



puntos para el Analisis  
Legislativo,  
desde una Perspectiva Democratica  
de Transparencia y de Politica  
Publica Eficaces

Coordinador: Martín Vera M.



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS



puntos para el Analisis  
Legislativo,  
desde una Perspectiva Democratica  
de Transparencia y de Politica  
Publica Eficaces

Coordinador: Martín Vera M.



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

Apuntes para el análisis legislativo,  
desde una perspectiva democrática,  
de transparencia y de políticas públicas eficaces

Coordinador Martin Vera M.



*Apuntes para el análisis legislativo, desde una perspectiva democrática,  
de transparencia y de política pública eficaces.*

© 2015, Martín Vera

© Derechos reservados 2015, Cámara de Diputados LXII Legislatura

Contacto

<https://www.facebook.com/Dr.MartinVera.PrimeraVia>  
martin.vera@uabc.edu.mx

Primera edición: julio de 2015

ISBN: 978-3-659-09574-0

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del titular de los derechos.

Impreso en Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados  
Ave. Congreso de la Unión 66  
Col. El parque, Del. Venustiano Carranza  
México, D.F.  
C. P. 15960

El tiraje consta de 1 000 ejemplares

Presentación y créditos. Dr. J

Prólogo. Dip. Julio César M

Poder Legislativo, Estado  
Corona.....

La Construcción de Escenari  
en la H. Cámara de Diputado  
Dr. Francisco Javier Jiménez

Participación política y prop  
Garza Talavera.....

Instrumentos y órganos legis  
Mtra. Marybel Martínez Rob

El proceso legislativo. Mtro.

Las relaciones entre el Pc  
Roccatti.....

## ÍNDICE



Presentación y créditos. Dr. Martín Vera M.....	4
Prólogo. Dip. Julio César Moreno Rivera.....	6
Poder Legislativo, Estado de Derecho y Constitucionalidad. Mtro. Ulises Corona.....	8
La Construcción de Escenarios Favorables para el Logro de Acuerdos en la H. Cámara de Diputados desde la Teoría de Juegos. Dr. Francisco Javier Jiménez Ruíz.....	24
Participación política y propaganda en México Dr. Rafael de la Garza Talavera.....	76
Instrumentos y órganos legislativos para la gobernabilidad democrática Mtra. Marybel Martínez Robledos.....	88
El proceso legislativo. Mtro. Juan Carlos Cervantes Gómez .....	116
Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Dra. Mireille Roccatti.....	132

va democrática,

Legislatura

a portada, puede ser reproducida,  
i medio, sin permiso previo del titular

Las reformas legislativas nacionales y el papel de los congresos locales en el México actual. Dip. Blanca Ruth Espinosa.....	158
Transformaciones del régimen democrático: la partidocracia Dra. María Concepción Martínez Rodríguez , Dr. Miguel Alvarado Cardona, Dr. Rolando Reynoso Pérez.....	169
Representación política legislativa y transparencia Mtro. Alejandro Gumler.....	181
Control parlamentario sobre los recursos federalizados Mtra. Gloria Eugenia González Jiménez .....	197
Una revisión a la Auditoría Superior de la Federación Mtro. Emmanuel Gómez Farías Mata. Dr. Martín Vera.....	213
Control y vigilancia legislativa sobre los órganos constitucionales autónomos Mtro. Otilio Flores Corrales.....	232
Participación y segregación. Mtra. Martha Araceli Chargoy Valdés.....	251
Congresos y Parlamentos: escenarios sobre el futuro de las Asambleas en el mundo contemporáneo. Mtro. Rafael Morales Ramírez.....	264

## RECONO

La intensidad, complejidad  
sociedades contemporáneas  
órganos del Estado encarga  
por el hecho de que es el po  
los instrumentos del desarro  
normas, reglamentos, polític  
posible la dinámica que imp  
y sociedad. En otras palabra  
sólo es posible con la eficaz

El Poder Legislativo en Mé:  
en las últimas tres décadas l  
profundo alcance, reflejo de  
democracia y reformas estru  
de estudio, es que ambos pr  
jurídicas, políticas y simb  
la Unión. Y precisamente,

<sup>1</sup>Doctor en Gobierno y Administración P  
libro y del Diplomado "Poder constituye  
de Ciencias Políticas y Sociales de la UN  
de donde surge la presente obra.

