es reducido, por lo que según estudios realizados, con el pluralismo político presente en el Congreso la mayoría de los dictámenes que llegan al pleno para su aprobación, la consiguen. De tal manera que son pocos los dictámenes rechazados.²⁵⁹ Esto reitera la importancia del trabajo en comisiones y abre la necesidad de analizar los procedimientos para la discusión de propuestas de ley.

5.1.1 Procedimientos para la discusión de propuestas de ley

Como se observó en el capítulo anterior, en las comisiones se gesta el análisis, la discusión, el debate y los acuerdos sobre una iniciativa de ley, propuesta a la Cámara de Diputados y turnada a la o las comisiones

²⁵⁸ Deviene del latín quórum, del genitivo plural *qui*, el cual se refiere al número de individuos necesarios para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos. Dentro del sistema legislativo mexicano, el quórum es el número mínimo de miembros presentes que se requiere, para que el Congreso General, o cada una de sus cámaras respectivamente, emita resoluciones obligatorias, es decir, para que exista un mínimo de representatividad en las decisiones que se toman es necesario que se reúnan 251 diputados y 65 senadores, respectivamente para abrir sus sesiones. Vid José Luis Camacho Vargas, *op. cit.*, p. 66

²⁵⁹ Vid Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso...*, *op. cit.*, p. 244



correspondientes. En este sentido, es una instancia fundamental en el proceso representativo, ya que materializa una arena de deliberación sobre los asuntos que competen a las iniciativas de ley y que por tanto, son de interés público y federal. Las comisiones toman sus decisiones por mayoría de votos, de tal manera que en caso de existir un empate, se repite la votación, si el empate se mantiene, se hace necesaria una nueva discusión y una nueva votación; y si el resultado persiste, el pleno es el encargado de resolver, escuchando las diversas posiciones.

Así, con los fuertes liderazgos ejercidos por las dirigencias partidistas, a través de los coordinadores de los grupos parlamentarios, el trabajo en comisiones se ve permeado por los arreglos y negociaciones realizados por dichos líderes. En este sentido, la discusión en esta primera instancia, se ve relegada por la disciplina ejercida y por tanto el proceso representativo se ve alterado. Sin embargo, el proceso legislativo no termina aquí, pues en caso de que la iniciativa sea dictaminada por las comisiones, la discusión debe proseguir en el pleno camarl, instancia donde nuevamente se abre la deliberación, aunque limitada por el tiempo que duran la sesiones.

Para abordar el tema de los procedimientos de discusión de los dictámenes en el pleno, es necesario precisar que uno de los elementos que les otorga un fuerte liderazgo a los coordinadores de las bancadas, lo constituye el manejo de la agenda legislativa. Así, con el fin de hacer más eficaces las sesiones del pleno, los coordinadores de los grupos parlamentarios, a través de la Junta de Coordinación política y el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, integran la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos,²⁶⁰ instancia que se encarga de diseñar la agenda legislativa y el orden del día,

²⁶⁰ Las resoluciones de esta conferencia son tomadas por consenso, en caso de que no fuese posible lograrlo, se toman por mayoría absoluta, a través del sistema de voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios. El presidente de la conferencia sólo vota en caso de empate. En: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), artículo 37, número 4.



además de impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos.

Con base en los liderazgos de los grupos parlamentarios y en la capacidad que éstos tienen de determinar la agenda legislativa, la deliberación de los dictámenes en el pleno se ve alterada. Así, se dificulta el acuerdo de coaliciones desde las comisiones ordinarias para darle seguimiento a los dictámenes en el pleno. Además, muchas ocasiones las bancadas optan por no manifestar su posición sobre algunos temas de trascendencia nacional, con el fin de atender sus intereses electorales. De esta forma, asuntos de poca relevancia pueden ser atendidos por el pleno y aquellos que son de gran interés público se pudiesen ver relegados. Aunado a estas dos circunstancias, la participación individual de los legisladores se ve inhibida, fortaleciendo la disciplina y acotando el margen de acción de los representantes populares. Cabe recordar que la ley establece que los asuntos considerados como de urgente u obvia resolución (calificados así por la mayoría de las dos terceras partes de la Cámara) y las llamadas “mociones suspensivas”²⁶¹ son elementos que permitirían a los diputados influir en las discusiones en el pleno. Sin embargo, dada la fuerte disciplina en los grupos parlamentarios, el legislador se vuelve a sujetar al coordinador de la bancada, a fin de que éste sea quien promueva el apoyo al interior del grupo y con los demás diputados. Bajo esta lógica, las dirigencias partidistas intervienen a través de los liderazgos de los coordinadores, generando que los temas a tratar y las decisiones respondan a los intereses de las primeras.

Una vez que un dictamen se abre paso a la deliberación en el pleno camaral, surge una nueva cuestión, pues los diputados tienen el derecho de reservarse artículos, para ser atendidos de manera particular o específica. Esto significa que la discusión en el pleno tiene un formato de “regla abierta”, es decir, los legisladores no se encuentran sujetos a restricciones para incorporar

²⁶¹ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICGEUM), artículo 110.



enmiendas.²⁶² Con esto se generan tres procesos. El primero corresponde a la deliberación de las comisiones para dictaminar la iniciativa, el segundo se gesta en el pleno para la discusión del dictamen y el tercero concluye en la deliberación de los artículos que pudiesen haberse reservado para ser tratados de forma individual. Con esto es claro que la aprobación de una ley requiere de un tiempo considerable.

De esta forma, al hablar del tiempo que requieren las iniciativas para ser aprobadas, es importante destacar que durante la Legislatura LIX, un acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos determinó que las sesiones tendrían una duración de cinco horas y que las bancadas sólo podrían usar la tribuna en una ocasión, con un tiempo de diez minutos, para el desarrollo de la discusión de un dictamen en lo general.²⁶³ Del mismo modo, se estipuló que los coordinadores de los grupos parlamentarios y la Mesa Directiva decidirían el número de oradores y el tiempo que éstos emplearán en su posicionamiento. Por lo tanto, nuevamente se aprecia el fuerte liderazgo de los coordinadores de las bancadas, estableciéndose elementos que fomentan la disciplina y que por tanto, rigen el trabajo legislativo.

Es claro que los elementos que conforman el entramado institucional y que determinan la labor de legislar, fomentan la disciplina partidista, al otorgarle un amplio liderazgo a los coordinadores de los grupos parlamentarios y por tanto a las dirigencias partidistas. Así, éstas pueden decidir sobre los tiempos y las formas en que se desarrollan los procesos deliberativos; favoreciendo la disciplina por encima de la deliberación. De este modo, se fomenta la cohesión en los grupos parlamentarios, se les resta autonomía a los legisladores y con ello las dirigencias pueden promover el trabajo legislativo en pro de sus intereses. Sin embargo, el proceso de la elaboración de leyes, no termina en la discusión, de tal manera que resulta necesario analizar el papel de los coordinadores de las bancadas y del

²⁶² Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso...*, op. cit., p. 251

²⁶³ Acuerdos de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos del 07 de octubre de 2003, artículos 1 y 24.

resto de los legisladores en la votación y aprobación de las leyes. Esto con el objeto de determinar si la disciplina continúa siendo prioridad y si esto desalienta la búsqueda del interés general.

5.1.2 Emisión y secuencia de votación

Es claro que para la aprobación de las leyes, los legisladores expresan su decisión sobre los asuntos públicos. Así, como se ha analizado, después de la discusión el dictamen, se somete a votación. En este proceso se busca que las decisiones individuales de los legisladores o de los grupos parlamentarios, se transformen en decisiones colectivas a la Cámara; o al menos a la mayoría de sus integrantes. De esta forma será necesario el análisis de los tres tipos de votaciones existentes en la Cámara de Diputados: nominales, económicas y por cédula; así como la secuencia que deben seguir las propuestas a ser votadas.

Para que los diputados emitan su decisión a favor o en contra del dictamen discutido, las votaciones pueden ser públicas, en caso de ser del tipo económicas y/o nominales, y en secreto en caso de ser emitidas por cédula.

El primer tipo de votación radica en aquella en que los legisladores levantan la mano para manifestar el sentido de su voto (los que están a favor o en contra). Sin embargo, en los casos en que la diferencia de votos por la afirmativa y la negativa no excede la cantidad de tres, se procede a realizar una votación nominal. Del mismo modo, cualquier miembro de la Cámara, con la anuencia de otros 5 diputados, puede solicitar que el asunto se decida por una votación nominal.

La votación nominal consiste en aquella en que el diputado se identifica y registra por nombre, así como el sentido en que el que emite su voto. En México



hoy se cuenta con un sistema de tablero electrónico, en el cual los legisladores, desde su curul y apretando un botón, determinan el sentido de su voto; el cual aparece posteriormente en el tablero electrónico situado a un costado de la tribuna. Por último, se encuentra la votación por cédula la cual es en secreto, pues se realiza para la elección de personas, como los integrantes de la Comisión Permanente y de la Mesa Directiva. De esta forma, se reparten cédulas con los nombres de quienes buscan ocupar los cargos, los legisladores son llamados por orden alfabético, para depositar su voto en una urna. Al término de la votación, es la Secretaría quien realiza el cómputo e informa los resultados obtenidos. El Presidente de la Cámara es quien emite la declaratoria y señala el trámite a seguir. Al igual que en el caso anterior, hoy en día, con la introducción del sistema de votación electrónica, algunos casos de votación por cédula han sido sustituidos por la votación a través de esta vía.

Para el caso que compete a la aprobación de las leyes, sólo se puede realizar de manera individual y por tanto, del tipo nominal. De este modo, tanto la asamblea como el resto de los ciudadanos podemos conocer el sentido del voto de cada legislador. Este elemento contribuye, por un lado a la transparencia y por el otro a la capacidad que tienen las dirigencias de los partidos a través de los coordinadores de los grupos parlamentarios, de mantener la disciplina partidista.

Como ya se mencionó, en México como en las democracias representativas, la aplicación del principio de mayoría es regla. Por lo tanto, en la Cámara de Diputados las leyes son aprobadas de esta forma. Así, de acuerdo a los lineamientos referentes al quórum, la ley estipula que los dictámenes deben ser aprobados por mayoría (50%+1) de los diputados presentes.²⁶⁴ Bajo esta lógica, es claro que dada la composición de la LIX Legislatura, las negociaciones y acuerdos fueron necesarios. De este modo, la escasez de tiempo durante las

²⁶⁴ En caso de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 135 de la misma ley fundamental, señala que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, deben aprobar las reformas o adiciones, teniendo que ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.



reuniones y el diseño institucional fomentan los niveles altos de disciplina partidista y con ello la priorización de intereses partidistas y/o electorales por encima del interés general de la nación.

Para continuar hablando al respecto, es necesario analizar la secuencia de la votación, ya que cuando es necesaria la elección entre más de tres opciones, los resultados pueden variar dependiendo del modo en que éstas se presentan. Por consiguiente, después de haberse llevado a cabo la discusión en lo general y de haberse aprobado en el mismo sentido, se discuten los artículos reservados en lo particular. La ley establece que una vez que se admite una reforma o adición a uno o varios artículos contenidos en un dictamen, deben ser remitidos a la comisión respectiva, a menos que el trámite sea calificado como de obvia resolución.²⁶⁵ Sin embargo, como lo señala Luisa Béjar, muchas veces no se cuenta con la oportunidad de analizar a profundidad y bajo reflexión el impacto que los ajustes ejercen al dictamen.²⁶⁶ Esta presentación de las opciones influye en los resultados, pues muchas veces los acuerdos pactados en comisiones y con el fin de que el dictamen pase al pleno para su aprobación se ven alterados. En este sentido, los grupos parlamentarios, liderados por su coordinador, buscan que en las discusiones en lo particular predominen sus posiciones.

Bajo la lógica anterior, es probable que el documento que resulte después de la discusión y votación de los artículos reservados difiera de la propuesta original presentada en comisiones, o incluso del dictamen emitido por las mismas. Con esto los intereses partidistas se superponen a los intereses ciudadanos y por tanto la integración de una representación democrática se ve desviada. Así, muchas veces el partido o los partidos que son minoría y con el fin de dejar constancia de su protesta, recurren a lo señalado por la ley, al permitirles emitir el

²⁶⁵ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICGEUM), artículos 124 y 125

²⁶⁶ Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso...*, op. cit., p. 261

llamado voto particular, en el cual expresan su postura al pleno, al ser leído a continuación del dictamen que fue aprobado por la mayoría y votado.²⁶⁷

Como se puede observar, ante la presencia de una Cámara de Diputados multicolor, es decir, integrada por una pluralidad de partidos políticos, el diseño institucional de su funcionamiento, desde la presentación de las iniciativas y hasta la votación de las mismas, por un lado fomenta la influencia de las dirigencias partidistas a través de los grupos parlamentarios, fomenta la disciplina partidista y por el otro obliga a la generación de negociaciones y acuerdos sólidos; que muchas veces se quebrantan bajo las formas en que la secuencia de votación tiene lugar. Para dar continuidad a los procedimientos de aprobación de una ley, el siguiente apartado abordará los trámites restantes para que dicho proceso sea efectivo.

5.1.3 Procedimientos para aprobar una ley

Como ya se mencionó, los grupos parlamentarios y sus liderazgos pueden modificar los dictámenes las veces que sea necesario, con el fin de lograr que sean aprobados por la mayoría en el pleno. En este sentido, en caso de ser una reforma o adición a la Constitución, se requiere mayoría calificada, es decir, dos terceras partes de los integrantes presentes de la Cámara de Diputados y en caso de ser una reforma o adición a una ley federal será mayoría absoluta, que consiste en el 50% + 1 de los miembros presentes de la Cámara.²⁶⁸ Así, los dictámenes son discutidos y votados en forma general y fragmentada (existe la posibilidad de reservarse disposiciones a algunos artículos) y con esto se corre el riesgo de que se presenten inconsistencias en la ley.

