

# La oposición parlamentaria en México

Su rendimiento en gobiernos  
de mayoría dividida

Margarita Jiménez Badillo



CONOCER  
PARA DECIDIR  
EN APOYO A LA  
INVESTIGACION  
ACADEMICA

Miguel Ángel  
Porrúa

H. CÁMARA DE DIPUTADOS  
LIX LEGISLATURA



**CONOCER PARA DECIDIR** se denomina la serie que en apoyo a la investigación académica en ciencias sociales, la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, acordó iniciar en atención al histórico y constante interés del H. Congreso de la Unión por coeditar obras trascendentes que impulsen y contribuyan a la adopción de las mejores decisiones en políticas públicas e institucionales para México, en su contexto internacional, a efecto de atender oportunamente las diversas materias sobre las que versa el quehacer legislativo.

La H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, establece el acuerdo de coeditar con diferentes instituciones académicas, organismos federales y estatales, así como con autores y asociaciones independientes, investigaciones académicas y expresiones culturales de interés nacional, que coadyuven a las tareas propias del legislador mexicano.

# La oposición **parlamentaria** en MÉXICO

Su rendimiento en gobiernos  
de mayoría dividida

# La oposición parlamentaria en MÉXICO

Su rendimiento en gobiernos  
de mayoría dividida

**Margarita Jiménez Badillo**



**CONOCER  
PARA DECIDIR**  
EN APOYO A LA  
INVESTIGACIÓN  
ACADÉMICA

Miguel Ángel  
  
**Porrúa**

---

MÉXICO • 2006

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,  
participa en la coedición de esta obra al  
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición  
H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, febrero del año 2006

© 2006  
MARGARITA JIMÉNEZ BADILLO

© 2006  
Por características tipográficas y de diseño editorial  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 970-701-690-6

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO  PRINTED IN MEXICO

  
[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)  
Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

## Introducción

*El estudio de Margarita Jiménez Badillo sobre la oposición parlamentaria en México supone una importante contribución a nuestro conocimiento de la vida política e institucional en México. En esta obra, su autora ofrece una rica y elaborada información empírica sobre la vida parlamentaria mexicana, y sitúa esta última en el marco más amplio del sistema institucional y de partidos en México. Al hacerlo, Margarita Jiménez Badillo no sólo nos ofrece una descripción precisa del papel que ha jugado la oposición parlamentaria en gobiernos sin mayorías parlamentarias, sino que también realiza una gran contribución al análisis comparativo y al debate teórico sobre el funcionamiento de los regímenes presidenciales, cuestionando sustancialmente interpretaciones muy extendidas e insuficientemente fundamentadas sobre las dificultades que los sistemas políticos presidencialistas impondrían a la cooperación interpartidista e interinstitucional. Son estas razones más que suficientes para que los estudiosos de la vida política e institucional saluden de la manera más positiva la publicación de este texto.*

DR. IVÁN LLAMAZARES  
Universidad de Salamanca

## Agradecimientos

*...Entonces pensé, debe haber otra forma para interpretar las cosas...el universo no ha sido más que un espejo roto, un gran rompecabezas. Y nosotros no hemos sido capaces de ordenar sus piezas.*

ALINE PETTERSSON, *Tiempo robado*, 2000

El libro que el lector tiene en sus manos es resultado de variadas reflexiones en torno a los partidos de oposición en México y su papel para propiciar la consolidación democrática de las instituciones políticas, luego de haberse superado las pautas autoritarias que caracterizaron al presidencialismo mexicano. Es también, un estudio derivado de la tesis doctoral realizada en la Universidad de Salamanca y que posteriormente fue revisada por la autora para profundizar en el análisis, esperando despertar el debate en torno al tema al mismo tiempo que ofrecer una modesta aportación teórico-empírica a la ciencia política.

Fue posible culminar este proyecto que me propuse años atrás, gracias al apoyo recibido de innumerables amigos en Salamanca, recibiendo de todos ellos un aliento para las tareas emprendidas. Difícilmente podría expresar mi gratitud a cada uno en este espacio, pero sí puedo rendir un tributo especial a todos ellos, ya que son los que hicieron que mi estancia en dicha ciudad, fuera un placer cada día.

Particularmente, hago propicio aquí, un reconocimiento al doctor Iván Llamazares Valduviego, quien dirigió mi tesis doctoral, ocupándose pacientemente de advertir inconsistencias teóricas y de las cuales no siempre se percata quien escribe. Sus puntos de vista resultaron indispensables para recuperar en este estudio, buena parte de los métodos y análisis de él aprendidos. Invaluable ha sido su dedicación y profesionalismo cuando no

encontraba salidas a los problemas que se me fueron presentando a lo largo del proceso de investigación.

Al mismo tiempo, estoy en deuda con el doctor Manuel Alcántara Sáez, director del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca, por todo el apoyo recibido, especialmente por la posibilidad otorgada de acceder a las bases de datos del Proyecto de Élités Parlamentarias y por su afable armonía entre sencillez y vitalidad para incentivar el análisis en la ciencia política. Su labor en el estudio de los partidos políticos de Latinoamérica, ha sido muy valiosa por el dinamismo que imprime en todas las actividades que realiza, las cuales tienen siempre un aire renovador.

Durante mi estancia en dicho instituto, primero como estudiante en la maestría y en el doctorado, y después como colaboradora en los proyectos de investigación bajo la dirección del doctor Manuel Alcántara, se propició una interacción con gran parte del profesorado, así como con el cuerpo de investigadores, lo cual permitió enriquecer mi visión para orientar el análisis aquí culminado. A cada uno de ellos manifiesto mi alta estima por propiciar condiciones para facilitar mi trabajo, pero sin duda, el mayor valor son los lazos de amistad que han seguido un cauce imperecedero.

En este espacio igualmente, expreso mi más amplio reconocimiento a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), por haberme otorgado una beca doctoral durante el periodo de 1998-2004, incentivo que sin duda, me permitió gozar de condiciones para financiar mi estadía y material bibliográfico necesarios en los cursos del doctorado. Un apoyo muy fértil porque fue punto de partida para diversificar mis actividades, que entre publicaciones, participaciones en congresos y encuentros relativos a temas latinoamericanos, fueron ofreciéndome la madurez necesaria para afrontar nuevas tareas en el ámbito de la investigación.

Sin duda, carecer de todos estos soportes, la definición de mi trayectoria académica, hubiera virado a rumbos inciertos.

De igual relevancia, agradezco a la doctora Rosa Icela Ojeda Rivera quien dirige el Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados de la Universidad Autónoma de Guerrero, porque ha mostrado amplia disposición para despejar la ruta que me ha conducido a cualificar mi desempeño profesional.

M.J.B.  
*Julio de 2005*

# Presentación

Manuel Alcántara Sáez

*...Se han producido sigilosos cambios en las instituciones de los regímenes democráticos que, sin contradecir su esencia, los adaptan a los tiempos y al cambio de los conflictos políticos.*

PASQUINO, G. 1997/2000: 76

Aunar conocimiento teórico con sentido de la realidad en un marco de notoria oportunidad política es una triada que toda persona preocupada por la ciencia política y comprometida en un proceso de rigurosa especialización debe perseguir insoslayablemente. Esta es una propuesta intelectual, asumida como tal por la comunidad científica, que la doctora Margarita Jiménez Badillo logra meritoriamente en el libro que el lector tiene ahora frente a sí y que es el logro maduro de una sólida trayectoria investigadora.

Sin el necesario bagaje conceptual, articulado mediante precisas definiciones fruto de un amplio conocimiento de la literatura politológica, sin el marco referencial de la rica gama de teorías interpretativas sobre el funcionamiento de un sistema político y de sus componentes no es posible abordar una aventura del saber como la que Margarita acomete en el presente libro cuya primera virtud es proyectar un conocimiento exhaustivo de las claves que definen la disciplina. No se trata de apabullar al lector con un conocimiento que en otras lecturas se muestra estéril al esparcir un denominado marco teórico que a veces es carente de sentido y otras innecesario por la excesiva meticulosidad. Al contrario, se trata de que la teoría se engarce con el caso de estudio, y que guíe intelectualmente al lector inteligente dándole las claves de los lugares a donde la autora quiere conducirlo, incluso es atinado mostrar los caminos estériles, aquéllos que ya otros hicieron y cuyo resultado fue vano. Se trata, por tanto, de desplegar

el conocimiento teórico maduro a lo largo del análisis, articulando el mismo con la empiria.

El sentido de la realidad, proyectada desde una seria y meticulosa mirada con *ambición empírica*, es el segundo componente al que me refería al comienzo y que aquí también se aborda con éxito. Utilizar técnicas de medición, en primer lugar, para saber de qué hablamos y poder avanzar en desarrollos de causalidad es una de las tareas más procelosas en que se viene viendo envuelta la ciencia política en el último medio siglo aunque con muy lentos pasos en algunos medios. Margarita se anima a ello con rigor y mostrando de manera cuidadosa el proceso realizado en la elaboración de índices, algunos de cuyas originarias e inéditas fuentes son fruto personal de su propio acervo investigador, ofreciendo al lector el mecanismo de su estudio. Lo hace, además, con visión comparada, consciente de que muchos aspectos necesitan una mirada que permita vislumbrar un panorama más extenso, alejando la miope perspectiva de los que ciegamente se empecinan en no ver más allá de su estudio de caso. Esta opción por el marco comparado es, igualmente, un acierto de la propuesta metodológica formulada.

La oportunidad que brinda el escenario político mexicano para el estudio, ha sufrido un vuelco de muy benéficas consecuencias en los últimos lustros. Si durante el largo medio siglo que precedió a 1988 este panorama se ofrecía virtualmente congelado quedando achatado el análisis político al mero estudio de las razones, formas y vericuetos de la estabilidad, donde el disenso, el conflicto y la expresividad del pluralismo se encontraban a veces violentamente soterradas, el marco comienza a cambiar abruptamente a partir de dicho año. En el nuevo marco, la competencia política ofrece numerosas posibilidades al investigador que encuentra un rico camino ya trillado en un escaso número de países con sólida trayectoria democrática, de donde surge el núcleo más duro de la teoría, y baluceante en los que se van incorporando a la tercera ola democratizadora. Entre estos últimos, México es un caso de indudable interés por las propias características muy peculiares de su régimen anterior así como por la misma forma en que el tránsito a la democracia se lleva a cabo.

La opción investigadora de la doctora Jiménez Badillo de poner el acento en un órgano tantas veces históricamente ninguneado como es el Congreso, pero central en la vida política mexicana especialmente después de 1997, es de una clara oportunidad y de un indudable interés tanto teórico como político. La existencia desde entonces, y probablemente por un largo periodo venidero, de gobiernos sin mayoría parlamentaria en un contexto

de arraigado presidencialismo, merece un sosegado análisis que puede llevarse a cabo desde la perspectiva de cualquiera de los frentes abiertos: gobierno-oposición, en un país con muy escasa tradición en el desarrollo de este juego y con constricciones institucionales muy severas fruto del legado del régimen anterior apenas modificado en lo atinente a su marco de funcionamiento institucional. La autora se inclina en su estudio por el análisis desde la perspectiva de la oposición que, por la naturaleza del juego político mexicano en los dos periodos abordados (1997-2000 y 2000-2003), tiene una composición diferente que termina abarcando a los tres partidos más relevantes.

Hacer descansar buena parte de su estrategia investigadora en una combinación que liga la dinámica legislativa con el universo partidista es una de las claves fundamentales a favor de la propuesta analítica que lleva a cabo Margarita. Los partidos, que son fundamentalmente el hilo conductor del presente libro, son concebidos *per se*, cargándose las tintas en su componente manifiestamente ideológico, y también como actores que se mueven en el entramado que constituye el marco legislativo. El libro cuenta con un valioso bagaje de tablas, esquemas, figuras y gráficos que potencia explícitamente el texto y se convierte en un instrumental de indudable utilidad.

Como señalaba en el primer párrafo de esta presentación, la madurez investigadora de la doctora Margarita Jiménez Badillo tiene en esta obra su más eficaz evidencia que ahora debe ser contrastada por otros investigadores en virtud de las hipótesis y de las líneas de trabajo que apunta. En cualquier caso, el ávido lector debe saber que este libro es fruto del tesón de la autora, de su vocación, de su persistente capacidad de trabajo y de la fértil tarea del numeroso equipo docente e investigador que durante años la hemos acompañado en su proceso de formación en la Universidad de Salamanca, en cuyo seno ocupa un lugar destacado el director de su tesis el doctor Iván Llamazares Valduviego, y que ahora se siente orgulloso por el buen hacer del trabajo producido.

[Villagonzalo de Tormes (Salamanca),  
agosto de 2005]

## Siglas

AD	Acción Democrática (Venezuela)
BNO	Bloque Nacional Obregonista
BNR	Bloque Nacional Revolucionario
CNC	Confederación Nacional Campesina
CNOP	Confederación Nacional de Organizaciones Populares
CNPPN	Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional
COPEI	Comité de Organización Política Electoral Independiente (Venezuela)
CRICP	Comisión de Régimen Interno y Concertación Política
CTM	Central de Trabajadores de México
DC	Democracia Cristiana (Chile)
DIP-MEX	Base de datos Diputados en México, 1997-2003
EP-FA	Frente Amplio (Uruguay)
FCRN	Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
FDN	Frente Democrático Nacional
FOBAPROA	Fondo Bancario para la Protección de los Ahorradores
FPP	Federación de Partidos del Pueblo
FREPASO	Frente del País Solidario (Argentina)
G-4	Grupo de los cuatro (oposición: PAN, PRD, PT, PVEM)
IFE	Instituto Federal Electoral
IOE	Índice de oposición efectiva
IPAB	Instituto de Protección al Ahorro Bancario
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LFOPEE	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales
LOCG	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
MAP	Movimiento Acción Política

MAS	Movimiento al Socialismo (Venezuela)
MAUS	Movimiento para la Acción y Unidad Socialista
MVR	Movimiento V República (Venezuela)
NEP	Número efectivo de partidos
PAN	Partido Acción Nacional (México)
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PAS	Partido Alianza Social
PC	Partido Colorado (Uruguay)
PCM	Partido Comunista Mexicano
PDM	Partido Democrático Mexicano
PELA	Proyecto de Élités Parlamentarias en América Latina, 1994-2004
PJ	Partido Justicialista (Argentina)
PLC	Partido Liberal Constitucionalista
PLM	Partido Laborista Mexicano
PMS	Partido Mexicano Socialista
PMT	Partido Mexicano de los Trabajadores
PN	Partido Nacional (Uruguay)
PNA	Partido Nacional Agrarista
PNC	Partido Nacional Cooperativista
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PP	Partido Popular
PPD	Partido por la Democracia (Chile)
PPS	Partido Popular Socialista
PRD	Partido de la Revolución Democrática (México)
PRI	Partido Revolucionario Institucional (México)
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PRUN	Partido Revolucionario de Unidad Nacional
PS	Partido Socialista de Chile (Chile)
PSD	Partido Social Demócrata
PSN	Partido de la Sociedad Nacionalista
PST	Partido Socialista de los Trabajadores
PSUM	Partido Socialista Unificado Mexicano
PT	Partido del Trabajo (México)
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
RN	Renovación Nacional (Argentina)
UCR	Unión Cívica Radical (Argentina)
UDI	Unidad Democrática Independiente (Chile)
UIC	Unidad de Izquierda Comunista

## Capítulo 1

# Marco de la investigación

*La oposición político-parlamentaria así como el Parlamento constituyen una función indefectible para el funcionamiento pleno de la democracia política.*

CASTIGLIONI, 1990/1997: 10

## EL CONTEXTO DEL CAMBIO INSTITUCIONAL EN MÉXICO

El régimen político mexicano ha experimentado en los últimos tres lustros, cambios vertiginosos en el esquema de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, signados por una interacción institucional en la que el partido gobernante dejó de ser la instancia principal de negociación y representación de los intereses políticos en la medida que fue perdiendo terreno ante la inclusión de fuerzas opositoras en el sistema político.

En este contexto, el funcionamiento institucional de la Cámara de Diputados es objeto de atención desde 1997, luego de los cambios profundos que las instituciones políticas han experimentado. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), deja de controlar la mayoría absoluta en el Congreso, va perdiendo paulatinamente su posición hegemónica por la vía electoral y se dan condiciones para una más amplia competitividad entre las fuerzas partidistas.

Dicho proceso tuvo lugar a partir del despunte de los partidos de oposición en las elecciones de 1988 que, al obtener un marcado incremento en sus posiciones parlamentarias con el 48 por ciento de escaños, inicia una relación de poderes en la que las negociaciones entre partido gobernante y partidos de oposición resulta indispensable para integrar coaliciones de votación y sancionar las leyes constitucionales. Aun cuando el PRI en ese

año siguió conservando la mayoría absoluta en la arena parlamentaria, fue un hecho la insuficiencia de sus escaños para sancionar las leyes mediante una decisión unilateral como había sido en las décadas pasadas cuando apenas figuraban los partidos opositores en el ámbito legislativo.

El PRI gobernante llegó a su mayor declive al ser derrotado en 2000, igualmente mediante las urnas, perdiendo la Presidencia del gobierno federal. Esta alternancia en el Poder Ejecutivo es por sí misma un hito histórico en México, pues con este hecho desapareció el soporte del orden institucional, que desde 1929 se caracterizó por un paralelismo indivisible entre Presidencia y partido hegemónico para mantener el control y la estabilidad política bajo un régimen autoritario.

La sustitución del equipo gobernante es un principio de todo sistema plural y en México la oposición personificada en el Partido Acción Nacional (PAN) logró controlar el poder político desde diciembre de 2000 como producto de las preferencias del electorado. Es esta, una condición indispensable en un orden democrático porque

produce vitalidad precisamente cuando se exterioriza en el crucial pasaje de un gobierno a la oposición y de una oposición al gobierno, [y] cuando ello no ocurre, allí donde por largos periodos el mismo partido se mantiene en el poder, las instituciones sufren, la democracia se bloquea, las fuerzas políticas, tanto de gobierno como de oposición, se vuelven irresponsables (Pasquino, citado en Castiglioni, 1990/1997: 11).

Este proceso de cambio institucional dio lugar a variaciones en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en particular en su poder para legislar. En tiempos de hegemonía priísta, la capacidad presidencial para mantener el control de las decisiones en la Cámara de Diputados permaneció inalterada porque el PRI seguía con una férrea disciplina las decisiones presidenciales, y los partidos de oposición como fuerzas minoritarias, tenían posibilidad de disentir pero sin éxito político.

El desempeño institucional de la oposición se había mostrado limitado porque carecía de sus facultades institucionales de contrapeso en tanto estaba constituido por partidos escasamente representados en el Congreso. Esta situación cambió a partir de su mayor representación parlamentaria, asumiendo un nuevo rol que alteró la inercia del Congreso considerado hasta entonces como una institución débil y reactiva, puesto que prácticamente sólo refrendaba las iniciativas presidenciales sin apenas reformularlas.

Los grupos parlamentarios que habían permanecido desalentados para proponer iniciativas de ley, ya que serían bloqueadas por el partido hegemónico, adquieren un nuevo dinamismo, creando mecanismos institucionales para aumentar su influencia en las decisiones de la agenda política.

## GOBIERNOS SIN MAYORÍAS PARLAMENTARIAS

A diferencia de los regímenes presidenciales de América Latina, donde la "norma" en las relaciones entre poderes Ejecutivo y Legislativo ha sido el *gobierno sin mayorías parlamentarias*,<sup>1</sup> en México desde 1929 hasta 1997 esta relación de poderes pervivió mediante la fórmula de *gobierno unificado*<sup>2</sup> teniendo como pilares del sistema político, la institución presidencial y el partido hegemónico. Una combinación que operó retardando los ámbitos de competencia entre partidos. Sin embargo, las reformas electorales y el rediseño institucional provocaron que, para 1997, México entrara en la "normalidad" latinoamericana, en donde las ramas del gobierno se articulan bajo el esquema del gobierno sin mayorías parlamentarias.

Un aspecto clave del funcionamiento de los regímenes presidencialistas es el apoyo que el Presidente tiene del Congreso. En América Latina es una práctica común que el partido al que pertenece el Presidente no tenga el control de la asamblea parlamentaria. En México es un fenómeno reciente (1997-2003), y en ambas situaciones es imperativa la necesidad de alcanzar acuerdos para facilitar la conformación de coaliciones parlamentarias para despejar la agenda política.

Por tanto, es a partir de este nuevo escenario político que, las relaciones institucionales entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se modifican sustancialmente de cara a su desempeño legislativo en los gobiernos sin mayorías. Una experiencia que sin embargo forma parte de la vida política común en los distintos países de América Latina.

<sup>1</sup> Se entiende aquí por *gobierno sin mayorías parlamentarias* cuando el partido al que pertenece el Presidente no tiene el número de escaños suficiente para determinar por sí solo la sanción de las iniciativas de ley, por lo que se ve obligado a buscar consensos con los partidos de oposición. Un caso mexicano, es cuando ninguno de los tres grandes partidos alcanzaron de manera individual, la mayoría en la Cámara de Diputados, pero donde el PRI gobernante (1997-2000) mantuvo el liderazgo de la Cámara de Senadores, o el PAN gobernante (2000-2003) no tiene mayorías ni en la cámara baja ni en el Senado. Teóricamente, el umbral de escaños para hablar de un gobierno dividido o sin mayorías es cuando el partido del Presidente alcanza menos del 50 por ciento de los escaños en el Congreso (o en una de las cámaras de una asamblea bicameral). Véase Negretto, 2004a.

<sup>2</sup> Un *gobierno unificado* está definido cuando el partido del Presidente posee el control del Poder Legislativo, esto es, cuando el Presidente tiene la mayoría absoluta en el Parlamento. O en otros términos, cuando posee más del 50 por ciento de escaños en el Congreso.

Siendo el jefe del Ejecutivo la personalización del poder gubernamental en los regímenes presidencialistas, su competencia es proponer la agenda de gobierno con autonomía, pero para ejercerla requiere de la aprobación del Congreso, quien por su parte también programa su agenda parlamentaria; esto es, el *poder de agenda*<sup>3</sup> corresponde a ambos actores políticos y sólo al Legislativo, la aprobación de las leyes, teniendo en cuenta las distintas posiciones políticas que exigen previos consensos. Así, ambas instituciones “tienen autonomía y legitimidad en su funcionamiento y el uno necesita del otro para funcionar” (Alcántara y Sánchez, 2001: 62). Sin embargo, un jefe de gobierno tiende a ser fuerte si cumple exitosamente su agenda política; mientras que si no lo hace, se considera un Presidente débil porque no controla el parlamento. Igualmente, es eficaz –léase exitosa– la oposición, no sólo cuando logra una presencia significativa traducida en escaños sino cuando se manifiesta su capacidad en la aprobación de sus iniciativas y en lograr enmiendas a las propuestas presidenciales.

## ESPECIFICACIONES DE LA INVESTIGACION

### Objeto y justificación del estudio

Cabe plantearse por tanto, si este nuevo proceso de interacción entre Ejecutivo y Legislativo en los dos gobiernos sin mayorías parlamentarias, es una oportunidad para que el Congreso mexicano altere su inercia y se convierta en un parlamento más *activo* que *reactivo* a las políticas presidenciales. Esto es, fue reactivo cuando durante el periodo de hegemonía priísta, el Congreso se subordinó a la voluntad presidencial, porque la composición de éste fue fundamentalmente priísta y dicho partido guardó una alta disciplina al jefe del Ejecutivo. Mientras que, con mayoría dividida, se espera sea una institución más *activa* y fortalecida en la que puedan delegarse los intereses de la sociedad cuando, en su calidad de representantes populares, cumplan sus funciones legislativas y de fiscalización de las acciones del Poder Ejecutivo.

El estudio desarrollado en este volumen responde al interés de determinar el comportamiento político de la oposición parlamentaria en la Cámara

<sup>3</sup>El *poder de agenda* se refiere a la capacidad de incluir en la agenda política elementos que sean de las preferencias e intereses de los actores políticos, en este caso, del Ejecutivo o de los partidos que constituyen el Legislativo. Capacidad que engloba el derecho de formular y expresar preferencias [Dahl, 1976].

de Diputados<sup>4</sup> durante los gobiernos sin mayorías (1997-2000 y 2000-2003), estableciendo una comparación en su rol político con las legislaturas bajo gobiernos unificados (1982-1997). El planteamiento general no es definir si el Ejecutivo y el Legislativo tienen más peso político sino más bien, como lo expresa Mustapic (1997: 65), cuáles son los límites que encuentra el gobierno para gobernar. Ello implica estudiar la relación del Ejecutivo con el Legislativo en el plano de la producción legislativa para analizar la influencia efectiva de la oposición en la formulación de las políticas públicas.

Cuando se mantuvo la mayoría absoluta en el parlamento, las relaciones Ejecutivo-Legislativo resultaban menos conflictivas que las actuales, pero también menos democrático fue el proceso porque no había condiciones para ejercer autonomía en las funciones legislativas, dado el predominio del Ejecutivo y el control mayoritario del PRI en la arena parlamentaria. De ahí la relevancia de tener como objeto de estudio a la oposición parlamentaria y de ahí también que los marcos de este estudio se ubiquen en el periodo pos-hegemónico en México, un momento político en el que los grupos parlamentarios parecen tener mayor capacidad de acción y decisión en su función legislativa.

Esta investigación se centra en la influencia efectiva de los partidos de oposición en la formulación de las políticas públicas. Intenta establecer cuál es el rendimiento de la oposición parlamentaria en la producción legislativa en el contexto de gobierno sin mayorías parlamentarias. Desde la perspectiva de un proceso decisorio, se buscó definir cuándo la oposición parlamentaria refrenda las decisiones del Ejecutivo y cuándo las obstruye y no coopera con el Presidente para producir cambios en el país. Asimismo, se pretende determinar si el Presidente en los dos gobiernos sin mayorías parlamentarias ha contado o no con el apoyo de su partido.

Las unidades de análisis son la LVII Legislatura (1997-2000) y la LVIII Legislatura (2000-2003) en la Cámara de Diputados (véase tabla 1). En la primera, el partido del Presidente no tuvo mayoría en la Cámara de Diputados, pero sí en el Senado. En segunda legislatura en cambio, el partido al que pertenece el Presidente careció de mayorías en ambas Cámaras del Congreso. Fenómeno relativamente común en América Latina pero nove-

<sup>4</sup>Se estudia únicamente a la Cámara de Diputados y no al Senado, debido a que fue en ésta donde en 1997, el PRI perdió la mayoría absoluta dada la mayor representación de los partidos de oposición traducida en el 52 por ciento de escaños. Otro punto de interés en dicho órgano legislativo fue que regularmente es la primera instancia en la que se canalizan las iniciativas de ley (cámara de origen) y por tanto, es en la que se materializan los consensos entre los grupos parlamentarios para definir la agenda política y la primera que legitima o contraviene las decisiones presidenciales.

TABLA 1  
FUERZAS POLÍTICAS PARLAMENTARIAS EN MÉXICO  
(LVII Y LVIII LEGISLATURAS, 1997-2003)

Legislaturas	Fuerzas políticas en la Cámara de Diputados			Gobierno sin mayorías	
	Partido gobernante	Oposición relevante	Oposición minoritaria	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
LVII (1997-2000)	PRI	PAN, PRD	PT, PVEM	Sí	No
LVIII (2000-2003)	PAN	PRI, PRD	PT, PVEM, CNPPN, PAS, PSN	Sí	Sí

PRI Partido Revolucionario Institucional.  
 PAN Partido Acción Nacional.  
 PRD Partido de la Revolución Democrática.  
 PT Partido del Trabajo.  
 PVEM Partido Verde Ecologista de México.  
 CNPPN Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional.  
 PAS Partido Alianza Social.  
 PSN Partido de la Sociedad Nacionalista.  
 Fuente: Elaboración propia.

doso en México, donde el letargo parlamentario era ya parte del paisaje cotidiano porque el Congreso interactuaba en su función legislativa como un órgano subordinado a la Presidencia de la República.

La composición partidista de cada legislatura estuvo integrada por tres fuerzas parlamentarias fundamentales (PRI, PAN y PRD) y dos partidos minoritarios (PT y PVEM). En la LVIII Legislatura estuvieron representados además de los cinco partidos mencionados, CNPPN, PAS y PSN, mismos que como partidos de reciente creación, fueron excluidos del análisis, dada su escasa representatividad, pues conjuntamente, apenas controlaron el 4.2 por ciento de escaños.

Ahora bien, ¿por qué resulta relevante un estudio del corte que aquí se propone? En primer lugar hay que tener en cuenta que el análisis de la oposición parlamentaria como objeto de estudio ha sido relegado en la literatura académica, como más detalladamente se expone en el siguiente capítulo. En segundo lugar, además de ser un tema de limitada atención en el presidencialismo latinoamericano, estudios hay que tienen como punto de análisis a los partidos políticos o los sistemas de partidos, ocupándose escasamente del papel que ha jugado la oposición parlamentaria en la construcción democrática, sin ser abordado como tema central.

En tercer lugar, el análisis de votación legislativa en América Latina es de reciente atención y poco ha sido trabajado. Pioneros en esta línea de

análisis son (Mustapic y Goretti, 1992; Ames, 2000; Carey, 2000 y 2002c). La limitante existente para avanzar en estos estudios es que existen apenas unos cuantos países que tienen el sistema de registro electrónico para contabilizar el voto legislativo.<sup>5</sup> La Cámara de Diputados en México cuenta con este recurso desde 1998, lo cual abre la posibilidad de diversificar los estudios legislativos en el país. En esta coyuntura se sitúa el presente estudio, y de ahí también estriba su originalidad.

Efectivamente, originalidad porque a partir de ese vacío en el tratamiento de los partidos, se espera ofrecer una aportación a la ciencia política contemporánea, contribuyendo a explicar el comportamiento político-institucional de las élites parlamentarias, y en concreto de los partidos de oposición en su desempeño para formular las políticas públicas. Para ello, se utilizan como herramientas empíricas, las votaciones de las iniciativas aprobadas, así como la información de primera mano que proviene de encuestas aplicadas a los legisladores por el Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca.

El mayor alcance esperado es reivindicar a la oposición parlamentaria como actor político relevante en la construcción de la democracia latinoamericana y en particular en el caso mexicano. Se espera también generar proposiciones susceptibles de ser aplicadas en otros casos de Latinoamérica, quedando abierta la posibilidad de profundizar en su estudio con otras vertientes para que posteriores análisis comparados, contribuyan a sortear las limitaciones que con esta perspectiva no se superaron en el presente volumen.

### Aproximación conceptual y orientación metodológica

Abierto el optimismo de hacer más cualificada la actividad legislativa en un escenario de mayor protagonismo de los partidos de oposición, se parte del supuesto de que, si en el presidencialismo autocrático<sup>6</sup> el rol de la oposición parlamentaria fue limitado por estar controlado el Congreso por un partido hegemónico, en el contexto de gobierno sin mayorías se

<sup>5</sup> Los países latinoamericanos que registran la votación mediante el sistema electrónico en el Congreso son Argentina, Nicaragua, Brasil, Chile, Perú y México.

<sup>6</sup> Un *presidencialismo autocrático* es término de Sulbrandt (1994), cuando responde a una extraordinaria concentración del poder y de facultades alrededor del Presidente y del Ejecutivo, esto es, una Presidencia personalista con altas cuotas de poder, amplias competencias de iniciativas, mecanismos clientelares y con recursos extraordinarios para operar.

dio un mayor rendimiento de la oposición como resultado de su potencial para influir en la formulación de políticas.

El papel de la oposición puede ser estudiado a partir del contexto en el que desempeña su función legislativa. Para esta investigación, una noción conceptual básica se precisa distinguir y es la *influencia* de los partidos de oposición. Como primera aproximación, esta es “una relación entre agentes por la que un agente induce a otros agentes a actuar de una forma en la que de otro modo ellos no actuarían” (Dahl, 1976: 41).

Un aspecto que puede favorecer la influencia de la oposición, es el número de escaños que controla en la Cámara de Diputados cuando no hay mayoría de ningún partido. Pero ello no garantiza una oposición real y sólo puede desplegar su *influencia efectiva*, cuando dispone de la “habilidad para mover las políticas públicas en dirección a sus preferencias o prevenir movimientos que se alejen de éstas” (Samuels, 2002).

Esto indica que la oposición parlamentaria al contar con un potencial para influir en la agenda política, está en posibilidad de asumir un rol relevante en el proceso decisorio. En otras palabras, la oposición tiene *influencia efectiva* “cuando es capaz de alterar las decisiones [del Ejecutivo] y desafiar al partido gobernante” (Altman y Pérez-Liñán, 1999: 89). Así, el papel de la oposición en las legislaturas puede ser simplemente dedicarse al debate, o bien, un comportamiento político de relevancia transformadora al hacer las leyes (Polsby, 1975/1990).<sup>7</sup>

La *oposición efectiva* “se manifiesta cuando los partidos de oposición tienen influencia en el proceso de formación de políticas públicas” (Altman y Pérez-Liñán, 1999: 89). Si esta influencia es concretizada en la aprobación de leyes, entonces puede entenderse que estos actores políticos han conducido su función legislativa con *éxito* y éste es entendido aquí como el logro, sea del Ejecutivo o de la oposición, de ver aprobados sus proyectos de ley en la asamblea plenaria de la Cámara de Diputados.<sup>8</sup>

Por tanto, empíricamente se distingue dicha influencia efectiva de la oposición parlamentaria cuando: a) el Ejecutivo se ve obligado a modificar su orden de prioridades de los proyectos de ley (Maurer, 2000: 81); b) hace

<sup>7</sup>N. Polsby, [1975/1990], “Legislatures”, *Reprint. In Legislatures*, Nueva York, Philip Norton, Oxford University Press.