## Transformaciones del régimen democrático: la partidocracia

Dra. María Concepción Martínez Rodríguez , Dr.  
Miguel Alvarado Cardona, Dr. Rolando Reynoso Pérez<sup>22</sup>

### Partidos políticos

El origen de los partidos políticos modernos data de la Europa del siglo XIX, debido al quiebre de la sociedad feudal y las transformaciones que la Revolución Industrial trajo consigo, una nueva clase social (la burguesa) exigía su representación dentro de los cargos políticos que ocupaba la nobleza , así como su participación en la gestión de los negocios públicos. Es en Inglaterra cuándo legalmente bajo Acta de 1832 se estipula el derecho de la nueva clase social para postularse como candidato al parlamento, iniciando las actividades electorales con financiamiento y dirección de las grandes organizaciones burguesas.

Los partidos políticos son uno de los actores fundamentales de las democracias representativas, mediadores entre el Estado y la sociedad, sociedades civiles encaminadas a postular candidatos para ejercer los cargos de representación popular, capacitados para procesar las demandas de los ciudadanos y convertirlas en respuestas para el bien común. Sartori<sup>23</sup> los define como “cualquier grupo

---

<sup>22</sup>Los autores son Doctora en Política Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; Maestro en Ingeniería Ambiental con especialidad en residuos sólidos y Maestro en Ciencias en Planificación Regional-Urbana, respectivamente. Son Profesores Investigadores del Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto Politécnico Nacional CIEMAD-IPN.

<sup>23</sup>Giovanni Sartori. Partidos y sistemas de partidos, Alianza Editorial, México, 1976, pág. 63.

político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en elecciones y es capaz de colocar a través de elecciones (libres o no), a candidatos para los cargos públicos” mientras que Friedrich<sup>24</sup> los considera “un grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes al control de un gobierno y con el objeto ulterior de dar a los miembros del partido, por medio de tal control, beneficios y ventajas ideales y materiales”. A su vez, Weber<sup>25</sup> nos dice que es la forma de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin, proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades, ideales, o materiales”. Mientras que bajo la visión de Duverger<sup>26</sup> un partido político “es una comunidad de estructura particular, caracterizada principalmente por las relaciones internas entre los miembros de la comunidad”.

Cabe destacar que los partidos políticos no solo existen en un sistema democrático, sino también en uno autoritario, la diferencia es que en el primero son elegidos por la sociedad y representan a la misma; mientras que en el segundo son elegidos por el Estado y lo representan, cierran la entrada a más partidos y existe el partido predominante quien es el que gobierna, pese a la existencia de partidos menores que carecen de representación.

Dentro de las categorizaciones más populares de partidos políticos se encuentran las de Duverger<sup>4</sup> en partidos de cuadros; aquellos partidos flexibles en su ideología y con una dirección limitada, y partidos de masas; con leal ideología que posee en sus filas a un gran número de electorado y “catch all” partidos sin ideología o identidad definida destinados para atraer el mayor número de electorado posible.

Otro forma de clasificar es de acuerdo a sus líderes, en los cuales encontramos los de cuadros, aquellos con redes interpersonales<sup>3</sup> de notables quienes son la clase noble o privilegiada<sup>4</sup> o de élites<sup>27</sup> caracterizada por líderes con fuerza económica, política o social. De parte de Richard Gunther y Larry Diamond<sup>28</sup>

<sup>24</sup>Carl Friedrich. Teoría y realidad de la organización constitucional democrática, Fondo de Cultura Económica, México, 1976 pág. 297.

<sup>25</sup>Max Weber. Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica México, 1969, pág. 228.

<sup>26</sup>Maurice Duverger. Los partidos políticos. Fondo de Cultura Económica, México, 1987 (versión original 1951).