²⁶⁷ El único requisito para emitir el voto particular radica en la temporalidad, ya que debe ser presentado por escrito al menos un día antes de la sesión en que se llevará a cabo la discusión.

²⁶⁸ Al hablar de los integrantes presentes, se hace referencia al quórum reglamentario, que determina el mínimo de diputados presentes para iniciar la sesión.



Una vez que la ley ha sido votada por el pleno de la Cámara de origen y aprobada por el mismo, es necesario que pase como minuta a la Cámara revisora, papel que también puede ocupar la Cámara de Diputados. En esta etapa de la aprobación de las leyes, se repite el proceso anterior, ya que es enviada a comisiones, donde se discuten las iniciativas y se emite el dictamen, para luego ser discutido y votado en el pleno camaraal. Aquí pudiesen ocurrir diversos escenarios, los cuales se encuentran planteados por el artículo 72 constitucional, de la siguiente forma:

En el caso de que la Cámara revisora apruebe el proyecto en los términos emitidos por la Cámara de origen, el proyecto deberá ser remitido al Ejecutivo.

Si el dictamen es desechado en su totalidad, por la Cámara revisora, el proyecto deberá regresar a la Cámara de origen, con las observaciones correspondientes. Esta Cámara podrá aprobarlo (por mayoría absoluta de sus miembros presentes), para remitirlo a la Cámara revisora, o desecharlo nuevamente, lo que le impedirá volver a ser presentado en el mismo período de sesiones.

Por otra parte, si la Cámara revisora desechase en parte o modificase el proyecto, éste regresará a la Cámara de origen, donde se discutirán los cambios incorporados, sin poder alterar lo aprobado, en caso de que las modificaciones fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, pasará al Ejecutivo; de lo contrario regresará a la Cámara Revisora, donde por mayoría absoluta de los votos presentes se podrían desechar sus cambios y turnar el proyecto al Ejecutivo; en caso de insistir en los cambios, el proyecto no volverá a presentarse en el período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras lo acuerden por mayoría absoluta y sea turnado al Ejecutivo.

Como se puede observar, para concluir con la aprobación de las leyes, entra el Presidente de la República, ya que para la promulgación de las mismas (una vez que han sido aprobadas por la cámara de origen y la cámara revisora) se requiere del Ejecutivo Federal. En este sentido, en un sistema presidencial y bajo un gobierno sin mayorías, es necesario rescatar la capacidad de realizar observaciones y de vetar el proyecto de ley, que la constitución otorga al Presidente de la República. De este modo, el veto presidencial surge previendo la presencia de una Legislatura adversa al Titular del Poder Ejecutivo Federal, es decir, cuando el partido del Presidente carece de mayoría en las Cámaras, ya sea que exista un gobierno sin mayorías o un gobierno dividido (éste último cuando la mayoría de miembros de la Cámara sea de un partido diferente al del Presidente). Bajo esta premisa, el veto presidencial busca el equilibrio entre los poderes y se fundamenta en los siguientes lineamientos:

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.²⁶⁹

A través del texto constitucional se puede observar que el Ejecutivo cuenta con una gran protección y fuerza. No sólo se le otorga la facultad de ejercer el

²⁶⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 72



veto; sino que también, bajo la división de poderes se le otorga la posibilidad de tener un contrapeso con respecto al Poder Legislativo. De este modo, el dictamen desechado por el Presidente regresa a la Cámara de origen y aquí, la ley señala que se requiere la anuencia de las dos terceras partes de sus miembros, para su aprobación. De la misma manera, una vez aprobada en la Cámara de origen, pasa a la Cámara revisora, donde tiene que cumplir con la misma mayoría, para ser aprobada y regresar al Ejecutivo para su promulgación. Además, es importante resaltar que el veto presidencial no le permite vetar sólo ciertas partes de la ley; sino que únicamente abre la posibilidad a la promulgación o veto total de la ley.

Con la promulgación concluye el proceso de legislar. Así, cualquiera que sea el papel que funja la Cámara de diputados (como Cámara de origen o Cámara revisora), siempre se encuentran presentes los liderazgos de las dirigencias partidistas y de los coordinadores de las bancadas. Liderazgos que permiten que el interés de la nación se vea relegado; no sólo por intereses electorales, sino también por intereses de poderes fácticos que converjan en o con las cúpulas partidistas. De este modo, es necesario que diversos eslabones del diseño institucional de la Cámara sean replanteados, a fin de fomentar la representación política, disminuyendo los niveles de disciplina partidista existentes en los grupos parlamentarios.

A continuación presentaré un análisis, con selección de casos, de la relación entre las plataformas electorales, planteadas por los tres principales partidos políticos (PRI, PAN, PRD) para las elecciones de 2003, el sentido de la votación por grupo parlamentario y las iniciativas de ley aprobadas o no. Así, se podrá apreciar si el mandato elegido por los electores fue sustituido o no, ya sea en pro del interés de la nación o en razón de los intereses partidistas y las pugnas acontecidas entre los liderazgos de los partidos y grupos parlamentarios, analizadas en el capítulo anterior.

5.2 Relación entre iniciativas de ley, plataformas y electores

Como se ha señalado a lo largo de la presente investigación, los partidos políticos cuentan con la función de ser mediadores y de representar las demandas e intereses de la sociedad. Así, con los cambios que sufrió el país desde las últimas décadas del siglo XX, con la alternancia que se vivió en el poder Ejecutivo en el 2000 y con la composición multicolor de la Cámara de Diputados durante la LIX Legislatura, se entró en varios debates acerca de las soluciones a las demandas sociales que en términos de bienestar, la nación reclama. En este sentido, el contexto que enmarca la discusión, se encuentra determinado por el aumento de la migración hacia los Estados Unidos, la presencia de altos niveles de pobreza²⁷⁰ y desempleo, la necesidad de reformas estructurales²⁷¹ en materia hacendaria, energética, laboral y de telecomunicaciones y la falta de acuerdos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Por lo tanto, se sometieron a discusión y aprobación, iniciativas de ley que competen a temas relevantes de interés público. De este modo, el presente trabajo aborda tres dictámenes, resultado de iniciativas dirigidas a reformar cuestiones en materia hacendaria, de telecomunicaciones y desarrollo social.

²⁷⁰ Según un estudio del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con cifras emitidas por el INEGI, de 2000 a 2005 la pobreza tuvo una reducción (de 2004 a 2005 no hubo cambios significativos, aunque se observó un incremento en las cifras puntuales de pobreza). Sin embargo, las cifras todavía continúan mostrando la existencia de niveles considerables de pobreza en el país. Así, de 2000 a 2005 la pobreza patrimonial a nivel nacional se redujo de 53.6 a 47.0 %. La pobreza de capacidades disminuyó de 31.8 a 24.7 % y la pobreza alimentaria se redujo de 24.1 a 18.2%. No obstante, el estudio deja en claro que aunque la reducción ha sido clara, ha sido menor de lo que el país requiere. En: CONEVAL, *El CONEVAL reporta cifras sobre la pobreza en México*, [en línea], México, 01 de octubre de 2006, Dirección URL: <http://www.coneval.gob.mx/contenido/prensa/950.pdf>, consultada el 27 de enero de 2009

²⁷¹ Las reformas estructurales son de gran importancia, ya que constituyen transformaciones o cambios fundamentales, es decir, en la estructura o la base de instituciones en el país. Son modificaciones a las estructuras, para responder a la realidad y con ello lograr un mejor desempeño de la política nacional. Por lo tanto, como resultado de los cambios económicos, políticos y sociales, acaecidos hasta y por el logro de la pluralidad en el Congreso y la alternancia en el Poder Ejecutivo, las reformas estructurales cobraron gran interés, expectativa y atención por la ciudadanía, los medios de comunicación y los actores políticos.



Para entender el sentido de la votación que emiten los diputados de la LIX Legislatura y su relación con el interés de los electores, en cada uno de los temas se retomaron las plataformas electorales de cada partido para las elecciones de diputados federales en 2003. De tal modo que se analizará si las propuestas planteadas y las acciones implementadas por los diputados corresponden. Además de poder determinar si las plataformas electorales responden a una estrategia política o en realidad cuentan con un hilo conductor que permite conjuntar elementos que van en beneficio del interés de la nación y el desarrollo de la sociedad.

La presentación de las plataformas políticas, iniciativas de ley y de las votaciones será por partido político y de acuerdo al orden en que cada uno obtuvo su registro. Para los fines que competen a la presente investigación, se seleccionaron tres dictámenes discutidos por el pleno de la Cámara de Diputados. Los dictámenes fueron seleccionados, acorde a los temas que fueron relevantes y de controversia²⁷², durante el desempeño de la LIX Legislatura (en ausencia de las reformas estructurales). Por lo tanto, dichos dictámenes responden a cuestiones hacendarias, telecomunicaciones y desarrollo social. El primer dictamen es resultado de una iniciativa enviada por el Presidente de la República y de otras cuatro enviadas por diputados del PRI, PAN y PRD. El segundo dictamen, correspondiente a las telecomunicaciones, es resultado de una iniciativa enviada por un diputado del PRI. Por último el tercer dictamen, relativo al desarrollo social, responde a los trabajos de la LVIII Legislatura, en la cámara de senadores, por lo cual en la LIX Legislatura la Cámara de Diputados actuó como cámara revisora.

²⁷² De frente a la presencia de un gobierno sin mayorías y habiendo logrado la alternancia en el Poder Ejecutivo (2000-2006), la agenda en el Congreso incluyó la posibilidad de lograr consensos en cuestiones relativas a la recaudación de impuestos, las telecomunicaciones y el desarrollo social; temas estrechamente vinculados e incluso inmersos en las reformas estructurales. Sin embargo, la interacción de diversos actores como los medios de comunicación, la ciudadanía en general, los poderes fácticos, los intereses de los partidos y actores políticos, generaron gran discusión y polémica, otorgando la respectiva relevancia y controversia a dichos temas.

5.2.1 Plataformas, iniciativa de ley y votación en materia hacendaria

En lo concerniente a las cuestiones hacendarias, tema que fue fundamental durante el desempeño de la LIX Legislatura, resulta necesario analizar las plataformas electorales federales que en esa materia promovieron los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD). Esto, con el objetivo de poder observar si el voto emitido por los diputados en la votación del dictamen seleccionado (que no fue aprobado), corresponde con los puntos establecidos en las plataformas electorales. Con esto será factible determinar si existió sustitución del mandato o no. Además, con el apoyo de los elementos analizados anteriormente, sobre disciplina partidista, liderazgos y deliberación, será posible entender el sentido de los votos emitidos por los grupos parlamentarios. A continuación se presentan las tres tablas correspondientes, donde se señalan los puntos que las plataformas políticas sostuvieron para las elecciones a diputados federales en el 2003.

Plataforma electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en materia Hacendaria	
Temáticas	Características
Sobre la Reforma Hacendaria	<p>Reformar la hacienda pública en cada uno de los rubros de ingreso y de gasto, los límites y condiciones para el endeudamiento, la situación de todos los pasivos, los activos, el patrimonio y la contabilidad gubernamental, distribuyendo expresamente las competencias y potestades entre los diferentes órdenes de gobierno.</p> <p>Procurar que los acuerdos de la Convención Nacional Hacendaria se hagan frente a la sociedad y los factores reales de la producción y el consumo y no únicamente entre partidos políticos y el gobierno. De esta forma los sectores productivos podrán prepararse para asumir sus responsabilidades fiscales sin sorpresas y acordadas en el tiempo, forma y montos de acuerdo a sus capacidades.</p> <p>Establecer las bases que definan el nuevo federalismo de la hacienda pública en la Constitución.</p> <p>Rescatar el concepto histórico de una Convención Nacional Fiscal para llevarlo al de una Convención Nacional de la Hacienda Pública (la capacidad de iniciativa de los Legisladores federales, del Presidente de la República y de los Congresos Estatales debe estar en todo el proceso).</p>
Sobre la Recaudación y los impuestos	<p>Guardar congruencia con los principios constitucionales de equidad y proporcionalidad, a partir de fortalecer los ingresos del gobierno federal principalmente a través de los impuestos directos y del combate efectivo a la</p>



	evasión y la elusión fiscales. Vigilar que el SAT opere de manera eficiente, amplíe la base de contribuyentes, disminuya la evasión y la elusión fiscales y que cumpla con los objetivos de seguridad jurídica del contribuyente y de la recaudación, simplificación administrativa para el fácil cumplimiento de las obligaciones y se reduzca el costo de la propia recaudación de acuerdo con las reformas impulsadas y aprobadas.
Sobre gravar alimentos y medicinas	Rechazar cualquier propuesta de gravar la alimentación de las clases populares y la salud de la población, que tenga como un fin en sí mismo el aumento de la recaudación sin contemplar políticas que fortalezcan la red de protección social.
Fuente: Sandoval de Escurdia, Juan Martín. <i>Las Reformas Estructurales en las plataformas electorales 2003 del PAN, PRD y PRI. Un análisis temático comparativo.</i> Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Social. Cámara de Diputados. LIX Legislatura. En: http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/pdf/DPS-ISS0104.pdf	