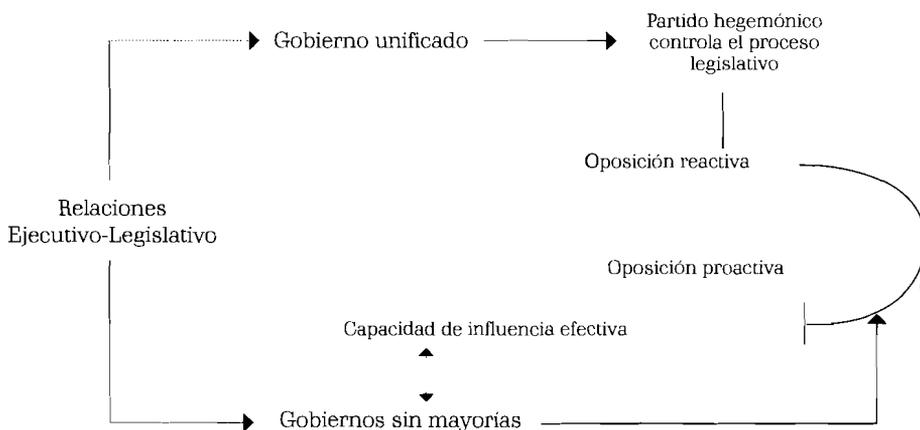
<sup>8</sup>El *éxito* de la oposición efectiva se limita aquí al momento en que determinado actor político ve aprobados los proyectos de ley con las enmiendas que introduce, y no cuando las leyes son promulgadas. Ello se debe a que este estudio se circunscribe a la producción legislativa en la Cámara de Diputados y no al Senado, instancia a donde han de enviarse los proyectos que, si son aprobados por ambas cámaras, se remiten al Ejecutivo para su promulgación. El éxito en cambio sí puede darse en temas presupuestales (Ley de Egresos de la Federación) que es aprobada únicamente por la cámara baja sin pasar por el Senado.

efectiva “su capacidad de condicionar las propuestas del Ejecutivo o de anularlas” (Cox y Morgenstern, 2001: 374); y c) contraviene la propuesta del Ejecutivo y cambia los contenidos de los proyectos.

Por el contrario, la oposición no es efectiva cuando carece de posibilidades para participar en la política, esto es, cuando como en México, ante el largo periodo hegemónico, sin rotación en el gobierno, se tornó más bien como oposición débil en tanto se careció de poder para controlar al partido gobernante. Pero también cuando, aun contando con una representación amplia en escaños, su papel no resulta relevante en la elaboración de las leyes y sólo se circunscribe su función legislativa a ratificar las iniciativas del Ejecutivo (oposición reactiva).

Lejos de la situación que daba laxitud al PRI gobernante para aprobar las iniciativas del Ejecutivo sin el concurso de la oposición durante la era hegemónica, se argumenta en este estudio que, en las dos legislaturas de 1997 a 2003, la falta de mayorías en la Cámara de Diputados, ha permitido un rol más activo de partido gobernante y opositores, reflejado más allá de su producción legislativa, en imponer sus preferencias para definir la orientación de las políticas públicas. Con el esquema 1 es posible distinguir la diferenciación existente en el comportamiento político de los poderes Ejecutivo y Legislativo ante la presencia de un gobierno unificado o un gobierno sin mayorías parlamentarias.

ESQUEMA 1  
 OPOSICIÓN PARLAMENTARIA EN LAS RELACIONES  
 EJECUTIVO-LEGISLATIVO  
 (Gobierno unificado y gobierno sin mayorías parlamentarias)



Se observa en el esquema de referencia, que en México durante la prolongada fase hegemónica de un solo partido en el poder político, conllevó a una relación entre poderes sin contrapeso por el rol predominante del partido en el gobierno, en donde las decisiones en la arena parlamentaria estaban concentradas en la institución presidencial y su partido. Un escenario en el que el rol de los partidos de oposición fue prácticamente nulo porque su escasa representación legislativa le impedía influir en las decisiones políticas. Por el contrario, cuando hubo condiciones para incentivar el crecimiento de dichos partidos, su representación parlamentaria se amplió y consecuentemente, se articulan relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en un esquema de gobierno sin mayorías parlamentarias, donde el partido gobernante tiene ya distintos partidos adversarios con los que se ve obligado a establecer mecanismos de negociación en el proceso de decisiones para aprobar la agenda política. La oposición asume así, un rol proactivo, en el que tiene más capacidad y recursos para influir en la elaboración de las políticas públicas.

El grado de influencia de la oposición en la agenda política, también está definido en razón de qué tan cohesionados han sido los partidos y su disposición para cooperar con el partido del Presidente, integrando coaliciones de votación. En estos términos, es posible predecir que la oposición parlamentaria sí hace uso de su potencial influencia efectiva, cuando no hay ningún partido que controle el trabajo legislativo como es el caso del objeto de estudio en esta investigación.

Es mediante un análisis diacrónico y comparativo que se estudia al caso mexicano, ocupándose de dos momentos temporales (gobierno unificado y gobierno sin mayorías parlamentarias) en los que la oposición parlamentaria es observada en su comportamiento político-institucional en la elaboración de las políticas públicas.

La estructura explicativa y de interpretación del problema abordado está definida desde un enfoque neoinstitucionalista<sup>9</sup> que centra su atención en las reglas y prácticas de las instituciones políticas en tanto “ordenamien-

<sup>9</sup>El *viejo institucionalismo* se limitó a descripciones de los sistemas de gobierno, careciendo de análisis empírico para comprobar los presupuestos sostenidos en el estudio de las instituciones políticas. Por contra, el *nuevo institucionalismo* se ha caracterizado por recuperar a las instituciones y el análisis institucional como una parte fundamental del discurso de la ciencia política. Las instituciones son entendidas como un conjunto de normas y reglas interconectadas que definen las acciones en términos de relaciones entre roles y situaciones, un proceso que implica determinar qué papel desempeñan en el ámbito político y cuál es la función de ese rol en determinada situación. De entre los principales componentes teóricos del nuevo institucionalismo destacan: a) las raíces del comportamiento político, que son colectivas y no individuales y las cuales están condicionadas a la pertenencia de una serie de instituciones políticas; b) la base del comportamiento en las instituciones es más normativa que coercitiva, March y Olsen, 1984, citado en Peters, 2003: 56-67).

tos legales destinados a orientar el comportamiento” (Orlandi y Oliveiri, 1998: 22). Se estudia a la oposición parlamentaria desde esta perspectiva analítica como un enfoque que articula el campo de la teoría política con la historia y el derecho, y en donde analizar la función y el rendimiento político institucional de los actores políticos (parlamentarios, Ejecutivo, partidos) es dar cuenta de su desempeño en la producción legislativa para mantener la gobernabilidad en el marco pluripartidista y de competitividad que rige las relaciones institucionales del país.

La orientación teórica está fundamentada asimismo en Linz (1997) con su debate en torno a las limitaciones que el presidencialismo latinoamericano afronta para consolidar los procesos democráticos. Sartori (1976/1999), que aporta elementos relevantes para explicar los sistemas de partidos. Asimismo, la construcción teórica y empírica estuvo basada también en los distintos trabajos de Carey (2000, 2002a, 2002b, 2002c), de quien se recuperaron los procedimientos para determinar la evidencia empírica de esta investigación. Altman y Pérez-Liñán (1999), Mejía (2000), así como los distintos trabajos de Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart fueron decisivos para el desarrollo de este estudio.

Los argumentos hipotéticos que se sostienen son:

–Es factible que en los gobiernos sin mayorías parlamentarias, el éxito del Presidente para sancionar sus iniciativas se reduzca, por lo que se ve obligado a instrumentar estrategias de negociación que incentiven a los distintos partidos de oposición para cooperar en sancionar su agenda política.

–El éxito de la oposición parlamentaria en la producción legislativa está sujeto a tres factores: su agenda parlamentaria, su capacidad de coalición interpartidaria y sus estrategias de cooperación o conflicto con el Ejecutivo.

–En los gobiernos sin mayorías parlamentarias, el éxito de la oposición legislativa está también en razón del volumen de iniciativas que presenta y de las aprobadas en la Cámara de Diputados.

–La influencia efectiva de la oposición en la elaboración de políticas se da cuando ésta es capaz de alterar las decisiones del Ejecutivo; en su capacidad para aprobar o no aprobar las iniciativas del Ejecutivo y en imponer reformas a las iniciativas del Ejecutivo. En este sentido, en los gobiernos sin mayorías, se espera que a mayor influencia de la oposición en la agenda política, menor sea el potencial del partido gobernante para definir las políticas unilateralmente.

La propuesta de análisis es una conceptualización unívoca para operacionalizar y explicar los procesos de influencia opositora en la elaboración

de políticas en el contexto de gobierno sin mayorías. Los métodos de la cuantificación estadística del comportamiento político-institucional han sido el referente de análisis empírico.

La influencia de la oposición parlamentaria es una de las variables dependientes de esta investigación. El esquema 2 establece la relación de las principales variables independientes con las hipótesis que rigen este estudio.

En seguida se expone la especificidad y utilidad de cada uno de dichos componentes:

a) La *composición de escaños* tanto del partido al que pertenece el Presidente, como de cada grupo parlamentario representado en la Cámara de Diputados, útil para evaluar el peso que tiene cada grupo parlamentario para la integración de coaliciones de votación.

b) La *disciplina partidaria* permite valorar la coherencia de los grupos parlamentarios con la línea de su partido en la definición de su votación. Ésta fue medida a través del índice de Rice (Stuart Rice, 1925)<sup>10</sup> así como el índice de Rice ponderado (Carey, 2002c).

ESQUEMA 2  
HIPÓTESIS Y VARIABLES DE ANÁLISIS EN LA INVESTIGACIÓN

Hipótesis	VARIABLES dependientes	VARIABLES independientes
La oposición elevó su influencia pero careció de éxito en ver aprobados sus proyectos de ley	Comportamiento político-institucional de los partidos de oposición	Composición de escaños Dispersión/concentración del poder político
Los partidos votan de acuerdo con la ideología con la que se identifican	Influencia efectiva de los partidos de oposición	Poderes institucionales del Presidente Cohesión intrapartido
Los gobiernos sin mayorías parlamentarias no generan parálisis política	Cooperación de las Legislaturas con el Ejecutivo Coaliciones de votación	Cohesión interpartidaria Preferencias ideológico-programáticas de los partidos Disciplina de partido

<sup>10</sup> Es el índice más común para medir la disciplina de los partidos y su nombre se deriva del científico político Stuart Rice que lo creó en 1925.

c) El *grado de cohesión interna* de la oposición resultó indispensable para evaluar su potencial de conformar coaliciones de votación y respaldar o no las iniciativas presidenciales. Se obtuvo a través de aplicar el índice de unidad ponderada (Carey, 1999 y 2000) para evaluar qué tan dividida fue la votación partidaria en cada legislatura.

d) El *número efectivo de partidos* (Laakso y Taagepera, 1979)<sup>11</sup> y su fragmentación del sistema de partidos, indicadores clásicos que permiten ponderar el peso de los partidos y qué tan disperso o concentrado se encuentra el poder político.

e) Los *poderes constitucionales* y los *poderes legislativos* del Presidente. Apoyándose en Mainwaring (1997/2002), así como Colomer y Negretto (2003), se distinguen los poderes reactivos (poder de veto) y proactivos (toma de decisiones para un nuevo *statu quo*). La operacionalización de estas variables se instrumentó con los índices de presidente proactivo y éxito de la oposición (Mejía, 2000) que consisten en sustraer el número de iniciativas aprobadas divididas por las presentadas.

f) La *influencia efectiva de los partidos de oposición*, propuesta por Altman y Pérez-Liñán, (1999: 89) consiste en comparar el porcentaje de escaños de la oposición con el porcentaje de los escaños que controla el Ejecutivo a fin de medir la capacidad de la oposición para influir en la elaboración de las políticas públicas así como su potencial para vetar las políticas del Ejecutivo.

g) Las *coaliciones de votación* que son la expresión de unidad o división interparlamentaria en cuanto a su disposición a cooperar o no con el partido del Presidente para aprobar la agenda política. Obtenidas a partir de medir las preferencias ideológico-programáticas situadas en una dimensión espacial de izquierda a derecha para determinar la distancia/proximidad como criterio de cooperación en la integración de coaliciones. Se asume que a menor distancia entre los partidos, mayor es la posibilidad de integrar coaliciones de votación.

Los indicadores empíricos de la investigación son *actitudinales*, así como de *comportamiento político*. Los primeros son las posiciones ideológicas e intenciones de otorgar o no, su voto a las iniciativas del Ejecutivo, es lo que piensan y lo que opinan los legisladores a partir de su referente ideológico y la posición de su partido. Medidos en una dimensión espacial de izquierda-derecha, se distinguen del comportamiento político, porque

<sup>11</sup> La fuente está referida a Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979), "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, núm 12, pp. 3-27.

éste es no ya lo que opinan sino su acción, manifestada al emitir el voto a favor o en contra de los proyectos del Ejecutivo. Ambos referentes representan un proceso interinstitucional con efectos en la gobernabilidad del sistema político.

El análisis empírico se ha sustentado también, mediante la teoría espacial para determinar las posiciones ideológico-programáticas de los partidos en una dimensión de izquierda-derecha. La utilidad que ofrece esta teoría es que “proporciona un modelo integrado de la elección del votante [...] y donde la izquierda-derecha no sólo es una metáfora espacial sino una manera de interpretar la democracia” (Hinich y Munger, 1997/2003: 22-26). Así, la dimensión espacial es un conjunto ordenado que considera las posiciones ideológico-programáticas como puntos convertidos en las preferencias de cada actor político en juego.

Se trata de una teoría que tiene su antecedente en el modelo de la competencia espacial empleado en la economía con Downs (1957) y que recientemente ha sido aplicado a la ciencia política (Carey, 2000; Carey y Yantell 2004; Nacif, 2004; Krehbiel, 1998; y Hinich y Murger, 1997/2003). Se ha considerado plausible en esta investigación para explicar las coaliciones parlamentarias en su función de despejar la agenda política.

En el terreno programático-ideológico, la base teórica provino fundamentalmente de Sartori (1976/1999) y Sani y Sartori (1976/1999). Aquí se incluyen variables como la distancia ideológica, la polarización entre partidos, medida a través de la autoubicación y ubicación ideológica, posiciones que dieron pauta para contrastar su congruencia con la forma como emitieron su voto.

A fin de determinar la competición ideológica de los partidos por un mismo espacio político, útil fue el modelo de nichos ideológicos propuesto por Llamazares y Sandell (2004), que ofrece la posibilidad de efectuar una valoración gráfica tanto de su ubicación y autoubicación ideológica como de la superposición entre partidos al compartir sus espacios ideológicos.

Tales son las dimensiones que se desarrollan a lo largo de este estudio, esperando contribuir con dicho enfoque, al análisis politológico que ha visto como eje de la preocupación contemporánea, la articulación entre las élites para modificar las instituciones en las que perviven los resabios del autoritarismo y abrirse a una nueva institucionalidad que tenga de fondo la construcción democrática en países que como México, evolucionan lentamente hacia este objetivo.

## Fuentes de información

Las fuentes empíricas para el manejo de datos procedieron de dos vías: las páginas web de la Cámara de Diputados: <<http://www.cddhcu.gob.mx>>, <<http://www.camaradediputados.gob.mx>> donde se consultaron los informes globales del trabajo parlamentario en las dos legislaturas analizadas. De particular utilidad fue la información que proporciona su órgano informativo *Gaceta Parlamentaria* <<http://gaceta.diputados.gob.mx>> que permitió obtener la votación de cada partido político en las iniciativas de ley aprobadas durante su ejercicio legislativo. La concentración de esta información que abrió la posibilidad del análisis estadístico de las variables seleccionadas, fue organizada en una base de datos que se denominó aquí como Dip-Mex (1997-2003).<sup>12</sup> Esta base fue ampliada, efectuando cálculos estadísticos para resolver qué tan reñida fue la votación en cada legislatura y cómo se conformaron las coaliciones que votaron entre los partidos en relación con áreas temáticas.

La segunda vía y de indispensable apoyo para este estudio, fueron las dos bases de datos del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica y Portugal, producto del proyecto de investigación: *Élites Parlamentarias en América Latina (PELA)*, dirigido por Manuel Alcántara Sáez, financiado por el Plan Nacional I+D de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT, SEC 95-0845). A partir de estos datos que proceden de encuestas aplicadas a legisladores tanto de la LVII como de la LVIII Legislaturas, se logró el análisis ideológico-programático para confrontar lo que piensan y lo que hacen dichos actores políticos en la arena parlamentaria.

## Estructura de la investigación

El estudio fue desarrollado en siete capítulos. Después de este marco de la investigación en el que se exponen sus lineamientos y objeto de estudio, el capítulo 2 se centra en dar cuenta de la importancia de la oposición parlamentaria y por qué ha sido tan escasamente estudiada, haciendo un recorrido por la literatura académica que se ha ocupado del tema. En ese capítulo

<sup>12</sup>Pertinente es aclarar que la LVII Legislatura inició en 1997, sin embargo, la base de datos contiene información desde octubre de 1998 porque durante el primer periodo ordinario de ejercicio legislativo no se había instalado el sistema electrónico para contabilizar la votación en la Cámara de Diputados. De ahí que esta sea una limitante para el análisis de ciertas variables durante el curso de la investigación, no obstante, se subsanó con otras fuentes de consulta directa en la Cámara de Diputados, como documentos internos y la revista *Crónica Legislativa* editada por el Instituto de Estudios Legislativos de la LVII Legislatura.

lo se exponen también algunas experiencias latinoamericanas con gobiernos sin mayorías parlamentarias, como referente para explicar el caso mexicano.

En el capítulo 3 mediante una descripción histórico-institucional se explica por qué la élite política predominó en el poder durante 71 años, y qué formula política permitió legitimarla sin apenas abrir la competencia partidista. Para este fin se destacan las peculiaridades del presidencialismo latinoamericano –y en particular de México– como son la distinción entre las facultades constitucionales y metaconstitucionales de la institución presidencial. Se expone al final del capítulo, la evolución del sistema de partidos para dar cuenta del crecimiento de la oposición en la arena parlamentaria, en la que fueron determinantes los mecanismos de rediseño institucional como las reformas electorales que favorecieron la pluralidad partidista.

En el capítulo 4 se evalúa el desempeño de la oposición parlamentaria en los gobiernos sin mayorías parlamentarias comparando su rendimiento con los gobiernos unificados. Además de exponer un marco normativo respecto al procedimiento para la votación legislativa, se analizan las características sistémicas de los partidos políticos, así como el formato numérico y grado de fragmentación del sistema de partidos. Particular atención recibe aquí la influencia de la oposición, calculada mediante el índice de oposición efectiva (IOE). Posteriormente se mide el grado de influencia y éxito partidario para despejar la agenda legislativa y finalmente se detalla la productividad legislativa tanto del partido gobernante como de los distintos partidos de oposición. Los hallazgos encontrados son que los partidos de oposición en los gobiernos sin mayorías elevaron su grado de influencia en la elaboración de políticas pero no su éxito, que es la capacidad de cada grupo parlamentario para lograr la aprobación de sus iniciativas de ley.

Las coaliciones de votación para aprobar las iniciativas presidenciales y de los partidos es el tema del capítulo 5 tratando de responder qué tan disciplinados han sido los partidos en los gobiernos sin mayorías y cómo votaron los grupos parlamentarios. Para ello, se aplica el índice de unidad ponderada propuesto por Carey, distinguiendo qué tan reñida fue la votación, así como las dificultades para respaldar las iniciativas presidenciales. Se muestra que las coaliciones interpartidarias estables han sido las de PRI-PAN en particular en materia financiero-presupuestal e independientemente del rol de cada uno en su calidad de gobernante u opositor. La distancia ideológica entre PAN-PRD en cambio ha limitado la posibilidad de coaligar sin el concurso del PRI.

El capítulo 6 explica el comportamiento de votación legislativa, atendiendo a la cuestión de por qué los grupos parlamentarios votaron en coalición en unos temas y no en otros. Se despeja este planteamiento mediante la dimensión de la estructuración ideológico-programática.

Como dimensión predictora actitudinal, los posicionamientos ideológicos de los legisladores, así como de su partido en un eje de izquierda a derecha, permitieron distinguir primero qué tan polarizado es el sistema de partidos en México, para después encontrar que su tendencia en los gobiernos sin mayorías, ha apuntado hacia una dirección centrífuga dada la superposición ideológica en la competición partidista. El factor ideológico por tanto, es determinante para explicar su disposición a cooperar o no entre partidos en la agenda legislativa.

Finalmente, el capítulo 7 se centra en hacer un balance de los supuestos planteados al inicio de la investigación. Es de tener en cuenta que las consideraciones finales de este estudio no son resultados concluyentes y sí punto de partida para profundizar en el tema aquí tratado. En este sentido, se sostiene que en los dos contextos analizados, esto es, en gobiernos unificados y gobiernos compartidos, ha correspondido un presidencialismo con rasgos diferentes que imprimen una acción distinta. En los primeros, la oposición es apenas visible, en los gobiernos sin mayorías en cambio, la oposición parlamentaria adquirió un mayor dinamismo en su producción legislativa pero con un rendimiento que ha sido exitoso sólo parcialmente porque si bien el Legislativo es hoy una institución con mayor potencial de influencia en el proceso decisorio de la agenda política, su rol no ha sido decisivo para propiciar la consolidación democrática en el país.

## Capítulo 2

# La oposición parlamentaria y el debate de los gobiernos sin mayorías

*La oposición nunca ha estado en la gran escena del análisis político [...] la oposición mendiga todavía un reconocimiento como agente de cambio político e innovación tanto dentro como fuera de los parlamentos y los partidos.*

KOLINSKY, 1987

### IMPORTANCIA DE LA OPOSICION PARLAMENTARIA

En este capítulo se intenta responder a la pregunta de por qué ha sido tan escasamente estudiada la oposición parlamentaria en la ciencia política. Se exponen las principales líneas de investigación que sobre el tema han predominado en la literatura científica, otorgando particular atención a estudios de la oposición en el marco del presidencialismo latinoamericano, donde la prioridad es consolidar los procesos democráticos luego de la debacle del autoritarismo que favoreció el rol de los partidos como actores políticos con poder de decisión en la arena parlamentaria.

Dos orientaciones de debate resaltan para explicar el papel de la oposición parlamentaria en los gobiernos sin mayorías: la subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo y su limitado rol en el Congreso para la formulación de políticas. Asimismo, la integración del gabinete de gobierno condiciona en gran parte, dicha relación institucional entre poderes. De estos puntos se ocupan los siguientes apartados.

La orientación principal de este apartado es explorar la importancia que fueron adquiriendo los partidos de oposición en América Latina. Se parte de la premisa de que la oposición parlamentaria es un componente fundamental en el funcionamiento de los regímenes democráticos, luego de que el ocaso del modelo autoritario como predominante en la vida política latinoamericana, diera paso a un pluralismo político que reconoce la presencia de la oposición en su carácter de institución y agente del cambio.

Las transiciones de los sistemas políticos latinoamericanos han puesto en la mesa del debate el desempeño institucional y el rol que juegan los partidos políticos en la construcción democrática que de una y otra forma caracterizan la vida política de la región. El principal rol de los partidos representados en la arena parlamentaria en este contexto es desafiar a la élite gobernante participando en el proceso decisorio de la vida política, pues “las condiciones de una buena gobernanza en un esquema de separación de poderes no se crean ni con la neutralización mutua de las instituciones ni con el dominio de la Presidencia, sino dando un papel prioritario al Congreso” (Colomer y Negretto, 2003: 15).

En América Latina desde la década de los años ochenta, al ser desplazados los regímenes militares como fórmulas de gobierno, los partidos políticos fueron recobrando su identidad como vías fundamentales de articulación política con la sociedad. Un contexto en el que los valores democráticos empezaron a dominar el espectro político y en el que los distintos actores apostaron por “la democracia como preferible a cualquier otra forma de gobierno”, como lo indican los estudios de opinión pública que viene realizando la Corporación Latinobarómetro desde hace varias décadas.<sup>13</sup>

La legitimidad de las élites en el poder garantiza que el control del gobierno se gane sin usar la fuerza sino con procedimientos democráticos tales como la libre competición, formas de influencia legítimas y uso de mecanismos constitucionales para controlar las decisiones de los que gobiernan (Linz, 1997: 39). Por ello, en la democracia está implícito reconocer el derecho de las élites que llegaron al poder por vía legítima, sin menos

<sup>13</sup>El Latinobarómetro en 1995 al preguntar si “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, reportó que los ocho países a los que se les hizo el seguimiento en este ámbito, respondieron afirmativamente con un elevado porcentaje: Uruguay 80 por ciento; Argentina, 76; Venezuela, 60; Chile, Perú y Paraguay con 52 por ciento; México, 49 y Brasil 41 por ciento. En 2003 la misma fuente obtuvo para México el 53 por ciento. El promedio general de la región latinoamericana fue igualmente de 53 por ciento. [http://www.latinobarometro.org/ano2003/Informe-Resumen\\_Latinobarometro\\_2003.pdf](http://www.latinobarometro.org/ano2003/Informe-Resumen_Latinobarometro_2003.pdf)

cabo de la contraparte –léase partidos de oposición–, que como actores políticos asumen y admiten su derrota, pero también su derecho a disentir y a instrumentar estrategias de participación para incidir en el proceso de toma de decisiones.<sup>14</sup> Se trata de fuerzas políticas que actuando dentro de los marcos institucionales, se pronuncian por procedimientos distintos a la clase gobernante, buscando convencer a la ciudadanía de sus premisas para en otro momento, asumir el poder.<sup>15</sup> En la pluralidad de expresiones y de fuerzas políticas, así como en el reconocimiento de su participación política está la razón del paradigma democrático, que tiene como componente fundamental a la oposición en su calidad de institución indispensable para disentir e impulsar el cambio político.

La institucionalización de estos principios democráticos ha neutralizado o desactivado el retorno del autoritarismo en la experiencia latinoamericana desde los años ochenta: Argentina, Perú, Brasil, durante esa década celebraron elecciones que legitimaron los liderazgos que ocuparon la Presidencia y cargos de representación popular con partidos más estructurados y organizados, teniendo como antecedente el acatamiento de las fuerzas militares a los procesos democráticos.<sup>16</sup> México, que no obstante las resistencias del autoritarismo,<sup>17</sup> conformó su élite gobernante mediante la organización sistemática de elecciones, una práctica que logró credibilidad mediante una competencia real en el sistema de partidos con una oposición plural e institucionalizada para alternar en el poder.

<sup>14</sup>En el alcance de este proceso de acción dentro de los marcos institucionales, está la posibilidad de consolidar la democracia, esto es, cuando un sistema concreto de instituciones es el único que se acata por todas las fuerzas políticas, prefiriendo supeditar sus intereses y valores a los resultados inciertos de la interacción institucional que subvertir la democracia. Dicho acatamiento de los que están en el poder y los que son derrotados es el punto de equilibrio de las estrategias descentralizadas de todas las fuerzas políticas involucradas (Przeworski, 1996: 42-43).

<sup>15</sup>En el gobierno democrático representativo, ejercer el poder y legitimarse tiene una relación muy estrecha con los mecanismos empleados por las élites políticas. Powell (1989: 197-130) distingue dos modelos de control ciudadano: 1. Responsabilidad gubernamental, donde los votantes pueden optar por el gobierno que ocupa el poder o bien por la oposición, y 2. Delegados representativos, donde los votantes cuentan con diversas opciones de partidos para orientar su voto, expresando sus preferencias políticas.

<sup>16</sup>En Perú en 1978, se celebraron elecciones limpias conteniendo más de cuatro partidos políticos; en Argentina en 1983, los militares abandonaron el poder y la Unión Cívica Radical conquistó el poder en nombre de la democracia pluralista; en Chile en 1989, la Democracia Cristiana Chilena constituyendo coalición, derrotó el continuismo pinochetista (Loaeza, 1996: 23); Brasil en 1988, renovando su Constitución, dio un paso significativo de construcción democrática.

<sup>17</sup>Autoritarismo no en términos de los regímenes latinoamericanos que tuvieron su origen en dictaduras militares y con frecuencia por golpes de Estado. El régimen autoritario en México fue edificado a partir de las estructuras políticas posrevolucionarias que se sustentaron en dos pilares básicos: un partido hegemónico que no favoreció la competencia electoral y la institución presidencial, a la que se subordinó dicho partido, convirtiéndose ésta, en garante única del orden político.

El pausado agotamiento de la era monopartidista dio lugar a variaciones decisivas en el régimen político mexicano, coyuntura en la que los partidos de oposición asumieron el rol que les fue negado en el quehacer político desde que la élite gobernante surgida de la época posrevolucionaria, dosificara las oportunidades de participación política, limitando su crecimiento como fuerzas políticas opositoras que pudieran resultar una amenaza para arrebatarles el poder. Un poder que de suyo, fue controlado por esta élite durante 71 años consecutivos, aunque en ese lapso se hayan dado muestras de modernización que le permitió adaptarse a las nuevas dinámicas democráticas que caracterizan a América Latina desde hace apenas poco más de dos décadas.

### ¿POR QUÉ HA SIDO TAN ESCASAMENTE ESTUDIADA LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA?

#### El estudio de la oposición en Europa occidental

Estudiar a la oposición a principios de los años sesenta parecía ocioso entre la comunidad científica por considerarle un tema irrelevante. Argumentos que reivindicaron la importancia de la oposición son los de Shapiro (1965), citado en Massari (1990/1997: 75), al denunciar “la extraordinaria negligencia sobre el tema” y que en su opinión respondía a la errada creencia de que “oposición” era equivalente a violencia u hostilidad; o al riesgo de que prevaleciera “la ilusión de que la historia pertenece a los vencedores”.

El testimonio de Massari confirma este desinterés por la oposición en las democracias occidentales, al señalar que apenas cuatro estudios se ocupaban del tema en los años cincuenta: Duverger, 1951; Burdeau, 1954; Kluxen, 1956; así como Kirchheimer, 1957<sup>18</sup> con quienes empezaba a cobrar interés la oposición parlamentaria, tema nuevamente postergado ante el surgimiento de la oposición extraparlamentaria de la segunda década de los años sesenta con los movimientos sociales que fueron un mensaje mundial y un llamado a la inclusión de los sectores sociales a la participación política. Ante este fenómeno, se evidenció la “necesidad de una opo-

<sup>18</sup> Las fuentes de referencia a las que alude Massari (1990/1997: 76) son: M. Duverger (1980), *I partiti politici, Comunità*, Milán, 1ra. ed. en francés 1951, 1ra. ed. italiano 1964; G. Burdeau (1954), “L'évolution de la notion d'opposition”, *Revue internationale d'Histoire politique et constitutionnelle*; K. Kluxen (1956), *Opposition, Staatse axicon*, Vol. vi, Herder Freiburg; así como O. Kirchheimer (1957), “The waning of opposition in Parliamentary Regimes”, *Social Reserch*, en *MicroMega*, 1, 1986.

sición político-parlamentaria capaz de dialogar con la oposición social" (Castiglioni, 1990/1997: 12).

El tema de la oposición siguió quedando aplazado en las siguientes dos décadas a decir de Kolinsky (1987: 1),<sup>19</sup> sosteniendo que "la oposición nunca ha estado en la gran escena del análisis político [...] la oposición mendiga todavía un reconocimiento como agente de cambio político e innovación tanto dentro como fuera de los parlamentos y los partidos". En cierta forma, Gianfranco Pasquino encuentra una razón de esta visión al señalar que "era poco estudiada la oposición porque también era poco ejercitada" (Pasquino, 1990/1997: 45).

El antecedente que explica por qué tan poco interés en el tratamiento del tema en Europa, está en la década de los años sesenta expresado por Otto Kirchheimer (1957) quien sostuvo la tesis del "ocaso de la oposición parlamentaria, asociada a la declinación de los parlamentos frente al Ejecutivo". Sostiene que los parlamentos se fueron devaluando porque los constituían partidos que transformados de partidos de masas en "atrapa todo", ya no se dividían en ejes ideológicos sino que competían para capturar el voto del electorado de una sociedad heterogénea y secularizada en el mundo desarrollado, donde las divisiones de clase ya no tenían ni la entidad ni la carga disruptiva del inicio de siglo.

El mismo autor sostuvo que estos partidos también fueron centralizando las decisiones en un vértice pragmático y desincentivaron la participación de militantes; los líderes fueron cobrando mayor importancia por sus características personales, desplazando los programas de gobierno. Por ello, pensó que se tenían parlamentos devaluados y partidos que aceptaban las reglas del sistema político y la economía de mercado, por tanto, ante esa homologación de la oposición, el autor consideró que se trataba de un fenómeno que declinaba y por ello se perdió el interés de estudiar a la oposición.

Estas argumentaciones pesimistas no fueron muy diferentes hasta entrado el siglo XVIII donde la premisa del orden político fue la unidad del gobierno, creyendo que "una comunidad política dividida estaba condenada a desaparecer" (Loeza, 1996: 42). Fue hasta el surgimiento del liberalismo en el siglo XIX cuando se reconoce la disidencia al gobierno como un factor favorable a su funcionamiento, y no es sino hasta la segunda mitad del siglo XX que se generaliza el reconocimiento de la oposición en los par-

<sup>19</sup>La obra a la que se refiere Massari (1990/1997: 77) es Eva Kolinsky (comp.), *Opposition in Western Europe*, Londres, Croom Helm.

tidos políticos que empezaban a consolidarse en los parlamentos europeos, así como la división de poderes (Loeza, 1996: 42). Este proceso explica por qué resultaba ser en ese momento un tema tan poco relevante para ser estudiado.

Una razón de desalentar su estudio respondió a que hasta ese momento, la oposición había sido “resultado de la periodicidad y regularidad de las convocatorias electorales” (López Aguilar, 1991: 120), pero en el marco electoral-competitivo como organización política representativa tenía un rol limitado en llevar sus propuestas a una *policy making*.