<sup>27</sup>Richard Katz y Peter Mair. Party organizations: a data handbook. London: Sage. 1992.

<sup>28</sup>Richard Gunther y Larry Diamond. Types and Functions of Parties, en L. Diamond y R. Gunther (eds.), Political Parties and Democracies, Baltimore, The John Hopkins University Press. 2001.



encontramos una clasificación más generalizada la cual consiste en 5 apartados:

- 1) Partidos de notables o clientelistas: nacidos en Europa en un sistema semidemocrático, con débil organización y expansión geográfica limitada.
- 2) Partidos de masas: se caracterizan por tener una organización sólida y forman parte de organizaciones civiles de gran participación ciudadana, tales como sindicatos, gremios, medios de comunicación, etc.
- 3) Partidos étnicos: existentes entre los años 60's y 70's en etapas electorales creados para obtener beneficios para un limitado sector poblacional.
- 4) Partidos electoralistas: dentro de ellos se encuentran los partidos "atrapa todo", carentes de ideología política, creados para obtener el mayor número de votantes, usualmente su mayor actividad la desempeñan durante las campañas electorales.
- 5) Partidos movimentistas: fundamentados en movimientos sociales, un tanto hostiles con el Estado, pueden poseer ideologías radicales de izquierda o ideologías de extrema derecha.

Y por último encontramos los partidos cartel, aquellos partidos que poseen predominio en el sistema e impiden el paso de un nuevo partido político al campo electoral, de esta manera, toman posesión de todo el sistema y por un prolongado tiempo.

Los partidos políticos actúan dentro de un sistema que rige las normas de competencia entre ellos, así como los requerimientos necesarios para la elección popular, dicho sistema se encuentra regulado por el Estado y se clasifica como sistema electoral, que a su vez, la interacción recurrente de los partidos en el sistema electoral es nombrada sistema de partidos. A continuación se definen ambos sistemas.

## **Sistema electoral y sistema de partidos**

### **Sistema electoral**

Un sistema electoral se entiende como el procedimiento de conversión de los votos en cargos ejecutivos y legislativos<sup>29</sup>. Es el mecanismo regulado a través de normas y procedimientos mediante el cual con elecciones se obtiene el total de escaños a repartir entre los partidos políticos para la representación de cargos de elección popular.

<sup>29</sup>Dieter Nohlen. *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. 1981, pág. 53.

Nohlen<sup>30</sup> los categoriza en dos aspectos: de elección mayoritaria mediante voto directo con el propósito de lograr una mayor legitimación y elección proporcional encaminada a una repartición equitativa de escaños de acuerdo al porcentaje de la votación.

### **Sistema de partidos**

Un sistema de partidos es la interacción regular y recurrente entre partidos en un escenario dado<sup>31</sup>.

Es el campo en dónde actúan los partidos políticos, compiten y marcan las diferencias entre ideologías y el espacio entre ellos (polarización). Está regulado por normas, reglas e instituciones.

La clasificación del sistema de partidos mayormente utilizada y más aceptada es aquella proporcionada por Giovanni Sartori<sup>1</sup>, la cual consiste en: sistema de partido único, partido hegemónico (la existencia de varios partidos pero con la permanencia en el poder de uno solo), partido predominante, bipartidismo (sistema dominado por dos partidos políticos), pluralismo moderado (de tres a cinco partidos) y pluralismo polarizado (múltiples partidos).

La existencia de un sistema electoral y sistema de partidos es preciso que se manifieste en un régimen democrático, puesto que ambos sistemas se originan en un gobierno en sociedad.

### **Régimen democrático**

Por un régimen democrático se entiende aquel en el cuál la soberanía del gobierno recae en la sociedad, el cual se divide en dos; democracia directa, aquella en donde el poder recae sobre todo el pueblo mediante asambleas generales; y la democracia representativa, que en contraste con la anterior (y más común en sociedades con mayor número de habitantes) se entiende como la que es desarrollada bajo un cierto número de representantes quienes gobiernan y fueron elegidos por la sociedad, esto es, los partidos políticos, quienes sirven

<sup>30</sup>Dieter Nohlen. *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pág. 35.