Plataforma electoral del Partido Acción Nacional (PAN) en materia Hacendaria	
Temáticas	Características
Sobre la Reforma Hacendaria	Establecer mecanismos compensatorios , tales como transferencias directas. Aumentar las facultades e instrumentos fiscalizadores de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y de la Comisión de Vigilancia de la ASF en la Cámara de Diputados, para que ambas se erijan como verdaderos órganos de control externo del Poder Ejecutivo. Sus facultades fiscalizadoras deben incluir la posibilidad de intervenir directamente en las dependencias, para la revisión periódica de la Cuenta Pública Anual. Ampliar las capacidades e instrumentos fiscalizadores de la Secodam, a fin de que pueda fiscalizar con mayor eficacia a las dependencias en las que se concentra la mayor proporción de los recursos públicos.
Sobre la Recaudación y los impuestos	Aumentar la capacidad financiera del Gobierno mediante el incremento de los ingresos públicos sin aumentar el déficit hacendario. Mejorar la recaudación. Combatir la evasión, establecer mecanismos de control respecto de la eficacia de las autoridades tributarias , y reformar las leyes fiscales para simplificar el pago de impuestos. Reducir las condiciones de excepción o privilegio en el pago de impuestos. La homologación de las tasas.
Sobre gravar alimentos y medicinas	No se expresó nada en la plataforma electoral federal del PAN 2003
Fuente: Sandoval de Escurdia, Juan Martín. <i>Las Reformas Estructurales en las plataformas electorales 2003 del PAN, PRD y PRI. Un análisis temático comparativo.</i> Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Social. Cámara de Diputados. LIX Legislatura. En: http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/pdf/DPS-ISS0104.pdf	

Plataforma electoral del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en materia Hacendaria	
Temáticas	Características
Sobre la Reforma Hacendaria	Impulsar la aprobación de un Programa de Reactivación Económica que abarque una reforma hacendaria , promueva el ahorro nacional, la inversión y el empleo, garantice el crecimiento de la economía, resuelva la crisis agrícola y brinde cobertura a la política social. Promover una reforma hacendaria integral , cuyo objetivo será financiar adecuadamente al Estado en el marco de una clara definición de necesidades de gasto acordes con el interés nacional y popular. La reforma irá encaminada a que nadie evada ni eluda la obligación constitucional de pagar impuestos y a que el presupuesto de egresos atienda las grandes prioridades.
Sobre la Recaudación y los impuestos	Enfocar la administración tributaria a ampliar la base de contribuyentes , así como a garantizar que tanto los grandes consorcios nacionales que gozan de un alto grado de monopolio en la economía mexicana, tales como las empresas extranjeras que operan en México y tributan en el exterior, cumplan de manera estricta con las leyes fiscales. Buscar que el Estado recupere al menos, cinco puntos del Producto Interno Bruto a través de la recaudación . Incrementar las potestades tributarias de las entidades federativas y de los municipios. Eliminar el sistema de consolidación fiscal de los consorcios empresariales. Establecer tasas diferenciales en el Impuesto al Valor Agregado para proteger a las familias de bajos ingresos e introducir elementos de justicia fiscal. Buscar que la reforma fiscal este regida por mecanismos que aseguren la progresividad de los impuestos.
Sobre gravar alimentos y medicinas	No aplicar el IVA en alimentos y medicinas .

Fuente: Sandoval de Escurdia, Juan Martín. *Las Reformas Estructurales en las plataformas electorales 2003 del PAN, PRD y PRI. Un análisis temático comparativo*. Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Social. Cámara de Diputados. LIX Legislatura. En: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/pdf/DPS-ISS0104.pdf>

Como es posible observar, los tres partidos políticos sostienen en sus plataformas, la necesidad de realizar una reforma hacendaria, una reforma que permita fortalecer los ingresos del gobierno federal, a través de la ampliación de la base de los contribuyentes, contando con mayor eficacia de las autoridades tributarias y combatiendo la evasión fiscal, haciendo efectivo el cumplimiento de las leyes fiscales. Sin embargo, existe una diferencia clara entre las plataformas del PRI y el PRD, con respecto a la del PAN; ya que las dos primeras sostienen de manera específica, la no aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en alimentos y medicinas; mientras que la del PAN no hace mención directa del tema, aunque señala como propuesta el homologar las tasas. Este último rubro, aunado



a las negociaciones efectuadas entre el Ejecutivo Federal y una facción de la bancada priísta (bajo el liderazgo de la diputada Elba Esther Gordillo) y a la escasez de acuerdos entre los grupos parlamentarios para la producción de las reformas estructurales necesarias para el país, brindan importancia al análisis del dictamen emitido por la Comisión de Hacienda y Crédito público, respecto a las modificaciones a la ley del Impuesto al Valor Agregado.

De acuerdo con lo anterior, en materia hacendaria, el Presidente de la República emitió dentro de la miscelánea fiscal, el 06 de noviembre de 2003, una iniciativa que contiene reformas a cuestiones en materia del impuesto al valor agregado (IVA). Estas reformas consisten en disminuir la tasa general del gravamen y generalizar su aplicación. De igual forma, se argumentó que con su implementación, se pretenden fortalecer los ingresos del Gobierno Federal y hacer más sencilla la aplicación y administración del impuesto.

Para comprender más la propuesta del Ejecutivo Federal, el dictamen de dicha iniciativa, emitido por la comisión de hacienda y crédito público señaló que ésta consiste en:

- Reducir la tasa general del impuesto del 15% al 10%.
- Derogar la aplicación de la tasa del 0% y de algunas exenciones.
- Eliminar el tratamiento previsto para las actividades que se realicen dentro de la región fronteriza, con motivo de la reducción de la tasa general del impuesto aplicable en todo el país.
- Considerar a la exportación de bienes o servicios, como única actividad que estaría afecta a la tasa del 0% del impuesto al valor agregado.²⁷³

La comisión también recibió otras cuatro iniciativas, provenientes de diputados de los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD. Las cuatro

²⁷³ Cámara de Diputados, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>, consultada el 16 de febrero de 2009

propuestas en torno a reformar, adicionar y derogar disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. En este sentido, el dictamen resultante difería un tanto de la propuesta del Ejecutivo Federal.

La iniciativa emitida por el Presidente de la República señalaba que el Impuesto al Valor Agregado (IVA) no se pagaría en la enajenación de animales, vegetales o productos derivados de los mismos, no industrializados, que realice el productor persona física siempre que se dedique únicamente a esas actividades. No obstante, no se aplicaría lo dispuesto en este párrafo, cuando dicha enajenación se realizase en establecimientos abiertos al público.²⁷⁴ Por lo tanto, se abría el paso a gravar con el IVA los alimentos y las medicinas. Sin embargo, el dictamen emitido por la comisión estipulaba que:

La mayoría de los diputados miembros de esta Comisión no comparte la propuesta para establecer en el impuesto al valor agregado la tasa general a la enajenación de alimentos y medicinas, ya que si bien es cierto que esta actividad representa una importante fuente impositiva para obtener finanzas públicas sanas, también lo es que los alimentos y medicinas deben tener un tratamiento diferente del resto de los bienes. Es por ello que esta Comisión coincide en que, por un lado, se mantenga sin cambios el tratamiento que actualmente prevé la Ley del IVA para la enajenación de los citados productos, y por otro, que se establezca un impuesto de control que permita resolver los graves problemas que provocan las devoluciones en virtud de la tasa del 0%. Lo anterior dotará al conjunto de ambos impuestos de una cobertura más amplia que fortalezca el autocontrol y en consecuencia genere una mejor recaudación, fundamentalmente, por una mayor eficiencia.²⁷⁵

²⁷⁴ Cámara de Diputados, [en línea], Gaceta Parlamentaria, número 1369-I, México, viernes 7 de noviembre de 2003, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2003/nov/20031107-I.html#Miscelanea>, consultada el 16 de febrero de 2009

²⁷⁵ Cámara de Diputados, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>, consultada el 16 de febrero de 2009

Como se puede observar, el dictamen retira el IVA a los alimentos y medicinas. No obstante, sí carga la enajenación de los productos antes citados con un impuesto denominado “de control”, correspondiente a una tasa del 8%, carga que se realizaría de la siguiente manera:

La que dictamina considera adecuada la exención opcional propuesta para los productores personas físicas que enajenen animales, vegetales o productos derivados de los mismos, no industrializados, y siempre que se dediquen únicamente a esas actividades, en cuyo caso el adquirente sustituirá al enajenante en la obligación del pago del impuesto. Sin embargo... este tratamiento no constituye propiamente un exención, ya que sólo tiene como propósito revelar al productor de escasa capacidad administrativa y económica del cumplimiento de obligaciones formales, situando el impuesto en el adquirente, quien tendrá un efecto económico similar al que tendría en el caso de que se le trasladara el impuesto, debido a que debe considerar como impuesto a su cargo el que le hubiera trasladado el productor de no haber optado por estar exento... se incluye el derecho del adquirente para acreditar en el mismo mes de causación el impuesto a su cargo derivado de la adquisición, tal como sucede con los sujetos a quienes se les traslada el impuesto en cualquier otra adquisición, salvo que la enajenación de los bienes adquiridos se lleve a cabo con el público en general... no se trata propiamente de una exención, sino de una inversión de cargas administrativas del productor que opta por este mecanismo con el adquirente.²⁷⁶

Al generarse el nuevo impuesto y dado el desgaste producido por las negociaciones entabladas por los diferentes partidos, dicho dictamen fue rechazado en el pleno. Es preciso señalar que previo a la discusión en el pleno y acorde a la ley, el PRI, PRD, PT y CPPN emitieron un voto particular, para expresar su desacuerdo. De este modo, las votaciones emitidas por la asamblea fueron las siguientes:

²⁷⁶ *Idem*



De la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto por el que se modifica la denominación de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de esta ley (en lo general y en lo particular los artículos no reservados).							
VOTOS	TOTAL	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CPPN
A favor	234	71	150	0	13	0	0
En contra	251	141	1	94	4	6	5
Abstención	4	4					
Quorum	2	2					
Ausente	5	4		1			
Total	496	222	151	95	17	6	5
* Quórum, significa que los diputados pasaron lista de asistencia y no votaron							
Fuente: Votación de acuerdo a la Gaceta parlamentaria en: http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm							

Como se puede observar, acorde a la composición de la Cámara, el PAN requería del consentimiento de otro grupo parlamentario para que el dictamen se aprobara en el pleno. Por lo tanto, como ya se mencionó y como sucedió durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se buscó la alianza entre el PRI y el PAN. Sin embargo, esta vez, el PAN era el partido en el gobierno. De este modo, el Presidente Vicente Fox buscó el apoyo del PRI a través de la coordinadora de la bancada, Elba Esther Gordillo Morales. Sólo bajo estas condiciones, se puede entender la fragmentación que sufrió el voto del PRI. Así, la fragmentación de liderazgos entre el presidente del CEN del partido, Roberto Madrazo y la coordinadora del grupo parlamentario fue clara, los diputados afines a la diputada Elba Esther emitieron su voto a favor del dictamen, esto, aunque bajo otra tasa y con el nombre de otro impuesto, podría significar ir en contra de la plataforma electoral del partido, al estipular la nula posibilidad de gravar alimentos y medicinas con el IVA. De esta forma, además del voto de la coordinadora, dentro de los 70 restantes se encontraban los votos de los diputados Alfredo del Mazo, Miguel Ángel Yunes, Tomás Ruiz González, Roberto Campa Cifrián, Ángel Canul Pacab, entre otros legisladores leales a la coordinadora de la bancada.



Por su parte, dentro de los 141 diputados que votaron en contra destacan Emilio Chuayffet, Manlio Fabio Beltrones, Roberto Vega y Galina, Sami David David, Salvador Sánchez Vázquez, etc. quienes se disciplinaron al liderazgo del presidente del CEN y reprobaron los acuerdos entre Elba Esther Gordillo y el Presidente Vicente Fox, emitiendo su voto de acuerdo a la plataforma, en lo relativo al no gravar con el IVA alimentos y medicinas. Con estos resultados es posible observar las consecuencias de la pérdida de la Presidencia de la República y con ella, la pérdida del líder principal del partido. No obstante, también es reflejo claro de la incapacidad de los legisladores por emitir su voto de manera autónoma, pues se continúan sujetando a los liderazgos presentes en los partidos y en especial al liderazgo que proviene desde la dirigencia del mismo. En este sentido, el resultado fue claro, pues la diputada Elba Esther Gordillo pierde la coordinación del grupo parlamentario y se ve sustituida por Emilio Chuayffet, permitiendo que la disciplina partidista subsista y la influencia del presidente del CEN del partido, sea preponderante.

Siguiendo la misma línea y en correspondencia con la plataforma del partido, la votación emitida por los diputados del PAN (a favor) es casi unánime, con excepción de la diputada Regina Vázquez, quien era la legisladora más joven del grupo parlamentario, al contar con 22 años de edad. De acuerdo con algunos medios, el voto emitido por la diputada Regina Vázquez (electa en el distrito electoral federal XX, con cabecera en Acayucan, Veracruz), respondió a un acuerdo con el Gobernador de Veracruz, Miguel Alemán Velasco, quien se habría comprometido a dejar en libertad al padre de la legisladora, Cirilo Vázquez Lagunas, acusado de la autoría intelectual de cuatro homicidios y preso en el penal de Pacho Viejo, a cambio del voto en contra del dictamen, por parte de la legisladora. Sin embargo, el gobierno de Veracruz rechazó que el Gobernador hubiese realizado negociación alguna con la diputada,²⁷⁷ quien días después

²⁷⁷ Sergio Jiménez; Jorge Teherán, "Acusan a Alemán de coaccionar el voto", [en línea], Periódico el Universal, México, viernes 12 de diciembre del 2003, Dirección URL: http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version_imprimir.html?id_notas=105864&tabla=nacion, consultada el 13 de febrero de 2009.



asegurara que ni el Gobernador ni nadie la presionó para emitir su voto en algún sentido; sostuvo que su decisión fue personal y conciente, pues se encuentra en búsqueda del “mentado bien común”.²⁷⁸

Con lo anterior, se puede observar que la idea de favorecer la iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal y de seguir la disciplina ejercida desde la dirigencia del partido, se sobrepone a cualquier proceso deliberativo que pudiese acontecer. No obstante, en este caso, el mandato no se ve sustituido y el voto de los legisladores panistas se mantiene en la dirección que su plataforma marcaba en el proceso electoral.