Había quienes encontraban que el punto de debilidad de la oposición estaba en la necesidad de institucionalizarse. En esta lógica es que en 1965, Ghitha Ionescu, crea una revista, *Government and Opposition* expresamente dedicada a reivindicar el estudio de la oposición, pretendiendo cubrir ese vacío científico. Estos estudios pioneros fungieron más adelante como el marco teórico del parlamentarismo europeo, que aunque limitados por circunscribirse a enfoques descriptivistas, no puede dejar de reconocerse que fueron el antecedente para reformular las concepciones de la oposición y empezar a verle como una institución política.

Si bien, los primeros intentos de estudiar a la oposición fueron de carácter descriptivo y asistemáticos, es hasta nuevos enfoques insertos en la corriente conductista (Estados Unidos) y la Escuela de Manchester (empirismo británico), así como la teoría democrática del pluralismo político, que empieza a adquirir un tratamiento científico dicho tema. En esta línea Dahl es el principal exponente porque da prioridad a los regímenes políticos respecto a sus conflictos, crisis y transformaciones (López Aguilar, 1991: 53), aunque al mismo tiempo, otros intentos de estudiar a la oposición política se circunscribieron en un ámbito empírico-descriptivista hecho manifiesto en las estructuras taxonómicas que formularon como más tarde se verá en este capítulo.

Los estudios de la oposición desde la ciencia política en Europa occidental datan de los años sesenta y durante la década de los setenta. Politólogos y estudiosos de la escuela italiana (Gianfranco Pasquino, Antonio Missiroli, Oreste Massari, Franco Castiglioni)<sup>20</sup> se han centrado en analizar a la oposición en el funcionamiento de las democracias desde distintas dimensiones: naturaleza y rol de las oposiciones político-parlamentarias

<sup>20</sup>Los autores de referencia, publicaron en 1990 una versión original de su trabajo: *Opposizione, governo ombra, alternativa*, la cual ha sido traducida al castellano por la Editorial Eudeba (Buenos Aires), versión coordinada por Pasquino y publicada en 1997.

(Massari), la calidad de la democracia y calidad de la oposición (Pasquino), y los gobiernos de oposición para los casos británico y alemán (Missiroli). La coincidencia de estos trabajos es que todos dan cuenta del papel de los partidos como instituciones sólidas y bien estructuradas que son expresión de democracias ya consolidadas.

El planteamiento expuesto por Gianfranco Pasquino al preguntarse por qué es importante estudiar a la oposición y por qué es relevante la misma en el funcionamiento del sistema democrático, es ya por sí mismo un llamado de atención a ocuparse de los partidos políticos pero no como entes homogéneos sino como actores políticos que se distinguen entre sí tanto por su estructura, funcionamiento, ideología, rol político y desempeño en los sistemas democráticos. En ese sentido, el autor acentúa la importancia de la oposición a partir de la calidad de la democracia, expresando que ésta no depende sólo de las virtudes de su gobierno, sino de la calidad de la oposición misma. "Una oposición bien equipada mejora la calidad de la democracia, aun cuando no alcanza a llegar al gobierno, pero persiste en candidatearse para él a través de su actividad de control y orientación, de propuesta y de crítica" (Pasquino, 1990/1997: 10). Este enfoque de control y orientación en los regímenes democráticos, ve a la oposición como una alternativa y no sólo como ejercicio del control político; es decir, el rol sistémico de la *oposición-alternativa* es el argumento principal para subrayar la relevancia del "sujeto oposición".<sup>21</sup>

En suma, son estas las líneas de interpretación que fueron evolucionando hasta encontrar relevante a los partidos de oposición como actores políticos que en su interacción con otros actores institucionalizados (gobierno, parlamento) se avanza sustancialmente en el campo de la ciencia política.

### Modelos teóricos de la oposición parlamentaria en Europa occidental

Ahora bien, los modelos teóricos que han sido desarrollados en el campo de la ciencia política como un intento de explicar a la oposición política, provienen básicamente de analizar los sistemas políticos de Gran Bretaña

<sup>21</sup> *Sujeto oposición*, es el agente o actor del proceso, que elabora y/o actúa una estrategia política en contradicción con otra que viene determinada por un sujeto antagónico, que en el marco del sistema detenta el poder directivo y/o ejecutivo (López Aguilar, 1991: 50).

y Estados Unidos,<sup>22</sup> que se han caracterizado por contar con sistemas de partidos sólidos y bien estructurados.

De entre los primeros teóricos que han abordado el tema, está Duverger (1981: 420-447) con un enfoque que resalta la naturaleza del poder y forma en que influye la oposición. Distingue entre un sistema con *partido único*, el *bipartidismo* y el *multipartidismo*. En el primero, las relaciones políticas quedan supeditadas a un solo partido, que es quien ejerce la realidad del poder; en el bipartidismo, "la oposición se convierte en una institución, que por lo regular fue un partido de tendencia moderada" (Castiglioni, 1990/1997: 13); la presencia de la oposición confiere mayor importancia a los debates parlamentarios, y aunque predomina el partido mayoritario, el opositor que se muestra unificado puede conducir y atenuar el rigor de sus proyectos; y con el multipartidismo, la autoridad es más sensible, ya que ésta depende de la heterogeneidad de partidos, de su cohesión y disciplina; el multipartidismo entonces, al favorecer la dispersión del poder, impide la estabilidad institucional, repercutiendo en las funciones del gobierno. En esencia, el número de partidos, su estructura, dimensiones y alianzas son los que determinan la influencia de la oposición en el gobierno.

Si bien el número de partidos representados en el parlamento fue para Duverger, una variable determinante para el funcionamiento de las instituciones democráticas y definitorio para distinguir el rol de la oposición, su tipología ha sido calificada por (Sartori, 1976/1999) como formalista, jurídica e institucional, quien argumentó que el número de partidos no resultaba suficiente para explicar cómo funcionan las instituciones democráticas. Su aportación al respecto fue incorporar la variable ideología como necesaria para distinguir los distintos partidos políticos, así como otras variables de orden político, distinguiendo entre sistemas partidarios, distancia ideológica y grado de polarización. Sartori argumenta que la oposición cambia en relación con el formato y la dimensión del sistema partidario. Si el centro del sistema está ocupado o no por uno o más partidos (polo de centro), y si la oposición se desplaza a la izquierda o a la derecha del espectro políti-

<sup>22</sup>Se trata de los dos casos que han sido modelo de oposición institucionalizada. En Gran Bretaña con el *two-party system*, la oposición ha sido una entidad propia de confrontación con el gobierno. De Europa occidental, fue el primer país en el que se reconoció a la oposición con una función fuera del gobierno "leal oposición al gobierno de su Majestad" y en donde fue permisible la crítica a sus acciones. En Estados Unidos, también con dos partidos, pero a decir de Dahl (*Western democracies*, 1966), la oposición apenas contaba con una estructura distinta, ambos partidos carecían de carácter distintivo propio, competitivos en los procesos electorales y cooperativos en el Congreso, con fines diferentes pero sin poner en entredicho el orden institucional (Ramírez, 2000).

co. Igualmente si su naturaleza es de apoyo al sistema o funge como anti-sistema.

Así, a Sartori (1976/1999: 149-176) además de la variable numérica, le resulta esencial la distancia ideológica existente entre los partidos extremos del espectro. Es decir, si un sistema de partidos está fragmentado, pero no polarizado, se puede considerar que es un pluralismo moderado. Si está fragmentado y polarizado corresponde al tipo de pluralismo polarizado. En esta tipología del sistema de partidos, el papel de la oposición dependerá de la distribución del poder entre los partidos.

México, clasificado por el autor como un sistema de partido hegemónico –y que ciertamente lo fue hasta 1997–, lo definió como un sistema en el que se impedía *de facto*, la competencia por el poder. Aunque el partido permitía la existencia de más de un partido político, éstos eran partidos de segunda, según Sartori, pues no podían competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. En estos sistemas ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder. Efectivamente, en México, la alternancia en el poder se produjo tardíamente al no abrir reglas de competitividad entre los partidos, que nada les impedía ejercer su capacidad para disentir dentro de los marcos institucionales, pero sí aspirar a una real rotación en el poder.

Otro enfoque indispensable para entender la teoría de la oposición es el de Robert Dahl,<sup>23</sup> quien reconociendo la complejidad que representan los sistemas políticos, se aventura, sin embargo, a proponer una tipología de clasificación:

a) Cohesión y concentración de los opositores. La oposición es más concentrada cuando se trata de un sistema bipartidista; y es más dispersa cuando se trata de un multipartidismo. La cohesión se entiende en función de la disciplina partidaria.

b) Competitividad e identificabilidad de la oposición. Dependen del grado de concentración de la oposición. Es más competitiva si es más concentrada. Cuando constituye alianza, es más visible (identificabilidad) y los electores sabrán por quién votar y con qué intenciones de gobierno.

c) Objetivos y estrategias de la oposición. Se trata de distinguir entre fines y medios de los partidos. Es decir, cuando los fines puedan ser

<sup>23</sup>R. Dahl [comp.] (1966), *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press.

homologables entre los distintos partidos, según los medios que utilizan las oposiciones para lograr dichos objetivos. Por ejemplo, son ejes de división entre partidos progresistas y conservadores: más Estado o más mercado; o bien, el mayor o menor acento que cada posición del partido da a la igualdad. Los medios se refieren a las arenas de desarrollo de la oposición, a la personalidad de los liderazgos, a la defensa de los sectores sociales de referencia (Castiglioni, 1990/1997: 14-15).

El trabajo de Dahl fue una importante sistematización teórica de explicar las democracias occidentales e incluso ha sido de alto valor porque fue uno de los primeros estudios que intentaron sistematizar variables analíticas en distintos estudios de caso. Esfuerzos posteriores se ocuparon de la oposición: Ionescu y Madariaga (1968)<sup>24</sup> atendiendo los conflictos, crisis y transformaciones, para reconocer a la oposición como institución política y actor constitucional, lo que deriva en identificarla como *oposición responsable*.

Por su parte, de cara al desarrollo de las democracias, Von Beyme<sup>25</sup> se ocupa del comportamiento de la oposición como institución, adquiriendo este cariz en la medida que se refuerza el rol de los grupos parlamentarios en las constituciones (España, Portugal, Suecia). Los nuevos elementos que incorpora Beyme son los vínculos existentes entre los partidos y sus fines ideológicos, así como su relación con los grupos parlamentarios y la realización de sus programas. Esta dialéctica de partido-grupo parlamentario es lo que abre un camino diferente para analizar a la oposición, quien ya no es vista sólo en términos de un rol para alternar en el poder sino como un actor político al cual analizar su comportamiento en la arena electoral, parlamentaria, partidaria e ideológica. Significa que es el punto de partida para las transformaciones de las formas de entender a la oposición parlamentaria en su calidad de actor indispensable para explicar el funcionamiento de los partidos políticos en las sociedades democráticas.

Sintetizando, la evolución de los estudios sobre la oposición partió primeramente de elementos difusos sin dimensiones bien definidas en los años cincuenta, y sólo hasta hace dos décadas ha predominado el análisis del sistema político como marco en el que se ejerce la oposición institucionalizada.

Es ineludible reconocer que los intentos de formular una teoría de la oposición a partir de tipologías pensadas desde las democracias parlamen-

<sup>24</sup> G. Ionescu y I. de Madariaga (1968), *Opposition Past and Present of a Political Institution*, London, Watts.

<sup>25</sup> K. von Beyme (1973), *Opposition*, parte 1, en *Marxism, Communism and Western Society. A Comparative Encyclopedia* C.D. Kerning (comp.), vol. VI [pp. 157-163], Nueva York, Herder and Herder.

tarias, han contribuido a reivindicar a la oposición como institución fundamental en el desarrollo democrático de América Latina, no obstante haber carecido desde sus orígenes, de una dimensión analítica específica o haber procedido de esquemas dogmatizados. La tabla 2 resume estos modelos que muestran dicha evolución conceptual y que han sido recuperados como estado de la cuestión.

En la tabla 2 se observa que la evolución teórica para explicar a la oposición partió de 1951 con una orientación descriptiva o una dogmática como la de Kirchheimer o clasificatoria como la de Dahl, transitando a la incorporación de nuevos elementos como es el ideológico con Sartori y finalmente el de Von Beyme con una clara visión de los partidos como oposición institucionalizada en la que se les identifica como actores políticos capaces de participar en la contienda electoral para aspirar al poder político. Teniendo como antecedente estas diversas vertientes de análisis, se puede pasar a explicar en el siguiente apartado a la oposición parlamentaria en el presidencialismo de América Latina.

TABLA 2  
TIPOLOGÍA EN EL ESTUDIO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICO-PARLAMENTARIA  
(Europa occidental)

Exponente	Dimensión de análisis	Descripción de la oposición en el sistema de partidos
Duverger, 1951	Número de partidos	La naturaleza del poder depende del número de partidos: sistema único, bipartidismo, multipartidismo
Kirchheimer, 1957	Ocaso de la oposición parlamentaria	Declinación de los parlamentos ante partidos que transitaron de "masas" a "atrapa todo"
Sartori, 1966	Naturaleza de la oposición y sistema de partidos	La función de la oposición cambia según sistema de partidos: fragmentado, distancia ideológica y grado de polarización
Dahl, 1966	Rol de la oposición	Cohesión o concentración de los opositores, competitividad, carácter distintivo e identificable de la oposición, sus objetivos y estrategias
Ionescu y De Madariaga, 1968	Democracia pluralista	Oposición como institución y actor constitucional. Oposición, forma más institucionalizada del conflicto
Beyme, 1973	Institucionalización de la oposición parlamentaria	Comportamiento de la oposición como institución garantizada y como gobierno alternativo

Fuente: Elaboración propia a partir de información de: Massari (1990/1997), López Aguilar (1991), Loeza (1996) y Pasquino (1990/1997).

## El estudio de la oposición en América Latina

Por lo que se refiere a América Latina, hasta los años ochenta se careció de estudios con ese perfil de análisis de la oposición parlamentaria. Este vacío responde a la larga historia de dictaduras y gobiernos autoritarios que prevalecieron en sus sistemas políticos hasta prácticamente finales de la década de los años setenta; un largo periodo en el que las estructuras de poder autoritarias neutralizaron todo brote de oposición a su gobierno e incluso se prohibió la conformación de partidos políticos al no tener razón de su existencia en tanto el gobierno se conformaba sin apenas considerar como institución política los procesos electorales.

Es sólo con la reciente “ola democrática” que se van institucionalizando distintos partidos de izquierda y derecha, y que la oposición, se convierte en punto de atención para la ciencia política. Haciendo una mirada retrospectiva a las democracias latinoamericanas, resulta interesante ver países como Argentina, Uruguay, Brasil y recientemente México, en los que se han constituido sus congresos con amplia representatividad de escaños opositores, favoreciendo así más que un equilibrio entre poderes, una alternancia en el poder presidencial por partidos de la oposición (México, 2000, Argentina, 1989, Brasil, 2003). Es decir, los recambios de gobierno, mediante la vía electoral, han puesto de manifiesto cierta regeneración del sistema, garantizando la alternancia en el poder (Mallo, 2000: 2).

Ante el planteamiento que busca respuestas al porqué de la exclusión de la oposición parlamentaria en los análisis políticos, una explicación expuesta por Cárdenas (1991: 12)<sup>26</sup> es la dificultad que ha existido para entender que la oposición es también una garantía de la estabilidad de los regímenes democráticos y una posibilidad para legitimar a los regímenes plenamente democráticos.

En otros términos, el funcionamiento institucional de los partidos de oposición en el presidencialismo latinoamericano no tiene otra forma de entenderse si no es mediante su articulación con la clase gobernante, un proceso de arreglos institucionales que fue sorteando las

condiciones precarias para el cambio, como el carácter endeble de los partidos, la fragmentación en los sistemas de partido, la necesidad de incluir en las negociaciones, a las élites del autoritarismo, así como las

<sup>26</sup>Jaime F. Cárdenas (1991: 12) ha revisado obras clásicas sobre gobierno, derecho constitucional y teoría del Estado como las de H. Finer, C.J. Friedrich, Melver, Jellinek, Loewestein, Kelsen, Carré, Duguit y Burdeau, no encontrando algún análisis específico sobre la oposición política.

restricciones impuestas a la participación de la oposición en el Poder Legislativo (Meyenberg, 2000: 121).

Así, la evolución histórica que dio por resultado una transición democrática de los regímenes políticos en la región, paralelamente condujo a ocuparse de los actores políticos que contribuyeron al cambio, renovándose así, el objeto de estudio en la literatura política, que había sido hasta entonces, explicar las rupturas y supervivencia de los autoritarismos. Más tarde se asumiría como eje analítico, el interés de encontrar fórmulas para lograr la consolidación de la democracia en América Latina.

Es hasta este contexto que los partidos de oposición cobran su mayor relevancia. Investigaciones aisladas comienzan a surgir, inspiradas en el papel protagónico que va asumiendo la oposición, dada la pluralidad en los regímenes políticos y que deriva en la formación de gobiernos sin mayoría parlamentaria. Un trabajo pionero es el de Mustapic y Goretti (1992), que se ocupan de la relación existente entre gobierno y oposición parlamentaria en materia de producción legislativa para el caso de Argentina (1983-1989). Otros estudios más recientes como el de Mallo (2000), establece una comparación en las relaciones gobierno-oposición en Argentina y Uruguay.

Son análisis que pulsan el comportamiento político de las élites parlamentarias en el proceso de cambio hacia la consolidación democrática de los regímenes democráticos, al igual que el de Altman y Pérez-Liñán (1999) al centrarse en la calidad de las democracias, analizada mediante la participación y oposición parlamentaria. Es decir, se apostó por transformar el perfil que desde origen adoptó la Presidencia en América Latina, de ser garante de los patrones autoritarios, manteniendo una posición débil y subordinada del Poder Legislativo, hacia arreglos institucionales orientados a consolidar el proceso democrático.

Como ha sido expresado líneas arriba, abordar a los partidos de oposición como objeto de estudio y más en particular, a la oposición parlamentaria, ha sido hasta hoy, una carencia en la literatura científica y son apenas contados los estudios que la abordan como tema central: un análisis comparado que se ocupa del rol de la oposición en los procesos de consolidación democrática en Argentina es el de Russo (1995), o bien, el trabajo ya citado de Altman y Pérez-Liñán (1999) que se ocupa de medir la calidad de la democracia desde la participación y oposición política. Más reciente es el de García y Martínez (2002), que se rige por la tesis de que gobernar de forma efectiva un sistema político democrático, depende no sólo de los

que ostentan el poder, sino del conjunto de fuerzas representadas en el parlamento. En ese sentido, reivindican la importancia que para el análisis político contemporáneo tiene la oposición parlamentaria.

En América Latina, no existe una tipología de la oposición como modelo analítico, dado que se trata de una institución relativamente reciente, como ya se ha expresado, además difieren los casos latinoamericanos como objeto de estudio, dadas las diferencias muy marcadas en tanto existe una relativa debilidad organizativa de los partidos, volatilidad electoral, escasa estructuración de los sistemas partidarios, así como la presencia de un régimen presidencialista con una caracterización específica tal, que ha inspirado a conformar variadas tipologías del presidencialismo en la región,<sup>27</sup> pero de las cuales no hay un consenso para estructurar una caracterización genérica. Esta carencia de estructurar una teoría de la oposición es un vacío que responde también a la reciente vía de la democratización en América Latina. Por ello, al pretender estudiar la oposición en democracias que no se han consolidado, hay la necesidad de acercarse a los conocimientos empíricos de otras realidades democráticas (Castiglioni, 1990/1997: 9). Sólo así puede rescatarse, a partir de esas experiencias, una orientación propia para los países de América Latina.

### La oposición parlamentaria en México

En México, las razones de prestarle poca atención a la oposición en el parlamento parecen obvias. Su evolución histórica en la conformación de escaños en la Cámara de Diputados da cuenta que desde 1964, al crearse la figura de "diputado de partido",<sup>28</sup> se otorgó representatividad a las fuerzas de oposición, pues hasta entonces, este órgano legislativo carecía de interés político al estar compuesto sólo por priístas, que se encargaban de aprobar todas las iniciativas del Poder Ejecutivo sin debate alguno que legitimara las decisiones parlamentarias previos procesos de consensos y/o disensos.

<sup>27</sup>De entre las tipologías de presidencialismo latinoamericano que se han constituido, está la de Luis Sánchez Agesta, citado por Serrafiero (1998b: 172): puro, atenuado. Otra es la de Kart Loewenstein (igualmente citado por Serrafiero), como gobierno presidencial vigorizado, controlado, semipresidencial, así como gobierno autoritario.

<sup>28</sup>Los *diputados de partido* son una alternativa que se institucionaliza desde la élite gobernante para abrir la competencia electoral al partido hegemónico. Los diputados hasta entonces eran nombrados mediante la fórmula de mayoría relativa. A partir de 1964, se instrumenta la representación proporcional para que los partidos de oposición contaran con escaños en el Congreso. Este tema se desarrolla más ampliamente en el siguiente capítulo.

Otro factor relevante que explica este desinterés por estudiar a la oposición es que, sistemáticamente se celebraron elecciones en las que en ninguna ocasión el Presidente provino de algún partido opositor.<sup>29</sup> Los titulares del Ejecutivo estatal, esto es, los gobernadores de las distintas entidades del país, habían sido siempre del partido oficial y la composición de escaños en el Congreso mantuvo constantemente la mayoría absoluta.

Así que ¿para qué estudiar a una oposición apenas simbólica en el sistema político? El escenario cambió con las reformas políticas que fueron abriendo paulatinamente la resistencia del régimen autoritario a democratizarse. Sus efectos fueron notables en los resultados de las elecciones de 1988 (véase tabla 3), cuando la historia registra una representatividad considerable de la oposición en la Cámara de Diputados, convirtiéndose en una fuerza política real a la par que el PRI mostraba agotamiento como partido hegemónico.

En su conjunto, en la legislatura de 1988-1991, la oposición controló el 48 por ciento de escaños, aunque perdió posiciones de 1991 a 1994, controlando sólo el 26 por ciento. Sin embargo, en la LVI Legislatura 1994-1997 se recuperó representando el 38 por ciento. En cambio, en la primera legislatura de gobiernos sin mayorías 1997-2000 la oposición PAN-PRD controló el 49.2 por ciento frente al 52.4 que controlaron PRI-PRD como opositores durante la LVIII Legislatura 2000-2003.

Los cambios profundos se advirtieron en el tránsito de un sistema de partido casi único a uno más plural en el que concurrieron tres partidos fundamentales<sup>30</sup> y otros de ascendencia minoritaria o de reciente creación que han favorecido la competencia electoral. En este contexto de crecimiento de los partidos de oposición, se observan nuevos roles institucionales de partidos, gobierno y Congreso, donde la institución presidencial, considerada como un pilar constituyente del sistema político mexicano,

<sup>29</sup> Desde el origen del partido en el gobierno en 1929 hasta las elecciones de 1994 arribaron al poder presidencial, únicamente candidatos de ese partido. Sólo hasta las elecciones de 2000, el opositor Vicente Fox, ganó la Presidencia de la República con Alianza para el Cambio (coalición del Partido Acción Nacional y Partido Verde Ecologista Mexicano), con un 42.5 por ciento de votación.

<sup>30</sup> Partido Revolucionario Institucional (PRI), creado en 1929 mediante un pacto fundacional de élites con el cual se institucionaliza el poder político, se mantuvo en el poder hasta el año 2000, ha sido autodefinido como partido del centro al pretender aglutinar los distintos intereses sociales y políticos. El Partido Acción Nacional (PAN) surgido en 1939 para enfrentar el autoritarismo del partido en el gobierno, identificado como partido de centro-derecha, representa los intereses conservadores de sectores eclesiásticos y empresariales. El Partido de la Revolución Democrática (PRD), originado de la fractura del PRI y constituido primero como Frente Democrático Nacional en donde se le unieron otros partidos y después identificado ya como PRD en 1989, representa los intereses de centro-izquierda.

TABLA 3  
 RESULTADOS ELECTORALES PARA DIPUTADOS FEDERALES, 1988-2000  
 (En número total de escaños y porcentajes)\*

Partidos	1988		1991		1994		1997		2000	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PRI	260	52	321	64.2	300	60	239	47.8	211	42.2
PAN	101	20.2	90	18	119	23.8	121	24.2	207	41.4
PRD	139	27.8	40	8	71	14.2	125	25	51	10.2

\*El número de escaños es el obtenido al momento de celebrarse las elecciones.

Fuente: Para 1988 a 1994, datos tomados de Lujambio (1996).

Para 2000: <<http://www.cddhcu.gob.mx/servicios/bancoleg/datosyci.pdf>>

conjuntamente con el partido gobernante, no cuentan ya con la misma laxitud con que operaron por décadas. Ha pasado a la historia la concentración del poder de que gozaba el Presidente, así como el gran capital electoral que tenía asegurado el partido en el gobierno, cuando éste mantenía el control del parlamento con una mayoría absoluta.

Frente a dicho marco, la oposición en México se convierte en punto de atención en los análisis políticos, abriendo una variedad de vertientes analíticas. (Nacif, 1999; Casar, 2002a; Lujambio, 2002) exploran el equilibrio de poderes a partir del periodo poshegemónico. Otros análisis se enfocan a las reformas electorales como un efecto del crecimiento de la oposición (Crespo, 2000). O bien, análisis que particularizan en el estudio de partidos como Loaeza (1999) que ha estudiado por varias décadas al Partido Acción Nacional y que en este nuevo contexto, aporta elementos para comprender su origen, principios doctrinarios, así como su papel en el sistema de partidos. Igualmente, Mizrahi (2003) analiza al mismo partido en sus dos caras: como oposición, dando cuenta de cómo el PAN participó por décadas en los procesos electorales, demostrando lo antidemocrático del régimen y, como gobierno, externando sus dificultades para responder con efectividad a sus nuevas responsabilidades como partido en el gobierno.

### DEFINICIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA

La oposición en un sentido amplio puede ser legal, pública, clandestina, constructiva, subversiva, pacífica o violenta. La *oposición parlamentaria* en cambio, se desempeña en la arena parlamentaria, y se distingue por su

grado de competitividad, nivel de cohesión organizativa, posiciones de poder e identidad ideológica. Se reconoce también porque desempeña la función de control del gobierno, es decir, que de una u otra manera, influye en el ejercicio del poder. Coincidiendo en que todo sistema democrático queda definido por el carácter de su oposición (Mallo, 2000: 3), ésta es funcional si es "leal y no desleal" esto es, que ha de actuar *dentro* del régimen y no fuera de él (Ferrando, 1989).

Efectivamente, los parámetros a contemplar aquí se refieren a la oposición conformada desde los partidos políticos institucionalmente reconocidos y no al margen o en la clandestinidad; actores que constituyen una plataforma política, una ideología, posición y proyecto político o propuesta de gobierno distinta a la que ejerce el poder. Es sólo en este sentido que sus candidatos pueden participar en la contienda electoral para obtener los escaños que le acreditarán como oposición parlamentaria, que por sí misma es "el contrapeso necesario, dentro del sistema democrático, de la función de gobierno" (Ferrando, 1989: 253).

Su desempeño por tanto, se da en las asambleas parlamentarias en donde se lleva a cabo entre los partidos, una sofisticada ritualización del propio conflicto, atribuyéndose roles, poderes y formas de expresión específicas, incentivando un cierto grado de colaboración, que varía en las formas y en la importancia respectiva de estos mecanismos. Hay

parlamentos más caracterizados por el enfrentamiento "entre adversarios" y parlamentos caracterizados fundamentalmente por la dimensión de la cooperación entre las partes, parlamentos más mayoritarios y parlamentos más consensuales. Pero ninguno prescinde completamente del recurso a ambas técnicas (Cotta, 1988: 301).

Cuando una élite política asume el poder, surge inevitablemente un núcleo de oposición, y para que ésta sea oposición de gobierno es necesario que comparta una comunidad de principios de convivencia con quien desempeña la función de gobierno, además de un rol determinante para producir la alternancia y sustituir a dicha élite dentro de la continuidad del régimen democrático. Buscará ofrecer una alternativa global que le permita el relevo, pero las formas de oposición varían de un sistema a otro, "están en función de la naturaleza sustantiva o relacional" (Ferrando, 1989: 247) entre los actores políticos; es decir, "el poder emerge de la política, de la capacidad de criticar un orden y concebir otro, es el único recurso del que dispone la oposición" (Cheresky, 1997).

Por otra parte, Ionescu (1965: 7)<sup>34</sup> sostuvo que la oposición política es la forma más avanzada e institucionalizada del conflicto político. Efectivamente, en esos términos, el desarrollo político de todo régimen democrático necesita de una oposición institucionalizada. La oposición implica una triple dimensión en los partidos políticos: como asociaciones que encaucen y orienten las opiniones de los ciudadanos “mediante la propaganda de una ideología y defensa de unos intereses”, criticando la gestión del gobierno, como grupos electorales, intentando captar el mayor número de votos posible y como grupos parlamentarios, criticando, desde el seno del Legislativo, la gestión del gobierno y del partido o partidos en el poder (Ferrando, 1989: 250), es decir, se trata de tres niveles de legalización: en el ámbito constitucional, en las leyes electorales y en los reglamentos parlamentarios, por tanto, la oposición resulta eficaz y se convierte en alternativa concreta, cuando consigue una presencia social, una difusión [electoral] y un papel político parlamentario (Mallo, 2000: 4).

La oposición se institucionaliza sólo cuando se le reconoce constitucionalmente, cuando son legales los partidos políticos y cuando ejerce funciones de control y es capaz de ofrecer alternativas de poder. La función del control es esencial para la pervivencia de los gobiernos democráticos, ya que influye para persuadir, disuadir o impedir al gobierno que asuma decisiones en la gestión pública. Si ejerce sus funciones de representación de intereses y ser alternativa de gobierno, es porque cuenta con “estructuras garantizadas, reconocidas y por tanto, institucionalizadas” (Vergottini, 1979). La oposición por tanto, es la contraposición existente entre los grupos que forman parte de la mayoría y los grupos que no forman parte de ella.

Se trata de una actividad dirigida a controlar la acción del gobierno, condicionando e influyendo en la orientación del mismo con base en una diversa trayectoria programática y en vista a una futura sustitución del equipo gobernante (oposición-función), llevada a cabo por grupos parlamentarios minoritarios colocados fuera de la mayoría de gobierno (oposición-organización). Este concepto intenta examinar a la oposición, teniendo en cuenta que se trata de una verdadera función constitucional indefectible para el funcionamiento del pluralismo, entendido como diferenciación de orientaciones respecto al gobierno, en tanto la arena legislativa es por sí misma, heterogénea al constituir grupos progubernamentales o grupos minoritarios.

<sup>34</sup> Ionescu (1965), “Control and Opposition in some one Party-States”, *Government and Oppositions*, núm. 2, Londres, diciembre. .

## Función de la oposición parlamentaria

La función opositora se manifiesta entre mayoría y oposición u oposiciones, o sea, entre las fuerzas políticas que apoyan al gobierno y aquellas fuerzas que, ajenas a la orientación del gobierno y a la mayoría parlamentaria que lo sostiene, no solamente se ubican como *minorías* sino que ejercitan un poder activo de crítica, de control y de orientación alternativa de gobierno. Dejan de ser minorías sólo cuando se convierten en oposición política, esto es, cuando existen las garantías y el derecho no de simple disenso, sino de tener los medios normativos, institucionales, organizativos para ejercitar eficazmente el control y para constituir la otra cara del poder gubernativo, su alternativa legitimada por el consenso de los ciudadanos (Massari, 1990/1997: 124). Es entonces cuando se denomina como *oposición político-parlamentaria*.

El rol de la oposición parlamentaria, es desarrollado por los partidos políticos *en* el parlamento y su función opositora se desarrolla *por* y *dentro* de una multiplicidad de instituciones político-jurídicas del estado de derecho democrático, en donde el parlamento es la máxima sede de expresión de la oposición política tanto en el sistema presidencial como en los regímenes parlamentarios (Massari, 1990/1997: 72).

Los parlamentos participan en todos los estadios del proceso político a través de las actividades gubernamentales de iniciativa, estímulo, estudio, deliberación y debate legislativo, consenso, control político-institucional (Orlandi, 1998: 92). En síntesis, cuatro son las funciones esenciales de la oposición: 1. representación de intereses; 2. ser una alternativa de poder; 3. ejercer el control político, y 4. producción legislativa.

En la primera, que es la función de representación de intereses, la oposición juega como un canal articulador o agregador de intereses. La representación y defensa de estos intereses en el gobierno, además de una importante función democrática, constituye una institucionalización de los conflictos políticos y un importante factor de integración del consenso en el sistema. En la medida en que se logre la representación de los intereses, la disidencia política se conducirá por los cauces pacíficos de expresión política.

La segunda función, que es ser una alternativa de poder, es la institucionalización del relevo de las élites políticas en el poder e implica la existencia de un recambio organizado de poder, sin embargo, hay oposición que "pueda preferir conservar su rol y no convertirse en gobierno" (Pasquino, 1990/1997: 59), y no por ello deje de expresarse como oposi-

ción. Aun cuando sus objetivos no sean el gobierno y sí en cambio se busque mantener su pureza ideológica, preservar su identidad política o conservar la cohesión organizativa, no puede quedarse fuera del juego de las relaciones con el gobierno.

La tercera, esto es, la del control político, es una clara separación de función entre oposición y gobierno: el control es una forma de coparticipación específica, y quien controla no decide, solamente influye de manera directa o indirecta en la decisión de otro órgano, persuade o disuade, o incluso, impide, pero no acepta la responsabilidad moral, ni en su caso, la responsabilidad política de la decisión. El gobierno es poder de impulsión, elemento motor; el control es poder de inspección, de acción indirecta, de deliberación y advertencia, de rectificación y moderación (Sánchez Agesta, 1960).