<sup>31</sup>Steven Wolinetz. *Party Systems and Party Systems Types*. En Katz, 2006, pag.51.

de mediadores entre el gobierno y sociedad y ofrecen postulantes para ejercer los cargos de representación popular.

Una de las características de la democracia, de manera más frecuente en las democracias nacientes, es la vulnerabilidad de su sistema de partidos, lo que ocasiona deficiencias en el régimen que pueden incluso peligrar su desarrollo, a esta deficiencia se le conoce como partidocracia.

### **Partidocracia**

Se entiende como el exceso de poder de los partidos políticos, los partidos se convierten en el único vínculo entre el gobierno y la sociedad, tomando el papel principal en la democracia y dejando a los ciudadanos (el actor más importante) en tercer o último lugar. De una manera u otra toman posesión del sistema electoral.

Pasquino<sup>32</sup> se refiere a la partidocracia como aquel sistema en donde la intervención de los partidos políticos se da de manera tal que buscan la concertación del poder en los distintos ámbitos de la sociedad: el político, económico y social, a tal grado que controlan completamente el sistema.

Julieta Guevara<sup>33</sup> por su parte, denomina a la partidocracia como aquel sistema democrático transformado en oligarquía, con la suficiente disciplina de los partidos para lograr su conservación en el sistema.

Gonzalo Fernández de la Mora<sup>34</sup> lo denomina como “aquella forma de oligarquía arbitrada en que los partidos políticos monopolizan la representación”.

La partidocracia es más común que pueda desarrollarse en los sistemas parlamentarios puesto que la dominación partidista se denota con mayor énfasis en el congreso y se elige al partido como representación popular en lugar de los candidatos, en divergencia con el sistema presidencialista, en donde la nominación es por candidatos más que por partidos.

<sup>32</sup>Gianfranco Pasquino, Norberto Bobbio, Nicola Matteucci. Partidocracia en Diccionario de Política, México: Siglo XXI Editores, Tomo II, 1991, pp. 1140-1143.

<sup>33</sup>Julieta Guevara Bautista. El frágil equilibrio de la democracia. Quórum, México, núm. 23, 1994, pp. 21-34.

<sup>34</sup>Gonzalo Fernández de la Mora. La Partidocracia, Ed. Hércules, Madrid, España. 1977, pág. 154.

Para identificar la existencia de una partidocracia en un régimen democrático es necesario cubrir una serie de indicadores señalados a continuación.

### **Indicadores de partidocracia.**

Monopolio de nominaciones. A través de la presentación al electorado de una lista cerrada y bloqueada donde la votación no ocurre directamente por el candidato, sino a través del partido, quién postula a los candidatos bajo una serie de requerimientos de acuerdo a la organización del partido.

Control sobre los representantes electos. Con referencia a la nula libertad del candidato electo sobre las decisiones tomadas el legislativo, explica la necesidad de representar el sentir del partido más que el propio, incluso aún en contra de su voluntad.

Patrimonialismo partidista. Referido a la expropiación de recursos del Estado bajo el dominio partidista, sus instituciones, impuestos y demás pasan a ser patrimonio de ellos más que de la sociedad.

Partidización de la sociedad civil. La mayoría de las organizaciones civiles deben estar adscritas a un partido político para su subsistencia, los partidos toman control total sobre el Estado y la existencia o número de asociaciones civiles o empresas privadas por pequeñas o grandes que sean dependen de su participación en la vida política.

Se podría agregar un indicador más; turnismo. El gobierno pasa a manos de un partido político a otro o al mismo partido en diferentes períodos gubernamentales, bloqueando la entrada de nuevos partidos al sistema. Los pequeños partidos logran su representación a través de alianzas para lograr superar el umbral legislativo necesario para su existencia en el sistema.

Ahora bien, es necesario explicar la razón por la cual en el presente artículo se considera a México como una partidocracia.