Por último, la votación del PRD refleja la unanimidad en el voto de los diputados pertenecientes a la bancada. Se observa nuevamente la disciplina partidista y la congruencia con la plataforma electoral planteada. Sin embargo, no se debe perder de vista que al ser un partido de oposición, el rechazo al dictamen, no precisamente debe reflejar el mantener el mandato emitido por los ciudadanos por salvaguardar el interés general de los mismos. Como oposición, el rechazo puede obedecer a los intereses electorales de las dirigencias y a la diferenciación necesaria de la manera en que el gobierno ejerce el poder. Esto último dado que el dictamen emitido por la comisión de hacienda y crédito público, ya no contemplaba el gravar alimentos y medicinas con el IVA, pero sí el gravarlos con el nuevo impuesto de control.

Cualesquiera que hubiesen sido los motivos de los diputados, para votar en contra o a favor, es clara la necesidad de acuerdos y negociaciones sólidas, es evidente que el funcionamiento de la Cámara de Diputados es muy distinto al modo en que operaba durante el régimen de partido hegemónico. De este modo, el dictamen de las modificaciones a la Ley del Impuesto al Valor Agregado no fue

²⁷⁸ Ernesto, Nuñez, “Sostiene diputada de AN voto contra gravámenes”, [en línea], Periódico Reforma, México, viernes 19 de diciembre del 2003, Dirección URL: [http://www.diputadosfederalespan.org.mx/adjuntos/06\(88\).pdf](http://www.diputadosfederalespan.org.mx/adjuntos/06(88).pdf), consultada el 13 de febrero de 2009.



aprobado por el pleno camaral de los diputados; con ello, se constata la dificultad que existía en la cámara para lograr acuerdos en los temas torales de la nación. México hacía frente a un gobierno sin mayorías, se rompían las reglas no escritas de las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo y se abría paso a presenciar el funcionamiento de la pluralidad.

Con base en lo anterior, es evidente que los teóricos aciertan al señalar que la representación política requiere de la pluralidad; pero también requiere de la deliberación y de la disciplina, sin olvidar que el equilibrio entre ambas es el que permite determinar el interés de la nación y con ello legislar a favor del bienestar de la misma. Para continuar, procederé al análisis de las plataformas electorales relativas a las telecomunicaciones y derivado del mismo, analizaré la llamada “Ley Televisa”, la cual reforma aspectos de las Leyes Federales en la materia y constituye otro tema de gran relevancia en el desempeño de la LIX Legislatura.

5.2.2 Plataformas, iniciativa de ley y votación en materia de telecomunicaciones

Siguiendo la lógica antes expuesta, pero en lo concerniente a las telecomunicaciones, a continuación se presentan dos tablas correspondientes a lo estipulado en las plataformas electorales del PRI y del PRD, en razón de las telecomunicaciones. La tabla que correspondería a la plataforma del PAN fue omitida, ya que al interior de la misma no realizó un posicionamiento definido al respecto de los rubros que se analizan. De este modo, las plataformas que hicieron posicionamientos definidos sobre el tema son las siguientes:

Plataforma electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en materia de Telecomunicaciones	
Temáticas	Características
Sobre las telecomunicaciones	El Estado retomará su papel central en el desarrollo de las telecomunicaciones con el propósito de garantizar su desarrollo, evitar los procesos de monopolización, impedir el mal uso de las concesiones y propiciar la inversión nacional.
Sobre las carreteras	El presupuesto federal expresará anualmente el plan nacional de construcción de carreteras en el país. Los ingresos de peaje serán íntegramente invertidos en mantenimiento y en la construcción de nuevas carreteras y puentes. La construcción de caminos vecinales tendrá prioridad presupuestal de conformidad con un programa nacional multianual en coordinación con las entidades federativas.
Sobre los aeropuertos	Se frenará la privatización de aeropuertos y se revisará la legislación de aviación para promover su desarrollo. El cabotaje aéreo no será autorizado para las compañías extranjeras.
Fuente: Sandoval de Escurdia, Juan Martín. <i>Las Reformas Estructurales en las plataformas electorales 2003 del PAN, PRD y PRI. Un análisis temático comparativo.</i> Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Social. Cámara de Diputados. LIX Legislatura. En: http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/pdf/DPS-ISS0104.pdf	

Plataforma electoral del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en materia de Telecomunicaciones	
Temáticas	Características
Sobre las telecomunicaciones	Establecer un programa multianual de inversión pública en infraestructura en los sectores estratégicos de la economía, particularmente (energéticos y) comunicaciones y transportes.
Sobre las carreteras	Establecer un programa multianual de inversión pública en infraestructura en los sectores estratégicos de la economía, particularmente (energéticos y) comunicaciones y transportes.
Sobre los aeropuertos	Establecer un programa multianual de inversión pública en infraestructura en los sectores estratégicos de la economía, particularmente (energéticos y) comunicaciones y transportes.
Fuente: Sandoval de Escurdia, Juan Martín. <i>Las Reformas Estructurales en las plataformas electorales 2003 del PAN, PRD y PRI. Un análisis temático comparativo.</i> Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Social. Cámara de Diputados. LIX Legislatura. En: http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/pdf/DPS-ISS0104.pdf	

Como se puede observar, lo estipulado por cada uno de los partidos en la materia es escaso. Esto habla de la necesidad de la ciudadanía, de contar con mayor información relativa a las propuestas emitidas por los partidos políticos. Propuestas claras que debiesen ser difundidas a la sociedad, con el fin de que el sufragio que emitan los ciudadanos se encuentre aún más informado y por tanto el mandato que se emita, sea más racional y conciente.



Tomando en cuenta lo anterior y para los fines que el presente estudio determinó, el PRI es el partido que más profundizó en el tema, al señalar que el Estado debiese tener un papel central, en aras de evitar los monopolios y el mal uso de las concesiones, incentivando la inversión nacional. Además, establece que el presupuesto federal expresará anualmente el plan nacional de construcción de carreteras en el país. Por su parte, el PRD sólo señala la idea de invertir recursos del erario en infraestructura en los sectores estratégicos de la economía, haciendo referencia a las comunicaciones y los transportes. Así, en lo que compete al presente estudio, sólo se analizará lo relativo a las telecomunicaciones, para lo cual se tomará un dictamen (que sería posteriormente aprobado) relativo a modificaciones en las leyes vinculadas con la materia.

Al hablar de telecomunicaciones y de las iniciativas aprobadas por la LIX Legislatura, es necesario hablar de la conocida y controvertida “Ley Televisa”. Esta ley consiste en una serie de modificaciones a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión. Para poder entender más su contenido es necesario analizar el dictamen que emitieron las comisiones unidas de comunicaciones, y de radio, televisión y cinematografía.

Las comisiones antes citadas dictaminaron una iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, propuesta por el diputado Miguel Lucero Palma, integrante del grupo parlamentario del PRI, el 22 de noviembre de 2005. En este sentido, es importante mencionar algunas de las modificaciones que el dictamen en sentido favorable señala:

La reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones establece que la Comisión Federal de Telecomunicaciones asume algunas de las atribuciones y facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en materia de regulación de los servicios de radio y televisión abierta. Dicha comisión consiste



en un órgano desconcentrado de la Secretaría.²⁷⁹ Por su parte, la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión incluía una modificación a la asignación de concesiones, al establecer el mecanismo de subasta pública para el otorgamiento de las mismas. Sin embargo, la vigencia de las concesiones tendría que ser de 20 años y el refrendo de las concesiones era casi automático, pues tendrían preferencia los concesionarios anteriores.²⁸⁰ Además se establece que en el Registro Federal de Telecomunicaciones se deben inscribir los datos de los concesionarios y permisionarios de servicios de radiodifusión.

Para profundizar aún más en lo controvertido de la ley, se hace necesario revisar la votación del dictamen en el pleno, la cual determinó la aprobación del mismo tanto en lo general como en lo particular, por unanimidad. De este modo, las cifras emitidas fueron las siguientes:

De las Comisiones Unidas de Comunicaciones, y de Radio, Televisión y Cinematografía, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión (en lo general y en lo particular).								
VOTOS	TOTAL	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CPPN	INDEPENDIENTE
A favor	327	161	95	51	12	2	4	2
En contra	0	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	0	0	0	0	0	0	0	0
Quórum	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	172	61	53	46	5	4	1	2
Total	499	222	148	97	17	6	5	4
* Quórum, significa que los diputados pasaron lista de asistencia y no votaron								
Fuente: Votación de acuerdo a la Gaceta parlamentaria en: http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm								

²⁷⁹ Dictamen de proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Artículos 9-A, 9-B, 9-C, 9-D y 9-E. En: Cámara de diputados, [en línea], Gaceta Parlamentaria, México, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, consultada el 01 de marzo de 2009

²⁸⁰ Dictamen de proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión. Artículos 16, 17, 17-A, 17-B, 17-C, 17-D, 17-E, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I, 17-J. En: Cámara de diputados, [en línea], Gaceta Parlamentaria, México, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, consultada el 01 de marzo de 2009



Así, la ley generó controversias, pues como se pudo observar le otorga a los concesionarios de televisión y radio, el uso del espectro digital de frecuencias, libre de todo cargo. Así, el refrendo de la concesión y el uso de un bien público, y por lo tanto perteneciente al Estado Mexicano, fue cedido a intereses privados. En este sentido, la idea de responder a los cambios políticos y sociales y de elevar la calidad de la democracia, a través de una reforma al marco legal para los medios de comunicación se vio desplazada. Era necesario evitar la discrecionalidad con que el Estado otorgaba las concesiones, regular la rendición de cuentas por parte del gobierno y de los partidos, en materia de gastos en publicidad para incidir en la opinión pública a favor de sus intereses y la regulación de la correspondencia social de la programación. Sin embargo, la “Ley Televisa”²⁸¹ permitía que a través de las subastas públicas, las nuevas licencias fuesen otorgadas a quienes ofreciesen más dinero, que las concesiones fuesen por 20 años y que el refrendo de las mismas fuese automático. Además, no se establecían mecanismos claros para garantizar el cumplimiento del derecho constitucional de las comunidades indígenas a tener acceso a concesiones o permisos de radio y televisión.

Bajo el entendido de las consecuencias antes mencionadas, la votación unánime por parte de los tres partidos, a favor de la ley, podría significar la correcta deliberación y logro de acuerdos en pro del interés colectivo. Sin embargo, dados los lineamientos que la ley establece en su aplicación, considero que lejos de favorecer el desempeño de la Legislatura, denota la incapacidad de los diputados para hacerle frente a los medios de comunicación y, por tanto, al duopolio existente en materia televisiva (Televisa y T.V. Azteca). En este sentido, los legisladores sobreponen los intereses electorales de los partidos al interés general de la nación. De este modo, es posible observar que el PRI sostenía en su

²⁸¹ Esta ley fue ratificada por el Senado en 2006. Sin embargo, en mayo del mismo año, un grupo de senadores presentó una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Así, inició la discusión de la ley, dando como resultado que la SCJN declarara como inconstitucionales seis artículos 16 párrafos y partes del texto de la ley. Entre lo eliminado destaca lo concerniente a las subastas de concesiones, refrendo de las mismas y el periodo de los 20 años de concesión. En: Corral Jurado, Javier, “Sentencia Engrosada”, [en línea], Periódico El Universal, México, 14 de agosto de 2007, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/38331.html>



plataforma la idea de mantener el papel central del Estado en el desarrollo de las telecomunicaciones y el evitar la existencia de monopolios. No obstante, este mandato fue reemplazado, al retirársele al Estado la potestad de decidir a quién otorgar las concesiones y al fomentar el duopolio existente. Los dos partidos restantes pese a no haber emitido un posicionamiento definido, también pospusieron el interés nacional al ceder un bien público a los intereses privados. De esta manera, la necesidad de lograr avances en materia de la representación, en aras de promover el balance correcto entre la disciplina partidista y la deliberación e incluso dotar a la ciudadanía de elementos que le permitan decidir si premia al legislador manteniéndolo en sus funciones o lo castiga retirándole la oportunidad de permanecer ahí. Elemento que además abriría paso a la necesidad de transparencia y la correcta rendición de cuentas.

Pese a lo anterior, es importante dejar en claro, que no todas las decisiones que los diputados tomaron, aunque con altos niveles de disciplina (siguiendo a las dirigencias partidistas y liderazgos existentes), fueron a favor de sus propios intereses o los de las dirigencias de sus partidos. Por lo tanto, es necesario analizar lo acaecido en materia de desarrollo social.