La cuarta función que es la producción legislativa, se refiere a la elaboración de normas generales. En esta función de la oposición pueden identificarse a su vez, las fases de: iniciativa, deliberación, debate y sanción de las leyes. Su coordinación y programación del trabajo parlamentario con el Ejecutivo concretiza la *definición de la agenda parlamentaria*, fijación de prioridades gubernamentales, adopción de elecciones políticas, integración de iniciativas de distinto origen sobre el mismo asunto (Orlandi, 1998: 108). Si el Ejecutivo predomina en la relación respecto al Legislativo, éste reduce su potencial de iniciar proyectos de ley. La fase *deliberativa* es el proceso para definir el dictamen de las iniciativas y éste se da en las comisiones permanentes. En el México hegemónico, las comisiones estuvieron bajo la dirección del partido gobernante, dejando nulo el poder de decisión a la oposición. En los gobiernos de mayoría dividida, las presidencias de las comisiones estuvieron distribuidas proporcionalmente en función del número de escaños de cada fuerza política, lo cual resultó más equitativo para la toma de decisiones parlamentarias.<sup>32</sup>

El *debate* y *sanción* son funciones que se dan como asamblea plenaria, siguiendo un esquema rígido, reglamentario y formal. Se trata de un espacio en el que se concretiza el dictamen de las iniciativas.

Las estrategias de la oposición son los medios que la oposición utiliza para lograr sus fines. Son diseñadas en función de sus objetivos que pueden ser inmediatos o de largo plazo. Respecto a los inmediatos, son las aspiraciones a modificar las políticas del gobierno para influir en las decisiones. Los de largo plazo son alcanzar el poder.

<sup>32</sup>Tema que se desarrolla en el capítulo 4.

Éstas pueden ser simbólicas cuando la oposición y el gobierno forman una coalición; maximalistas cuando la oposición se propone obtener la mayoría de los votos y gobernar sin coalición o liderando la coalición; y minimalistas cuando un partido se propone aumentar el número de escaños parlamentarios (Russo, 1995: 131). “La oposición varía conforme a su cohesión organizativa, su grado de competitividad, el terreno en el que actúa frente al poder, la precisión de su identidad como fuerza política diferenciada, sus objetivos y sus estrategias” (Dahl, 1966, citado por Loaeza, 1996: 47).

En México, el régimen político posrevolucionario, durante su fase de partido hegemónico, fue creando o aceptando oposiciones más o menos institucionalizadas que le permitieran sustentarse como “plural y democrático”, aunque no sin dejar su esencia autoritaria. La oposición leal en este sentido, mostró una situación de relativa aceptación y rechazo de las reglas impuestas por el régimen, generando cierta confusión y desconfianza en su militancia y electorado potencial.

Por un lado aceptó jugar en desventaja, y por otro, rechazaba las reglas vigentes, demandando que fueran más equitativas (Crespo, 1999: 103). El PAN fue hasta el año 2000, un partido con este perfil, el cual desde 1977 –periodo en que se inician las reformas electorales que favorecieron reglas institucionales más democráticas–,<sup>33</sup> asumió un rol de lealtad al régimen, esto es, de *oposición leal*, entendiendo por ésta, a la fuerza políticamente organizada que lucha por los intereses de una minoría participante, pero dentro de los límites del marco institucional en el que actúa. Al aceptar las reglas establecidas del juego político nunca desafió su funcionamiento ni las bases constitucionales del sistema. Tácita y explícitamente contribuyó a su estabilidad y legitimación (Loaeza, 1974: 108).

Es menos evidente el rol de la oposición en el multipartidismo y en sistemas donde no se verifica la alternancia de gobierno. El México de la transición democrática y sin relevo presidencial de otra fuerza política, tuvo un rol de los partidos como promotores del cambio democrático, sin embargo las divisiones internas en sus filas, mostraron heterogeneidad en su comportamiento político, el cual fue clasificado por Crespo (1999: 104), como oposición oportunista, oposición radical y oposición moderada. La *oposición oportunista* se refiere a que está dispuesta a aceptar cualquier concesión del régimen –por pequeña que sea–, a cambio de disminuir su presión; la *oposición radical* exige la satisfacción de todas sus demandas y

<sup>33</sup>Reformas electorales de 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994 y 1996 que son el soporte legal que abrieron reglas más democráticas en el régimen político. El impacto que generó cada una de éstas en el crecimiento de la oposición se desarrolla en el siguiente capítulo.

se niega a moderarlas a través de una negociación con el régimen; y la *oposición moderada* se refiere a que, sin perder de vista el objetivo central de lograr una auténtica democratización, está dispuesta a dar garantías a ciertos intereses irrenunciables de la élite autoritaria, a modo de facilitarle la decisión de aceptar plenamente el paso a la democracia y lograr que sea una transición pacífica y ordenada.

Estas posiciones políticas pueden ser a nivel de partido (cuando muestran unidad) o es posible que un mismo partido experimente estos roles entre sus miembros (oportunistas, duros y moderados). El rol que maximiza su estrategia es el que posee una fuerza mayor a la del adversario; que es superior a aquel partido que se encuentra en condiciones de equilibrio porque ninguno tiene garantizado el predominio respecto a los demás, debiendo en este caso, priorizar la negociación; y la oposición más débil, muy probablemente tenga que claudicar frente al adversario.

El PAN como oposición, mantuvo un carácter moderado, además de una larga trayectoria coincidente con el partido gobernante por cuanto a la agenda programática y políticas del gobierno, es decir, fungió como oposición leal; mientras que el PRD como fuerza de izquierda ha sido más radical, negándose constantemente a dar su apoyo a los proyectos presidenciales. Esta estrategia fue observada particularmente cuando se constituye como PRD en 1989, confrontando abiertamente las políticas del presidente Salinas de Gortari (1988-1994), dado lo nebuloso de su triunfo electoral.<sup>34</sup>

Este rol visto desde la arena electoral, condiciona un comportamiento e influencia partidaria con la fórmula como se distribuyen los votos, y la manera en que éstos se traducen en escaños. Cuando prevalece el régimen de mayoría, esto es, cuando el triunfo electoral se otorga al partido que logra 50 más uno de votación, el comportamiento de la oposición tiende a ser menos activo porque hay menos incentivos para negociar y establecer compromisos. Es el caso del PRD frente al PRI en tiempos hegemónicos. La lógica responde a una competencia del todo o nada. De ahí que la oposición sea más intransigente y a definirse abiertamente por una posición de partido (Loaeza, 1996: 49).

Los partidos de oposición han logrado su crecimiento en la arena político-parlamentaria mediante el consentimiento de las cúpulas del poder y las condiciones pactadas en las reformas electorales que se instrumentaron prácticamente en cada periodo sexenal de la Presidencia.

<sup>34</sup>El PRD denunció que el triunfo electoral le fue arrebatado por el PRI, declarando ilegítimo al poder presidencial de Salinas, por lo que el conflicto se antepuso en sus relaciones con el Ejecutivo durante dicho sexenio.

Un argumento que intenta explicar la subordinación del Poder Legislativo respecto al Ejecutivo está en razón de los procesos históricos propios de América Latina y se refieren a una visión de inestabilidad política, dados los golpes de Estado que en el pasado fueron despojando a las legislaturas de sus recursos, “lo que contribuyó a consolidar el lugar estratégico que terminó ocupando el Ejecutivo” (Mustapic, 1997: 66). Efectivamente, “la estructura de mando y de organización militar, jerárquica y personalizada, [tuvo] una influencia enorme en el estilo de ejercer el poder político en América Latina” (Nohlen y Fernández, 1998: 117).

A partir de esta dimensión histórica es que visiones oficialistas han sostenido que el Congreso se ha concebido como un obstáculo a las políticas presidenciales al paralizar la gestión del gobierno, calificándolo de una institución obstruccionista, en particular cuando las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se articulan mediante el esquema de gobiernos divididos, esto es, cuando el Presidente no tiene mayoría parlamentaria.<sup>35</sup> El punto del debate por tanto, se encuentra en la distribución del poder político que se le ha conferido a cada uno de estos poderes. Una línea analítica que centró la atención en las limitaciones del presidencialismo se encuentra en Linz (1997), externando los riesgos de gobernabilidad cuando existen rasgos propios del presidencialismo que han venido agudizando los conflictos entre poderes, generando ineficacia y por tanto escasa proclividad para consolidar la democracia.<sup>36</sup>

<sup>35</sup>El *gobierno dividido* entendido en el sentido de que el Presidente no dispone de una mayoría parlamentaria de su propio partido (Thibaut, 1998: 128). En América Latina se explica por diferentes factores causales, entre ellos el marco constitucional, como la propia separación de poderes, que es característica de los sistemas presidenciales; las funciones que se otorgan a uno y otro poder, el voto ciudadano, que define un gobierno sin mayoría (Casar, 2002c: 4). Asimismo, en el marco institucional las reglas electorales, ciclos no concurrentes en el proceso electoral para elegir al Presidente y a los miembros del Congreso (Shugart, 1995; Mainwaring y Shugart, 1997/2002), así como la renovación total o parcial de las instituciones de representación popular; la fórmula electoral para elegir a los candidatos, esto es, si la elección se centra en los partidos o en los candidatos y la congruencia entre los distritos electorales de los legisladores y del Presidente (Shugart y Haegert, 2001, citado por Casar y Marván, 2002).

<sup>36</sup>Más aún, el autor alerta cuando en situaciones en que el Presidente no tiene mayoría, no existen mecanismos que determinen el proceso de decisiones puesto que tan legítimo es el Legislativo como el Ejecutivo porque ambos se nombran mediante elecciones (doble legitimidad) y ninguno puede excluir ni disolver al otro. Otros argumentos del autor son los problemas que ve en la rigidez del presidencialismo al tener un periodo fijo de gobierno, el que sólo el Presidente pueda nombrar y destituir a los miembros del gabinete, la dificultad para remover a un Presidente de su cargo por incapacidad o falta de apoyo parlamentario. En sí son elementos que marcan la debilidad de las relaciones entre poderes. Apoyando algunos de estos argumentos y en otros fijando una posición crítica se encuentra en Mainwaring y Shugart (1993).

Bajo el sistema de pesos y contrapesos, controlar el Congreso no implica que pueda un solo partido o coalición, definir la política, igualmente, si un partido o coalición pierde la Presidencia, puede seguir controlando un número de votos decisivos dentro del Congreso. Puede darse el caso también de que se produzca una parálisis institucional al existir intereses diferentes en ambos poderes elevando los costos en razón de tiempo cuando es prioritaria la agenda política y se retardan los acuerdos para producir decisiones. Es decir, el fundamento del debate está en definir qué tipo de relación se establece entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

En este sentido, en la medida que se incentivaron los regímenes democráticos en la región y fue predominando el gobierno sin mayorías parlamentarias, la literatura especializada ha venido orientando sus razonamientos, desmitificando que ante la presencia de gobiernos sin mayorías se genere parálisis política.<sup>37</sup> Diversos estudios empíricos ya han dejado claro que la regla más bien, ha sido la negociación entre los distintos actores políticos o la cesión de poderes extraordinarios al Presidente (Domingo y Morgenstern, 1997) para situaciones prioritarias como ha sido en Argentina con Menem, Brasil con Cardoso y Perú con Fujimori.<sup>38</sup> No obstante, aun cuando el Ejecutivo y el Congreso recaigan en el mismo partido, la diferencia de intereses puede hacer inevitable el conflicto (Casar, 2002b: 351). En todo caso, el comportamiento político de los actores en juego va desde “la polarización en la cual se sobrevive para no caer en la parálisis, hasta dinámicas de cooperación que han generado experiencias de acuerdo y negociación cotidiana” (Aziz, 2002: 298).

Como muy acertadamente sostiene Negretto (2002a: 2), un régimen de gobierno dividido puede generar decisiones colectivas efectivas, así como también puede producir conflictos irresolubles o decisiones inefectivas, lo cual depende del esquema de distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo. En ese sentido, apartándose de que los frenos y contrapesos entre poderes funcionan para evitar decisiones arbitrarias en alguno de dichos poderes, o que en los gobiernos unificados se favorece más el de-

<sup>37</sup> Casos extremos que fueron el sustento de argumentaciones de ingobernabilidad con gobiernos sin mayorías fueron el presidencialismo de Allende en Chile, que carente de una mayoría legislativa culminó en golpe de Estado. O bien, Brasil con Color de Melo que controlando apenas el 5 por ciento de escaños, se produjo un bloqueo dos años después de su mandato, acabando con su remoción en 1992.

<sup>38</sup> Una manifestación de este proceso de conceder mayores prerrogativas al Presidente fueron los casos de Menem (Argentina) y Fujimori (Perú), que se les otorgó el poder de decreto de necesidad y urgencia recibidos por sus congresos para sanear la economía, la cual fue prolongado más allá de una temporalidad limitada, transformándose en un excesivo poder presidencial en desmedro de las facultades del Legislativo.

sarrollo de la agenda política dada la concentración de poderes en el Ejecutivo, se coincide aquí con Colomer y Negretto (2003: 15) al sustentar que la gobernanza no es producto de la neutralización mutua institucional ni el dominio presidencial la favorece sino que lo importante es el papel prioritario que tiene el Congreso en el presidencialismo.

Ya antes, Loewenstein había esclarecido que en la doctrina clásica es prácticamente imposible hablar de una separación de poderes. El presidencialismo supone una división de funciones precisas y acotadas, distribuidas entre los diferentes órganos, pero se requiere "coordinación" entre poderes más que independencia de poderes. Citado en Serrafiero (1998: 170). Compartiendo esta visión, en el régimen de división de poderes el proceso decisorio para formular las políticas públicas está en razón del rol que el Legislativo asume, articulando fórmulas de cooperación con el Ejecutivo cuando la estructura de interacción y la distribución de fuerzas entre ambos favorece decisiones socialmente satisfactorias, sea en gobierno unificado o bien en gobierno de mayorías divididas.

Dejando claro entonces que

la capacidad funcional de los sistemas presidencialistas en Latinoamérica no depende [...] de si los Presidentes disponen de una mayoría parlamentaria de su propio partido o no y que el aspecto decisivo es más bien que la formación del gobierno y la actividad gubernamental tengan en cuenta las relaciones de mayoría en el Parlamento (Thibaut, 1998: 149),

se entra a la otra cara del debate, que se refiere al papel limitado que ha jugado el Congreso en la formulación de políticas.

En ese contexto, apenas iniciado el proceso de construcción democrática al final de los años setenta, las legislaturas latinoamericanas se habían calificado como marginales por su modesta contribución en la elaboración de políticas;<sup>39</sup> a finales del siglo xx, no había cambiado sustancialmente dicha aseveración. Voces contrarias sin embargo, atenuando la tesis de extrema debilidad que se acreditó a las legislaturas, fue la de Mustapic (1997: 64), al argumentar que en cambio, hay otros papeles centrales en el desempeño de éstas, como son el procesamiento de conflictos y la legitimación del poder político.

<sup>39</sup>En su obra *Comparative Legislatures*, Mezey (1979, citado en Taylor-Robinson, 1999: 589) clasifica a las legislaturas en cinco tipos: activa, vulnerable, reactiva, marginal y mínima, de las cuales, en el estudio del autor, predominó la categoría marginal para los casos latinoamericanos.

De acuerdo con Taylor-Robinson (1999: 590), los diputados no son actores pasivos en el proceso político. El estudio *Divided we Govern*, de David Mayhew (1991) fue uno de los primeros que reivindicaron el rol del Poder Legislativo en los gobiernos sin mayorías. En su estudio de Estados Unidos (1947-1990), encontró que no hubo parálisis ni debilidad del Legislativo en la producción legislativa (18 legislaturas unificadas y 26 de gobierno sin mayorías), y que en cambio el 84 por ciento de iniciativas fueron aprobadas por las dos terceras partes de los congresistas (citado por Casar, 1999b: 5).

Si bien, el formato de partidos en Estados Unidos es diferente al latinoamericano, es sugerente la tesis de Mayhew como indicador del rendimiento de gobiernos sin mayorías, aunque más recientemente, Cameron (2000), considerando también al caso estadounidense, encuentra que el promedio de leyes significativas en gobiernos divididos es menor que el producido en los gobiernos unificados. Al respecto, “de ello no se desprende que cualquier sistema presidencial opere eficazmente” (Pantoja, 1997: 3).<sup>40</sup> En todo caso, un estatus “normal” tanto en Estados Unidos como en América Latina han sido los sistemas políticos con gobiernos divididos.<sup>41</sup>

Bajo esta lógica de controversia, la dinámica de producción legislativa varía en los países latinoamericanos. La experiencia Argentina (1983-1989), según un estudio realizado por Mustapic y Goretti (1992: 269), da cuenta de que los partidos de oposición en gobiernos sin mayorías han contribuido a aprobar la agenda considerada obligada, la cual se refiere al paquete económico (ordenamiento presupuestal de ingresos y egresos). La oposición conformó coaliciones mínimas con el partido del gobierno, lo que

<sup>40</sup>Sus partidos son eficientes en la arena electoral pero son indisciplinados, sin programas y principios ideológicos, esto explica que pueda darse la gobernabilidad sin bloqueos, además de recurrir el Presidente a intercambios de mercancías políticas, concesiones de favores a votantes potenciales de los distritos electorales (Sartori, 1996).

<sup>41</sup>Cuando en este estudio se maneja la noción de *gobierno dividido*, la referencia es a Estados Unidos porque existe una rígida división y separación de poderes entre Presidente y Congreso, un diseño institucional con el fin de que “cada institución controlara y redujera las prerrogativas de la otra y ninguna estuviera en situación de dominar” (Pantoja, 1997: 2). A diferencia del bipartidismo en ese país, en la región latinoamericana existe un formato distinto en el sistema de partidos y de prerrogativas constitucionales, tales como el poder presidencial de iniciar leyes que no tiene el presidencialismo en Estados Unidos. El término de gobierno dividido en Latinoamérica ha sido parte de la “normalidad”, esto es, que el partido del Presidente no controla el Congreso dada su composición de escaños, que ha sido menor a la de los partidos opositores. En el caso mexicano no se puede referir a gobierno dividido, en tanto hasta 1997, el país había sido la excepción respecto a los demás países latinoamericanos por su sistema hegemónico en el que el Presidente contó siempre con una mayoría legislativa. De ahí que, ahora sea inapropiado manejar “gobierno dividido” para México. En este estudio se evita este concepto y se le define más bien como gobierno sin mayorías parlamentarias.

lleva a concluir que existió limitado compromiso para garantizar la continuidad institucional evitando así la parálisis de la gestión de gobierno.

En Chile la rama ejecutiva es la más poderosa y transforma al Presidente en el legislador más importante del país (Siavelis, 2001: 206), más aún, se le ha considerado uno de los más eficaces en América Latina por cuanto a su influencia sobre las políticas gubernamentales (Carey, 1999: 365), ello responde a que el Presidente tiene competencia exclusiva en materia legislativa, además de su poder de veto y de decreto.<sup>42</sup> Los dos gobiernos del posautoritarismo (Aylwin, 1990-1993 y Frei, 1994-1997) se articularon con alto grado de cooperación y consenso, por lo que se dio un éxito legislativo. Al presidente Aylwin se le aprobó el 91.8 por ciento de sus iniciativas y con Frei fue del 75.1 por ciento. El Congreso logró traducir sus proyectos a leyes en 8.2 y 24.9 por ciento respectivamente (Siavelis, 2001: 215).<sup>43</sup>

En contraste con el caso de Chile, en Brasil (1989-1994), el Congreso contribuyó con un 15.3 por ciento de la agenda pública (Mejía, 2000: 6), por lo que pervivió una limitada capacidad de las legislaturas en la formulación de políticas gubernamentales. Los partidos cohesionados de Venezuela han facilitado el apoyo partidario al Ejecutivo esto es, “el éxito en hacer aprobar las iniciativas de agenda presidencial ha sido de un 76.6 por ciento en Venezuela” (Mejía, 2000: 6). Así, las variantes institucionales para cada caso, son las que determinan que el Ejecutivo imponga o no sus preferencias en materia de legislación. Ello dependerá del sistema de partidos, grado de polarización y fragmentación, así como qué tan cohesionados son los partidos a nivel interno para mantener su unidad y disciplina frente a los liderazgos de partido.

Igualmente importante es el carácter del proceso decisorio en la producción legislativa, como es el atributo de *reactivas* con que se ha clasificado a las legislaturas latinoamericanas porque “carecen de recursos para generar sus propias propuestas de ley” (Cox y Morgenstern, 2001: 373), lo cual no significa como dicen los mismos autores, que sean disfuncionales, pues la influencia de éstas no sólo está en razón de proponer o no iniciati-

<sup>42</sup>La prerrogativa fundamental en el poder presidencial de legislar es que tiene el control del proceso legislativo al ser quien determina la agenda legislativa mediante declaraciones de urgencia. Se aplaza el proceso ordinario de las actividades del Congreso para atender el proyecto presidencial de urgente resolución y que puede ser presentado en cualquier momento, puede convocar a periodos extraordinarios (Siavelis, 2001: 208).

<sup>43</sup>Este nivel alto de producción legislativa en el primer gobierno de transición, respondió a las necesidades inmediatas para ese fin y por ello fue un más amplio rendimiento registrado que en el gobierno de Frei, cuando las prioridades de la transición democrática ya se habían sancionado.

vas sino también en “condicionar las propuestas del Ejecutivo o de anularlas” (Cox y Morgenstern, 2001: 374). En esos términos, el comportamiento político presidencial tiende a evaluar su potencial de apoyo. De ahí que cuando en México dominara el Presidente por el control de escaños en el Congreso, éste se mantuviera subordinado y sin capacidad de influencia para definir o condicionar las propuestas del Ejecutivo. Este recurso de dominación presidencial en cambio, fue revertido cuando empezó a perder fuerza el partido gobernante al aumentar, los partidos de oposición, su representación parlamentaria.<sup>44</sup>

Por tanto, es en los gobiernos sin mayorías cuando las legislaturas tienen mayor capacidad para influir en el proceso de decisiones para formular las políticas y esta influencia, a pesar de que no ha sido visible en propuestas de ley por parte de los grupos parlamentarios en la región, sí ha sido resultado de su papel activo en sancionar las leyes con enmiendas a los proyectos del Ejecutivo. Aún contándose en la actualidad con escasos estudios de este corte, la posición asumida en el presente estudio es que tanto en gobiernos unificados como en gobiernos compartidos, la producción legislativa y la influencia que el Poder Legislativo tiene en este proceso, depende de distintos factores institucionales que son los que regulan la relación de cooperación o conflicto respecto al Ejecutivo.

Así, coincidiendo con Mustapic (1997: 59), resulta necesario hacer una evaluación del papel de las legislaturas, teniendo en cuenta la diversidad de configuraciones institucionales que adquiere cada país en su proceso político. Más aún, es indispensable estudiar las legislaturas a partir de la relación entre poderes, teniendo en cuenta el sistema de partidos en el que se desarrollan sus roles institucionales que apuntan a la formulación de las políticas de gobierno.

### La oposición parlamentaria de México en el esquema de gobierno sin mayorías

Desde el punto de vista de las facultades constitucionales, el Presidente mexicano no es dominante, y su poder político para hacer aprobar casi el 100 por ciento de sus iniciativas durante los gobiernos unitarios se debe

<sup>44</sup>Un factor que contribuyó en México a una relación de subordinación del Legislativo al Ejecutivo se encuentra en las limitaciones constitucionales para la reelección continua de los miembros del Congreso. Esta tesis se sostiene porque durante el periodo hegemónico, los legisladores se conducían con una férrea disciplina y lealtad presidencial porque su carrera política dependía de la voluntad presidencial.

más bien a sus prerrogativas metaconstitucionales. En cambio, ante la relación de fuerzas en gobiernos sin mayorías, el Presidente no es ya el único actor político que controla la agenda. La oposición amplió su rol de iniciador de proyectos de ley y el Presidente la redujo sustancialmente. De las iniciativas presidenciales presentadas, siguió manteniendo un alto porcentaje de aprobadas. Estos temas se detallarán en los siguientes capítulos. Asimismo, según se establezca la configuración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, serán los incentivos de los partidos de oposición para la cooperación con el partido del Presidente.

A partir de que en México el PRI perdiera su mayoría absoluta en 1997, faltándole tan sólo 12 escaños para alcanzarla, las relaciones institucionales entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se modificaron sustancialmente ante la presencia del modelo de gobierno compartido que ha sido la práctica común en los distintos países de América Latina.

En esos términos, México inicia una nueva etapa institucional de gobiernos sin mayorías dejando de ser la excepción en la región latinoamericana, donde el multipartidismo de manera regular ha producido gobiernos sin mayoría en el Congreso (Nacif, 2002d: 4). Sin el control del PRI en la toma de decisiones en la Cámara de Diputados, el presidencialismo mexicano fue sustancialmente modificado en la práctica, pues además de suscitarse una transformación del sistema de partidos en el país, han cobrado mayor importancia los partidos de oposición porque su amplia representación parlamentaria les dota de recursos para definir acuerdos de cooperación con el Poder Ejecutivo.

México tiene hoy (a marzo de 2004), un presidencialismo acotado, esto es, cuando el jefe del Ejecutivo limita sus facultades metaconstitucionales y poder discrecional en las decisiones y acciones políticas al no contar con mayoría en el parlamento, y en el que se observa un papel más dinámico del Poder Legislativo, apartándose de la subordinación del primero.<sup>45</sup> La tabla 4 es ilustrativa de lo anteriormente expuesto a lo lar-

<sup>45</sup> Contrario al presidencialismo acotado, en el pasado cuando gobernó el PRI y mantuvo la mayoría absoluta en el parlamento, México vivió un *presidencialismo autocrático*, y como se ha expresado ya en el primer capítulo, éste fue generándose dada la elevada concentración del poder político en la figura presidencial. De este carácter fue la Presidencia de Carlos Salinas (1988-1994), a diferencia del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), que mantuvo una política de despresidencialización del sistema político, dado el descrédito del Presidente saliente, que, para revertir la descomposición del orden político ante el ambiente de corrupción presidencial, Zedillo orientó su política a relegitimar la figura presidencial disminuyendo los poderes metaconstitucionales que tradicionalmente habían revestido de poder al jefe del Ejecutivo (véase Cavarozzi y Berensztein, 1997: 175-188). De ahí que fuera la primera vez que el candidato priista para sucederlo, se dejara a la libre competencia electoral sin tener el respaldo del aparato del gobierno.

TABLA 4  
COMPARACIÓN DE ÍTEMS EN EL PRESIDENCIALISMO  
MEXICANO DE GOBIERNO UNIFICADO FRENTE AL GOBIERNO  
SIN MAYORÍAS PARLAMENTARIAS

Indicadores	Presidencialismo autocrático (1988-1997)	Presidencialismo acotado (1997-2004)
Ejecutivo-Legislativo	Concentración del poder en la institución presidencial y subordinación del Congreso	Condiciones favorables para un papel prioritario del Congreso en la formulación de políticas
Sistema de partidos	Partido hegemónico Oposición indivisible	Plural, competitivo de orientación tripartidista
Producción legislativa	Proveniente en su mayoría del Ejecutivo, que vio aprobada su agenda, prácticamente sin enmiendas del Legislativo	Rol proactivo de partidos; con recursos para incidir en el resultado de las políticas. Tienen a generar sus propias propuestas de ley
Peso político en el Congreso	Gobierno unificado con mayoría absoluta del partido del Presidente	Gobierno sin mayorías parlamentarias (compartido)
Oposición parlamentaria	Actor inoperante por estar escasamente representado. Refrendador de decisiones presidenciales	Rol decisivo en coaliciones para despejar la agenda política

Fuente: Elaboración propia.

go de este apartado. Los dos periodos comparativos del tipo de presidencialismo en México fueron definidos en dicha tabla, a partir de 1988 porque es el momento político en el que la oposición parlamentaria alcanzó una amplia representación (52 por ciento frente al 48 por ciento del PRI). Son los años del presidencialismo omnipotente en el que el gobierno de Salinas de Gortari se mantuvo con una excesiva concentración del poder y un manejo discrecional de las decisiones (presidencialismo autocrático).

La oposición que en coalición con el partido gobernante despejó la agenda política fue el PAN, al concertar con el PRI, sin la concurrencia de la oposición de izquierda, que aglutinada en el Frente Democrático Nacional se mantuvo como oposición de protesta. El caso mexicano tiene por tanto, un sistema presidencial que divide la toma de decisiones sobre las políticas públicas, no hay exclusividad del Ejecutivo para presentar iniciativas de ley y tampoco hay prioridad para tratar las iniciativas del Ejecutivo. A diferencia de Argentina, Perú o Brasil, que tienen poder de decreto y poderes de urgencia concedidos por el Congreso, en México los poderes de urgencia son excepcionales.

Por lo anterior, la subordinación del Legislativo al Ejecutivo en términos de decisiones en la arena parlamentaria para despejar la agenda política, ha dejado de ser una práctica que obstaculizaba el proceso democrático. Los gobiernos sin mayorías parlamentarias que rigen en México a partir de 1997, son un nuevo escenario en el que la oposición por primera vez adquiere un espacio político clave para tomar decisiones, sin embargo, es también un principio de aprendizaje para la oposición porque inicia un proceso en el que no había experimentado establecer negociaciones con la real perspectiva de ejercer decisiones avaladas entre las distintas fracciones partidistas que constituyen el Congreso.

Al ser el PRI el partido hegemónico en el pasado, las negociaciones eran vanas e inexistentes. Ahora en cambio la oposición ha tenido que aprender a ser oposición, a definirse abiertamente y allegarse a las estrategias posibles para lograr influir en las políticas. Su nuevo reto es aprender a funcionar en coaliciones con el partido del gobierno y/o con los otros grupos parlamentarios de oposición.

#### INTEGRACIÓN DEL GABINETE PRESIDENCIAL Y SU IMPACTO EN EL APOYO PRESIDENCIAL PARA FORMULAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La interacción política entre presidentes y parlamentos, depende de la estrategia principal que persigan los presidentes en la relación con los actores parlamentarios, esto es, si sus opciones son intentar llevar a la práctica su política de forma eminentemente decisoria y unilateral con el respaldo de los recursos de poder presidenciales más o menos legales, o bien, incentivar procesos de negociación para lograr la aprobación del parlamento en sus proyectos gubernamentales (Thibaut, 1998: 140). Estas variables confluyen en precisar las pautas que rigen la relación Ejecutivo-Legislativo y éstas dependen de la capacidad de resistencia o disposición a coordinar o cooperar por parte de los actores parlamentarios.

Según la opción asumida por el Presidente, ésta signará dicha relación institucional entre poderes, y puede apreciarse desde el momento en que el Presidente define su gabinete ministerial.<sup>46</sup> Significa que cuando los presidentes hacen el nombramiento de sus ministerios (secretarios de Estado, en México) están dando la pauta para entender cómo plantean relacionarse

<sup>46</sup>Un rasgo común del presidencialismo en los países latinoamericanos es el poder presidencial para definir los cargos de la administración pública y en particular de su gabinete (su cuerpo de ministros).

con las otras ramas del gobierno, en particular con la legislativa. De ahí que los nombramientos deban ser vistos como una cuestión de maximizar la habilidad presidencial para implementar su estrategia generadora de políticas. En este sentido, “el estatus legislativo de un gabinete (ya sea de mayoría o minoría) dependerá de la existencia de un acuerdo entre presidentes y uno o más partidos” (Amorim-Neto, 2002a: 7), lo que en otros términos implica qué tanto apoyo legislativo otorgará el Legislativo al jefe del Ejecutivo.

El Presidente es la única autoridad que puede nombrar y destituir a los miembros de su gabinete cuando juzgue que han dejado de ser de su confianza. Igualmente, “puede retener a los miembros de su predilección, independientemente de la composición del Congreso” (Mainwaring y Shugart, 1993: 655). Así, el gabinete se constituye en México a decisión del Presidente sin intervención del Congreso, a excepción de la confirmación de éste para nombrar al procurador general de Justicia. La dependencia nominal de estos ministros hacia el Presidente ha sido tan fuerte durante el periodo de hegemonía priísta, que su carrera política dependía directamente de la voluntad presidencial.

De entre los criterios que intervienen en la asignación de los ministros partidistas para conformar el gabinete, está la amplitud de la autoridad presidencial para emitir decretos, el contingente legislativo del Presidente, la fuerza del veto presidencial, la distancia entre la posición ideológica del Presidente y el centro ideológico de la legislatura, la fragmentación legislativa y la gravedad de las situaciones de crisis (Amorim Neto, 2002a y 2002b). La tabla 5 ejemplifica los distintos criterios presidenciales para conformar su gabinete y dependen de éste en buena parte, sus apoyos parlamentarios en la formulación de sus políticas.

El gabinete en México está agrupado en dos categorías: gabinete formal y gabinete ampliado. El *gabinete formal* son los principales órganos del Ejecutivo: las secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República, y se compone de 20 miembros.<sup>47</sup> El *gabinete ampliado* se refiere a un número más extenso de funcionarios y en una escala jerárquica menor que el primero. Entre ellos están los directivos de organismos paraestatales, voceros y secretarios de la Presidencia, directores de organismos públicos y diplomáticos.

<sup>47</sup> La reestructuración administrativa de 1996 redujo a 19 miembros el gabinete formal, dado que el gobierno del Distrito Federal deja de depender del titular del Ejecutivo federal. A partir de 1997, el D.F. es gobernado por un jefe de gobierno electo de manera directa por sus ciudadanos.

TABLA 5  
TIPOLOGÍA DE GABINETES EN SISTEMAS PRESIDENCIALES

Gobierno presidencial partidario	Gobierno de coalición	Gobierno de cooperación parlamentaria	Gobierno de cooptación extraparlamentaria
El Presidente nombra a su gabinete de entre las filas de su propio partido (obtiene margen de manio- bra con su partido)	El Presidente forma coalición con dos o más partidos que por su cohesión y disciplina pueden asegurar el respaldo de sus parlamentarios	Coopta políticos de diferentes partidos ante la incapacidad de los partidos de garantizar su respaldo (por falta de disciplina, fragmentación interna)	Trata de conseguir respaldo de poderosos actores fuera del parlamento (sindicatos, empresarios) o forma un equipo tecnocrático (o "no político")
Argentina: Alfonsín, 1983-1987; Menem, 1995	Chile: Aylwin, 1990-1994; Frei, 1994-1997; Uruguay: Sanguinetti, 1995	Brasil: Franco, 1992-1995; Cardoso, 1995-2002; Uruguay: Lacalle, 1990-1994	Argentina: Alfonsín, 1987-1989; Menem, 1995

Fuente: Elaboración propia con datos de Amorim Neto 1994: 9-34.