### **Sistema político mexicano**

El sistema político mexicano se caracteriza por constituirse como una democracia reciente, su transición de régimen de partido hegemónico a régimen democrático lo inició a partir del año 2000, elecciones que marcaron

la alternancia en el poder, pero implementando reformas para dicha evolución desde el año de 1977 con la acepción de partidos políticos clandestinos.

Su forma de gobierno es presidencialista, en donde el jefe de Estado es también el Jefe de Gobierno, con la división de tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

El presidente y el senado son elegidos cada seis años, mientras que la cámara de diputados se elige cada 3 años y en ninguno se permite la reelección inmediata.

La Cámara de Senadores se compone por 128 legisladores, 3 por cada estado incluyendo el DF y 32 más por lista nacional; mientras que la Cámara de Diputados se integra con 500, de los cuales 300 son elegidos por voto directo y 200 por representación proporcional.

Posee un organismo regulatorio de las elecciones, el Instituto Federal Electoral (IFE) poseedor de autonomía del Estado. El presidente de la institución es elegido directamente por los órganos legislativos.

El umbral legal es el porcentaje a nivel nacional de representación de un partido político para su existencia en el sistema, el cual debe ser el 2% de la votación.

### **Principales partidos políticos**

En México los partidos políticos que lograron pasar el umbral legal para su legitimación en el sistema, son siete conformando un pluralismo moderado: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Nueva Alianza (NA), Partido Movimiento Ciudadano, Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano (MC) y Partido del Trabajo (PT), de los cuales los predominantes son tres: PRI, concertando su ideología en el centro; el PAN con tendencias centro-derecha y PRD posicionado en la izquierda. El resto de los partidos con poca representación política, suelen acompañar en alianzas a los partidos predominantes, es por ello, que el común de los partidos se posicionen en el centro ideológico para favorecer las coaliciones.

Los partidos que han ocupado cargos en el ejecutivo solo han sido dos; el PRI gobernó al país durante 70 años. De ahí en la transición el PAN gobernó

durante 12 años, y en las últimas elecciones el PRI ha ganado la presidencia del 2012 al 2018.

La representación en el Congreso desde el 2000 al 2009 ha sido de la siguiente manera:

### Senadores

Tabla 1. Representación en el congreso: Senadores

Legislatura	Año	Tipo	PAN	PRI	PRD	PVM	PT	MC	NA	Ind. **	Curules
LVIII	2000	MR	37	47	11	1	0	0	0	0	96
LVIII	2000	RP	9	13	4	4	1	1	0	0	32
LVIII	2000	TOT	46	60	15	5	1	1	0	0	128
LIX	2003	MR	38	44	10	1	0	0	0	3	96
LIX	2003	RP	9	13	5	4	0	1	0	0	32
LIX	2003	TOT	47	57	15	5	0	1	0	3	128
LX	2006	MR	40	26	22	2	1	3	1	0	95
LX	2006	RP	11	6	4	4	4	2	1	1	33
LX	2006	TOT	51	32	26	6	5	5	2	1	128
LXI	2009	MR	39	27	22	2	1	4	0	0	95
LXI	2009	RP	11	6	4	4	4	2	1	1	33
LXI	2009	TOT	50	33	26	6	5	6	1	1	128

Fuente: Centro de Investigación y Desarrollo Económico (CIDAC).

\*\* Significa Candidaturas individuales.

MR: Mayoría relativa

RP: Representación proporcional

TOT: Total

Diputados federales

Tabla 2. Representación en el congreso: Diputados

Legislatura	Año	Tipo	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	NA	MC	PSD**	Otros	Curules
LVIII	2000	MR	136	132	24	6	2	0	0	0	0	300
LVIII	2000	RP	71	78	28	10	6	0	0	0	7	200
LVIII	2000	TOTAL	207	210	52	16	8	0	0	0	7	500
LVIX	2003	MR	70	184	38	4	3	0	1	0	0	300
LVIX	2003	RP	73	53	31	17	10	9	7	0	0	200
LVIX	2003	TOTAL	143	237	69	21	13	9	8	0	0	500
LX	2006	MR	136	65	89	0	2	0	6	0	2	300
LX	2006	RP	70	41	36	17	9	9	12	5	1	200
LX	2006	TOTAL	206	106	125	17	11	9	18	5	3	500
LXI	2009	MR	79	144	56	3	0	0	0	0	18	300
LXI	2009	RP	69	57	41	14	6	0	5	0	8	200
LXI	2009	TOTAL	148	201	97	17	6	0	5	0	26	500

Fuente: Fuente: Centro de Investigación y Desarrollo Económico (CIDAC).