5.2.3 Plataformas, iniciativa de ley y votación en materia de desarrollo social

Uno de los consensos importantes, que fue logrado durante el desempeño de la LIX Legislatura, corresponde a lo concerniente al desarrollo social. Por lo tanto, es necesario primero analizar las plataformas electorales vinculadas al tema y pertenecientes a cada uno de los tres partidos políticos. De esta forma, las siguientes tres tablas corresponden a los posicionamientos en la materia:



Plataforma electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en materia de Desarrollo Social	
Temáticas	Características
Sobre los grupos vulnerables	<p>Impulsar el desarrollo de capacidades básicas, productivas y sociales en los habitantes del medio rural, con base en mejoras en los servicios educativos, de salud y nutrición, de capacitación para el trabajo, en programas de combate a la disminución del ingreso, la desocupación, el deterioro de la infraestructura y la organización social que originan la pobreza.</p> <p>Asegurar en el presupuesto de egresos de la federación los recursos necesarios para la adopción de medidas destinadas al adelanto [sic] de las mujeres, sobre todo las referentes a erradicar la pobreza</p> <p>Impulsar la creación de un sistema de seguridad social que proteja a la población rural, especialmente, a la de la tercera edad, mujeres y niños.</p> <p>Plantear una nueva ley federal de vivienda, reglamentaria del artículo 4º de la Constitución para garantizar efectivamente el acceso de la población a una vivienda digna y adecuada, especialmente la población con ingresos menores a dos salarios mínimos.</p> <p>Apoyar los programas dedicados a mejorar la situación de los indígenas de la tercera edad, las niñas y niños, así como de aquellos que presenten alguna discapacidad.</p> <p>Definir mecanismos para ampliar la cobertura a la población campesina, grupos vulnerables y con mayores desventajas económicas; en especial, buscaremos garantizar que todos los adultos mayores cuenten con el servicio de salud.</p> <p>Establecer medidas para orientar a los padres de familia para erradicar el maltrato al menor, así como en el ámbito escolar y de atención médica, para que se detecte y denuncie el maltrato infantil y abuso sexual.</p> <p>Reformar la Ley Federal del Trabajo para prohibir el despido de una trabajadora o coaccionarla directa o indirectamente para que renuncie por estar embarazada, por cambiar de estado civil o por tener el cuidado de hijas e hijos que aún no han cumplido 18 años</p> <p>Trabjará un proyecto de Nación pluriétnico y multicultural, que sustente la unidad nacional en la diversidad social y contribuya a desarrollar una cultura democrática, solidaria, tolerante e incluyente hacia los pueblos indígenas.</p> <p>Promover que en la legislación pertinente se incluya la participación de los medios de comunicación masiva, el gobierno, el sector privado y la sociedad en la difusión de los derechos de la mujer y la infancia, así como el enfoque de género, para prevenir y combatir la violencia intrafamiliar.</p> <p>Ampliar la oferta educativa a todos aquellos niños y jóvenes que tengan alguna incapacidad física o que requieran de atención especial.</p> <p>Impulsar reformas a la Ley Federal del Trabajo que fomenten la integración laboral de las personas con discapacidad.</p> <p>Impulsar escuelas y programas de ayuda para alumnos con capacidades especiales y los encaminados a la detección temprana de discapacidades que estimulen la integración de estas personas a la sociedad</p>
De la Administración Pública y las Relaciones Intergubernamentales y sociales para el Desarrollo Social	<p>Revisar el marco jurídico para impulsar la Federalización de la educación, a fin de que cada entidad asuma sus responsabilidades en este rubro.</p> <p>Vigilar y exigir la mayor descentralización de las decisiones en materia de salud, que asegure un adecuado abastecimiento de medicamentos e insumos básicos en las unidades médicas.</p>



	<p>Impulsar un federalismo con equidad que tienda al equilibrio en el desarrollo que canalicen los gobiernos de los estados y municipios recursos específicos para mujeres.</p> <p>Proponer iniciativas que se relacionen con el marco legal regulatorio e instrumentos financieros en la materia de vivienda; la cobertura a los estratos de menores ingresos; la articulación de las instituciones y con programas e instrumentos no tradicionales, así como la mejor coordinación con las autoridades estatales y municipales</p>
<p>Financiamiento y Gasto Público de los programas de Desarrollo Social</p>	<p>Asegurar en el presupuesto de egresos de la federación los recursos necesarios para la adopción de medidas destinadas al adelanto de las mujeres, sobre todo las referentes a erradicar la pobreza.</p> <p>Vincular las asignaciones del presupuesto público a metas de indicadores de cobertura, eficiencia y calidad, internacionales.</p> <p>Destinar una parte fundamental del presupuesto nacional a la enseñanza.</p> <p>Promover una cultura de equidad que se refleje efectivamente en el Plan Nacional de Desarrollo, el Presupuesto de Egresos de la Federación y que desarrolle sistemas de seguimiento y evaluación.</p> <p>Extender y mejorar el sistema educativo, así como, incentivar a aquellas personas o instituciones que inviertan en educación o investigación.</p> <p>Hacer más eficiente el papel de las instituciones existentes y, de una importancia fundamental, que se canalicen de manera transparente y equitativa los subsidios a los sectores que considere prioritarios desde una óptica de combate a la pobreza.</p> <p>Defender que las prestaciones y las cuotas a las instituciones de bienestar y seguridad social, permanezcan exentas de impuestos.</p>
<p>De la participación de los sectores público, social y privado</p>	<p>Impulsar campañas de participación ciudadana que involucren a la población en proyectos de desarrollo.</p> <p>Abrir concursos públicos que estimulen la acción civil.</p> <p>Impulsar y fortalecer una contraloría ciudadana en cada pueblo, barrio, colonia y unidad habitacional.</p> <p>Fortalecer proyectos de desarrollo social basados en la participación de la colectividad.</p> <p>Fortalecer mecanismos de vinculación con las redes de organizaciones de la sociedad civil que trabajan con base en los acuerdos internacionales para el avance de las mujeres.</p> <p>Impulsar las comisiones de equidad y género y el Parlamento de Mujeres a nivel federal y estatal, así como su vinculación con las mujeres de la sociedad civil organizada.</p> <p>Impulsar la instrumentación de una política de vivienda campesina propiciando la creación de un fondo de financiamiento equiparable a los instrumentos de crédito propiedad de los obreros, trabajadores al servicio del Estado y miembros en activo de las fuerzas armadas.</p> <p>Estos recursos habrán de administrarse con la participación de las organizaciones agrarias</p>
<p>Fuente: Sandoval de Escurdia, Juan Martín. <i>El desarrollo social en las plataformas electorales 2003 del PAN, PRD y PRI.</i> Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Social. Cámara de Diputados. LIX Legislatura. En: http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/pdf/PDS-ISS-04-03.pdf</p>	



Plataforma electoral del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en materia de Desarrollo Social	
Temáticas	Características
Sobre los grupos vulnerables	<p>Vincular los programas de combate a la pobreza a las políticas de empleo, a la recuperación salarial, a los programas dirigidos al medio rural y a la extensión y desarrollo de los servicios médicos, el mejoramiento de la vivienda y la educación.</p> <p>Los derechos de las niñas y los niños, los jóvenes y los adultos mayores deben ser ampliados y garantizados por el Estado.</p> <p>Programas especiales para jóvenes, mujeres y adultos mayores ya que son los sectores desempleados más vulnerables de la población.</p> <p>Impulsar la prevención de la violencia intrafamiliar y el incesto.</p> <p>Las entidades públicas federales deberán dar empleo a personas con capacidades diferentes en un porcentaje obligatorio señalado por la ley.</p> <p>Promover el desarrollo de los sistemas de lectura de los invidentes.</p>
De la Administración Pública y las Relaciones Intergubernamentales y sociales para el Desarrollo Social	<p>Involucrar y comprometer de manera coordinada a los tres órdenes de gobierno en la ejecución y responsabilidad de la política social.</p> <p>Efectuar las reformas constitucionales para que los gobiernos de las entidades federativas y los municipios cuenten con instrumentos de política económica que les permita impulsar polos de desarrollo regional para disminuir la dispersión poblacional.</p> <p>Los pueblos indios tendrán derecho a contar con autoridades propias en los territorios en que habitan, con la participación de todos los habitantes de los mismos, bajo el sistema de autonomía en el marco de los estados de la Unión.</p> <p>La autonomía regional podrá abarcar varios municipios sin detrimento de las funciones de los ayuntamientos. En cada región autónoma habrá un consejo democráticamente elegido. La Federación y los estados tendrán obligaciones presupuestales con las entidades autónomas, las cuales contarán, además, con capacidades jurídicas en diversas materias, entre las cuales figurarán las agrarias y del agua, medioambientales, educativas y culturales, de seguridad pública y de obras públicas.</p> <p>Pugnar por llevar a cabo una verdadera descentralización no sólo desde el punto de vista presupuestario y administrativo, sino también académicamente hablando.</p>
Financiamiento y Gasto Público de los programas de Desarrollo Social	<p>Establecer por ley del cinco por ciento del PIB para la salud sin condicionarlo a “la suficiencia presupuestal”</p> <p>Crear un sistema para promover la participación de los ciudadanos, las organizaciones sociales y las empresas en la definición de los objetivos del gasto público y, consecuentemente, en la política presupuestal.</p> <p>Buscar que la Cámara de Diputados garantice efectivamente el ocho por ciento del PIB en educación al término del trienio.</p> <p>Refinanciar los servicios públicos de seguridad social y para la población no asegurada, el cual se desdobra en la suficiencia de recursos para personal, insumos, mantenimiento de equipo e inmuebles y para inversión en equipo e infraestructura.</p> <p>Orientar el gasto público a combatir la pobreza mediante el financiamiento, directa o indirectamente, de medios de vida sustentables.</p> <p>Desarrollar los subsidios de carácter universal en materia de lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales.</p> <p>Mantener los subsidios focalizados exclusivamente en la medida en que se justifiquen en cuanto a sus resultados.</p>
De la participación de los sectores público, social y privado	<p>Impulsar campañas de participación ciudadana que involucren a la población en proyectos de desarrollo.</p> <p>Proponer reformas a las leyes penales federales para fortalecer los comités de participación de la comunidad, no como órganos de</p>



	<p>recepción de quejas y denuncias, sino como foros de intervención ciudadana en la supervisión y vigilancia de las metas que establezca la autoridad y en las medidas de control.</p> <p>Impulsar los Consejos de Participación Social previstos en la Ley General de Educación, mediante reformas que establezcan atribuciones claras y específicas en materia de planeación y evaluación de los servicios.</p>
<p>Fuente: Sandoval de Escurdia, Juan Martín. <i>El desarrollo social en las plataformas electorales 2003 del PAN, PRD y PRI</i>. Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Social. Cámara de Diputados. LIX Legislatura. En: http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/pdf/PDS-ISS-04-03.pdf</p>	

Plataforma electoral del Partido Acción Nacional (PAN) en materia de Desarrollo Social	
Temáticas	Características
Sobre los grupos vulnerables	<p>Trabajar para que los tratados e instrumentos internacionales sobre temas de infancia que hemos firmado y ratificado, sean aplicados por los jueces en sus resoluciones.</p> <p>Mayor penalización para las personas que lucren con la fuerza laboral infantil, de acuerdo con lo ratificado en los convenios internacionales.</p> <p>Reformar el artículo 123 constitucional para prohibir expresamente las labores peligrosas e insalubres a quienes no cumplan los 18 años.</p> <p>Establecer incentivos fiscales a los particulares que realicen programas educativos que reincorporen en el ciclo escolar a las niñas y niños trabajadores, y premiaremos, por medio del Ramo 33, a los estados y municipios que emprendan acciones para erradicar el trabajo infantil.</p> <p>Crear al interior de la familia, una cultura respetuosa, responsable y proactiva hacia las personas mayores.</p> <p>Ajustar los ordenamientos pertinentes para erradicar y penalizar severamente cualquier forma de violencia familiar.</p> <p>Reformar las Leyes: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para que cada instancia de gobierno asuma su responsabilidad respecto al desarrollo de la población indígena.</p> <p>Promover incentivos fiscales para las empresas que empleen a las personas que sufran alguna desventaja física o mental, y para las instituciones que asuman el compromiso de prepararlas y apoyarlas para una inserción laboral digna y justa</p>
De la Administración Pública y las Relaciones Intergubernamentales y sociales para el Desarrollo Social	<p>Impulsar que las Legislaturas de los Estados homologuen el marco jurídico local con las disposiciones de la nueva Ley General de Cultura Física y Deporte, para permitir ordenar las estructuras deportivas nacionales, y que promueva la activación física de las y los mexicanos.</p> <p>Reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para que cada instancia de gobierno asuma su responsabilidad respecto al desarrollo de la población indígena.</p> <p>Consolidar el proceso de descentralización educativa, para mejorar sustancialmente la calidad y para asegurar la equidad educativa bajo la responsabilidad compartida de las autoridades educativas locales y federales.</p> <p>Establecer incentivos fiscales a los particulares que realicen programas educativos que reincorporen en el ciclo escolar a las niñas y niños trabajadores, y premiaremos, por medio del Ramo 33, a los estados y municipios que emprendan acciones para</p>



	<p>erradicar el trabajo infantil. Reformar la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para que se reconozca como una responsabilidad compartida por parte de todos los órganos gubernamentales y privados. Establecer la obligación estatal de que todas las Dependencias públicas diseñen programas y políticas con perspectiva de género.</p>
Financiamiento y Gasto Público de los programas de Desarrollo Social	<p>Establecer un marco legal multipilar en materia de seguridad social, a través del cual se garantice una vida digna a las y los mexicanos y, al mismo tiempo, se tome en cuenta la importancia de mantener finanzas públicas sanas. Expresar en las leyes relativas al financiamiento en el campo, que éste debe ser equitativo para mujeres y hombres. Buscar que el Estado no financie a las empresas que se dediquen a la educación. Establecer en las leyes fiscales incentivos para que los hospitales privados atiendan pacientes de escasos recursos. Establecer incentivos fiscales a los particulares que realicen programas educativos que reincorporen en el ciclo escolar a las niñas y niños trabajadores, y premiaremos, por medio del Ramo 33, a los estados y municipios que emprendan acciones para erradicar el trabajo infantil.</p>
De la participación de los sectores público, social y privado	<p>Expedir una Ley de Desarrollo Social que establezca objetivos y reglas claras, consolide la coordinación intersectorial, brinde permanencia a las acciones de desarrollo social. Que fortalezca la participación social y facilite la organización de las comunidades, para que ellas mismas impulsen su desarrollo.</p>
<p>Fuente: Sandoval de Escurdia, Juan Martín. <i>El desarrollo social en las plataformas electorales 2003 del PAN, PRD y PRI</i>. Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Social. Cámara de Diputados. LIX Legislatura. En: http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/pdf/PDS-ISS-04-03.pdf</p>	

Las tablas nos permiten observar coincidencias entre las plataformas de los tres partidos, las cuales se pueden identificar en señalar como grupos vulnerables a los menores de edad, adultos mayores, mujeres, discapacitados e indígenas. Sin embargo, en cuestión de los posicionamientos asignados a cada uno de los grupos, sólo se encuentran coincidencias en tres temas: La discriminación, tráfico, maltrato y abuso sexual de menores, violencia intrafamiliar y discapacitados. En cuestión de la Administración Pública y las Relaciones Intergubernamentales y sociales para el Desarrollo Social, las tres plataformas políticas señalan la necesidad de que los tres órdenes de gobierno intervengan en la materia. Además de señalar que es importante que se busque la descentralización de los recursos asignados para el gasto público y de las decisiones en materia de salud y educación. En lo concerniente al financiamiento y gasto público de los programas de desarrollo social los tres partidos coinciden en continuar incentivando a las instituciones que tengan resultados en pro del bienestar social (salud, deporte, educación, asistencia social, etc.). No obstante, en cuestión de los subsidios para



reducir la pobreza y las desigualdades, el PRD señala claramente la necesidad de la permanencia y el desarrollo de éstos, bajo el carácter de universales.