Aquí sólo se analiza el gabinete formal en virtud de que son estos funcionarios quienes conforman el Poder Ejecutivo conjuntamente con el Presidente y son quienes en la práctica establecen vínculos estrechos con el Congreso para impulsar la agenda política del Presidente. El gabinete tiene como finalidad preservar la unidad del partido gobernante, atenuando el faccionalismo intrapartidario; extender al máximo su presencia en puestos de elección popular; forjar las coaliciones interpartidarias necesarias para avanzar la agenda legislativa del Presidente y del partido gobernante (Guerrero, 2000: 22).

Para medir el estatus legislativo del gabinete, esto es, la relación existente entre el reparto de carteras y la importancia legislativa que tiene en su composición, se aplica la propuesta de Amorim Neto (2002a y 2002b) con su índice *Gabinete*, que da cuenta si el Presidente logró acuerdos o no con los partidos respecto a los nombramientos de su gabinete. Si hay acuerdos es que determinado partido logró cierta proporción de carteras, si no obtuvo ninguna es que no hubo acuerdo con el Presidente. Un *gabinete altamente coaligado* es cuando existe una proporción de carteras equivalente a su importancia en la Legislatura, o bien, un *gabinete menos coaligado* es cuando el Presidente se aparta de esa proporcionalidad al distribuir los ministerios.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Amorim Neto (2002a: 9) señala que en Europa sí se distribuyen las carteras a los partidos de manera proporcional a su representación parlamentaria; en los casos latinoamericanos no es así por la prerrogativa que el Presidente tiene de plena libertad para definir la composición de su gabinete.

Esto indica que el coeficiente de coaligamiento o unión ministerial Gabinete, se obtiene a través de la filiación partidista y el peso legislativo de sus partidos en el gabinete, y en este sentido, permite medir el monto de la desviación que se da entre la proporción de asientos y la proporción de votos:

$$\text{Gabinete} = 1 - \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n |S_i - M_i|$$

Donde:

$S_i$  = Porcentaje de curules que el partido  $i$  tiene respecto al total de escaños del resto de los partidos que se unen a la coalición cuando el gabinete se forma.

$M_i$  = Porcentaje de ministros que recibe el partido  $i$  cuando el gabinete se forma.

Para la obtención del índice *Gabinete*, se hace la sumatoria de los valores  $|M_i - S_i|$  para todos los partidos que se incorporan al gabinete, tengan o no asientos en la legislatura (PRI, PAN) y todos los ministros (con partido o sin partido). Una vez hecha la sumatoria, el resultado se divide entre dos. Se resta 1 al resultado obtenido y se obtiene así la tasa de coaligamiento. La escala de valores va de 0 a 1. Cuando se obtiene 0 significa que hay incongruencia entre carteras asignadas y escaños obtenidos; si la tasa es cercana a 1 significa que hay correspondencia perfecta entre reparto de ministerios y peso legislativo.<sup>49</sup>

Aplicando este coeficiente a la composición del gabinete en México de dos gobiernos unificados (Carlos Salinas, 1988-1994 y Ernesto Zedillo, 1994-2000), además del gobierno de la alternancia (Vicente Fox, 2000-2006), se ha encontrado que el gabinete de Carlos Salinas con un índice de 0.8 fue el más coaligado porque es el más cercano a la unidad. Casi de igual composición fue el de Zedillo, ambos controlando un gobierno unificado. Sin embargo, en la Presidencia sin mayorías, Fox, con índice de unión o coaligamiento de 0.2 (véase tabla 6) visiblemente se advierte que optó por no incluir en su gabinete el respaldo de su partido ni de ningún otro.

<sup>49</sup>Esta tasa de coaligamiento ministerial requiere de cuando menos un ministro que pertenezca a un partido, pues cuando en su mayoría el gabinete está compuesto por miembros sin partido, es posible que se obtenga el valor 0.5, que por ese único ministro con partido no puede identificarse como gabinete apartidista, por lo que se sustituye el 0.5 por el valor 0 y se define como en los términos ya mencionados Amorim Neto [2002a].

Los primeros constituyeron un *gobierno presidencial partidario*, indicando que la procedencia del gabinete es de las filas priístas, salvo una excepción del gobierno de Zedillo, al nombrar al procurador general de la República de las filas panistas. Por cuanto al gobierno de Fox, éste se constituyó como un *gobierno de cooptación extraparlamentaria*, esto es, que se denominó a los secretarios de Estado (ministros) no de procedencia panista sino que buscó apoyos de la clase empresarial principalmente, una decisión que obedece a la falta de acuerdos con su partido, que apenas obtuvo la cartera de Gobernación.

Vicente Fox ofreció al PRD tres carteras: Desarrollo Social, Contraloría y Medio Ambiente –áreas de las más sensibles porque en ellas se centra el

TABLA 6  
TASA DE COALIGAMIENTO MINISTERIAL: GABINETE  
AL MOMENTO DEL RELEVO PRESIDENCIAL

Partidos	Escaños	Gobierno de Carlos Salinas (1988)			
		Gabinete	Si (%)	Mi (%)	Mi-Si
PRI	260	15	1.0	0.79	0.21
Sin partido	--	4	--	0.21	0.21
Total:	260*	19 carteras	1.00	1.00	0.42
Partidos	Escaños	Gobierno de Ernesto Zedillo (1994)			
		Gabinete	Si (%)	Mi (%)	Mi-Si
PAN	119	1	0.28	0.05	0.23
PRI	300	12	0.72	0.63	0.09
Sin partido	--	6	--	0.32	0.32
Total:	419	19 carteras	1.00	1.00	0.64
Partidos	Escaños	Gobierno de Vicente Fox (2000)			
		Gabinete	Si (%)	Mi (%)	Mi-Si
PAN	206	3	0.49	0.16	0.33
PRI	211	1	0.51	0.05	0.46
Sin partido	--	15	--	0.79	0.79
Total:	417	19 carteras	1.00	1.00	1.58

\* El total de escaños es únicamente la suma de los partidos que sí obtuvieron algún ministerio de gobierno. El procedimiento para obtener el índice *Gabinete* se muestra aquí con el gobierno de Vicente Fox. Si = Número de escaños dividido por el total (417); Mi = Número de carteras dividido por el total (19).

$$1/2 * 1.58 = 0.5 * 1.58 = 0.79.$$

$$1 - 0.79 = 0.21.$$

Tasa de unión del gabinete: Carlos Salinas = 0.8; Ernesto Zedillo = 0.7; Vicente Fox = 0.2.

Fuente: Elaboración propia con fórmula de Amorim Neto (2002b: 48-54).

reto de dar respuesta social a las problemáticas del país—, éstas fueron rechazadas por el partido. Su respuesta probablemente tuvo de fondo que si cooperaba con un gobierno de coalición, obligaría al PRD en cierta forma, a transgredir sus propios principios de partido asumiendo la línea de gobierno, en cambio como oposición valoró mayormente sus recursos para ejercer presión desde la arena parlamentaria. Por su parte, el PRI en su reciente carácter opositor tampoco pactó un compromiso político, por tanto, el gobierno de Fox no es ni gobierno de coalición ni gobierno de partido y más bien su respaldo proviene del sector empresarial.<sup>50</sup>

El gabinete de Fox sustituyó a la vieja clase política priísta y estuvo nombrado de miembros provenientes de la clase empresarial con una administración gerencial y con una visión prácticamente desconocida para el manejo del sector público. Estos funcionarios sin ninguna experiencia en la administración pública y con una filosofía democristiana no provienen de las filas panistas. La exclusión panista del gabinete formal fue el principio de las tensiones entre partido y jefe del Ejecutivo. El estilo personalista asumido por el Presidente al principio de su gestión, explica la discordancia de su partido con los proyectos presidenciales y ambos restaron su capacidad para articular vínculos de cooperación en el ejercicio del gobierno.

Hasta aquí se ha obtenido la tasa de coaligamiento ministerial. Ahora, para obtener el tamaño legislativo del gabinete, se identifica como (escaños) siguiendo a Amorim Neto, y equivale a la suma del porcentaje de escaños que tiene cada partido representado en el gabinete. Como este indicador sólo refleja el tamaño nominal del gabinete, se hace necesario incorporar el índice del tamaño efectivo de partidos para definir qué asociación existe entre el coaligamiento ministerial con el apoyo recibido a la agenda presidencial por parte de los partidos incorporados al gabinete.

Así, el resultado de aplicar la fórmula para el caso mexicano durante el gobierno de Fox es: tamaño legislativo del gabinete (escaños) 83.4 por ciento; coaligamiento ministerial 0.26 por ciento, por tanto, el tamaño efectivo del gabinete es:  $83.4 * 0.26 = 21.7$  lo cual indica que el coaligamiento es mínimo porque está muy distante del valor 1 de correspondencia perfecta, y más bien muestra una incongruencia del número de ministros asignados a los partidos con los escaños que éstos obtuvieron en la Cámara de Dipu-

<sup>50</sup> Fox en el momento de nombrar su gabinete original, se apartó de su promesa de campaña acerca de conformar un gobierno de coalición al no lograr la participación de los partidos de oposición en su gobierno.

tados. En otros términos, el estatus legislativo del gabinete es de carácter minoritario.<sup>51</sup>

## EPILOGO DEL CAPÍTULO

Este capítulo tuvo como propósito responder a por qué ha sido tan escasamente estudiada la oposición parlamentaria en la ciencia política. Se ha argumentado que una razón poderosa ha sido la larga tradición de autoritarismo que pervivió en América Latina, un modelo de comportamiento político en el que apenas existían los partidos y menos aún la oposición en la arena parlamentaria. La propia evolución histórica que dio paso a la transición democrática fue un punto de partida para empezar a cuestionarse sobre el rol de los partidos en la construcción democrática.

Su participación en las decisiones de la vida política fue ganando terreno cuando los sistemas de partidos adquirieron un perfil multipartidista y sólo entonces la oposición parlamentaria se institucionaliza volviéndose indispensable en el funcionamiento del sistema político. En esos términos la oposición por sí misma es garantía de la estabilidad de los regímenes democráticos en el presidencialismo latinoamericano.

Los partidos de oposición son los actores del cambio y al igual que en Europa occidental, su papel depende de la distribución del poder, de sus escaños y de sus capacidades para disentir o cooperar en los marcos institucionales.

De cara a la presencia de un gobierno sin mayorías parlamentarias, los arreglos institucionales se orientaron a buscar una fórmula de cooperación entre los actores de los dos poderes Ejecutivo-Legislativo, a fin de evitar una parálisis política. Como “los sistemas presidenciales no tienen mecanismos cuyos objetivo sea asegurar mayorías legislativas” (Mainwaring, 1995: 30),<sup>52</sup> la gobernanza proviene de la relación que se articule entre

<sup>51</sup> Amorim Neto (2002b: 48-78) al aplicar estos indicadores en el caso de Brasil, mide el *status legislativo del gabinete*, y propone definirlo según su tamaño efectivo, haciendo un corte en 40 por ciento considerando que si maneja el criterio del 50 por ciento resulta muy rígido (Amorim Neto, 2002a: 10). De esta manera, cuando la relación entre coaligamiento del gabinete y el apoyo legislativo es superior a 40 por ciento, se puede definir que el *gabinete es de mayoría*; o bien, cuando es menor a ese porcentaje, se trata de un *gabinete de minoría*. Su análisis concluye que de 1986 a 1998, Brasil tuvo un gabinete de mayoría (56 por ciento). En el caso de México, con el 21.7 por ciento obtenido, el gabinete de Fox fue de minoría.

<sup>52</sup> El autor argumenta ampliamente la diferencia existente en un sistema bipartidista y uno multipartidista, sosteniendo que en este último existen mayores dificultades de apoyo presidencial, obligándose constantemente a construir coaliciones legislativas para sancionar sus proyectos de ley.

ambos poderes. Esta articulación depende del sistema de partidos, composición parlamentaria, composición del gabinete, así como del tipo de poderes de que esté dotado el Presidente.

En México, la oposición pasó de ser instancia legitimadora del régimen, hacia un rol protagónico en el que la democracia depende de su ejercicio parlamentario y capacidad para incidir en las políticas públicas. Para lograr estos consensos significativa ha sido la relación existente entre el Presidente y su partido por un lado, y por otro, su relación con los partidos de oposición representados en el Congreso. En el siguiente capítulo se exponen estos aspectos desde una óptica histórico-institucional a fin de caracterizar el presidencialismo mexicano y definir el rol de la oposición en ese contexto.

## Capítulo 3

# Oposición y partido hegemónico en el presidencialismo mexicano

*Ahi donde hay siempre o por largos periodos históricos, el mismo partido en el poder, la democracia [...] aparece objetivamente bloqueada.*

MASSARI, 1990/1997.

## ACTORES POLÍTICOS: EL PRESIDENTE Y LOS LEGISLADORES

El término *presidencialismo* no es sinónimo de sistema presidencial, sino que es una variante de éste. Se deriva del sistema francés cuando en 1962 con el presidente Charles de Gaulle, se desarrolló un sistema de gobierno en el que el Presidente dominaba al partido, gabinete, primer ministro y parlamento en su conjunto. Una Presidencia dotada además de amplia autoridad sobre asuntos internos y un poder ilimitado en situaciones de emergencia. Por tanto, el presidencialismo significa un sistema presidencial llevado a sus límites (Meyer, 1993a: 59). Tal ha sido el presidencialismo en América Latina, que desde los años noventa, se fue generando como resultado de los déficit democráticos, en donde la práctica común ha sido la concentración del poder decisorio en la figura presidencial. Aspectos institucionales que han marcado la pauta en el comportamiento político de los actores estratégicos, como son el Presidente y los parlamentarios.

Coincidiendo con Mainwaring y Shugart (1997/2002: 41), los sistemas presidencialistas varían en la relación con los poderes constitucionales asignados al Presidente y por el tipo de partidos existentes, mismos que afectan el desempeño de las democracias. Si bien los conflictos entre Presidente y parlamento en América Latina han llevado a situaciones de crisis políticas, el régimen autoritario que predominó en México, paradójicamen-

te fue tan eficaz que prácticamente ha sido el único país en la región que mantuvo la estabilidad política por siete décadas durante el siglo xx.

El largo periodo de autoritarismo que definió las instituciones políticas en México, legitimando a la clase política, tuvo sus alteraciones con protestas opositoras que disputaban el poder, como los movimientos almazanista, padillista y henriquista (1940, 1946 y 1952 respectivamente), sin embargo la élite gobernante se mantuvo como la única heredera del movimiento revolucionario con un esquema autoritario que perduró por tener la capacidad de regenerar apoyos y lealtades que le legitimaron sin alteraciones del orden establecido.

El excesivo presidencialismo en países como Perú con Fujimori y Argentina con Menem se identifica por “su tendencia de neutralizar y/o evitar los poderes competitivos y controladores prescritos por la Constitución” (Nolte, 2002) que asumieron poderes legislativos en situaciones de crisis económica; en México se denomina así no por los poderes constitucionales otorgados a la Presidencia sino por sus prerrogativas metaconstitucionales,<sup>53</sup> que en la práctica se fueron institucionalizando, desvirtuando con ello, la división de poderes. En efecto, Duverger (1970: 213) considera que el presidencialismo propio de América Latina, es una aplicación deformada del régimen presidencial clásico de Estados Unidos,<sup>54</sup> por el debilitamiento de los poderes del parlamento y la hipertrofia de los poderes del Presidente. Igualmente, Weldon (1997b: 117), Mayer-Serra (1995), Lujambio (2002) y Nacif (2002d) han señalado que hablar de presidencialismo va más allá de un sistema de gobierno presidencialista y que más bien se refiere a la extrema concentración de poder en el Presidente.

La idea que orienta este capítulo es distinguir entre la matriz institucional y las prácticas políticas para definir la relación entre poderes en el presidencialismo mexicano. Se parte de la premisa particular al caso mexicano, de la simbiosis entre partido gobernante y Presidencia, activada por la predominancia de prácticas metaconstitucionales que fueron otorgando un poder extremo a la figura presidencial. Estos planteamientos responden

<sup>53</sup> El término *prerrogativas metaconstitucionales* se ha acuñado en el lenguaje político en México para distinguir las facultades formales de las informales, es decir, de las facultades que marca la Constitución y de las prerrogativas que fue acreditándose la figura presidencial en la dinámica política, mismas que predominaron como mecanismos de control político durante el periodo de hegemonía del partido gobernante.

<sup>54</sup> El sistema presidencial de Estados Unidos establece la división de poderes preservando un equilibrio entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, criterios recuperados en la normativa de la Constitución de los presidencialismos latinoamericanos pero que no se aplican con rigor por los amplios poderes de que ha gozado la institución presidencial.

a preguntas como: ¿por qué dicha élite política perduró tantas décadas en el poder?, ¿qué fórmula política permitió legitimarla sin apertura democrática manteniendo la estabilidad política? El presidencialismo mexicano, a diferencia de América Latina, tiene peculiaridades que fueron decisivas para configurar un sistema político autoritario con estabilidad política. Primeramente se distingue entre poderes constitucionales y los que fue atribuyéndose la institución presidencial para después explicar el origen del partido gobernante, en su carácter hegemónico al ser constantemente desincentivada la oposición parlamentaria.

## PODERES CONSTITUCIONALES DE LA PRESIDENCIA

El presidencialismo latinoamericano ha sido visto como un poder llevado al extremo por los amplios poderes constitucionales de que ha gozado la Presidencia. Sin embargo, en algunos casos como el mexicano, su poder extremo no está dado en la normativa de la Constitución sino en el ejercicio del cargo presidencial. Una sucinta revisión de las facultades del Presidente permitirá mostrarlo. La división de poderes Ejecutivo y Legislativo, inspirada en una relación de pesos y contrapesos, ha funcionado en las últimas décadas, más bien, como un desequilibrio entre estas ramas de gobierno, explicado en parte, por la centralización de los procesos políticos en la institución presidencial. Estudiando aquí el caso mexicano, se puntualizan algunos rasgos comunes al presidencialismo latinoamericano, no sin dejar de tener en cuenta la especificidad particular para cada país.

Las características del presidencialismo mexicano, que no son diferentes a las de los países latinoamericanos, provienen de la normativa constitucional, que faculta al Presidente para el *nombramiento del gabinete*. Éste se compone de los secretarios de Estado (ministros en Europa) y directivos de primer nivel, los cuales pueden ser removidos cuando el Presidente así lo considere necesario.<sup>55</sup> En la práctica, estos nombramientos se han dado en razón de un clientelismo partidario y regional que prevalece en las estructuras de poder, acrecentando con ello los poderes fácticos presidenciales.

<sup>55</sup> Nombrar el gabinete como atribución exclusiva del Presidente sin la anuencia del Congreso ha conducido a prácticas clientelares en tanto el funcionario debe lealtad en exclusiva a quien lo nombra. En ese sentido la agenda de gobierno es responsabilidad presidencial sin hacer corresponsable al Congreso. Los miembros del gabinete no son ministros al estilo europeo, ya que no tienen que rendir cuentas al Congreso. Si bien, éste convoca a los secretarios de los sectores prioritarios a comparecer para que informen de sus actividades, pero no hay corresponsabilidad en las funciones entre poderes.

parcial cuando la observación presidencial sólo es sobre una parte de la ley (art. 72 de la Constitución).<sup>59</sup>

Hacer uso del veto es un indicador indirecto de la falta de control del Presidente respecto al proceso legislativo, a su vez, si los vetos presidenciales son rechazados por el Congreso, es un parámetro de un Poder Legislativo independiente (Weldon, 1997b: 137). Sin embargo, también le permite al Ejecutivo intervenir en el proceso legislativo para que se defienda “contra la invasión y la imposición del Legislativo” (Carpizo, 1979: 85), pero sin obstruirlo, ya que se da poder al Legislativo para insistir con una mayoría calificada para que se promulgue el proyecto aprobado (Krsticevic, 1992: 138).

El veto presidencial contribuye al equilibrio entre poderes y le permite al Presidente influir sobre el resultado final de un proyecto legislativo (Nava, Weldon y Yáñez, 1997: 12). El Poder Legislativo tiene a su vez la facultad de desactivar la decisión del Presidente, siempre y cuando las dos terceras partes de votos rechacen la iniciativa presidencial (Argentina, Costa Rica, Chile, Ecuador). En la era hegemónica, no hubo necesidad de recurrir a esta facultad constitucional porque el partido del Presidente contó siempre con la mayoría absoluta en el Congreso y con el alto grado de disciplina de sus miembros. Los proyectos del Ejecutivo fueron aprobados en su mayoría, incrementándose con ello, el poder del Presidente en la labor legislativa.<sup>60</sup>

Sin embargo, el Presidente no puede convocar a sesiones extraordinarias sino con el consentimiento de la comisión permanente del Congreso, pero ésta sí puede convocar a periodo extraordinario aún sin el consentimiento del Presidente (art. 79 de la Constitución). En esencia, el Presidente sólo puede sugerir y la comisión es el único órgano que posee la facultad de convocar a sesiones extraordinarias al Congreso o a una de las dos cámaras.

<sup>59</sup>El Presidente tiene grandes restricciones para ejercer su veto. En términos del artículo 72 de la Constitución, sólo puede vetar “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”. En otros términos, cualquier otro acto del Congreso no puede ser vetado, esto es, el Presidente no tiene facultad de veto en: a) las facultades exclusivas de cada una de las cámaras; b) las facultades de la comisión permanente; c) las facultades del Congreso o de alguna de las cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación; d) las facultades del Congreso reunido en asamblea única; e) sobre la estructura y funcionamiento internos del Congreso (Carpizo, 1979: 87). De entre los países latinoamericanos que tienen poder de veto total y parcial están: Argentina, Costa Rica, Perú, Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Colombia. De entre los países con veto total están Guatemala y Chile (Krsticevic, 1992: 152).

<sup>60</sup>De Salinas de Gortari (1988) a Vicente Fox (2000), sólo con Fox se han registrado tres vetos presidenciales: 1. reforma agraria; 2. Ley Federal de Responsabilidades a los Servidores Públicos; y 3. Ley del Sistema de Administración Tributaria.

Otros rasgos comunes en Latinoamérica son los procedimientos en la elección del Presidente en México, que es por vía directa; se le reviste como el jefe supremo de las fuerzas armadas y como jefe de Estado. El régimen de gobierno es rígido en tanto que el Presidente y el Congreso son electos para cumplir un mandato de periodo fijo.<sup>64</sup> La titularidad del cargo presidencial es unipersonal. El Poder Legislativo federal se deposita en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (véase anexo 1).<sup>62</sup>

Estos rasgos del presidencialismo han sido ampliamente debatidos en el campo de la ciencia política, sosteniendo incluso posiciones opuestas, pues mientras Linz (1997) los considera peligros para la estabilidad y el funcionamiento de los regímenes presidenciales; Mainwaring y Shugart (1997/2002) asumen que hay necesidad de identificar el alcance de estas facultades tanto formales como reales del Ejecutivo y del Legislativo.<sup>63</sup>

La separación de poderes es otro criterio común en el presidencialismo latinoamericano, en donde el poder del Ejecutivo y del Legislativo han sido elegidos mediante las urnas, por voto directo y secreto de la ciudadanía en procesos electorales que bien pudieron ser convocados para elección presidencial y del Congreso (concurrentes), o bien sólo como elecciones para renovar el Legislativo (no concurrentes o intermedias), además, tanto Presidente como diputados tienen independencia respecto al otro, es decir, en términos de Linz (1997: 33-34), poseen una legitimidad dual, en tanto que no hay principio que marque o defina quién de los dos poderes representa la voluntad del pueblo.<sup>64</sup> Dicho principio impide que el Presidente disuelva al Congreso, así como éste está impedido de privar de su cargo al Presidente.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Argentina y México son los únicos casos en Latinoamérica con seis años de ejercicio presidencial. Chile contempla ocho años; Brasil, Perú, Uruguay, Venezuela, Paraguay cinco años; o Bolivia, Ecuador, Costa Rica y Colombia les rige un periodo presidencial de cuatro años.

<sup>62</sup> Ecuador tiene sólo una Cámara de Representantes; y Perú también desde 1992.

<sup>63</sup> Un trabajo que debate puntualmente las tesis sostenidas por Linz es el de Mainwaring y Shugart (1993). Los autores sostienen que en el presidencialismo existen ventajas que compensan parcialmente sus desventajas, por lo que no puede asumirse que el presidencialismo no es viable como forma de gobierno en América Latina.

<sup>64</sup> Respecto a la marcada igualdad normativa, el autor de referencia la considera un problema porque tanto la división de poderes como la elección independiente del Ejecutivo y del Legislativo conducen a una relación no cooperativa y sí de conflicto. La argumentación procede de los riesgos de bloqueo entre poderes, ante situaciones en las que mayorías parlamentarias y de gobierno no son coincidentes por lo que los presidentes mediante mecanismos extraconstitucionales buscan resolver los conflictos, en deterioro del proceso democrático.

<sup>65</sup> A diferencia de lo que sucedió en México, en Perú, esta doble legitimidad, en la práctica, condujo a la disolución del Congreso durante el mandato de Fujimori. Ecuador es otro caso extremo pero en el sentido de que el Congreso asumió su carácter de representante popular, desconociendo al presidente Abdalá Bucaram y destituyéndolo por no asumir responsablemente su función institucional. En ambos países se dificultó una relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo sujeta a la normatividad.

La autoridad para legislar por decreto es una facultad que el Presidente ha asumido al serle otorgada por el Congreso. Por lo regular este poder de *decreto* por necesidad y urgencia lo ha concedido este órgano legislativo en situaciones de emergencia económica en algunos casos latinoamericanos como Argentina, Perú y Brasil, y ha sido interpretado como “un descrédito profundo de los políticos, la política, los partidos y el Poder Legislativo” (Dillon, 1999: 47). Estilo de gobierno que personalizando la política, condujo a alteraciones en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo al utilizar al extremo, los atributos que el marco legal les otorgaba (Argentina) o bien, creándolos (Perú).<sup>66</sup> Estas medidas no fueron aplicadas sin el consentimiento del Legislativo, sin embargo, cuando la autorización al Presidente sólo fue por un lapso y coyuntura determinada, en la práctica, se fue postergando la función del Legislativo tras el fortalecimiento del Ejecutivo que se reconoce por presidencialismo imperial o hiperpresidencialismo.<sup>67</sup>

En México, el Presidente no cuenta con estos poderes de *decreto*. En el artículo 29 de la Constitución se le otorga la facultad de suspender garantías sólo en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; en el artículo 131 de la Constitución, se establece que el Congreso puede facultar al Ejecutivo cuando lo estime urgente, para regular sólo aspectos de comercio internacional y doméstico; al igual que en los países de referencia, se requiere de la aprobación del Congreso para hacer uso de esa facultad, misma que no ha sido necesaria en el país.

Por contraparte, la no reelección presidencial, ha sido el único límite real que tiene el ejercicio presidencial en México, ya que ha impedido que el poder institucional se transforme en personal (Meyer, 1992: 62), un fenómeno que sí estuvo presente en los casos de Menem, Fujimori y en menor medida en Cardoso, al crear una reforma de la Constitución para permitir la reelección presidencial.

<sup>66</sup>El poder alcanzado por el presidente Menem y su partido en Argentina le llevó a solicitar al Congreso, plenos poderes de emergencia económica para emprender una política de privatizaciones, reducir el gasto público e incrementar los ingresos fiscales (Alcántara, 1999: 42). Este estiramiento de los poderes constitucionales, como lo denomina (Jones, 2002a: 240), además de ampliar los poderes legislativos del presidente Menem, lo llevó a pasar por encima de la legislatura para implementar su programa. En Perú, el poder de decreto concedido por el parlamento respondió a la necesidad de una política de pacificación nacional e impulsar la economía; en Brasil, las medidas provisionales igualmente fueron para subsanar su economía.

<sup>67</sup>Estos regímenes democráticos con altas competencias de iniciativas de ley, desmereciendo las funciones de los órganos parlamentarios es lo que O'Donnell (1992: 6) ha definido como democracias delegativas en el sentido de que no son consolidadas o institucionalizadas, aunque pueden ser duraderas.

La tabla 7 sintetiza los rasgos del presidencialismo mexicano ya expresados en este apartado a fin de ser punto de comparación con las facultades metaconstitucionales<sup>68</sup> que desvirtúan el ejercicio del poder en las democracias latinoamericanas y que se describen en enseguida.

TABLA 7  
FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE EN MÉXICO

Facultades constitucionales	Descripción	Norma de la Constitución
Ejecutivo unitario	El supremo poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo	(Art. 80)
Elección directa	Elección directa del Presidente en términos de la Ley Electoral	(Art. 81)
No reelección	Ejercer su cargo desde el 1o. de diciembre por seis años sin posibilidad de volver a desempeñarse como Presidente de la República	(Art. 83)
Nombramientos	Designar y remover a los secretarios de Estado, diplomáticos, empleados superiores de Hacienda	(Art. 89)
Materia internacional	Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales	(Art. 89)
Ejercicio legislativo	Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente	(Art. 89)
Iniciativas de ley	Iniciar leyes o decretos	(Art. 71)
Promulgar Leyes	Promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso	(Art. 89)
Veto	Cuando el Congreso aprueba un proyecto se envía al Ejecutivo, quien de no haber objeción, lo publica. Si es desechado total o parcialmente por éste, lo devuelve con observaciones al Congreso, se dictamina nuevamente (dos terceras partes de la cámara para su aprobación). Aprobado por ambas cámaras, lo remiten al Ejecutivo para su promulgación. Se da por aprobado un proyecto que enviado al Ejecutivo, éste no lo devolviera a la cámara de origen en un lapso de 10 días	(Art. 72)

Fuente: Elaboración propia. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>68</sup>Hablar de prácticas metaconstitucionales en América Latina es referirse a las reglas no escritas, o bien, reglas informales que en el ejercicio de la política, la institución presidencial fue arrogándose para sí, desbordando los límites del poder formal que le concede la normativa constitucional en el ejercicio de sus funciones.

## Poderes metaconstitucionales de la Presidencia durante la hegemonía del partido gobernante

El presidencialismo mexicano se caracterizó por una simbiosis entre Presidencia y partido hegemónico.<sup>69</sup> Desde su origen, el protagonismo asumido por el PNR-PRM-PRI,<sup>70</sup> al centralizar el poder conjuntamente con el jefe del Ejecutivo durante siete décadas, fue el soporte del orden institucional y su virtud consistió en que supo adaptarse a los cambios, adecuando sus estructuras internas para mantener el control en las transformaciones que él mismo iba provocando en el país, a la par de la modernización, pero jamás renunció a su condición de actor dominante en el desarrollo político nacional.

El PRI fue el único partido de América Latina con ese perfil y que fue capaz de perdurar en el poder, refrendando su posición en cada elección popular, que por sí misma no era competitiva al carecer de imparcialidad electoral. En ello radicó su fortaleza pero también sus debilidades luego de que tal particularidad fomentaba la reproducción de valores corporativos tradicionales entorpeciendo la libre articulación de intereses de clase. Es decir, "su fuerza también provino del poder electoral que adquirió de su vinculación estructural con el Estado" (Crespo, 1994: 60), desviando recursos estatales a favor del partido, lo que provocó inequidad en la contienda electoral y control estatal de los procesos electorales. Los órganos del gobierno fueron así, instancias que actuaron con parcialidad, favoreciendo a los candidatos de su partido. Estas prácticas de fraude a favor del partido gobernante no hicieron sino agudizar el freno al proceso democrático.

Tal centralización del poder político fue sustentada no por las facultades presidenciales que le otorgaba la Constitución, sino por poderes metaconstitucionales del Presidente (véase tabla 8), los cuales fueron "producto de arreglos institucionales y consensos dentro de la élite política" (Weldon, 1997b: 138). Estos consensos fueron asumidos por el partido oficial y el

<sup>69</sup> El *partido hegemónico* se caracteriza, de acuerdo con los criterios empleados por Sartori (1980/1999: 157), como aquel que dispone de todos los recursos del aparato estatal para preservarse, rodeado de varios partidos relativamente impotentes para influir en las decisiones públicas o modificarlas, que compiten con el partido oficial en condiciones de franca desventaja. Estudiosos del sistema político en México (Crespo, 1991: 603; Meyer, 1993b; Whitehead, 1996) coinciden en identificar al partido hegemónico como un partido de Estado, entendido como el partido gobernante que forma un solo cuerpo con el aparato administrativo y coercitivo estatal, actúa como su órgano político, obtiene sus recursos de las finanzas del Estado y excluye la posibilidad de alternancia de otros partidos en el Poder Ejecutivo o en la formación de una mayoría en el Poder Legislativo (Gilly, citado en Crespo, 1991: 603).

<sup>70</sup> PNR (Partido Nacional Revolucionario), PRM (Partido de la Revolución Mexicana), y PRI (Partido Revolucionario Institucional).

Presidente, quien fue reconocido como el máximo líder de ese partido para tomar decisiones en la vida política. Así, Weldon señala que son cuatro los criterios que otorgaron un poder potencial en la figura presidencial, visibles después de la fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929: 1. existencia de una Constitución presidencialista; 2. un gobierno unificado, esto es, que el mismo partido controle los poderes Ejecutivo y Legislativo; 3. disciplina parlamentaria; y 4. que el líder del partido hegemónico es a su vez titular del Poder Ejecutivo (Weldon, 1997b: 138-141).