\*\* Siglas de Partido Social Demócrata actualmente inexistente al no cubrir el umbral legal.

Los resultados que refleja la tabla significan que ninguno de los partidos políticos ha tenido la mayoría en el Congreso, lo que ocasiona un retraso en las reformas puesto que es necesario el consenso para aprobar las reformas, uno de los efectos que causa la partidocracia, el bloqueo legislativo. De igual forma el patrimonialismo partidista se refleja en el sistema mexicano, los efectos de un Estado débil y la falta democrática en los partidos ha ocasionado que los recursos nacionales provean las campañas y financiamiento de los partidos, tal como lo menciona Pasquino<sup>10</sup>; uno de los puntos principales de la partidocracia es el dominio partidista en todos los sectores: político, social y económico.

La lista cerrada y bloqueada (presentación de los partidos de sus candidatos) es también un obstáculo para la democracia en los partidos. De igual forma la falta de candidaturas independientes bloquea a los ciudadanos a postularse a elección popular, solo a través de los partidos se logra alcanzar el poder.

México experimentó durante siete décadas un gobierno de partido hegemónico, y logró su transición de forma pacífica, por lo cual las elites que gobiernan las instituciones mexicanas siguen siendo las mismas, de igual forma que su Constitución que no ha sido reformada de acuerdo al nuevo régimen existente, ocasionando un sistema de partidos deficiente y carente de real competencia, que a su vez desemboca en instituciones electorales carentes de autoridad. Todos estos acontecimientos reflejan un sistema en deficiencia y en peligro democrático, aunado a la falta de interés político de la sociedad civil que desemboca en una oligarquía o mejor llamada partidocracia.

<b>Partido</b>				
PRI	54	42%		42%
PAN	38	30%		23%
PRD	22	17%		21%
Partido Verde Ecologista	7	5%	28	6%
PT	5	4%	15	3%
Partido Nueva Alianza	1	1%	10	3%
Partido	1	1%	20	2%
Total				

### **Composición actual de las cámaras 2013**

Fuente: Cámara de diputados, Cámara de Senadores México.<sup>35, 36</sup>

<sup>35</sup>CAMARA DE SENADORES <http://www.senado.gob.mx/?ver=int&mn=9&sm=2&str=T>

<sup>36</sup>CAMARA DE DIPUTADOS [http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/info\\_diputados.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/info_diputados.php)



## **El futuro de la partidocracia**

La partidocracia es un riesgo en toda democracia nueva con características de un Estado débil, la baja participación de la sociedad para regular las decisiones del gobierno ocasionan exceso de poder que deviene en problemas al sistema, tal es el caso mexicano como ejemplo de un sistema democrático en problemas.

Pasquino<sup>10</sup> nos menciona alternativas de solución de la partidocracia, tales como: la creación de transnacionales que limiten el poder partidista (así el dominio económico no recaería solamente en el Estado), el peso de la sociedad y de las instituciones que obligaría a los partidos a retirar su expansionismo y a lograr un mayor control democrático, sanciones a los actos antidemocráticos en los partidos que logra una mayor disciplina partidista, la creación de reformas para la competencia partidista, la erradicación del financiamiento público de los partidos, y por último la limitación de los partidos en las intervenciones de lo público.

Y lo más importante y destacado, el fortalecimiento de la sociedad civil que frene cualquier abuso y equilibre el sistema para que no peligre el régimen democrático regresando a un régimen autoritario.



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS



ISBN 978-3-659-09574-0



978-3-659-09574-0