El último rubro designado para el tratamiento del desarrollo social lo constituye el de la participación de los sectores público, privado y social en el mismo. En este apartado se encuentra que los tres partidos coinciden en la necesidad de la participación ciudadana, es decir, de la sociedad organizada. De esta forma, algunos proponen campañas para el fomento de dicha participación y otras proponen ofrecer más incentivos. Desde el punto de vista y bajos los procedimientos que sean, es clara la necesidad de tener un marco normativo, que se encargue de regular el desempeño de los actores y la ejecución de varias propuestas, que respondan a la pobreza, la desigualdad, vulnerabilidad de ciertos grupos y falta de empleo que el país enfrenta.

Con base en lo anterior y como resultado de los trabajos realizados por la LIX Legislatura, en materia de lo social, la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Desarrollo Social. De acuerdo al estudio realizado por Karla Valverde Viesca,²⁸² esta ley, tiene su origen en el año 2000, durante la LVIII Legislatura, ya que en la Cámara de Senadores fueron presentadas tres iniciativas, una del PAN y dos del PRD. Dichas iniciativas fueron turnadas a las comisiones de Desarrollo Social y Estudios Legislativos, las cuales realizaron el estudio y dictamen correspondiente. De este modo, el 28 de abril del mismo año, en el pleno de los senadores, se aprobó el dictamen y fue turnado a la Cámara de Diputados. El 30 de abril de 2003, la Minuta Proyecto de Decreto que crea la Ley General de Desarrollo Social, fue recibida por los diputados, lo que generó que el análisis y la discusión tuviesen lugar durante la LIX Legislatura. En este sentido, en el primer periodo de sesiones del primer año de ejercicio de la LIX Legislatura, una vez instalada la Comisión de Desarrollo Social, los diputados pertenecientes a la misma dictaminaron el proyecto de Ley General de Desarrollo Social, el cual fue turnado al pleno de la

²⁸² Karla Valverde, "Representación y Trabajo Legislativo", en Luisa Béjar y Gilda Walkman, *op. cit.*, p.111



Cámara de Diputados el 19 de noviembre de 2003 y aprobado el 27 del mismo mes, bajo la siguiente votación:

De la Comisión de Desarrollo Social, con proyecto de Ley General de Desarrollo Social (en lo general y en lo particular los artículos no reservados).							
VOTOS	TOTAL	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CPPN
A favor	434	186	142	85	10	6	5
En contra	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	1	1	0	0	0	0	0
Quorum	2	1	0	1	0	0	0
Ausente	59	34	9	9	7	0	0
Total	496	222	151	95	17	6	5
* Quórum, significa que los diputados pasaron lista de asistencia y no votaron							
Fuente: Votación de acuerdo a la Gaceta parlamentaria en: http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm							

Como se ha mencionado antes, dadas las condiciones de desigualdad económica, es decir, la concentración del ingreso en manos de unos cuantos y con ello, los niveles de pobreza, la presencia de un déficit en materia de educación, salud, vivienda y servicios básicos que México presenta, es necesario que al hablar de representación en la Cámara de Diputados, sean los legisladores quienes desde las facultades que les confiere la Constitución Política, tomen medidas al respecto. En este sentido, dadas las necesidades del país y las propuestas planteadas en las plataformas de los partidos, era clara la necesidad de un marco normativo que atiende de manera integral el desarrollo social. Leyes que vayan encaminadas a garantizar el correcto uso de los recursos destinados a los programas sociales, dirigidos a la resolución de problemas del mismo tipo.

Bajo los términos anteriores, la Ley General de Desarrollo Social busca que los derechos sociales se sujeten a los principios de libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, y transparencia. De este modo, las mexicanas y los mexicanos tendrían acceso a ellos sin discriminación alguna. Además, es importante resaltar que la ley busca articular, en forma coherente, las políticas públicas y permitir la



conurrencia de los tres niveles de gobierno en la planeación, diseño y ejecución de las acciones así como la participación de los sectores público, social y privado.²⁸³

Como se puede observar, la ley busca la garantía de los derechos sociales contenidos en la Constitución Política y su correcta aplicación a la población en general. De esta forma, señala que los esfuerzos y recursos de las instituciones públicas y de la sociedad deben priorizar los grupos sociales y zonas donde las desigualdades son mayores y por tanto, donde los niveles de discriminación, marginación y pobreza son altos. La ley establece los criterios y lineamientos del financiamiento de la política social, considerando que los recursos destinados al desarrollo social no podrán ser inferiores a los del año fiscal anterior. Crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, para transparentar la medición de los niveles de pobreza y dictar los criterios y lineamientos para el desarrollo de los estudios correspondientes, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Dicta la creación del Sistema Nacional para el Desarrollo Social, el cual garantizará la colaboración y coordinación entre los niveles de gobierno y sectores social y privado, impulsando la descentralización de los recursos para el desarrollo social. Promueve la evaluación de la política social, como elemento esencial para lograr el cumplimiento de los objetivos y fines de la misma. Incentiva el sector social en la economía y fomenta la participación social; además de señalar mecanismos de denuncia ciudadana en materia de desarrollo social.

Con la aprobación de esta ley por unanimidad, se puede observar una correspondencia entre la emisión del voto y los posicionamientos de los partidos políticos, contenidos en las plataformas electorales del 2003. Además permite concluir que, aunque los retos para cimentar la representación política son grandes, el trabajo legislativo puede y debe atender a las necesidades de la

²⁸³ Dictamen de la Comisión de Desarrollo Social, con Proyecto de Ley General de Desarrollo Social. En: Cámara de diputados, [en línea], Gaceta Parlamentaria, México, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, consultada el 01 de marzo de 2009



ciudadanía, que los liderazgos de los partidos y de los grupos parlamentarios, aunque sea en la menor dimensión, trabajan en pro del interés general, ya sea por fines de conveniencia, electorales o de real conciencia. Sin embargo, la tarea aún es larga, pues como el presente trabajo lo demuestra, quedan todavía aspectos importantes que atender, como lo es el logro del equilibrio entre la disciplina y la deliberación; así como también, el incentivar la participación ciudadana y el logro de acuerdos en materia de los temas altamente necesarios y relevantes para el país.



CONCLUSIONES

Las diferencias existentes entre la extensión territorial, tamaño de población, complejidad social y diversidad de intereses de la polis griega, como sede de la democracia, con respecto a los Estados nacionales modernos, han generado que la participación política efectiva se encuentre limitada. De igual modo, estas diferencias involucran la existencia de más conflictos y división política. Por lo tanto, la toma de decisiones se ha modificado; de tal manera que se hizo necesario el desarrollo de los sistemas democráticos representativos.

Así, la democracia moderna necesariamente es representativa, lo que permite la existencia de individuos que de tiempo completo se encuentren dedicados a la solución de los asuntos de interés público. Con esto, el gobierno no necesita someter a votación de la ciudadanía todas y cada una de las decisiones. Sin embargo, a través de la representación política, es precisamente la ciudadanía quien otorga el consentimiento para que ese grupo de individuos tome las decisiones. De esta forma, se instaura la relación de representación política, es decir, esa relación entre los representantes y los representados, donde los primeros son electos y actúan en pro del interés de los segundos.

Bajo esta lógica, las democracias representativas necesariamente incluyen los siguientes elementos: a) Los representantes son electos y tienen responsabilidad frente a los representados, b) Los representados pueden discutir, criticar y demandar cuestiones relativas a los asuntos públicos; sin embargo no pueden ordenar qué hacer a los representantes y c) los representantes están sometidos a elecciones periódicas.

De acuerdo con estas características el Parlamento es una institución política representativa, aquí se conjugan las diversas opiniones e intereses de la ciudadanía, a través de los representantes, quienes buscan lograr acuerdos



en los asuntos concernientes a la comunidad. De este modo, es una institución que constituye un espacio de representación, al permitir la cristalización del interés general y acorde al mismo, realizar la toma de decisiones.

En un régimen democrático, los Parlamentos se encuentran organizados a través de los partidos políticos, quienes se estructuran en grupos parlamentarios para expresar sus posturas y organizar las deliberaciones tanto al interior como con el resto de los grupos parlamentarios. De esta forma, se organiza el proceso de representación política y se reitera el papel de los partidos políticos en el Parlamento como los eslabones entre los intereses ciudadanos (representados) y los gobernantes (representantes).

En el actuar de los grupos parlamentarios, es necesario señalar que los procesos de deliberación y disciplina partidista son elementos fundamentales para el funcionamiento de la representación política. Así, la deliberación es indispensable para el funcionamiento del Parlamento, ya que permite la expresión, confrontación y evaluación de las opiniones y posturas que convergen, como resultado de la pluralidad. Además es la fuente de legitimidad de las decisiones que se toman, ya que permite el logro de consensos y la conquista de la voluntad general. Por su parte, la disciplina partidista puede ser beneficiosa al interior del grupo parlamentario, al brindar cohesión. Sin embargo, el exceso de la misma puede permitir la intromisión de las dirigencias partidistas e incluso puede suponer la nula autonomía de los miembros del Parlamento, frente a los líderes parlamentarios o de los partidos políticos, desvinculando al representante, de los representados. Por lo tanto, es necesaria la existencia de un equilibrio entre la deliberación y la disciplina partidista, a fin de que entre ambas, se permita la representación política a través de la toma de decisiones que vayan de acuerdo al interés general.

En el caso mexicano, el Congreso de la Unión funge como Parlamento. Un Congreso que materializa al Poder Legislativo y que es bicameral, al formarse por dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. A lo largo del sistema de partido hegemónico, el equilibrio de poderes era nulo y el actuar

de dicho Congreso fue para legitimar las decisiones del Poder Ejecutivo. De este modo, el predominio del PRI, con la nula deliberación y la estricta disciplina partidista generó que los intereses del partido sustituyeran los de la ciudadanía (representados).

Para el logro de lo anterior, el partido hegemónico (PNR ó PRM ó PRI) contaba con la Presidencia de la República y con la mayoría en el Congreso. De esta forma, las iniciativas propuestas por el Poder Ejecutivo, encontraban respaldo y aprobación en el Poder Legislativo. El PRI se colocó como un partido altamente centralizado cuyo liderazgo principal recaía en el Presidente de la República. Dicho partido era la única forma de acceder al poder real y constituía el eje del sistema político mexicano. El desarrollo de la oposición se encontraba altamente limitado por normas electorales que otorgaban la ventaja al PRI y la no reelección inmediata de los legisladores disciplinaba completamente a Diputados y Senadores ante el Presidente. Bajo este esquema, el equilibrio de poderes y la representación ciudadana, mediante el Poder Legislativo, se encontraban anuladas.

En 1963, con la figura de los “diputados de partido” se intentó combatir este funcionamiento. Sin embargo, no fue sino hasta las reformas iniciadas a partir de 1977 cuando el sistema político del país comenzó a sufrir procesos liberalizadores. Por consiguiente, las reformas electorales introdujeron rediseños a ambas cámaras del Congreso, se introdujo el sistema de representación proporcional, se crearon leyes electorales orientadas a garantizar la equidad y la transparencia. Por lo tanto, la oposición tuvo un crecimiento, obteniendo mayor presencia en las Cámaras del Congreso e incluso en las presidencias municipales y gubernaturas de los estados. En este sentido, el PRI perdió la mayoría calificada como resultado de las elecciones de 1988 y la mayoría absoluta en 1997; con lo cual las reformas a la Constitución y a las leyes secundarias se encontraban fuera del control absoluto de la Presidencia de la República y por tanto del propio partido.

Así, la representación ciudadana empezó a adquirir mayor relevancia. El Congreso inicio su pluralización política y el papel del mismo pasó de ser un apéndice del Poder Ejecutivo, a adquirir más importancia en la toma de decisiones del país. De igual forma, la Cámara de Diputados sufrió grandes cambios, al contar con mayor pluralidad y capacidad de cumplimiento de su función representativa. Empero, los retos aún son grandes, pues la presencia de un gobierno sin mayorías y la alternancia en el Poder Ejecutivo, son hechos que dejan evidencia de la necesidad de un equilibrio entre los procesos deliberativos y la disciplina partidista, con el fin de lograr acuerdos y permitir la consolidación de la representación política.