La primera condición se refiere al diseño presidencialista sustentado en la Constitución de 1917 que facultó de poderes a la institución presidencial; aunque el peso de su autoridad durante el periodo hegemónico, provino del ejercicio pragmático de estas facultades, es decir, de la concentración de sus atribuciones, dado el arreglo político entre los caudillos revolucionarios que disputaron el poder a la clase política. En este sentido, diversos autores coinciden (Carpizo, 1979; Meyer, 1992; Weldon, 1997b; y Casar, 1999a), en que no son los atributos de la Constitución los determinantes para explicar el amplio poder de que ha gozado la Presidencia en México, sino más bien el liderazgo de la figura presidencial respecto al partido gobernante, que predominó en el escenario político sin competencia de otros partidos para producir la alternancia en el poder.

En otros términos, los incentivos institucionales (normas informales o metaconstitucionales) son los que explican el control directo que tuvo el Presidente sobre su partido en su calidad de jefe de gobierno y jefe de partido, convirtiéndose en una condición para la reproducción del sistema. Fue una práctica que no podía asegurar su éxito si no se complementaba con la practicada sistemáticamente por el Presidente saliente al nombrar a su sucesor, asegurándose así, la continuidad del sistema político.<sup>74</sup>

De esta manera el sistema político mexicano garantizó su propia reproducción con esas élites políticas que operaron como la "familia revolucionaria", con plena lealtad a la figura presidencial, red de poder muy cerrada en donde se participaba únicamente si existían vínculos familiares, de compadrazgo o de clientelismo político y donde el principal punto de cohesión fue su disciplina hacia quien realmente controlaba el poder, el Presidente.

<sup>74</sup>El eje de estas prerrogativas fue el control que el Presidente mantuvo sobre el partido gobernante. Meyer (1992: 59) ubica estas facultades metaconstitucionales en su momento crucial, desde 1935, cuando el Presidente logra el control total sobre la vida del partido, confirmado en tanto nadie disputó al Presidente en turno, el control total de su partido, proceso que derivó en la nula competencia opositora para alternar en el poder.

La segunda condición, relativa al gobierno unificado fue cumplida en tanto que el PNR-PRM-PRI se mantuvo en el control político, haciendo uso de mecanismos fraudulentos para obtener sistemáticamente la mayoría absoluta en el Congreso federal, poniendo a prueba de esa forma, su lealtad a la institución presidencial.<sup>72</sup> Punto de partida para ir consolidando la indivisibilidad entre Presidente y partido al mantener el control del gobierno, así como de otras instituciones políticas como el Poder Legislativo, en donde sus funciones constitucionales fueron en la práctica, disminuidas por el Ejecutivo, por lo que se careció de contrapesos del poder presidencial al grado de incidir en el Legislativo o en el partido hegemónico para definir su composición, así como en su comportamiento político.

Los efectos derivaron en que el Congreso fue controlado por el Ejecutivo,<sup>73</sup> aunque no pareció un problema medular en el sistema político al no aflorar conflicto alguno entre estas instancias que tenían una sola directriz; se desahogaba la agenda política entre legisladores del partido gobernante, quienes mantenían la mayoría absoluta con apenas una representación minúscula de oposición parlamentaria.

Las tercera y cuarta condiciones, esto es, la existencia de una disciplina partidaria y el hecho de que el líder del partido era al mismo tiempo líder de la nación, han sido inherentes a la existencia de las reglas no escritas. La promoción a cargos políticos desde alcaldes, gobernadores, legisladores estatales y federales, o puestos administrativos, era un incentivo si se cumplía con el principio de lealtad a los líderes del partido, es decir, disciplinarse resultó una condición para la rotación de cargos.

Las carreras políticas habían dado un giro a partir del principio de la no reelección legislativa (1933), teniendo como efecto la dependencia de individuos respecto al partido del gobierno y no ya con el caciquismo regional. Por tanto, se trata de elementos que en la práctica, neutralizaron un sistema de partidos real y competitivo, pues si no se pertenecía al partido

<sup>72</sup>Previo a esta fase en la que un partido logró imponerse en la arena política, entre 1917 y 1929 no había en México un sistema de partidos estable. Si bien los partidos existentes intentaban apoyar al Presidente en turno, su lealtad se ponía en entredicho pues cada Presidente tuvo que confrontar mayorías opositoras en la Cámara de Diputados (Weldon, 1997b: 140), aunque éstas provenían de partidos muy volátiles de corta durabilidad y alcance regional. Predominaba más bien una relación de patronazgo al ser dependientes las fuerzas políticas del Presidente en turno, mismas que se articulaban cuando perdían el apoyo presidencial (Nacif, 2002c: 243).

<sup>73</sup>Dicho control presidencial respecto al Congreso se sitúa de 1930 a 1997, es decir, no fue desde el periodo de caos, que es cuando se promulga la Constitución hasta la fundación del PNR, un periodo en el que "los Presidentes fueron legisladores fracasados, particularmente Carranza y Obregón" (Weldon, 1997a: 13), porque su éxito en las iniciativas de ley o decreto fue bastante debilitado.

oficial, pocas o casi nulas posibilidades podían darse para los disidentes del mismo y en ese sentido, “el poder «metaconstitucional» del Presidente estuvo asociado fuertemente al carácter no democrático del régimen político posrevolucionario” (Lujambio, 2000: 4).

La disciplina se convirtió en una cualidad muy apreciada en el sentido de que se asumió que era más fructífera la pertenencia a esa red de poder que estar excluidos de ella. Así, reglas no escritas han sido en la práctica, el mecanismo ordinario y que por su carácter no legal tienden a convertirse en modos de comportamiento autoritario.<sup>74</sup> Estos criterios son los que han derivado en el exceso de poderes extralegales, y son justamente los que llevan a reconocerles como vicios del presidencialismo y aunque “los poderes formales del Presidente pueden ser limitados, si su partido tiene una mayoría legislativa y es sumamente disciplinado, parecerá todopoderoso” (Mainwaring y Shugart, 1998: 134).

Por tanto, la institución presidencial es un producto de la Revolución, y es también producto del acatamiento a sus lineamientos por parte de los actores políticos que descansaban en mutuas conveniencias facilitadas por el fraude y el no imperio de la ley, lubricadas a su vez por el control y ocupación patrimonial y clientelar de los aparatos de gobierno locales, estatales y nacionales. Es resultado del orden político gestado como medio para que las élites lograran dirimir los conflictos mediante reglas estables de convivencia política, predominando la lógica de instituciones y no ya de un hiperliderazgo permanente que entre grupos regionales, cacicazgo y caudillismo habían sido la base real del poder a principios del siglo xx.

Lo anterior, muestra que el amplio poder presidencial no está dado en términos constitucionales. Éste más bien derivó del ejercicio de sus funciones y las relaciones entre la élite política. Tal es la especificidad del presidencialismo mexicano, que da cuenta de las relaciones políticas entre las instituciones, mismas que fueron organizándose verticalmente y con una centralización de la política en la figura presidencial y el partido hegemónico. Esta excepcionalidad del sistema mexicano *sui generis* en América Latina y el mundo, fue la que mantuvo la estabilidad política en el país.

La tabla 8 concentra las facultades metaconstitucionales que fue haciendo suyas el régimen político en torno a la institución presidencial,

<sup>74</sup> Factores que contribuyeron a la disciplina partidista también fueron las reglas institucionales relacionadas con las nominaciones partidistas, las leyes electorales y el Colegio Electoral (Weldon, 1997a: 13), los cuales resultaron ser la maquinaria electoral para determinar los cargos y jerarquías en el poder político.

quien acumuló atribuciones por encima del Poder Legislativo, además de contar con amplias facultades de decisión en materia electoral, reforzando con ello el autoritarismo que caracterizó al régimen y a la política de los actores en juego. Si bien la hegemonía del PRI en estricto sentido abarca hasta el 2000 por cuanto al control del régimen a través de la institución presidencial, el corte que se establece aquí, de 1997 responde a que es un momento político que marca el descenso del PRI en su papel hegemónico al perder su mayoría por la vía electoral frente a los partidos de oposición.

TABLA 8  
**FACULTADES METACONSTITUCIONALES DEL  
 PODER EJECUTIVO EN MÉXICO**  
 Periodo de hegemonía priísta (1929-1997)

Reglas no escritas	Descripción
Liderazgo del partido gobernante	El Presidente, jefe indiscutible del partido (PRN-PRM-PRI)
Designación de su sucesor	De 1929 a 1994 el Presidente saliente nombró a su sucesor y los sectores del partido acataron la disposición presidencial.
Designación y remoción de las élites	El Presidente "recomendaba" los nombres de cargos clave a nivel nacional y estatal.
Disciplina de la "familia revolucionaria" al partido y al Presidente	Las carreras políticas dependieron de la pertenencia o no al partido, incentivo que favoreció la disciplina y lealtad al poder presidencial.
Disciplina legislativa en el Congreso	La composición de escaños puso en desventaja a la oposición con una agenda política controlada por el partido, en calidad de operador político del Presidente.
Mantener una mayoría legislativa en la Cámara de Diputados y en la de Senadores	Mediante fraude electoral el partido conservó la mayoría absoluta en el Congreso aún con la competencia opositora. Mecanismo que restó contrapeso a la división de poderes y alimentó un presidencialismo exacerbado.
Aprobación de las iniciativas presidenciales por el Congreso	Relación de subordinación del Legislativo respecto al Ejecutivo, que fue el principal proponente de la agenda política.
Disposición de recursos económicos para uso discrecional	La Ley del Presupuesto de Egresos contempló una partida presupuestal para manejo exclusivo del Presidente sin rendición de cuentas.
No intervención del ex Presidente en la política del país	El Presidente al concluir su mandato, no podía recibir ningún cargo público, opinar o participar indirectamente el gobierno de su sucesor.
Control de la maquinaria electoral	Control de todos los órganos electorales, principal instrumento para mantenerse en el poder político.

Fuente: Elaboración propia.

Una vez expuestos los rasgos del presidencialismo en México, corresponde ahora exponer cómo fue configurándose el partido hegemónico, el cual se convirtió en uno de los principales pilares de control político en el país, al lado de la institución presidencial. El PRI preservó su poder controlando la maquinaria electoral y consecuentemente la competencia partidista, neutralizando así, el crecimiento de los partidos de oposición tanto en la arena parlamentaria como en el sistema político.

### Del poder personalista al poder institucional

El contubernio entre partido gobernante y la Presidencia<sup>75</sup> empezó a configurarse desde que ésta creó al partido en 1929, mediante un pacto político-militar<sup>76</sup> celebrado entre las fuerzas revolucionarias. Se trató de una estrategia del grupo en el poder que fue tomando cuerpo como la fórmula más eficaz para prorrogar la hegemonía unipartidista en el país, que garantizó la reproducción de las élites gobernantes y la paz entre sí mismas. En este apartado se expone el origen del partido oficial, como forma de resolución de la pugna de intereses entre la élite política posrevolucionaria, viejos resabios de poderes regionales que amparados en los últimos liderazgos caudillistas fueron socavados para dar paso a una era de institucionalización política en el país.

El antecedente inmediato del sistema de partidos en México, es el periodo de 1917 a 1933 caracterizado por un “complejo multipartidismo a nivel nacional y regional que resultaba funcional en un sistema basado en relaciones caudillistas-caciquistas” (Molinar, 1993: 22).<sup>77</sup> El predominio de fuerzas políticas locales y regionales durante los mandatos de Obregón (1920-1924) y Calles (1924-1928) respondió a un “patronazgo presidencial” (Nacif, 2002a: 243) en tanto que la creación y desarticulación de los partidos estaba en estrecha relación con la permanencia del Presidente en el

<sup>75</sup> Quizá la principal regla no escrita ha sido el control del partido por la Presidencia, al extremo de apenas encontrar diferencia entre las funciones de cada uno durante la era hegemónica. De ahí que al partido le identifique Meyer (1993a: 60) como *partido de Estado*, en tanto no se distinguió entre los recursos y políticas estatales y las del partido. Este suprapoder es definido por Casar (1996: 62) como un *gobierno indiviso o unitario*, un solo poder, que implicó anulación de la acción de las instituciones políticas por parte del Ejecutivo.

<sup>76</sup> Fue un acuerdo entre élites políticas en el que los arreglos institucionales fueron garantía para disciplinar a sus miembros, mantener la estabilidad política y dotar a la Presidencia de un poder de tal magnitud que resultó superior al de cualquier otra institución.

<sup>77</sup> Es importante resaltar que la Constitución de 1917 no contempló la figura de partidos políticos. Sólo hasta después de 1918 se introduce en esta normativa, como resultado de la primera ley electoral, la cual establece un mínimo de requisitos para el registro de partidos políticos (Paoli, 1993).

poder. Es por ello que si bien, se preservó una pluralidad parlamentaria en el Congreso, éste no contaba con legisladores provenientes de partidos en sentido estricto porque no existían, sino que eran facciones o pseudopartidos regionales, es decir, partidos con diversas denominaciones, con el auspicio de varios gobernadores de los estados, quienes imponían candidatos incondicionales para legisladores (McGregor, 1997: 161). Fue una etapa en la que predominó como característica común la atomización de estas agrupaciones, generando constante inestabilidad al no existir fuerzas políticas bien definidas y menos aún con una orientación ideológica específica, pues apenas eran asociaciones de corta vida, desapareciendo o transformándose con otra denominación, pero siempre conformados con un alcance regional y vinculados a uno u otro caudillo (Obregón o Calles).

Durante el gobierno de Obregón se mantuvo la mayoría parlamentaria. La primera parte de su gobierno recibió el respaldo del Partido Liberal Constitucionalista (PLC), principal fuerza política alentada por el mismo Obregón. En la segunda parte de su gobierno, tuvo el apoyo parlamentario del Partido Nacional Cooperativista (PNC) y el Partido Nacional Agrarista (PNA).<sup>78</sup>

El sucesor de Obregón, Plutarco Elías Calles igualmente auspició al Partido Laborista Mexicano (PLM), que le apoyaría en el Congreso. Este patronazgo personal se convirtió en un mecanismo en el que “por primera vez, los componentes de partidos de la mayoría parlamentaria se subordinaban al gobierno” (Garrido, 1991: 48) facilitando que los proyectos de ley presidenciales fueran aprobados por la Cámara de Diputados, sin embargo, “la principal fuente de debilidad de los partidos políticos «nacionales» de la época fue que no controlaban la nominación de candidatos a la Presidencia de la República” (Nacif, 2002c: 244). La confrontación entre estos dos liderazgos (Obregón y Calles) es un ejemplo de esta disputa por el poder político.

En el segundo bienio del gobierno de Calles (1926-1928), la Cámara de Diputados estaba compuesta por coaliciones mayoritarias inestables, sien-

<sup>78</sup>El PLC fue en ese momento la principal fuerza política al constituir tres de sus miembros, parte del gabinete y controlar la presidencia municipal de la capital. Siendo el de mayor representación en el Congreso, confrontó a Obregón oponiéndose a los principales proyectos de ley presidenciales, lo que provocó ruptura con el Presidente, quien pasó a recibir apoyo de los partidos minoritarios: Partido Nacional Agrarista (PNA), el Partido Laborista Mexicano (PLM) y el Partido Nacional Cooperativista (PNC) que habían sido creados a instancia obregonista para evitar la pérdida completa de la cámara. Al finalizar la presidencia de Obregón los dos últimos partidos se disolvieron (Garrido, 1991: 46). Este proceso confirma el patronazgo presidencial que prevaleció en el ambiente político de esa época.

do muy conflictivas las relaciones entre facciones y partidos locales, los cuales auspiciados por los gobernadores de los estados, se agrupaban en bloques para imponer candidatos incondicionales en los cargos de decisión política como las gubernaturas y alcaldías. Calles se enfrentaba en el Congreso con una mayoría –el Bloque Nacional Obregonista (BNO)–, leal a Obregón, quien había gobernado el país de 1920 a 1924 y aspiraba a la reelección para el periodo de 1928 a 1932.

Dicho bloque modificó la Constitución para favorecer a su candidato con la reelección presidencial, “la enmienda de 1927 fue aprobada por el Congreso a pesar de que el general Calles, Presidente en ese momento, estaba en contra” (Reyna, 1979: 8), además se amplió el periodo presidencial de cuatro a seis años. Calles intentó unificar los partidos centrales con los regionales pero la confrontación abierta desató una crisis en el órgano legislativo en tanto que los grupos respondían a intereses de Calles en la Presidencia o de Obregón con el control del Congreso.<sup>79</sup>

La frustrada reelección presidencial de Obregón, culminó en su asesinato, suscitándose una crisis política de gran envergadura dada la lucha de facciones políticas obregonistas y callistas básicamente. Con los cambios de la Constitución, Obregón fue reelegido para ocupar la Presidencia después del mandato callista, sin embargo esa aspiración política de Obregón, resultó fallida al ser asesinado antes de asumir el poder por un segundo mandato (1928). Tal acontecimiento fue decisivo para el cambio de estructuras políticas en el país. Es prácticamente el fin de estas pautas personalistas de poder para dar paso al poder institucional, que dotaría al país de estabilidad política.

A la falta del Presidente electo, el liderazgo de la Cámara de Diputados que estaba controlado por el Bloque Nacional Obregonista, fue reemplazado por decisión del presidente Calles, y restar así, fuerza a dicha facción política, a la vez que evitar asumiera el control de la sucesión presidencial. La coalición legislativa callista (Bloque Nacional Revolucionario, BNR) operaría en el Congreso, como agente en la creación de un partido político

<sup>79</sup>Las pugnas abiertas en la Cámara de Diputados provenían del Bloque Coaligado, que representaba los intereses parlamentarios de los partidos nacionales como el Laborista y el Agrarista, y el Bloque Confederado que representaba a los partidos regionales y gobernadores. Las confrontaciones llegaron a tal nivel que suscitaban repetidamente, actos de violencia en ese órgano legislativo al extremo de uso de armas que hasta incidentes sangrientos se dieron en la sede de la Cámara de Diputados. Estos conflictos dificultaron el trabajo legislativo. De ahí procede la necesidad callista de unificar las fuerzas políticas existentes con la creación del Partido Nacional Revolucionario que tuvo como fin inicial, reducir el conflicto entre las élites y más tarde, centralizar el poder para controlar la disidencia desde el centro (McGregor, 1997: 160).

teniendo como incentivos de su disciplina, el reparto de posiciones al interior del Congreso, así como el control de la agenda política.<sup>80</sup>

La ríspida confrontación entre los intereses personalizados que quedaban representados por los obregonistas frente a la posición del presidente Calles, quien conminaba a solucionar los conflictos de poder por la vía institucional, fue motivo para que en su Primer Informe de Gobierno en 1928, convocara a los distintos sectores sociales para la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que fue el principio de un proceso de unidad entre las fuerzas posrevolucionarias. En el mismo discurso, definió claramente la orientación de su gobierno “al declarar que no aceptaría más gobiernos encabezados por caudillos, sustituyéndolos por instituciones” (Reyna, 1979: 8).

Calles como Presidente en turno, resolvió esta crisis, creando el Partido Nacional Revolucionario en 1929, el cual, teniendo su origen en la lucha interna por el poder, fue producto de un pacto entre la élite vencedora de la Revolución mexicana y los diversos grupos regionales; fue además, un partido que monopolizó el difuso espectro ideológico existente en ese momento, esto es, las agrupaciones tanto de orientación de derecha como de izquierda fueron cooptadas, representando desde militares hasta sectores populares, en la búsqueda de conciliación entre las clases sociales bajo la égida de la unidad nacional.

El partido se convirtió así, en una coalición nacional de fuerzas, que no era sino “una maquinaria carente de principios rígidos, con gran flexibilidad adaptativa y sin fronteras claras” (Pantoja, 1998: 280), pero lo suficientemente fuerte para garantizar la paz social y la reproducción de las élites en el poder, pues la sucesión presidencial se resolvió con la cooperación de las distintas fuerzas políticas. No obstante que Calles había concluido su mandato presidencial, seguía siendo el operador político, designando a los siguientes cuatro presidentes<sup>81</sup> e influyendo en el ejercicio del poder político.

Un factor que favoreció su control político en el país, fue la reforma electoral de 1933, que disolvió los partidos políticos regionales para reconocer

<sup>80</sup>Nótese que estos incentivos no eran relevantes para su carrera política, un aspecto que las cúpulas del PNR sí explotaron, amenazando con expulsiones del partido si no se disciplinaban. Más tarde en el periodo del maximato (1928-1934) y con el cardenismo (1934-1940), el Comité Ejecutivo Nacional del partido, mantendría ya el control respecto a la designación de los candidatos de representación.

<sup>81</sup>Esta etapa es conocida en la historia de México como el “maximato”, haciendo referencia a Calles como el jefe máximo de la Revolución, y quien seguía controlando el poder político aun fuera de su administración. Designó con el apoyo parlamentario para la Presidencia a Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) y Abelardo Rodríguez (1932-1934). Si bien el periodo de la Constitución en el cargo correspondía a seis años desde 1928, la corta duración de estos mandatarios da cuenta de que no se carecía de conflictos políticos, pero sí se había avanzado en el fin de la era de pugnas por el poder a través de la violencia. Con ello se había iniciado la fase de la institucionalización del poder político.

únicamente las agrupaciones con alcance nacional, es decir, se desalentaron los poderes locales y al mismo tiempo se buscó controlar desde el centro todas las fuerzas políticas que pretendieron constituirse en partido político bajo la tutela estatal.<sup>82</sup> Con esta medida, el PNR en su calidad de partido gobernante, logró la centralización del poder, articulando las distintas fuerzas políticas regionales, mediante una red de arreglos y alianzas, desactivándolas o cooptándolas, pero siempre bajo la égida de la Presidencia. Por tanto, dicha reforma electoral fue el detonante para el fortalecimiento institucional del partido.

El presidencialismo mexicano acentuó la tendencia centralizadora del poder político durante el cardenismo (1934-1940), al incentivar estructuras que configuraron la consolidación del sistema político que predominaría por varias décadas. Las transformaciones consistieron en: 1. Marcar el fin de la etapa caudillista (poder personalista) desafiando a Calles mediante el exilio. 2. Transitar al poder de las instituciones, asumiendo que cada seis años un grupo político ocuparía la institución presidencial respetando las reglas del juego instrumentadas en la práctica. 3. Hacer del partido ya no el instrumento al servicio de las élites sino de los sectores populares cooptando a trabajadores en la Central de Trabajadores de México (CTM) y campesinos en la Confederación Nacional Campesina (CNC), que no fue sino la organización de la sociedad desde el Estado, subordinando su acción política a los intereses de éste. 4. Modificar la estructura de organización del PNR, excluyendo de sus filas al sector militar, para apartarlo de toda decisión política a fin de poder maniobrar sin que representara una amenaza para su gobierno y para la estabilidad política del país. 5. Otorgar nueva denominación al partido –el Partido de la Revolución Mexicana (PRM)–, asumiendo una línea ideológica marcadamente populista.

Estos cambios respondieron a la necesidad cardenista de asumir un estilo propio, incrementando la centralización del PRM y fortaleciendo su liderazgo en el mismo.<sup>83</sup> Tales premisas serían el sustento de su poder

<sup>82</sup>Las dinámica previa a dicha reforma, era que la clase política llegaba a obtener sus posiciones como resultado de los apoyos recibidos de partidos regionales, quienes estaban representados en el PNR pero eran más fuertes que éste, e incluso ellos eran los que determinaban la nominación de candidatos para legisladores federales del PNR. Ante esta situación, Calles promovió la reforma de 1933 que consistió además en prohibir la reelección consecutiva de diputados y senadores. El PNR se convertía así en la instancia aglutinadora de los distintos intereses políticos y también en el marco institucional para la resolución de los conflictos por la vía pacífica.

<sup>83</sup>Una fuente de la legitimidad del gobierno cardenista fue su carácter populista. Asimilando en el discurso oficial, las demandas de los principales sectores sociales: campesino, popular, trabajadores y pequeños empresarios, obtuvo un amplio consenso social. Trasciende este hecho porque si de origen el PNR fue difuso ideológicamente al asentar en su declaración de principios que admitía todo tipo de corrientes políticas, con el PRM, la lucha de clases fue el centro de su concepción social y política (Meyer y Reyna, 1989: 309).

político después de que logró cerrar filas sólo hasta la segunda parte de su sexenio, pues un obstáculo decisivo en los primeros meses de su gobierno fue no contar con apoyo legislativo en el Congreso.<sup>84</sup>

La continuidad en la designación del sucesor se repetía. Cárdenas aplicó las reglas no escritas: se definió por Manuel Ávila Camacho (1940-1946), quien “sintetizaba los intereses representados en el interior del partido gobernante” (Martínez y Merino, 1991: 410), pero puso en marcha una regla desconocida hasta entonces, que consistió en no intervenir con opinión, decisión o acción en la política del Presidente en turno. A partir de esta conducta que fue seguida por los presidentes subsecuentes, la figura presidencial se mantendría inmune y habría reafirmado la fusión de partido y Presidencia que perfilaría un largo periodo hegemónico en un régimen autoritario.

Dicha articulación de ambas instituciones terminó de definirse con Ávila Camacho, quien igualmente, asumió no sólo la Presidencia sino el liderazgo del partido, agrupación que, nuevamente fue reestructurada por el Presidente, manteniendo su control y asegurándose la lealtad de sus miembros, ya que el Congreso se encontraba dividido con una muy fortalecida minoría de izquierda que defendía la política del Presidente saliente. La estrategia de Ávila Camacho fue agrupar a los sectores populares de clase media, creando la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOF); modificando el Código Electoral para reducir tiempo de campaña política y evitar fricciones profundas entre los contendientes. El PRM pasó a definirse como Partido Revolucionario Institucional (PRI), misma denominación que tiene actualmente (2004). En esta tercera renovación, desplazó la orientación socialista, asumiendo el discurso nacionalista y enarbolando el desarrollo económico e impulso del capital.

Los factores que contribuyeron a consolidar la institucionalización del partido gobernante fueron además de sus tres revestimientos (PNR-PRM-PRI), la instrumentación de la no reelección legislativa, el periodo sexenal para la elección presidencial y las políticas populares corporativizadas. Esta transformación de las estructuras políticas mantuvo el poder omnímodo en la figura presidencial por sobre todas las instituciones políticas. Es este el carácter *sui generis* del presidencialismo mexicano que supo reproducirse dentro de los marcos autoritarios, adaptándose al cambio y flexibilizando sus estructuras ideológicas tanto como fuera necesario para preservarse en el

<sup>84</sup> En 1935, la Cámara de Diputados estaba representada con 99 diputados callistas y 44 cardenistas; en el Senado eran 45 y 9 respectivamente. Cuando Cárdenas logra el control del poder político, la correlación de fuerzas se modificó a 17 diputados y 5 senadores callistas (Garrido, 1992: 186).

poder. En esos términos, tanto las reglas constitucionales como las prácticas metaconstitucionales fueron determinantes para reproducir el poder político que se arrogaría la institución presidencial a través de su partido.

#### INCIPIENTES FUERZAS Opositoras EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

En este apartado se expone una sucinta evolución del origen de los partidos de oposición en México. Con la disolución de los partidos políticos desde la reforma electoral de 1933 como diseño institucional orientado a desalentar la presencia de otras fuerzas políticas, y con la centralización del poder en el binomio partido-Presidencia como pilares del sistema político en tanto núcleo de la concertación de intereses, se garantizaría la transmisión pacífica del poder en cada sexenio. La lealtad de los sectores representados en el PRI manifestada en su disciplina para acatar la decisión presidencial con el perfil ideológico que fuera, también estaba garantizada, sin embargo se descuidó un aspecto que rompía la armonía aparente: ampliar la participación social.

A partir de la institucionalización del partido en el poder, éste asumió su rol de operador político, en un marco más autoritario que democrático, por lo que el régimen pasó a depender de una “democracia mínima”, en tanto mínimamente se reconoció la disensión electoral; mínima fue la posibilidad de competencia y confrontación pública; mínimo el ejercicio (sólo de opinión) de una oposición en la Cámara de Diputados; mínima también la posibilidad de disentir del Ejecutivo y menos aún de oponérsele; mínima la capacidad de los gobernadores para actuar; mínimos los derechos de la ciudadanía (Villa, 1987: 34-35). Quedando suprimida la competencia al interior del partido, el Presidente se convirtió en el gran elector. Dichas distorsiones del régimen político erosionaron más al sistema y fueron extrapolando la necesidad de una representación democrática para abrir oportunidades y para ello prioritaria resultaba una diversidad partidaria.

Fue así como, a partir de los años cuarenta, se adoptó la política contraria, dando cauce a las fuerzas disidentes para crear nuevas agrupaciones políticas. Se trataba de partidos poco comprometidos con uno de los principios partidarios: la lucha por el poder. Buscaron adherirse a los proyectos del gobierno, situación que les garantizó existencia pero no consolidación como partidos opositores que ofrecieran un proyecto alternativo. Es el caso del Partido Popular Socialista (PPS) fundado en 1948; el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM, 1954); y el Partido del Frente

Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN, 1978). Identificados comúnmente como partidos satélites porque brillaban pero en su propia órbita, ya que "individualmente, en elecciones legislativas, durante treinta años alcanzaron un porcentaje de menos del uno al cuatro por ciento" (Schedler, 1999: 5). Es decir, su trayectoria y durabilidad como parte del sistema de partidos estaba sujeto al amparo estatal.

Una alternativa de real oposición al gobierno fue el Partido Acción Nacional (PAN), fundado en 1939 y en un contexto de contienda electoral por la sucesión de Cárdenas a la Presidencia, en un ambiente de expresiones anticardenistas entre sectores conservadores y católicos. El PAN, el partido de oposición más antiguo (en 2005 cumplió 66 años), se sustentó en el rechazo al autoritarismo del sistema político, objetando el monopolio del poder en manos del partido oficial.

Los miembros fundadores del PAN fueron un grupo de universitarios que manifestaron su rechazo a las acciones estatistas de los gobiernos revolucionarios, particularmente el de Cárdenas, que se veía como una amenaza por sus políticas "socializantes" y "anticlericales",<sup>85</sup> buscaron integrarse en un partido que fuera una opción entre el "capitalismo" y el "comunismo" que defendiera los principios democráticos en nombre de los intereses de la nación, a través de la formación de la conciencia ciudadana y de una función electoral efectiva.

Con un perfil ideológico de derecha, desde su fundación, ha representado principalmente a los sectores empresariales, eclesiásticos y clases medias. La doctrina sustentada por el PAN ha sido que la nación debe estar por encima de los intereses de las clases, y el Estado ha de representar el interés colectivo, pero no dominar la conciencia individual ni imponer límites innecesarios a la iniciativa individual del ciudadano; la empresa privada debe ser reglamentada, alentada y protegida por el Estado (Meyer y Reyna, 1989: 318). Los alcances del PAN en su inicio, no contemplaron la lucha por el poder político, pues Manuel Gómez Morín, líder fundador, concebía que el cambio político sólo se conquistaría en el largo plazo (Lujambio, 1995: 54).<sup>86</sup> La prioridad inmediata del PAN, fue la participación en la contienda electoral para desarrollar la democracia mediante la educación cívica social.

<sup>85</sup> Esta interpretación radical que hizo el PAN del régimen cardenista respondió a su desacuerdo en la orientación ideológica del gobierno al concebir a las masas sociales como el centro del sistema político.

<sup>86</sup> Gómez Morín en el Informe de la Asamblea Constituyente del PAN rechazó la idea de buscar "un triunfo inmediato". Para él, buscar la Presidencia era producto de una torpe "desesperación subversiva" (Lujambio, 1995: 54). La línea del partido más bien se centró en crear las condiciones para una democracia primero a nivel municipal y estatal para lograrla en el ámbito nacional. De ahí la importancia que en su larga trayectoria ha dado al federalismo y al desarrollo municipal.

Otros sectores como los católicos de clase media creían que el sentido de la acción electoral superaba el hecho de que el gobierno se apegaría a las reglas del juego y su valor más bien estaba en que “era un medio para educar políticamente al pueblo mexicano y eventualmente, sin violencia, hacer aceptable a la sociedad mexicana, su visión conservadora del mundo” (Meyer, 1993b: 94).

Por tanto, del incipiente sistema de partidos que prevalecía durante los años cuarenta, el PAN fue la principal fuerza opositora que además de tener un proyecto propio y principios doctrinarios bien definidos, le era indispensable al partido gobernante como alternativa de competencia política.

Ahora bien, ¿por qué unos partidos fueron desactivados y otros estimulados? La respuesta puede ofrecerla la clasificación de la oposición partidaria que ofrece Crespo (1991: 608-610) a partir del criterio que originó a los partidos. Si fueron fundados de manera independiente del Estado, se identifican como oposición independiente o autónoma y si emergieron los partidos como una facción disidente que se haya desprendido del PRI, se refiere a la oposición escisionista.<sup>87</sup> En la primera se encuentran los partidos que no representaron ninguna amenaza de competitividad para el partido hegemónico y que funcionaron más bien como apoyo al régimen, aunque en ocasiones de manera involuntaria (Partido Comunista Mexicano, PCM; Partido Acción Nacional, PAN; Partido Popular Socialista, PPS; Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, PARM). De entre los mecanismos gubernamentales para alentar a esta oposición, están las reformas electorales que fueron favoreciendo condiciones para su crecimiento. Otro mecanismo ha sido el trato diferenciado a cada partido, como el de regular los requisitos electorales para refrendar su registro. Estos aspectos se abordan en el siguiente apartado con mayor detalle.<sup>88</sup>

Estos partidos que favorecieron la apariencia de competición multipartidista en el escenario político, minoritarios unos más que otros, no dejan

<sup>87</sup>Una clasificación similar de los partidos de oposición, pero siguiendo el criterio no de su origen sino de acuerdo con sus programas, además de su temporalidad, es la de Meyer y Reyna (1989: 316), quienes los agrupan como permanentes y coyunturales.

<sup>88</sup>La *oposición independiente* o *autónoma* es identificada por Lorenzo Meyer y Reyna como *oposición permanente*. Argumentan que estos partidos eran tolerados por la élite gobernante porque legitimaron la hegemonía del PRI, dando así una apariencia de sistema pluripartidista, pero sin afectar su contenido autoritario. Su comportamiento en determinadas coyunturas fue de *loyal opposition*, es decir, que daban un punto de vista diferente al del gobierno, pero sin buscar ejercer directamente el poder (Meyer y Reyna, 1989: 312). Contrariamente, a los partidos que no legitimaban al Estado, se les privó de sus derechos constitucionales y se les impidió entrar en contacto con los sectores populares para evitar que formaran bases de acción (Meyer, 1981: 31-32) que pusiera en riesgo al partido dominante.

de ser actores relevantes en la arena política, pues como bien han expresado Mainwaring y Scully (1997: 92), los partidos relativamente débiles dan forma a la naturaleza de la competencia política y proveen símbolos que orientan al electorado y a las élites políticas. En efecto, la oposición independiente paradójicamente tuvo su origen como partidos autónomos del Estado, pero su desarrollo político no fue al margen de éste, sino más bien el régimen le favorece con cuotas de poder que supieron aprovechar para influir en flexibilizar el régimen autoritario y transitar a un camino democrático. El PAN emprendió esta tarea como una vía de participación a largo plazo para la transformación del régimen.

En cambio los partidos escisionistas, que surgieron de disentir dentro de las filas del partido gobernante, “fueron los que mayor desafío le presentaron al régimen” (Crespo, 1991: 605) que ponía en peligro su propia identidad al serle disputados sus banderas revolucionarias, cuadros, corporaciones y electores. Su desprendimiento del partido en el poder provino de líderes notables que lucharon por la Presidencia: el Partido Revolucionario de Unidad Nacional (PRUN con Juan A. Almazán, 1940); el Partido Democrático Mexicano (PDM con Ezequiel Padilla, 1946); la Federación de Partidos del Pueblo (FPP con Miguel Henríquez Guzmán, 1952) y Frente Democrático Nacional (FDN con Cuauhtémoc Cárdenas, 1987).<sup>89</sup> Estas fracturas del partido hegemónico tuvieron como principios comunes, demandar el retorno a los principios sociales de la Revolución, democratización del régimen político y creación de condiciones de competencia electoral.

El partido en el gobierno no fue diseñado para ser competitivo en el plano electoral sino para ser un instrumento del Estado que le permitiera mantener bajo control el poder político, por ello no estaba hecho para tolerar el riesgo de que le arrebatasen el poder. Estos movimientos disidentes, compitieron en la arena electoral y perdieron con un amplio margen, quedando prácticamente nulo su intento de oposición al partido del que alguna vez fueron miembros.

Estos momentos clave en que la oposición confrontó al partido gobernante, no trascendieron en las estructuras organizativas diseñadas por el

<sup>89</sup>Una interesante comparación de estos dos momentos históricos de México de escisión del partido gobernante, es la de Crespo (1991: 604-609). Tanto el henriquismo como el neocardenismo surgieron como reacción contra la orientación ideológica de derecha adoptada por los gobiernos de Alemán (1946) y De la Madrid (1982). Sus líderes, antes de renunciar al partido, en ambos movimientos, lucharon primero al interior de su partido a fin de que éste, cumpliera sus estatutos en la selección de candidatos a cargos populares. Al no lograr cambios al interior del partido, los disidentes optaron por salir del partido, sosteniendo una ideología de izquierda, produjeron más de un desprendimiento de los miembros del partido gobernante, quienes reivindicaban las demandas sociales no atendidas por su partido.

gobierno. La vía electoral intentaba ser el mecanismo de la oposición para derrotar a los miembros de la “familia revolucionaria”. Las elecciones presidenciales de 1940 fueron un intento de estas fuerzas políticas por derrotar a Manuel Ávila Camacho, candidato del PRM y respaldado por Lázaro Cárdenas. La oposición optó por un candidato de corte conservador, el general Juan Andrew Almazán, empresario de Nuevo León considerado un líder militar competente y con tendencias políticas moderadas, quien durante su campaña presidencial pareció recibir gran apoyo de los sectores sociales, mismo que no pudo demostrarse en las urnas por el fraude electoral instrumentado por el gobierno y que pudo sostenerse por la fidelidad del ejército y el control presidencial sobre las organizaciones de masas (Meyer, 1993b: 96). Las cifras oficiales arrojaron como resultado un 94 por ciento de votos a favor de Manuel Ávila Camacho, candidato del partido oficial, apenas un 5 por ciento para Almazán y 1 por ciento para otro general de oposición.<sup>90</sup>

Definido el panorama electoral, el control presidencial hizo gala de su dominio, desactivando el movimiento de Almazán días después de los resultados oficiales, pues reconocer su fuerza opositora le habría impedido consolidar la institucionalización del régimen. En esencia, la coalición opositora tampoco contaba con una organización sólida y más bien se constituyó coyunturalmente, por lo que fue fácilmente neutralizada. El mensaje fue que el partido en el gobierno no estaba dispuesto a competir por el poder político sino que éste debía ser reforzado mediante reglas no escritas, dejando claro que si no hay disciplina entre sus miembros no hay participación en el poder; es decir, la exclusión prevaleció como regla en el régimen autoritario.

Las otras escisiones del partido oficial fueron como ya se ha mencionado, en 1946 y 1952, quienes pretendieron derrotar al PRI por la vía electoral. El ministro de Relaciones Exteriores con Ávila Camacho, Ezequiel Padilla –un civil, característica de la nueva etapa en el fin del caudillismo–, luego del intento fallido de ser apoyado por su partido como candidato presidencial, constituyó su propio partido (Partido Democrático Mexicano), como vestigio de las prácticas personalistas del pasado. No obstante el respaldo al candidato y a ese partido recibido del PAN, fue derrotado por el PRI.

Dicha derrota sin embargo, fue una alerta para el partido gobernante porque, como puede verse en la tabla 9, por primera vez la oposición había obtenido una posición relevante frente al electorado. Los datos registrados

<sup>90</sup> Al candidato de oposición, general Juan Andrew Almazán, se le reconocieron únicamente 128,000 votos, frente al candidato del PRM, general Manuel Ávila Camacho que triunfó con 2'250,000 votos (Meyer, 1981: 21).

muestran que Padilla alcanzó un 19.3 de votación y Miguel Henríquez Guzmán, en 1952 obtuvo el 15.9 por ciento, únicos candidatos fuertes durante la historia posrevolucionaria del país para ocupar la Presidencia. Fue también una expresión concreta de indisciplina, que se volvería a presentar sólo hasta 1987 con Cuauhtémoc Cárdenas (hijo del presidente Lázaro Cárdenas en 1934-1940). El destino de los dos primeros movimientos de referencia, así como sus partidos (PDM y FPP respectivamente), fueron su pronta disolución. Algunos de sus líderes volvieron a incorporarse al PRI, y otros fueron neutralizados por el régimen con actos de violencia.

TABLA 9  
ELECCIONES PRESIDENCIALES, 1920-1988  
(Porcentaje de votos)

Candidato/partido	Año	Votos	%
Álvaro Obregón	1920	1'131,751	95.78
Alfredo Rodríguez Domínguez		47,442	4.01
Plutarco Elías Calles	1924	1'340,634	84.14
Ángel Flores		252,599	15.86
Álvaro Obregón	1928	1'670,453	100.0
Pascual Ortiz Rubio (PNR) (PLM)	1929	1'825,732	93.55
José Vasconcelos		105,655	5.32
Lázaro Cárdenas (PNR)	1934	2'225,000	98.19
Antonio I. Villarreal		24,395	1.07
Manuel Ávila Camacho (PRM)	1940	2'476,641	93.89
José Andrew Almazán (PRUN)		151,101	5.72
Miguel Alemán (PRI)	1946	1'786,901	77.90
Ezequiel Padilla (PDM)		443,357	19.33
Adolfo Ruiz Cortines (PRI)	1952	2'713,419	74.31
Miguel Henríquez Guzmán (FPP)		579,745	15.87
Efraín González Luna (PAN)		285,555	7.82
Adolfo López Mateos (PRI)	1958	6'747,754	90.43
Luis H. Álvarez (PAN)		705,303	9.42
Gustavo Díaz Ordaz (PRI)	1964	8'368,446	88.81
José González Torres (PAN)		1'034,337	10.97
Luis Echeverría (PRI)	1970	11'970,893	86.02
Efraín González Morfín (PAN)		1'945,070	13.98
José López Portillo (PRI)	1976	16'727,993	100.0
Miguel de la Madrid (PRI)	1982	16'748,006	70.99
Pablo Emilio Madero (PAN)		3'700,045	15.68
Arnaldo Martínez Verdugo		821,995	3.48
Carlos Salinas de Gortari (PRI)	1988	9'687,926	48.7
Cuauhtémoc Cárdenas (FDN)		5'929,585	29.9
Manuel Clouthier (PAN)		3'208,584	16.2

Fuente: Escobedo (2000: 72-73).

Esta acción opositora que reclamó un espacio de inclusión en el régimen político, para constituir parte de un sistema de partidos con reglas respetadas por todos los actores políticos, era una aspiración utópica porque si bien en la Constitución<sup>91</sup> se reconoce la existencia de los partidos políticos y su participación para construir la democracia, en la dinámica política, eran las reglas no escritas las que marcaban la pauta de la acción política.

Siendo el Presidente el jefe del partido gobernante, y teniendo el partido como función, la organización y distribución de los cargos de elección popular, el fraude electoral era el componente primordial que aseguraría el triunfo priísta por todos los medios. Tales fueron los factores que impidieron la existencia de un sistema de partidos plural y tal fue el marco en el que la oposición se resistió a ser subsumida por el sistema político. Las posibilidades de fomentar su crecimiento como partidos de oposición y por tanto, de legitimar su participación en el juego político, fueron dosificándose mediante las reformas electorales que se describirán en los apartados siguientes de este capítulo.

### Declinación del partido hegemónico en un marco de pluralidad partidista

El sistema de partidos en México que se consolidó desde los años cincuenta fue la continuidad de las estructuras de poder que regularon la participación de la oposición dando cauce a un pluralismo competitivo, aunque teniendo en cuenta que “el primer mandatario traduce su interés partidario en el interés nacional y, de este modo, socava la legitimidad otorgada a la oposición” (Linz, 1997).

En efecto, la contienda electoral siempre fue el foro en el que concurrían los candidatos de oposición con casi nulas posibilidades de éxito. Como refleja la tabla 9, la competencia en elecciones presidenciales fue muy escasa y más bien los candidatos del partido hegemónico obtuvieron en las elecciones presidenciales (1929-1988) un promedio superior a 90 por ciento, salvo las excepciones ya explicadas, cuando los brotes opositoristas reclamaron mecanismos de inclusión política, y los candidatos del PRI obtuvieron entre 74 y 77 por ciento.

<sup>91</sup> En el artículo 41 de la Constitución se establece que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, teniendo el derecho a participar en las elecciones, siendo la ley la que determine las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Esta observación es relevante porque en 1988, el porcentaje del candidato priísta por primera vez obtuvo un triunfo imenor al 50 por ciento de votación! Una situación inusitada para el partido gobernante, quien por otra parte, enfrentó a dos fuerzas opositoras que entrarían en el escenario político para configurar un sistema de tres partidos principales (PRI, PAN, PRD): el PAN, que desde 1952 concurría consecutivamente a elecciones presidenciales<sup>92</sup> y una alianza opositora, constituida como Frente Democrático Nacional (FDN),<sup>93</sup> que se integró en la coyuntura electoral, apenas unos meses antes de la fecha de elecciones y que en 1989 se consolidaría cambiando su denominación a Partido de la Revolución Democrática (PRD).

El antecedente que cimbró las estructuras del PRI en 1987 fueron las renuncias al partido de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, miembros de la Corriente Democrática y que tiempo más tarde, en alianza con algunos partidos minoritarios de izquierda y derecha, constituyeron el FDN para competir por la Presidencia en 1988. Se trata de un fenómeno trascendente que deriva del desgaste gradual de las reglas y acuerdos políticos que durante la década de los sesenta, la voz ciudadana salió a las calles no ya con las demandas tradicionales de empleo o aumento salarial, sino por el reclamo democrático. Movimientos sociales (estudiantes, médicos, ferrocarrileros), fueron decisivos para alertar al régimen del agotamiento de sus estructuras y la necesidad de un nuevo orden político con sustento democrático.

No obstante, el gobierno recrudesció las pautas autoritarias en el país, combinadas con un estilo populista (1970-1976) hasta instrumentar reformas políticas que incorporarían a partidos de oposición en ambos lados del espectro ideológico (izquierda y derecha). La crisis económica de la siguiente década, el modelo económico neoliberal asumido por el gobierno y la falta de apertura democrática llevaron al candidato presidencial Miguel de la Madrid (1982-1988) a obtener apenas un 71 por ciento de apoyo ciudadano, como se indica en la tabla 9 ya referida.

Los conflictos políticos además de demandas democráticas en el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994), fueron de una mayor intensidad y erosión para el sistema político: la división y falta de consenso entre la

<sup>92</sup>Una excepción fue que en 1976 el PAN no presentó candidato presidencial por las confrontaciones internas entre la corriente pragmática y la corriente doctrinaria, imposibilitando el consenso para nombrar un candidato de unidad.

<sup>93</sup>La coalición del FDN se constituyó con el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN, de izquierda), Partido Popular Socialista, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM, de derecha, y más identificado con el gobierno) y Partido Mexicano Socialista (PMS, de izquierda).

cúpula del poder.<sup>92</sup> Es decir, las élites del partido habían desalentado su lealtad a la figura presidencial, poniendo en cuestión las reglas del régimen político. Desde su arribo al poder, Salinas, ante su muy cuestionado triunfo electoral, se vio forzado a renovar sustancialmente las estructuras de antaño. Asumió un proyecto modernizador en el que resultó afectado el PRI con una gradual liberalización hacia la democracia; se propuso el desmontaje de la maquinaria de poder priista, que implicaba apartarlo de una buena porción de sus elencos políticos de posiciones de influencia efectiva (Cavarozzi y Berensztein, 1997: 176).

En sí la estrategia salinista fue despojar al partido de sus funciones tradicionales para asumir como jefe del Ejecutivo, el manejo directo y personal de la política. Ello le llevó a un excesivo poder presidencial, convirtiéndose en la única instancia para resolver los conflictos, por lo que se vio prácticamente nulificado el poder de mediación de otras instituciones (Serrano, 1998: 33).

La Presidencia de Salinas fue lo suficientemente fuerte como para articular intereses con el PAN. Prácticas políticas que se volvieron comunes durante todo el sexenio y que se llegaron a identificar por los medios de comunicación como *concertaciones*. Fueron las nuevas relaciones que estableció el jefe del Ejecutivo con el PAN, a partir de que su líder rompió también con la beligerancia que le venía caracterizando respecto al gobierno para orientar sus estrategias a un acercamiento con “el poder para obtener poder”, como legitimar la política salinista si a cambio se le concedían triunfos electorales a nivel estatal (gubernaturas) y de que se incluyeran sus propuestas en las reformas electorales. Este último tema se desarrolla en el siguiente apartado, a efecto de explicar cómo fue creciendo la oposición parlamentaria al grado de ser un actor relevante para producirse la alternancia en el poder presidencial en 2000.

## CRECIMIENTO DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA

### Incentivando a la oposición mediante reformas electorales

El desarrollo del sistema político mexicano ha requerido reformas electorales instrumentadas para hacer el sistema de partidos, más competitivo y

<sup>92</sup> Salinas gobernó con una élite dividida entre tradicionalistas y tecnócratas y para no verse obstaculizado, incluyó en el poder a los sectores tradicionales del PRI que le habían abandonado al no coincidir con su proyecto político, pero no reparte para ellos, los ministerios más importantes como son Hacienda, Presupuesto y Gobernación.

plural. Punto central para llevarlo a cabo fue el papel de los propios partidos de oposición, del partido gobernante y del gobierno. En este apartado se rescatan los elementos que han dado lugar al crecimiento de los partidos de oposición como actores decisivos en la vida parlamentaria del país.

El proceso evolutivo de la legislación electoral fue modificando las condiciones para la representación parlamentaria en un sistema de partidos que se caracterizó por ser no competitivo dado el predominio de un partido impulsado desde las élites de gobierno e incentivado como hegemónico ante la fomentada debilidad de los partidos de oposición. Si bien, "las sucesivas leyes son una clara expresión de la coyuntura política y del régimen político que las engendra, cada ley [responde] a una concepción que sobre la democracia y participación política se han forjado los actores sociales y los gobernantes" (Trejo, 1989: 6). En este sentido, se han desalentado o se han favorecido las condiciones para el desarrollo de un sistema de partidos políticos en México.

Los arreglos institucionales entre las élites que triunfaron en el movimiento revolucionario es lo que prácticamente ha marcado el tipo de sistema de partidos que fue configurándose en el país. Una característica que prevaleció fue desalentar el desarrollo de partidos nacionales de oposición, mecanismo hasta prácticamente la introducción de la fórmula de representación proporcional en 1963, y detonante para impulsar el crecimiento de la oposición. Se incentivaron los cambios electorales para crear agrupaciones políticas que pudieran competir en el escenario electoral sin necesariamente ser alentados para potenciar un carácter competitivo, sino más bien resultaban imprescindibles para legitimar el sistema hegemónico priísta, que no fue forjado para interactuar en un sistema con partido único. Se trataba de evitar que se constituyeran en un desafío competitivo para disputar el poder al partido hegemónico.

#### Reforma electoral de 1933

La conformación de los miembros del Congreso en 1933 provenía de las nominaciones individuales que hacían los partidos regionales, quienes controlaban las elecciones estatales y por tanto eran los que organizaban el quehacer parlamentario. En esa sede el PNR no figuraba y más bien se obstaculizaba la nominación de sus candidatos a legisladores. A fin de desactivar la fuerza que venían asumiendo estos partidos locales, y para evitar que los cargos de representación se mantuvieran bajo su control, se instrumentó la reforma electoral de 1933 que consistió en prohibir la reelección consecutiva de diputados y senadores.

Los efectos de su aplicación fueron un freno para las carreras políticas ya que éstas pasaron a depender de las decisiones de los órganos directivos nacionales del partido oficial (PNR y más tarde PRM), quien poco a poco fue centralizando el poder. Los legisladores, para mantenerse en la vida política se veían obligados a rotarse por varios cargos públicos, siempre como miembros del partido y con la anuencia del liderazgo partidista. De esa manera se fueron desactivando las agrupaciones regionales existentes hasta lograr disolverlas o bien para incorporarlas a las filas del partido revolucionario.<sup>95</sup> Asimismo, el partido se convertía en el brazo del gobierno para dominar la vida política estatal. Se daba comienzo a la institucionalización de un sistema de rotación de élites y a la creación de una estructura clientelar que determinaba el crecimiento o desaliento de partidos opositores así como de formación de cuadros.

Es hasta el gobierno de Cárdenas (1934-1940) que se logra una Presidencia sólida que, valiéndose del partido oficial, sentaría las bases para una política por la vía institucional.<sup>96</sup> Con este gobierno, el PRM obtiene por vez primera, la mayoría de escaños en el Congreso, así como las gubernaturas estatales; un escenario favorable para incentivar facultades extraordinarias.

Durante los años de 1933 a 1946, siguieron surgiendo nuevos partidos que no tenían larga vida. Esta volatilidad tenía lugar porque no obstante que el Código Electoral de 1918 reconociera la existencia de partidos políticos, éstos operaban como organizaciones informales, sin restricciones que se constituían para respaldar a algún candidato pero “su vida institucional era inexistente. Surgían al aproximarse las elecciones y desaparecían cuando sus promotores fracasaban en obtener el cargo” (Nacif, 1997a: 11).

#### Reforma electoral de 1946

De ahí la necesidad de regular los aspectos institucionales de los partidos. La Ley Electoral Federal de 1946, enviada al Congreso en diciembre de 1945 y aprobada en enero de 1946, contiene el marco jurídico que dio posibilidad de crear un régimen de partidos. Su importancia con-

<sup>95</sup> Algunos partidos se resistieron a ser absorbidos por el partido oficial, el Partido Nacional Agrarista (PNA) y el Partido Laborista Mexicano (PLM) creados en 1919 y 1920 respectivamente. Constituyéndose como coalición para oponerse al PNR en las elecciones intermedias de 1932, no hicieron sino debilitarse hasta desaparecer en 1940.

<sup>96</sup> Dotado el Presidente de amplias facultades, hizo uso de ellas creando las bases para dar por finalizada la era del caudillismo e iniciar el gobierno de las instituciones. Con un Congreso sujeto a sus determinaciones, el Presidente gobernó por decretos en materia económica (expropiación de ferrocarriles, bienes de las compañías petroleras, fábricas textiles); modificó códigos y leyes (electricidad, educación, agricultura, asuntos fiscales, procedimientos civiles y obra pública).

sistió en desactivar todo brote de partidos regionales, estipuló la necesidad de un registro para operar como partido político, el cual se daría únicamente a agrupaciones de carácter nacional, quedando a discrecionalidad del gobierno (Secretaría de Gobernación) la autorización o anulación de otorgar su registro a los partidos que lo solicitaran<sup>97</sup> (Molinar, 1993: 34). De esta forma se propiciaba el surgimiento de organizaciones más estructuradas y controlarlas al mismo tiempo desde su origen (Paoli, 1993: 146) para evitar conflictos electorales nacionales graves, como el almazanismo o el henriquismo. La ley de 1946 reglamentó la nominación partidista para acceder a puestos de elección, donde un requisito fue la pertenencia a un partido reconocido legalmente por el gobierno.<sup>98</sup> Lo trascendente de esta medida fue que el gobierno federal otorgó a los partidos, el control de los cargos de representación política; estableció que los partidos se sustentaran en principios y estatutos básicos; y que representaran a nivel territorial un número determinado de afiliados. Es decir, el gobierno federal desactivó definitivamente las organizaciones regionales que coyunturalmente emergían con intereses particulares, pero a su vez “institucionalizó la oposición electoral al PRI” (Nacif, 1997a: 13) con fines de una mayor durabilidad.

Los diversos partidos que obtuvieron su registro en 1946, entre ellos, el PAN, el PRI y el PCM, lograron resistir bajo la fórmula de mayoría relativa, es decir, se trata de un sistema de escrutinio que no pudieron sostener los partidos minoritarios por carecer de representatividad a nivel nacional. No obstante que el PAN y el PCM no cumplían el requisito de contar con 30,000 afiliados, una disposición de la ley permitía obtener el registro con 10,000 miembros y 300 en la mayoría de las entidades, por lo que fue logrado al tener más de un año de creación, requisito estipulado por la

<sup>97</sup>Esta función fue cumplida por dicho organismo federal hasta 1977. Las disposiciones que estableció la ley de 1946 fueron muy complejas para su cumplimiento, las cuales fueron: contar con no menos de 30,000 miembros en todo el país; normar su actividad, apegándose a la Constitución y respetar las instituciones que ésta establece; firmar acta constitutiva en la que se comprometería el partido a no aceptar pactos que lo subordinaran a una organización internacional o depender de partidos extranjeros; adoptar denominación propia sin carácter religioso o racial; organizarse conforme a las bases que establece la ley; obligarse a encauzar su acción por medios pacíficos; formular declaración de principios y un programa político con los fines que pretende adoptar para resolver los problemas nacionales (Paoli, 1993: 146).

<sup>98</sup>La Ley para la Elección de Poderes Federales (1918), antecedente de la Ley Federal (1946), permitía que cualquier ciudadano se registrara como candidato para competir por una diputación. Sólo debía reunir un apoyo firmado de 50 ciudadanos. Si pertenecía a un “partido”, éste tenía que haberse constituido por asamblea formal de 100 o más ciudadanos; contar con un programa político y de gobierno, no llevar denominación religiosa o racial; publicar ocho números de un periódico semanal de divulgación ideológica antes de la elección; registrar sus candidaturas en los plazos fijados por la ley (Molinar, 1993: 27).

ley electoral.<sup>99</sup> Más tarde, también lo obtuvieron el PP y el PARM. Así, la volatilidad partidaria se neutralizó y el sistema de partidos comienza a tener forma con las cuatro o cinco agrupaciones que sí obtuvieron registro. Su participación en el escenario electoral es sistemática y sólo hasta 1979 se abren más opciones para ampliar la pluralidad partidista.

Desde 1946 a 1963 cuando se produjo una nueva reforma electoral, el PPS y el PARM fueron partidos opositores débiles porque no obtuvieron ninguna representación en la Cámara de Diputados, su sobrevivencia más bien fue mantenida con grandes dificultades dada su limitada capacidad para reclutar candidatos y competir para obtener escaños en el Congreso.<sup>100</sup> De los partidos con registro, sólo el PAN en ese mismo periodo, era independiente del partido oficial,<sup>101</sup> su propio origen le mantuvo como tal porque surge de posiciones abiertamente críticas al sistema político, asumiendo un carácter conservador que impactó entre las clases medias, logrando desde ese momento, ser la primera fuerza real de oposición al partido gobernante. Su capacidad de reclutar candidatos en elecciones intermedias fue apenas del 50 por ciento de los distritos electorales; en las concurrentes fue de 80 por ciento. Sin embargo, la vulnerabilidad de la reforma electoral estaba en entredicho porque, acatando el PAN las reglas del juego, los mecanismos establecidos no daban posibilidad para aumentar su representación parlamentaria puesto que no obtenía más allá de seis escaños aún si aumentaba el doble de candidatos en los distritos electorales.<sup>102</sup>

<sup>99</sup>Gobernación determinó que el Partido Comunista Mexicano, obtuviera su registro, emitiendo el criterio de que: "el ciudadano Presidente de la República consideró en acuerdo de hoy [13 de mayo de 1946] que negar el registro a la citada agrupación, produciría el efecto de impedir a grupos organizados de ciudadanos, el ejercicio de los derechos por medio de los cuales el pueblo mexicano ejercita su soberanía y consagra la legalidad de los Poderes Públicos... y aunque en algunas de... [las] actas presentadas por el PCM faltan ciertos requisitos meramente formales, de fácil cumplimiento, se considera que esto no debe ser obstáculo para que participe activamente en la vida ciudadana de México" (Molinar, 1993: 33-34).

<sup>100</sup>Esta limitada capacidad de los partidos para reclutar políticos y cubrir todo el territorio nacional es calificada por Nacif, como una debilidad endémica. De 1955 a 1963, el PP sólo logró cubrir entre 40 y 45 por ciento de los distritos electorales, excepto en las elecciones concurrentes de 1952, donde sí logró registrar un número extraordinario de candidatos en el 80 por ciento de los distritos. En el caso del PARM, apenas logró cubrir el 30 por ciento de los escaños disputados (Nacif, 1997a: 16).

<sup>101</sup>El PAN fue el único partido de oposición que presentó candidatos para la Presidencia entre 1958 y 1976, efecto de un crecimiento del partido con mayor despliegue político que otros. En buena parte se debió tanto a su organización interna como a su capacidad para autofinanciarse a partir de inversiones de empresarios y clases medias como afiliados.

<sup>102</sup>En 1946 el PAN contaba con 64 candidatos y obtuvo cuatro de 147 escaños; en 1952 presentó 143 candidatos y obtuvo cinco escaños y en 1958 presentó 139 candidatos para alcanzar seis escaños (Molinar, 1993: 55). Es decir, se trataba de un partido de oposición fuerte pero subrepresentado (Nacif, 1997a: 17).

Esta subrepresentación de los partidos minoritarios se explica por el diseño institucional existente, es decir, que el sistema de mayorías relativas en los distritos uninominales, no ofrecía incentivos para participar pues sabedores de la no reelección y la rotación de cuadros, no les redituaba hacer inversiones para sus campañas cuando sólo ejercerían su cargo de legisladores por tres años. Otro elemento que desmotivaba su participación fue que el sistema electoral estaba controlado desde el gobierno mediante la Comisión Federal Electoral, quien manipulaba las elecciones a fin de favorecer el triunfo del partido en el poder. De hecho, las acusaciones de fraude electoral en las elecciones presidenciales de 1958 expuestas por el PAN, sirvieron como alerta para estimar la necesidad de rediseñar las reglas electorales posteriores ante la estrategia del PAN, de retirar a sus seis diputados en el Congreso, como protesta por dicho fraude, y aunque sólo dos diputados se disciplinaron a esta disposición, se generó una tensión política al dejar prácticamente sólo al PRI en el Congreso.

#### Reforma electoral de 1963

Es así que, ante la necesidad de una pluralidad en el sistema, el Ejecutivo promovió reformas constitucionales a los artículos 54 y 63, así como en materia electoral en 1963. La esencia de esta reforma fue crear la figura de “diputado de partido”, que consistió en crear la representación proporcional para generar un sistema mixto junto con el sistema de mayoría simple uninominal, que es el que ya operaba para la elección de los legisladores. Crear este mecanismo fue con el fin de que la oposición tuviera mayor representación en el Congreso. Si un partido lograba el 2.5 por ciento de la votación nacional, automáticamente tendría garantizados cinco escaños en la Cámara de Diputados y por cada medio punto más de votación, tendrían un diputado, donde el máximo de diputados que podía tener un partido de oposición era 20 escaños tanto de mayoría simple como de representación proporcional.

Como efecto de esta Ley Electoral, de los tres partidos de oposición registrados (PAN, PPS<sup>103</sup> y PARM), el único que obtuvo los 20 escaños fue el PAN, mientras que el PP y el PARM en las siguientes tres elecciones (1964, 1967 y 1970) no alcanzaron mediante las urnas, el porcentaje requerido y sin embargo se les otorgaron diputados de partido (véase tabla 10). Una flexibilidad gubernamental cuando su prioridad era mostrar un sistema de partidos competitivo en el que el partido gobernante seguía obteniendo el triunfo porque así era la decisión de los electores.

<sup>103</sup> El Partido Popular cambió su denominación por Partido Popular Socialista.

TABLA 10  
NÚMERO DE ESCAÑOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
(Mayoría relativa y representación proporcional)

	1964			1967			1970		
	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Subtotales	178	32	210	178	34	212	178	35	213
PRI	175	0	175	177	0	177	178	0	178
PAN	2	18	20	1	19	20	0	20	20
PPS	1	9	10	0	10	10	0	10	10
PARM	0	5	5	0	5	5	0	5	5

Fuente: División de Estudios Económicos y Sociales Banamex, *México Social 1996-1998*. Estadísticas seleccionadas, 1998: 581.

Con la reforma de 1963 se reafirmó la hegemonía del PRI, más aún con los partidos minoritarios que participaron del proceso electoral, legitimando con ello, al sistema plural en el que se reforzaba el partido hegemónico, ajustándose al cambio de las condiciones políticas del país y, alentando a su vez, a la oposición sin llegar a ser un desafío para el propio partido en el poder. Con esta reforma igualmente, se buscó una mayor representación de la oposición en el Congreso.

Sin embargo, como se observa en la misma tabla 10, durante las tres elecciones, los partidos minoritarios no lograron escaños por mayoría relativa por lo que la ley de 1963 sufrió una modificación (Ley de 1973) flexibilizando los criterios reduciendo el porcentaje exigido para obtener escaños, que era de 2.5 para quedar con 1.5 por ciento de la votación nacional. Con este porcentaje se obtendrían los primeros cinco diputados y después, por cada medio punto porcentual, se otorgaría un escaño más hasta llegar a 25 (Paoli, 1993: 152) y no a 20 como inicialmente lo marcó dicha ley electoral.

Los resultados de esta modificación fueron los expuestos en la tabla 11, en donde se observa la sobrerrepresentación del PRI y subrepresentación del PAN. Para el caso de los partidos minoritarios siguieron siendo sobrerrepresentados porque a pesar de no tener los mínimos requeridos, el Colegio Electoral les asignó diputados de partido. Este proceso de asegurarle a la oposición, escaños en la cámara, sugiere que sirvió al régimen para legitimar su posición en la arena parlamentaria, conservando la mayoría absoluta de escaños y sin alterar su dominación en el ejercicio legislativo por la presencia de fuerzas minoritarias de oposición. La tabla 11, muestra un contraste muy significativo, pues mientras el PRI obtuvo en

1973 y 1976, un número de 189 y 195 escaños respectivamente, la oposición apenas figuraba.<sup>104</sup>

Tabla 11  
ESCAÑOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1973-1976

	1973			1976		
	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Subtotales	194	37	231	196	41	237
PRI	189	0	189	195	0	195
PAN	4	21	25	0	20	20
PPS	0	10	10	0	12	12
PARM	1	6	7	1	9	10

Fuente: División de Estudios Económicos y Sociales Banamex. México Social 1996-1998. Estadísticas seleccionadas, 1998: 581.

Los movimientos sociales que alteraron el *statu quo* durante la década de los sesenta al cuestionar el desempeño político del gobierno autoritario, fueron el pivote para acelerar la liberalización del sistema político y dar paso a pautas democratizadoras que evidenciaron la necesidad de un nuevo diseño institucional en el sistema de partidos. Otro factor que induce a este fin es el conflicto interno que tuvo el PAN en 1975, entre doctrinarios y pragmáticos,<sup>105</sup> que a falta de consenso, el partido no llevó a ningún candidato para contender por la Presidencia. Fue un nuevo cisma que alteró la marcha del sistema político poniendo en crisis la pluralidad del sistema de partidos, por lo que el candidato del PRI, José López Portillo, fue el único que concurrió a las urnas, sin competencia política de ningún otro candidato, ya que el del PRI fue respaldado por el PPS y por el PARM.<sup>106</sup> Es decir, se hizo inminente la

<sup>104</sup> De 1946 a 1964, se disputaron 955 diputaciones, de las cuales el PRI perdió 46, esto es, casi un 5 por ciento. Entre 1964 y 1976, la contienda política fue por 924 diputados y el PRI sólo perdió 10 escaños (1 por ciento). Significó que con las reformas de 1963, el PRI redujo sus derrotas anteriores, a pesar de haber incentivado el crecimiento de la oposición (Molinar, 1993: 83).

<sup>105</sup> La división interna en el PAN se dio entre la corriente pragmática representada por el líder del partido José Ángel Conchello (1972-1975) con discurso antigubernista para ganar electores. Pretendió reelegirse en la dirigencia nacional, pero ganó Efraín Gómez Morín (1975), esto es, la corriente doctrinaria, que representó la fracción liberal moderada. Un conflicto que provocó la salida del partido de varios de sus miembros, llevando la escisión al grado de no haber llegado a un acuerdo para denominar candidato a la Presidencia de la República (véase Reveles, 1994).