Pese a la necesidad antes expuesta, el marco institucional bajo el que se conforma y funciona la Cámara de Diputados, aún continúa restándole autonomía a los legisladores respecto a sus coordinadores parlamentarios y liderazgos partidistas, fomentando los altos niveles de disciplina partidista, desalentando la deliberación y con ello limitando la función representativa de los diputados. En este sentido, el marco legal permite la existencia de procesos electorales libres, transparentes y equitativos, permitiendo la apertura del sistema de partidos y con ello brinda a la ciudadanía la capacidad de decisión, para emitir su sufragio a favor de la opción política en la que encuentre mayor afinidad y por tanto, representación de sus intereses. De esta forma, los representados otorgan su consentimiento a los representantes. Empero, los mecanismos de selección o elección de los candidatos a ocupar las diputaciones, continúa fomentando la disciplina partidista al dejar la decisión en manos de las dirigencias de los partidos políticos. En materia de la elaboración de las plataformas políticas, son las mismas dirigencias quienes deciden su contenido; aunque el ciudadano puede emitir su voto a favor de una u otra opción. Sin embargo, una vez que el candidato ganador toma posesión de la diputación, el mandato puede ser sustituido. Por lo tanto, los liderazgos parlamentarios y las dirigencias partidistas inciden en las decisiones, dejando sin autonomía a los legisladores.

Para complementar lo anterior, es importante mencionar que el sistema de representación proporcional cuenta con listas cerradas, que los partidos políticos cuentan con el control del financiamiento público y que la Constitución prohíbe la reelección inmediata de los legisladores. Con esto último, el margen de autonomía de los diputados es acotado por completo. Así, los ciudadanos son incapaces de decidir la permanencia del legislador o su sustitución, dejando el futuro político del mismo, en manos del partido político, además de desalentar la transparencia y la rendición de cuentas.

El tema de la reelección inmediata de los legisladores en México, debe ser abordado con sumo cuidado, pues dada la historia del país es todavía notorio el rechazo hacía la idea de la reelección. Con lo cual, hablar de la misma necesariamente debe incluir un rediseño en ambas Cámaras del Congreso. Por lo tanto, mientras que los senadores serían electos en su totalidad por el principio de mayoría relativa, en la Cámara de Diputados, desde mi óptica, se aumentaría al doble el número de diputados de representación proporcional, es decir, de 200 a 400, disminuyendo los de mayoría relativa de 300 a 100; sin dejar de contemplar la posibilidad de que la Cámara se integre sólo por diputados de representación proporcional. Este rediseño permitiría que el monopolio de las candidaturas permanezca en los partidos políticos; pero dotando al legislador de la facultad de realizar una carrera legislativa contando con el apoyo de la ciudadanía, siempre y cuando informe y justifique sus decisiones ante la misma. De esta forma, se buscaría conseguir un equilibrio democrático entre la influencia de los partidos políticos y la de los ciudadanos. Así, las candidaturas independientes continuarían prohibidas, buscando que los partidos políticos cumplan con su función en una democracia representativa, de tal manera que el poder que ejercen, encuentre un punto de equilibrio con el ejercido por el diputado. Del mismo modo, dicha reelección inmediata debiese contar con un límite temporal, evitando que los legisladores se perpetúen en el cargo y a su vez permitiendo la profesionalización de la Cámara, la continuidad en los trabajos legislativos y la función representativa de los mismos.

En relación específica a los instrumentos legales que rigen el desempeño de la Cámara de Diputados, es decir, la legislación interna de la misma, los coordinadores parlamentarios cuentan con facultades que les permiten ejercer la disciplina partidista. De esta forma, son quienes controlan la agenda legislativa, el reparto y pertenencia de comisiones legislativas y los recursos, humanos o financieros concedidos a los grupos parlamentarios. En este sentido, dichos coordinadores son el enlace entre los diputados y las dirigencias partidistas y son quienes deciden los temas que se traten en el pleno, así como la fecha y la forma en que debe tener efecto.

De acuerdo con lo antes expuesto y como se planteó en las hipótesis:

El marco institucional es deficiente para dar paso a la deliberación, persuasión y convencimiento a través de la argumentación para obtener soluciones que apunten al mejor interés colectivo. Por lo tanto, el entramado legal fomenta la existencia de liderazgos parlamentarios o partidistas y resta autonomía a los legisladores, dejando que la deliberación sucumba frente a la disciplina partidista y con ello que la representación política se vea afectada.

La formulación de leyes razonables y las decisiones de los diputados, se encuentran sujetas a la voluntad exclusiva de los liderazgos que existen en los grupos parlamentarios y en los partidos políticos. La reelección inmediata de los diputados puede constituir un incentivo para el ejercicio de sus funciones a favor de los intereses de la ciudadanía. Además puede constituir la oportunidad de tener diputados con experiencia y especialización.

Para corroborar las hipótesis anteriores, los resultados de la presente investigación, en el capítulo IV muestran que las elecciones federales de 2003 dieron origen a una Cámara de Diputados multicolor, donde el partido del presidente (PAN) ocupa la segunda fuerza política; mientras que el PRI la primera y el PRD la tercera. Así, en el análisis de los tres grupos parlamentarios, se pudo observar la presencia de liderazgos fuertes, materializados en los coordinadores de las bancadas. De tal forma, que para la

LIX Legislatura en la Cámara de Diputados, los Comités Ejecutivos Nacionales de los tres principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD), ejercieron gran influencia e incluso tomaron la decisión de quienes ocuparon las coordinaciones de los grupos parlamentarios. En este sentido, la comunicación entre las dirigencias partidistas y las bancadas en la Cámara se encontró garantizada. La disciplina partidista tuvo efecto, incluso frente a la existencia de varios liderazgos en la fracción. Tal fue el caso del grupo parlamentario del PRI, donde existió una fragmentación de liderazgos y con base en ésta, se entablaron acuerdos entre el PRI y el PAN, acuerdos que no se encontraban aprobados por el CEN del PRI. Empero, la disciplina partidista predominó al sustituirse a la diputada Elba Eshter Gordillo de la coordinación parlamentaria y colocar en la misma, a Emilio Chuayffet, diputado afín al Presidente del CEN Roberto Madrazo Pintado.

El estudio de los grupos parlamentarios permitió corroborar que en la Legislatura objeto de la investigación, los diputados mantuvieron una fuerte dependencia no sólo hacia el coordinador del grupo parlamentario; sino que a través del mismo, hacia la dirigencia del partido. Con base en lo anterior es posible observar que en los tres principales partidos, PRI, PAN y PRD existen altos niveles de disciplina partidista, niveles que incluso opacan o nulifican la deliberación necesaria para la representación política. Así, los coordinadores parlamentarios cuentan con diversas prerrogativas, al decidir no sólo la agenda legislativa, sino el reparto y composición de las comisiones; y por consiguiente la permanencia o sustitución de los miembros en cada una de éstas. En este sentido, los legisladores se sujetan a las decisiones de las dirigencias partidistas, quienes al contar con el monopolio de las candidaturas, el manejo de los recursos y frente a la imposibilidad de la reelección legislativa, pueden desarrollar o no las carreras legislativas de los diputados.

Al analizar la relación que existe entre las iniciativas de ley, las votaciones de las mismas y las plataformas políticas, se pudo observar que la representación del interés general se vio opacada por los intereses de los partidos políticos, de los propios diputados e incluso de algunos poderes

fácticos. De esta forma, el grado de disciplina partidista que se ejerce en la Cámara de Diputados, influyó en las decisiones que se tomaron en la Legislatura LIX. Para ejemplo de esto, basta revisar la unanimidad en las votaciones emitidas por los grupos parlamentarios en la aprobación de la llamada Ley Televisa o en la fragmentación de votación del PRI, la unanimidad en la del PAN y en la del PRD, para la ley que gravaba con un impuesto los alimentos y medicinas. Por lo que se confirmó la última hipótesis:

Los diputados ejercen sus funciones en beneficio del interés propio o de una minoría a la cual se encuentran comprometidos. De este modo, toman sus decisiones en torno a sus intereses, a los intereses de liderazgos parlamentarios y partidistas, e incluso a los intereses de los poderes fácticos. Así, se busca dar respuesta a la siguiente interrogante ¿Qué tanto representan los diputados a los intereses de los ciudadanos aprobando o rechazando iniciativas de ley?

Para dar respuesta a la interrogante planteada en la hipótesis, es necesario recordar la aprobación por unanimidad en la votación de los tres partidos, de la Ley General de Desarrollo Social. Esta ley es producto de la continuidad de los trabajos legislativos realizados en las Cámaras de Senadores y Diputados en Legislaturas anteriores. Busca responder a las necesidades del país, de acuerdo a las plataformas políticas de los partidos, con lo que se observa una correspondencia entre la emisión del voto y los posicionamientos de los partidos políticos, contenidos en las plataformas electorales del 2003.

La aprobación de esta ley, nos muestra que el trabajo legislativo atiende en alguna medida las necesidades y demandas ciudadanas. Los liderazgos parlamentarios y partidistas trabajan, aunque sea de manera mínima, en pro del interés general, ya sea por fines electorales, de estabilidad política, gobernabilidad, conveniencia, o conciencia real. De esta forma, los diputados actúan por beneficio propio en pro de los intereses de dichos liderazgos. Así, los acuerdos se llevan a cabo sin garantizar el equilibrio entre los procesos



deliberativos y la disciplina partidista, lo que genera que sean pocos los casos donde dichos acuerdos entre las principales fuerzas políticas, actúen en beneficio del interés general de la ciudadanía; cumpliendo con el compromiso de los diputados, la representación política.

Finalmente, es posible afirmar que los partidos políticos son piezas fundamentales en los regímenes democráticos representativos de los Estados modernos, constituyen el elemento que articula los intereses y demandas ciudadanas para la transformación de los mismos en políticas públicas. Empero, en México el diseño institucional que se expresa en la Constitución y en el COFIPE, en la Ley Orgánica y el Reglamento Interno del Congreso y en los estatutos de los partidos políticos, fomentan la existencia de liderazgos y a su vez, centralizan el poder y la toma de decisiones en los mismos. Por consiguiente, la representación política desde la Cámara de Diputados se ve limitada, la autonomía de los legisladores se encuentra acotada desde la norma, y el equilibrio entre los diputados y los liderazgos partidistas es nulo. En este sentido, es importante incentivar los procesos deliberativos y con ello promover el balance entre el actuar de los diputados y el liderazgo que ejercen las dirigencias de los partidos, a través de los coordinadores parlamentarios; con el fin de que los legisladores representen verdaderamente el interés general de la nación.

BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles, *Política*, Madrid, Gredos, 1999, 490 pp.
- Aristóteles, *Ética Nicomáquea*, Gredos, Madrid, 2002, 562 pp.
- Asimov, Isaac, *La República Romana Historia Universal ASIMO*, Madrid, Alianza, 2002, 263 pp.
- Atillo, Antonella (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México, Porrúa-UAM-Cámara de Diputados, 2006, 418 pp.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José, *La Mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, 491 pp.
- Bejar, Luisa; Waldman Gilda, *La representación parlamentaria en México*, México, GERNIKA-UNAM, 2004, 247 pp.
- Béjar, Luisa, *Los partidos en el Congreso de la unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, UNAM / GERNIKA, 2006, 287 pp.
- Béjar, Luisa, *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, México, UNAM / GERNIKA, 2004, 215 pp.
- Bejar, Luisa; Mirón Lince, Rosa María, (coords.), *El Congreso Mexicano después de la alternancia*, México, Senado de la República LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas: Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, 283 pp.
- Berlín, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, Porrúa, 1998, 1089 pp.
- Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE, 1994, 243 pp.
- Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003, 779 pp.
- Brom, Juan, *Esbozo de Historia Universal*, México, Grijalbo, 1973, 311 pp.
- Camacho Vargas, José Luis, *El Congreso Mexicano*, México, IMEPOL, 2006, 256 pp.
- Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2002, 279 pp.
- Casar, María Amparo; Marvan, Ignacio, *Gobernar sin mayoría México (1867 –1997)*, México, Taurus – CIDE, 2002, 457 pp.
- García Cotarelo, Ramón, *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1996, 277 pp.

- Cotta, Mauricio, "Representación Política", en Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola, *Diccionario de política*, Tomo II, España, Siglo XXI, 1986, pp. 1425 – 1433
- Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1993, 476 pp.
- Dahl, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1989, 228 pp.
- Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1996, 639 pp.
- Elster, Jon; Slagstad, Rune, *Constitucionalismo y democracia*, México, F.C.E., 1999, 381 pp.
- Emmerich, Gustavo Ernesto, "Democracia, ciudadanía y transparencia", en *Democracia y Transparencia*, México, IEDF, 2005, pp. 13 - 40
- Fukuyama, Francis, "Más allá de la democracia", *Nexos*, núm. 293, México, mayo, 2002, pp. 23 – 33
- Huntington, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994, 336 pp.
- IFE, *Organización del proceso electoral. Elecciones federales 2006*, México, IFE, 2006, 49 pp.
- Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia: Forma del Estado y filosofía*, México, Coyoacán, 2005, 163 pp.
- Kymlicka, Hill, *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996, 303 pp.
- Lefort, Claude, "La representación no agota la democracia", en Dos Santos, Mario R. (comp.), *¿Qué queda de la Representación política?*, Caracas, Nueva sociedad, 1992, pp. 139 - 145
- Lijphart, Arendt, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000, 310 pp.
- Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998, 300 pp.
- Mainwaring, Scott; Shugart, Matthew (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires – Barcelona – México, Paidós, 2002, 316 pp.
- Méndez de Hoyos, Irma, *Transición a la Democracia en México Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, México, FLACSO/Fontamara, 2006, 336 pp.
- Mirón Lince, Rosa María, *Consolidación democrática y partidos políticos: el caso del PRI*. México. Universidad Nacional Autónoma de México - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, (Tesis de doctorado), 2008.

- Mirón Lince, Rosa María, “De la Hegemonía a la oposición: el PRI y su cambio organizativo”, en Mirón Lince, Rosa María; Espinoza Toledo, Ricardo, (Coords.), *Partidos Políticos. Nuevos liderazgos y relaciones de autoridad*, México, UAM-AMEP-IIJ-UNAM, 2004, pp. 123 - 154
- Mirón Lince, Rosa María, “Un mapa de poder con poco liderazgo y mucha oposición: una mirada al PRI post-hegemónico”, conferencia presentada en el II Congreso Latinoamericano de Ciencias Políticas: los desafíos de la gobernanza democrática, México, noviembre de 2004.
- Moreno, Alejandro; Fragoso, Eduardo, “Así piensan los diputados”, Periódico “Reforma”, México, 8 de febrero de 2004.
- Nacif, Benito, “Historia del Congreso mexicano en el siglo XX”, en Loeza, Soledad, (coord.), *Gran historia de México ilustrada*, tomo V, México, Planeta DeAgostini, 2002.
- O’Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe; Whitehead, Laurence, *Transitions from Authoritarian Rule Comparative Perspectives*, USA, The John Hopkins University Press, 1986, 190 pp.
- Orozco Henríquez, J. Jesús, “Justicia Electoral”, en: *Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Diccionario Electoral*, Tomo I, México, IIDH-UNAM-IIJ-TEPJF-IFE.
- Paz, Octavio, “Doble mandato”, *Vuelta*, No. 215, vol. XVIII, México, octubre, 1994, pp. 8 - 14
- Pérez, Germán; Martínez, Antonia, *La Cámara de Diputados en México*, México, FLACSO / Porrúa, 2000, 241 pp.
- Peschard, Jacqueline (coord.), *2 de julio: Reflexiones y alternativas*, México, UNAM, 2007, 335 pp.
- Pitkin, Hanna, *The Concept of Representation*, USA, University of California Press, 1972, 323 pp.
- Platón, *Diálogos IV República*, Madrid, Gredos, 1998, 502 pp.
- Przeworski, Adam, “Deliberación y dominación ideológica”, en Ester, John (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001, pp. 183 - 206
- Przeworski, Adam. “Democracia y representación”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 10, Caracas Venezuela, Febrero, 1998, pp. 7 - 44
- Reveles Francisco (coord.), *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, México, UNAM, 2008, 342 pp.
- Reveles, Francisco (coord.), *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación*, México, UNAM / GERNIKA, 2005, 495 pp.
- Reveles, Francisco, *Partido Revolucionario Institucional: Crisis y refundación*, México, UNAM / GERNIKA, 2003, 483 pp.

- Rodríguez Araujo, Octavio, *Instituciones Electorales Partidos políticos en México*, México, Jorale Editores, 2005, 252 pp.
- Rodríguez Araujo, Octavio. *La reforma política y los partidos políticos en México*, México, Siglo XXI Editores, 1983, 404 pp.
- Rodríguez, Esteban David, *Los dueños del Congreso*, México, Grijalbo, 2004, 327 pp.
- Salazar, Luis, *México 2000: alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y arena, 2001, 499 pp.
- Sartori, Giovanni, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjero*, Madrid, Taurus, 2001, 213 p.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistema de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1987, 450 pp.
- Stokes, Susan, *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, USA, Cambridge University Press, 2001, 236 pp.
- Turner, Bryan S. "Liberal Citizenship and cosmopolitan Virtue", en Andrew Vandenberg, *Citizenship and Democracy in a Global Era*, USA, Macmillan Press LTD, 2000, pp.18 - 32
- Ugalde, Luis Carlos. "La hipótesis de la responsabilidad invertida", *Crónica legislativa*, Num. 15, México, julio-agosto 2000.
- Weldon, Jeffrey, "Factores Institucionales y políticos de la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de México. 1998-2002" artículo preparado para presentarse en el panel: *Reflexiones sobre la función de los legisladores en América Latina*, Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, España, 2002.
- Woldenberg, José; Huacuja, Mario, *Estado y lucha política en el México actual*, México, Editorial El Caballito, 1991, 281 pp.
- Zamitiz, Héctor; Hernández, Carlos, "La composición política de la Cámara de Diputados", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 139, México, UNAM, pp. 99 - 104

Leyes consultadas

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) comentado, México, IFE, 2003,
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE).
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM),
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (RGICGEUM)

Documentos electrónicos y páginas webs

- Becerra Chávez, Pablo Javier, *La problemática de la representación en el sistema electoral mexicano*, [en línea], 35 pp., Instituto de Jurídicas de la UNAM, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/19961/pr/pr3.pdf>, consultada el 06 de julio de 2009.
- Becerril, Andrea; Román, José Antonio, “Entre reproches del PRI, deja Tomás Ruiz su curul”, [en línea], Periódico “La Jornada”, México, 15 de julio de 2004, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2004/07/15/010n1pol.php?printver=1&fly=2>, consultada el 24 de julio de 2008.
- Cámara de Diputados, Boletín 1490, [en línea], comunicación social, México, 05 de enero de 2005, Dirección URL: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/10828>, consultada el 24 de julio de 2008.
- Cámara de Diputados, Boletín 2821, [en línea], comunicación social, México, 05 de enero de 2005, Dirección URL: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/7532>, consultada el 30 de julio de 2008.
- Cámara de Diputados, *Glosario de Términos Parlamentarios de la H. Cámara de Diputados*, [en línea], Dirección URL: http://www3.diputados.gob.mx/index.php/camara/001_diputados/007_de_stacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/, consultada el 18 de octubre de 2008.
- Cámara de Diputados, *Histórico de diputados en comisiones*, [en línea], México, Dirección URL: http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/COMISIONESDEDIPS.pdf, consultada el 07 de enero de 2009

- Cámara de Diputados, [en línea], Coordinación general de comunicación social, México, 30 de marzo de 2006, Dirección URL: www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/14571/67079/file/300306.doc, consultada el 30 de julio de 2008.
- Cámara de Diputados, [en línea], Gaceta Parlamentaria, número 1454-I, México, viernes 12 de marzo de 2004, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/20040312-I.html>, consultada el 21 de agosto de 2008.
- Cámara de Diputados, [en línea], Gaceta Parlamentaria, número 1369-I, México, viernes 7 de noviembre de 2003, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2003/nov/20031107-I.html#Miscelanea>, consultada el 16 de febrero de 2009
- Cámara de diputados, [en línea], Gaceta Parlamentaria, México, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, consultada el 01 de marzo de 2009
- Cámara de Diputados, Nota 2433, [en línea], comunicación social, México, 12 de septiembre de 2005, Dirección URL: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/001_2005/09_septiembre/12_12/2433_se_separa_del_pan_diputado_isidro_camarillo_zavala_por_participar_en_una_alianza_ciudadana_en_baja_california_sur, consultada el 21 de septiembre de 2008.
- Cámara de Diputados, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>, consultada el 16 de febrero de 2009
- CONEVAL, *El CONEVAL reporta cifras sobre la pobreza en México*, [en línea], México, 01 de octubre de 2006, Dirección URL: <http://www.coneval.gob.mx/contenido/prensa/950.pdf>, consultada el 27 de enero de 2009
- Corral Jurado, Javier, “Sentencia Engrosada”, [en línea], Periódico El Universal, México, 14 de agosto de 2007, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/38331.html>
- Cortés, Nayeli, “PRI expulsa a Gordillo por creación de Panal e injurias”, [en línea], Periódico El Universal, 14 de julio de 2006, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/140547.html>, consultada el 30 de julio de 2008.
- *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 1789*, [en línea], pp. 111-113, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa, el 26 de agosto de 1789, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>, consultada el 30 de septiembre de 2007
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, [en línea], México, Dirección URL:

http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=representación, consultada el 27 de septiembre de 2007

- Diputados Federales PAN, [en línea], México, 09 de septiembre de 2004, Dirección URL: <http://diputados.pan.org.mx/59/despliega.asp?id=550201>, consultada el 28 de agosto de 2008.
- Garduño, Roberto, “Concretan los diputados del PRI purga de elbistas”, [en línea], Periódico La Jornada, México, 13 de marzo de 2004, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2004/03/13/029n1pol.php?origen=politica.php&fly=1>, consultada el 13 de noviembre de 2008
- Garduño, Roberto; Mendez, Enrique “Concluye Chuayffet la *limpia* de elbistas”, [en línea], Periódico La Jornada, México, 24 de marzo de 2004, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2004/03/24/007n1pol.php?origen=politica.php&fly=1>, consultada el 13 de noviembre de 2008
- Grupo parlamentario del PRI, *Normas para el funcionamiento interno del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. [en línea], México, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/20040312-I.html>, consultada el 26 de agosto de 2008.
- IFE, *Registro Nacional de Electores*, [en línea], 10 de Septiembre de 2003, Dirección URL: www.ife.org.mx, en INEGI. *Hombres y Mujeres en México 2004*. México, Octava Edición. 2004,
- Jiménez, Sergio Javier, “Deja Clouthier el PAN por pugna con Espino”, [en línea], Periódico El Universal, México, 15 de marzo de 2005, Dirección URL: http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=122939&tabla=nacion, consultada el 11 de septiembre de 2008.
- Jiménez, Sergio; Teherán, Jorge, “Acusan a Alemán de coaccionar el voto”, [en línea], Periódico el Universal, México, viernes 12 de diciembre del 2003, Dirección URL: http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version_imprimir.html?id_nota=105864&tabla=nacion, consultada el 13 de febrero de 2009.
- Méndez, Enrique; Garduño, Roberto, “Buscan cargos mexiquenses 12 diputados con licencia”, [en línea], Periódico La Jornada, México, 20 de enero de 2006, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2006/01/20/index.php?section=politica&article=009n1pol>, consultada el 24 de julio de 2008.
- NOTIMEX, “Conceden licencia a Alfredo del Mazo”, [en línea], Periódico El siglo de Torreón, México, 16 de diciembre de 2009, Dirección URL: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/65226.conceden-licencia-a-alfredo-del-mazo.html>, consultada el 13 de julio de 2008.

- Nuñez, Ernesto, “Sostiene diputada de AN voto contra gravámenes”, [en línea], Periódico Reforma, México, viernes 19 de diciembre del 2003, Dirección URL: [http://www.diputadosfederalespan.org.mx/adjuntos/06\(88\).pdf](http://www.diputadosfederalespan.org.mx/adjuntos/06(88).pdf), consultada el 13 de febrero de 2009
- Ochoa, Jorge Octavio, “Formalizan diputados del SNTE salida de bancada priista”, [en línea], Periódico El Universal, 22 de marzo de 2006, Dirección URL: http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=338128&tabla=notas, consultada el 30 de julio de 2008.
- Pérez Silva, Ciro, “Deja Gordillo la secretaría general del PRI; podría postularse a 2006”, [en línea], Periódico “La Jornada”, México, 20 de septiembre de 2005, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2005/09/20/003n1pol.php>, consultada el 13 de julio de 2008.
- PAN, *Estatutos del Partido Acción Nacional* vigentes hasta el 2004, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.pan.org.mx>, consultada el 27 de noviembre de 2007
- PAN, *Reglamento de Elección de Candidatos a Cargos de Elección Popular*, aprobado en junio del 2002 y vigente para las elecciones del 2003, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.pan.org.mx>, consultada el 27 de noviembre de 2007.
- PRD, *Estatutos del Partido de la Revolución Democrática*, resultado de la reforma en el 2002 y vigente en las elecciones del 2003, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.prd.org.mx>, consultada el 01 de diciembre de 2007.
- PRI, *Estatutos del Partido Revolucionario Institucional*, vigentes a partir de noviembre de 2001 y para las elecciones federales de 2003, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.pri.org.mx>, consultada el 25 de noviembre de 2007
- Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los funcionarios públicos de elección postulados por el PAN, en Cámara de diputados, [en línea], Gaceta Parlamentaria, número 1454-II, México, viernes 12 de marzo de 2004, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/20040312-II.html>, consultada el 28 de septiembre de 2008.
- Reglamento interno del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de diputados, en Cámara de diputados, [en línea], Gaceta Parlamentaria, número 1454-III, México, viernes 12 de marzo de 2004, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/20040312-III.html>, consultada el 07 de octubre de 2008.
- Ríos, Yolanda, “Buscará la alcaldía de Torreón Eduardo Olmos”, [en línea], Periódico El siglo de Torreón, México, 10 de junio de 2005,

- Dirección URL:
<http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/153301.buscara-la-alcaldia-de-torreon-eduardo-olmos.html>, consultada el 26 de julio de 2008.
- Senado de la República, *Proceso Legislativo*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/senado.php?ver=proceso>, consultada el 05 de abril de 2008.
 - S/autor “El gabinete de Fox”, [en línea], La Revista Peninsular, México, 24 DE Noviembre de 2000, Dirección URL: <http://www.larevista.com.mx/ed579/info7.htm>, consultada el 21 de septiembre de 2008.
 - S/autor, “Purgan comisión de elbistas”, [en línea], Periódico El siglo de Torreón, México, 18 de diciembre de 2003, Dirección URL: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/65542.purgan-comision-de-elbistas.html>, consultada el 13 de noviembre de 2008.
 - S/autor, “Renuncia al PAN Tatiana Clouthier”, [en línea], Periódico El siglo de Torreón, México, 15 de marzo de 2005, Dirección URL: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/138605.renuncia-al-pan-tatiana-clouthier.html>, consultada el 11 de septiembre de 2008.
 - Torres, Alejandro, “Renuncia Robles a la presidencia del PRD”, [en línea], Periódico El Universal, México, 10 de agosto de 2003, Dirección URL: http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=163312&tabla=notas, consultada el 07 de octubre de 2008.
 - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, [en línea], México, 23 de agosto de 2003, Dirección URL: http://www.trife.gob.mx/comunicacionsocial/resumen/resumen/ri_230803.htm, consultada el 28 de mayo de 2008.