<sup>106</sup> El punto más bajo de comportamiento electoral se da en 1976 con la nominación de un solo candidato para concurrir a elecciones presidenciales, postulado por el PRI, aunque a último momento —y contraviniendo la ley en vigor—, contendió también Valentín Campa, un líder comunista. A partir de esta debacle, López Portillo abrió el juego democrático, dando lugar a la reforma electoral en 1977, que sería la primera de mayor importancia para el comienzo del desmoronamiento del régimen autoritario.

debilidad de la oposición por no ser una alternativa de competitividad y porque los partidos minoritarios (PPS y PARM) no daba muestras de ser independientes del partido oficial, una situación crítica para éste porque se alentó constantemente desde el gobierno, la posibilidad de un crecimiento controlado de la oposición para evitar un sistema de partido único.

#### Reforma electoral de 1977

Ante esta crisis el Ejecutivo a los cuatro meses de su gobierno convoca a distintas organizaciones políticas para el diseño de la reforma electoral de 1977, la de mayores alcances porque implicó cambios estructurales en el ámbito electoral, conteniendo como ejes básicos: la flexibilización de los requisitos para incluir a fuerzas políticas que se encontraban fuera del escenario electoral; y una nueva fórmula para la integración de la Cámara de Diputados determinada en el artículo 52 de la Constitución. La representación parlamentaria en la Cámara de Diputados se amplió a 400 curules (300 diputados de mayoría relativa en distritos uninominales y 100 de representación proporcional en circunscripciones plurinominales).<sup>407</sup> Esta reforma política, “finalmente fue la que abriría la arena electoral para que se diera la representación parlamentaria de pequeños partidos” (Schedler, 1999: 5). Significó el crecimiento de los partidos opositores como actores permanentes, nacionales y de perfiles definidos (Pantoja, 1998: 292) que alimentaron la apertura del régimen hacia una transición democrática.

A diferencia de las modificaciones de 1973, que beneficia sólo a los partidos ya registrados, la ley de 1977 abre opciones para crear nuevas fuerzas políticas. El marco jurídico de esta reforma fue la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), mantuvo el 1.5 de votación nacional como requisito para obtener el registro,<sup>408</sup> pero condicionó a que en tres elecciones sucesivas se mantuviera a riesgo de perder el registro de no cumplirse; declaró a los partidos “de interés público”; esta ley otorgó financiamiento público a los partidos y favoreció también a la izquierda electoral, otorgando su registro con carácter definitivo.

La tabla 12 muestra los partidos que fueron obteniendo su registro como fuerzas políticas que les acreditó para participar en los procesos electorales,

<sup>407</sup> Antes de esta reforma de 1977, el tamaño de la Cámara de Diputados no tenía un número de escaños fijo. Se determinaba de acuerdo con la población del país. El método de elección estaba basado en el principio de mayoría simple aplicado sobre los distritos uninominales, es decir, tantos distritos había como diputados, distribuidos en los estados (al menos dos en cada uno) y en los cuales el candidato que más votos recibía era elegido (Balinski y Ramírez, 1997: 139).

<sup>408</sup> El término de *votación nacional* se refiere al total que cada partido obtenía en todas las circunscripciones plurinominales (Paoli, 1993: 161).

generando un sistema de partidos más competitivo. Con el registro de agrupaciones de izquierda, se configuró el espectro político de izquierda (PP-PPS, PRT, PST, PMT, PCM, PFCRN), de centro (PNR-PRM-PRI, PARM) y de derecha (PAN, PDM).

TABLA 12  
PARTIDOS DE OPOSICIÓN, ANTECEDENTE DEL SISTEMA  
DE PARTIDOS EN MÉXICO

Partido (fundación)	Registro	Orientación ideológica	Pérdida registro
PNR-PRM-PRI (1929)	1946	Del centro, proyecto revolucionario, discurso populista.	Vigente
PARM (1954)	1984	Afinidad con el PRI, nacionalista. Plataforma política basada en los principios de la Revolución mexicana.	1994
PP-PPS (1948)	1946	Originalmente marxista, ideología de izquierda. Después, afinidad con el PRI.	1994
PRT (1976)	1981	Izquierda. De filiación troskista. Afinidad con los principios de la Revolución.	1989
PST	1978	Izquierda. Afinidad con principios de la Revolución.	--
PMT	1985	Izquierda. Apoyo a sectores democráticos y nacionalistas del partido gobernante.	--
PSD	1981*	Afinidad con principios de la Revolución, más autonomía que otros partidos.	1982
PCM (1919)	1946, 1979	Izquierda.	1949
PFCRN (1973)		Formalmente de orientación socialista.	--
PAN (1939)	1946	Derecha, antirrevolucionario. Proyecto laico con filosofía social de la Iglesia.	Vigente
PDM	1978	Derecha. Brazo electoral del sinarquismo.	--

\* Registro condicionado: Los partidos tenían voz pero no voto en la Comisión Federal Electoral, y no podían participar en elecciones municipales y estatales.

Partido Acción Nacional (PAN)  
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)  
Partido Comunista Mexicano (PCM)  
Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN)  
Partido Demócrata Mexicano (PDM)  
Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT)  
Partido Nacional Revolucionario; Partido de la Revolución Mexicana; Partido Revolucionario Institucional (PNR-PRM-PRI)  
Partido Popular; Partido Popular Socialista (PP-PPS).  
Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)  
Partido Social Demócrata (PSD)  
Partido Socialista de los Trabajadores (PST)  
Fuente: Gómez Tagle (1988: 210-224); Paoli (1993: 129-161); y Molinar (1993).

De entre los partidos constantes que participaron en las contiendas electorales están el PPS y el PARM, que, identificados con el oficial, mantuvieron

una alianza y hasta subordinación al PRI, por lo que se les ha identificado como partidos irrelevantes sin considerarles con capacidad de competencia. El PARM mantuvo gran proximidad con los principios ideológico-revolucionarios del PRI, perdió su registro en 1982 por falta de votos, recuperándolo en 1984 cuando alcanzó su registro definitivo;<sup>109</sup> el PPS también mantuvo gran afinidad con el partido oficial, sólo que su bandera fue el socialismo, aunque con fuertes tergiversaciones en tanto señaló como principal problema nacional al imperialismo y como responsable de todos los males del país. Por el contrario, el PCM, el más antiguo en el país, su orientación ideológica fue de izquierda, confrontadora frente al “capitalismo monopolista de Estado”, obtiene su registro para participar en las elecciones hasta 1979; desde que fue creado, se le había negado dicho registro, aunque se mantuvo activo en la clandestinidad, logró 18 escaños de mayoría relativa en las elecciones de ese mismo año (véase tabla 13).

TABLA 13  
NÚMERO DE ESCAÑOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1979-1985  
(Mayoría relativa y representación proporcional)

	1979				1982				1985			
	MR	RP	Total	%	MR	RP	Total	%	MR	RP	Total	%
Subtotales	300	100	400	100	300	100	400	100	300	100	400	100
PRI	296	0	296	74	299	0	299	74.8	289	0	289	72.2
PAN	4	39	43	10.8	1	50	51	12.8	9	32	41	10.2
PPS	0	11	11	2.8	0	10	10	2.5	0	11	11	2.8
PARM	0	12	12	3.0	0	0	0*	0	2	9	11	2.8
PST-PFCRN	0	10	10	2.5	0	11	11	2.8	0	12	12	3.0
PDM	0	10	10	2.5	0	12	12	3.0	0	12	12	3.0
PCM-PSUM-PMS*	0	18	18	4.5	0	17	17	4.2	0	12	12	3.0
PMT **	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	6	1.5
PRT **	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	6	1.5

\* Coalición de izquierda, en 1979, integrada por el PCM, PPM, PSR y MAUS. En las elecciones de 1982 estos cuatro partidos y el MAP constituyeron el PSUM/

\*\* El PMT y PRT sólo participaron en las elecciones de 1985.

Fuente: División de Estudios Económicos y Sociales Banamex, *México Social 1996-1998*, Estadísticas seleccionadas, 1998: 581.

<sup>109</sup> Este criterio se volvió más rígido en la reforma que se le hizo en 1982. Se perdería el registro del partido si no cubría el 1.5 de votación nacional una sola vez. Suprimir su registro y luego restituirse fue polémico porque por una parte, los demás partidos opositores cuestionaron volver a otorgarle ese registro debido a que el PARM siempre careció de autonomía en tanto desde origen se convirtió en el apéndice del PRI, pero el gobierno a través de la Comisión Federal Electoral hizo maniobras para darle el registro definitivo en virtud de la necesidad que se tenía de contar con su voto.

De esta manera, el resultado de la reforma de 1977, fue que emergieron partidos de izquierda, pero visiblemente diferenciados en dos proyectos: la oposición moderada (PPS y PST), que se declaraba contra el imperialismo y la gran burguesía, pero que en la práctica buscó alianzas con el PRI; y la izquierda de real oposición (PCM-PSUM, PRT, PMT) que pugnaba contra "los métodos de gobernar, esto es, las relaciones del Estado con los ciudadanos, la forma de dirimir los conflictos sociales, la nulidad de los derechos civiles y la posibilidad de las clases para influir en los asuntos del Estado" (Rodríguez Araujo, 1982: 100). En su trayectoria política, la izquierda intentó unificarse, sin embargo, encontró constantes diferencias para constituirse como una unidad. Un impedimento puede encontrarse en los problemas de definición ideológica y programática, en los constantes intentos de alianzas entre sí o distanciamientos en otro momento de su trayectoria, que fueron mostrándose poco sólidos ante el electorado.<sup>140</sup>

La derecha en cambio, estuvo representada sólo por dos partidos diferenciados entre sí, el PDM, más reaccionario, procedente del pensamiento sinarquista y el PAN, que en toda su trayectoria desde origen, mantuvo una participación constante como oposición, en ciertos periodos como oposición antisistema, y otros, como oposición leal. Su tradición de oposición electoral le redituó prestigio frente al electorado, ha representado a las clases medias y coyunturalmente a la burguesía, estableciendo alianzas con el clero y los empresarios.

Su renovación de partido a finales de los años ochenta, estuvo encaminada a la conquista del poder político, fue un viraje en su línea estratégica frente al gobierno, identificándose como neopanistas al forjar una línea crítica al gobierno. Ganó votos del electorado recogiendo sus demandas democrático-populares, y en situaciones coyunturales hizo alianzas con el PDM, por ejemplo, a nivel regional en San Luis Potosí (1983-1986), demostrando su capacidad para propiciar una derecha unificada.

<sup>140</sup>La izquierda en ciertos momentos coyunturales intentó constituirse como una unidad. En 1977, el PST, MAUS y la Unidad de Izquierda Comunista (UIC) buscaron ese fin, sin embargo el PST se negó reiteradamente hasta 1987 cuando un sector de ese partido se separa para constituir el Partido Mexicano Socialista (PMS). Otro intento de unidad fue en 1979 con el PCM, PPM, PRS, MAUS, y el Movimiento de Acción Política (MAP), creándose sin embargo, hasta 1981 el Partido Socialista Unificado de México (PSUM). Al concurrir a las elecciones presidenciales como unidad en 1982, la izquierda no obtuvo un nivel significativo como para alcanzar algún escaño. En 1985 se vuelve a plantear la unidad ante la avanzada de la derecha, pero encuentran diferencias para suscribir las demandas políticas. En definitiva, crisis internas de los partidos, proyectos unitarios fallidos, decisión por apoyar a sus candidatos aisladamente, fueron obstáculos para el crecimiento de la oposición (Gómez Tagle, 1988: 218-223; y Molinar, 1993).

De esta manera, el resultado de la reforma de 1977, fue que emergieron partidos de izquierda, pero visiblemente diferenciados en dos proyectos: la oposición moderada (PPS y PST), que se declaraba contra el imperialismo y la gran burguesía, pero que en la práctica buscó alianzas con el PRI; y la izquierda de real oposición (PCM-PSUM, PRT, PMT) que pugnaba contra "los métodos de gobernar, esto es, las relaciones del Estado con los ciudadanos, la forma de dirimir los conflictos sociales, la nulidad de los derechos civiles y la posibilidad de las clases para influir en los asuntos del Estado" (Rodríguez Araujo, 1982: 100). En su trayectoria política, la izquierda intentó unificarse, sin embargo, encontró constantes diferencias para constituirse como una unidad. Un impedimento puede encontrarse en los problemas de definición ideológica y programática, en los constantes intentos de alianzas entre sí o distanciamientos en otro momento de su trayectoria, que fueron mostrándose poco sólidos ante el electorado.<sup>140</sup>

La derecha en cambio, estuvo representada sólo por dos partidos diferenciados entre sí, el PDM, más reaccionario, procedente del pensamiento sinarquista y el PAN, que en toda su trayectoria desde origen, mantuvo una participación constante como oposición, en ciertos periodos como oposición antisistema, y otros, como oposición leal. Su tradición de oposición electoral le redituó prestigio frente al electorado, ha representado a las clases medias y coyunturalmente a la burguesía, estableciendo alianzas con el clero y los empresarios.

Su renovación de partido a finales de los años ochenta, estuvo encaminada a la conquista del poder político, fue un viraje en su línea estratégica frente al gobierno, identificándose como neopanistas al forjar una línea crítica al gobierno. Ganó votos del electorado recogiendo sus demandas democrático-populares, y en situaciones coyunturales hizo alianzas con el PDM, por ejemplo, a nivel regional en San Luis Potosí (1983-1986), demostrando su capacidad para propiciar una derecha unificada.

<sup>140</sup>La izquierda en ciertos momentos coyunturales intentó constituirse como una unidad. En 1977, el PST, MAUS y la Unidad de Izquierda Comunista (UIC) buscaron ese fin, sin embargo el PST se negó reiteradamente hasta 1987 cuando un sector de ese partido se separa para constituir el Partido Mexicano Socialista (PMS). Otro intento de unidad fue en 1979 con el PCM, PPM, PRS, MAUS, y el Movimiento de Acción Política (MAP), creándose sin embargo, hasta 1981 el Partido Socialista Unificado de México (PSUM). Al concurrir a las elecciones presidenciales como unidad en 1982, la izquierda no obtuvo un nivel significativo como para alcanzar algún escaño. En 1985 se vuelve a plantear la unidad ante la avanzada de la derecha, pero encuentran diferencias para suscribir las demandas políticas. En definitiva, crisis internas de los partidos, proyectos unitarios fallidos, decisión por apoyar a sus candidatos aisladamente, fueron obstáculos para el crecimiento de la oposición (Gómez Tagle, 1988: 218-223; y Molinar, 1993).

Los resultados de las tres elecciones siguientes a la ley de 1977 fueron determinantes para advertir un impulso sistemático del conjunto de la oposición parlamentaria, que fue aumentando su representación en la Cámara de Diputados, de 25 por ciento en 1979 al 28 por ciento en 1985, teniendo en cuenta las dos lizas de mayoría relativa y representación proporcional. Fueron determinantes también para ubicar al PAN como segunda fuerza política a nivel nacional. Fue prácticamente el único que obtuvo escaños de mayoría relativa –salvo dos del PARM en 1985– (véase tabla 13).

Los demás partidos de oposición no obtuvieron ningún escaño, lo cual reafirma que el PAN era en ese momento, la única fuerza opositora con representación ciudadana, pues la liza de representación proporcional se deriva de las listas propuestas a nivel de partido. Si se hace la lectura contemplando los 400 escaños, el PAN ocupó un promedio de 11 por ciento en las tres elecciones, demostrándose una concurrencia permanente, aunque no ascendente porque casi el 13 por ciento de escaños obtenido en 1982 se reduce en 1985. El éxito del PAN responde a su rol antisistema que jugó capturando las demandas ciudadanas por la crisis económica, particularmente los sectores medios que siempre ha representado.<sup>144</sup>

El PARM siguió su misma trayectoria de apoyo al PRI, imposibilitado para participar en 1982 y recuperado su registro por maniobras de la Comisión Federal Electoral en 1984, alcanzó únicamente escaños de representación proporcional. La corriente de izquierda por su parte, se mostró como la tercera fuerza política en las dos primeras elecciones, mientras que en 1985 por las propias diferencias ideológicas entre cada partido, reflejada en la escasa representación del 3 por ciento, por lo que se disolvió la coalición.

En 1985 los resultados electorales fueron nuevamente una tensión que volvieron a poner en entredicho la hegemonía del partido oficial debido a que el descenso de escaños en el PAN aumentó su nivel de subrepresentación, siendo la principal fuerza opositora. De ahí que se buscara una modificación a la ley de 1977.

Sin embargo, otro factor asaltó el escenario político: el elevado nivel de abstencionismo que se dio en las elecciones de 1979, que fue de un 50.7 por

<sup>144</sup> En las elecciones presidenciales también repuntó el PAN obteniendo un 15.6 por ciento, lo que le significó al PRI revertir la tendencia de registrar siempre un alto apoyo electoral. Por primera vez, el candidato del PRI, Miguel de la Madrid, obtuvo un escaso 71 por ciento, frente al casi 100 por ciento que en elecciones anteriores obtenía. Esta tendencia seguiría declinando en las subsiguientes elecciones presidenciales (véanse tablas 9 y 18).

ciento,<sup>112</sup> respuesta de los votantes que fue probablemente el escaso impacto que reflejaron los candidatos de los partidos, y en especial los de reciente participación en la arena electoral. Situación muy distinta fueron las elecciones de 1982, que por ser concurrentes,<sup>113</sup> se registró el más alto porcentaje de votantes con el 74.8 por ciento, aunque en medio de un ambiente en el que seguían imperando los métodos tradicionales de fraude electoral que llevaban a alterar los resultados, poniendo en evidencia la credibilidad de las elecciones y consecuentemente, la falta de mecanismos democráticos.

#### Reforma electoral de 1986

De ahí la necesidad de la reforma de 1986, la cual inicia una relativamente corta etapa de sucesivas reformas electorales (1991, 1993, 1994, 1996) y cambios constitucionales manifestados en el diseño de nuevas reglas institucionales que tuvieron como directriz principal, la transición hacia la democracia.

Con la reforma de 1986 promovida por el presidente Miguel de la Madrid, previendo la ola de protesta opositora en las elecciones presidenciales de 1988, debido a que durante todo su sexenio se impuso un clima contestatario de los partidos como respuesta a los estragos que provocó la nacionalización bancaria decretada por López Portillo en 1982, de donde emergen nuevos actores políticos –los empresarios– quienes resentidos por las pérdidas económicas que sufrieron durante la llamada “década perdida”, empezaron a expresarse a través de la política, inyectando recursos al PAN para desplazar del poder al PRI;<sup>114</sup> los ajustes económicos que afectaron prácticamente a todos los sectores sociales, eran razones de peso para preparar condiciones que favorecieran la posición del PRI en 1988.

<sup>112</sup> En las elecciones intermedias de 1973 había sido del 39.7 por ciento.

<sup>113</sup> Año en el que confluye la elección presidencial y la de legisladores.

<sup>114</sup> Tradicionalmente, el sector empresarial no requería de intervenir en la vida política del país como canal directo de participación, en tanto el Estado garantizaba el desarrollo económico de la iniciativa privada, sin embargo, el acto presidencial de nacionalizar la banca en términos unilaterales, sin las cotidianas consultas entre autoridades gubernamentales y liderazgo empresarial (Loeza, 1987: 95), puso en alerta a estos actores, modificando sus patrones de comportamiento incorporándose o respaldando al PAN, un partido con estrecha afinidad ideológica a sus intereses. De estas reacciones se conforma la corriente neopanista que tuvo por característica una actitud belicista frente el régimen político, y de la cual surge el candidato presidencial del PAN (Manuel Clouthier) para concurrir en las elecciones de 1988 y contender con Salinas de Gortari.

Así, la reforma consistió en ampliar la representación proporcional a 200 escaños, por lo que la Cámara de Diputados cuenta desde entonces con un total de 500. Una medida de prevención para evitar riesgos al PRI fue la creación de una "cláusula de gobernabilidad", para el caso de que

ningún partido obtuviese la mayoría absoluta (la mitad más uno) de los votos en la pista de competencia de la Cámara de Diputados, se le asignarían al partido mayor (si bien minoritario frente al conjunto de la oposición) curules de representación proporcional adicionales para que sumara la mayoría absoluta de los escaños de la Cámara (Lujambio, 1996).

En otros términos, se trataba de otorgar al partido triunfador el mayor número de distritos y los escaños necesarios para alcanzar la mayoría absoluta, evitando así, riesgos de gobernabilidad. Este mecanismo reforzaría al partido del gobierno y con ello cerraba los avances que hasta entonces se habían logrado, de apertura democrática.

Estos cambios ofrecieron mejores condiciones de competencia al PRI sin mermar el potencial que había obtenido hasta entonces, quien por mayoría relativa controlaba el 96 por ciento hasta 1985. La tabla 14 resume el diseño institucional que en materia electoral ha sido modificado cualitativamente de manera constante. Esta frecuencia es explicada como una reacción común de los sistemas políticos autoritarios, misma que se aceleró en el caso de México, desde 1970 con Luis Echeverría, que fue el inicio del periodo de inestabilidad política y económica (Molinar, 1998: 46).

Es decir, se trata de impulsar los cambios desde dentro del régimen para controlar el proceso de apertura democrática y de esa manera hacer más perdurable el poder hegemónico. Las enmiendas constitucionales en materia electoral se efectuaron en 13 veces; se promulgaron seis códigos diferentes y se hicieron enmiendas a los mismos en 11 ocasiones. Estas cifras demuestran además que la confrontación entre las fuerzas políticas –del gobierno y oposición–, se dio de manera pacífica y ordenada, perviviendo en la lógica de un proceso que ventilaba constantes deficiencias al aplicar las normativas aprobadas, mismas que eran corregidas para mejorar los mecanismos de competencia entre las fuerzas políticas, concretizados en su representación parlamentaria.

TABLA 14  
 REGLAMENTACIONES ELECTORALES PROMULGADAS (1933-1996)

Administración gubernamental	Año	Enmienda constitucional	Nuevo Código Electoral	Enmienda Código Electoral
Abelardo Rodríguez	1933	X	-	-
Lázaro Cárdenas	1934	-	-	-
Manuel Ávila Camacho	1942	X	-	X
Manuel Ávila Camacho	1943	-	-	X
Miguel Alemán Valdés	1946	-	X	-
Miguel Alemán Valdés	1949	-	-	X
Miguel Alemán Valdés	1951	-	X	-
Adolfo Ruiz Cortines	1953	X	-	-
Adolfo Ruiz Cortines	1954	-	-	X
Adolfo López Mateos	1960	-	-	-
Adolfo López Mateos	1963	X	-	X
Gustavo Díaz Ordaz	1970	X	-	X
Luis Echeverría Álvarez	1972	X	-	-
Luis Echeverría Álvarez	1973	X	X	-
Luis Echeverría Álvarez	1974	X	-	-
José López Portillo	1977	X	X	-
Miguel de la Madrid	1982	-	-	X
Miguel de la Madrid	1986	X	-	-
Miguel de la Madrid	1987	-	X	-
Carlos Salinas de Gortari	1988	-	-	X
Carlos Salinas de Gortari	1990	X	X	-
Carlos Salinas de Gortari	1993	X	-	X
Carlos Salinas de Gortari	1994	X	-	X
Ernesto Zedillo Ponce de León	1996	X	-	X

Fuente: Molinar (1998: 45).

En conclusión, a diferencia de los regímenes autoritarios de Latinoamérica, el de México fue edificado a partir del legado revolucionario, que fue demarcado con ideas constitucionalistas, bajo la supremacía de élites civiles por sobre las militares, estas últimas, disminuidas en su rol político en la medida que fue combatido el caudillismo y se impusieron criterios de no reelección en el ámbito presidencial y legislativo. El camino de preservarse en el poder que siguieron los regímenes latinoamericanos, tampoco es equiparable al caso mexicano. Mientras en la región fueron los militares la misma élite que mantuvo un gobierno autoritario, en México la circulación de las élites fue el mecanismo de su preservación, una élite condicionada a ser parte de la “familia revolucionaria”, esto es, se cedía el poder a otros líderes pero siempre fue el mismo núcleo quien monopolizaba los cargos públicos.

Es por ello que se facilitó la institucionalización del partido oficial en el primer tercio del siglo xx, alimentando un presidencialismo exacerbado que provocó considerables contradicciones en el régimen autoritario, eliminando los pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, además de regular a sus propias necesidades, el crecimiento de partidos alternos que compitieran en la arena electoral. Su resistencia por acelerar un proceso democrático en el país, demostró que se optó más bien por la estrategia del cambio gradual y adaptación a las condiciones modernas en donde la oposición organizada fue controlada bajo la égida vertical y excluyente.

La evolución del crecimiento de la oposición parlamentaria tiene su explicación en el acatamiento de los actores políticos a las reglas del juego, mismas que fueron modificándose paulatinamente a través de las reformas electorales. Las reformas de 1963, 1973 y 1977 legitimaron la presencia de la oposición en la arena parlamentaria, desplazando el principio de mayoría relativa como única fórmula de representación, para abrir el proceso a elección de diputados a través de mayoría relativa y de representación proporcional; la de 1986 modificada en 1987, mejora las normativas para establecer el sistema mixto de representación parlamentaria ampliando el número de escaños.

La tabla 15 concentra la evolución de las reformas electorales descritas hasta aquí (1933-1986). En dicha tabla se sintetizan los principales cambios y efectos que tuvieron lugar en el crecimiento de los partidos de oposición, como resultado de la aplicación de dichas reformas. Como puede observarse, el sistema hegemónico que predominó y definió la reforma de 1933, tenía control absoluto de la competencia electoral, y a partir de las necesidades de legitimarse como partido en el poder, fue que vio la necesidad de transitar a una apertura de pluralidad en donde los partidos de oposición fueron encontrando un espacio de participación y competencia en el escenario político.

Diversos autores (Middlebrook, 1994: 216; Loaeza, 2000b; y Crespo, 1999: 75) ubican el punto de partida de la liberalización del régimen hacia una transición democrática con la reforma de 1977 por el nivel de profundidad en los cambios que se dieron y porque fue el cimiento para contar con fuerzas políticas de oposición estables en el país. Así, tanto la ola democrática que se sucede desde los años setenta, originada por la protesta ciudadana, como las presiones de la oposición, se convirtieron en factores coyunturales que confluyeron en un escenario en el que se hizo inminente el cambio político. Es significativo en este tenor, el rol que jugaron las

TABLA 15  
CAMBIOS MEDIANTE LAS REFORMAS ELECTORALES  
EN EL SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO (1933-1986)

Fórmula escaños	Contenido	Resultados
Reforma 1933 Nominación individual por cúpulas de partidos regionales	-Disolución de partidos regionales -Prohibición de la reelección consecutiva de los miembros del Congreso	-Carreras políticas controladas por cúpulas del partido gobernante -Organización electoral centralizada por el gobierno -Contracción de un incipiente sistema de partidos competitivo
Reforma 1946 Mayoría simple en distritos uninominales (tantos distritos como diputados, distribuidos en los estados)	-Creación de registro oficial a los partidos -Pertenencia a un partido para aspirar a cargos de elección -Partidos sustentados en principios y estatutos básicos -Creación de los partidos de oposición para legitimar al régimen	-Gobernación asume a discreción, autorizar o anular registro de partidos -Surgen organizaciones más estructuradas y controladas por el gobierno -Candidatos a cargos populares sólo con programa político y con pertenencia a un partido con registro -El PAN, primera fuerza de oposición independiente del partido oficial
Reforma 1963 Mayoría relativa y representación proporcional	-Creación de "diputado de partido" Por cada 25 por ciento del voto nacional obtenido, la oposición ganaba cinco escaños. Un diputado más por cada punto porcentual adicional hasta obtener un máximo de 20 escaños	-Creación de un sistema de partidos más competitivo -Mayor representación de los partidos de oposición en el Congreso
Reforma 1973 Mayoría relativa y representación proporcional	-Flexibilización de criterios para obtención de escaños (1.5 por ciento del voto nacional para 25 escaños)	-Sobrerrepresentación del PRI y subrepresentación del PAN -Sobrerrepresentación de otros partidos que sin cumplir requisitos electorales se les concedieron diputados de partido -El PRI conservó mayoría absoluta de escaños
Reforma 1977 300 escaños de mayoría relativa y 100 de representación proporcional	-Flexibilización de requisitos para partidos que estaban fuera del escenario electoral -Se mantiene el 1.5 por ciento del voto nacional pero los partidos debían participar en tres elecciones sucesivas para conservar el registro	-Reforma de mayores alcances para el crecimiento de la oposición -Financiamiento público a los partidos -Legitimó a la oposición de izquierda otorgándole registro definitivo -Se complementó el espectro ideológico de izquierda, centro y derecha -El PAN, segunda fuerza electoral, primera opositora en el Congreso -Elecciones controladas por la Comisión Federal Electoral (CFE).
Reforma 1986 300 escaños de mayoría relativa y 200 de representación proporcional	-Creación de "cláusula de gobernabilidad" para aplicar si ningún partido obtuviera mayoría absoluta en el Congreso -Se asignaría al partido mayor los escaños necesarios de RP para alcanzar la mayoría absoluta	-Oposición representada en la CFE. -Reforzamiento del partido gobernante y limitación de competencia y apertura democrática

Fuente: Elaboración propia.

élites de gobierno, fundamentalmente la institución presidencial, para impulsar la pluralidad y democracia en México, aunque éstos, fueron factores necesarios para reproducir la propia hegemonía del partido gobernante.<sup>115</sup>

Finalmente, con la elección intermedia de 1985, se llegó a un nivel en el que concurrieron el mayor número de partidos minoritarios. Cualitativamente se contaba ya con un espectro ideológico definido en izquierda, derecha y centro (véase esquema 3), condición de una apertura democrática, aunque seguía manteniéndose la debilidad de estos partidos al no lograr escaños de mayoría relativa, situación que se alcanzaría sólo hasta 1988. El esquema de referencia concentra la evolución histórica de los partidos de oposición que de una u otra forma han sido el antecedente del actual sistema de partidos en México.

El Partido Comunista Mexicano, el más antiguo creado desde los años veinte, fue precursor de otros partidos de izquierda hasta conformarse el PRD, único partido de esta orientación ideológica que prevalece en el sistema político. El PAN, que de origen se definió en la línea de derecha es el más antiguo opositor y más estable que tuvo el partido gobernante. El PNR-PMT-PRI en su calidad de partido hegemónico encontró como mecanismo de cooptación, definirse con una ideología centrista en la que podía coincidir la diversidad de intereses político-sociales.

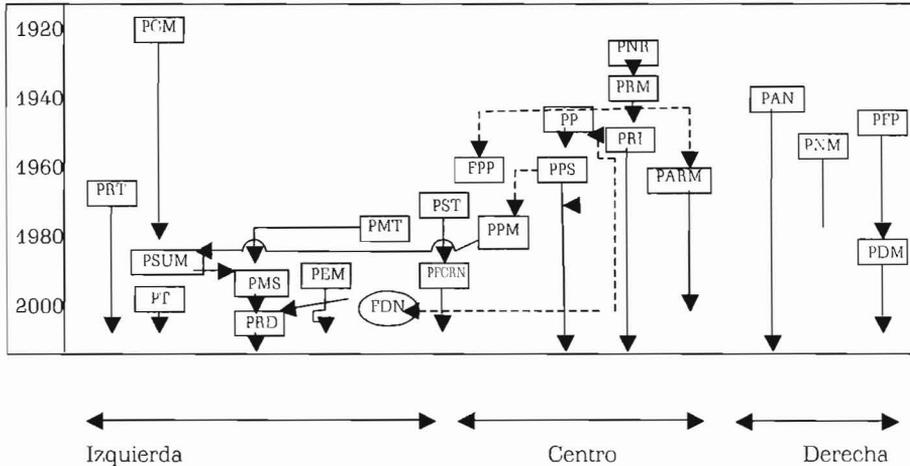
Durante siete décadas fueron estas las pautas hasta ver desarticulando el andamiaje institucional –hábalese del partido hegemónico y de la propia institución presidencial–, que en un ambiente de pluralidad fue reduciéndose su potencial capacidad de control político hasta presenciar la propia desactivación de la hegemonía del partido, y más tarde la alternancia en el poder (año 2000) ante la ya insostenible impunidad del autoritarismo, que desvirtuó prácticamente todas las instituciones empezando por los partidos políticos y el Congreso federal.

En el siguiente apartado se analiza este proceso de declinación priista, sosteniendo que la pluralidad en la Cámara de Diputados se da sólo hasta 1988 cuando confluyen fuerzas de arraigo social y real representación ciudadana.

<sup>115</sup>El autoritarismo mexicano, producto de la concentración del poder, así como del control de la participación política pudo legitimarse porque se dotó de una autonomía consistente en "la capacidad potencial del Estado para mantenerse separado de los distintos grupos sociales y situarse por encima de clases y partidarismos políticos". Autonomía para mantener márgenes de acción que permitieran al Estado, analizar los distintos intereses a los que en un momento dado podría favorecer. Tal autonomía fue el fundamento del bonapartismo del Estado, esto es, apropiarse iniciativas de cambio político y económico (Loaeza, 1994: 28).

### ESQUEMA 3

## EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, MÉXICO, 1920-1992



- Partidos políticos
- Coalición de partidos independientes
- ▶ Partidos que se formaron o fusionaron
- - -▶ Partidos que se desintegraron o se fusionaron con otros

Fuente: Actualización propia basada en Craig y Cornelius (1995: 256).

### LA OPOSICIÓN INSTITUCIONALIZADA

La evolución de los partidos que va de su casi nulo desempeño al crear la figura de partido, hasta alcanzar un papel protagónico en la vida política del país a finales de los años ochenta, es lo que se vislumbra como un *sistema de partidos institucionalizado*, definido en términos de Mainwaring y Scully (1997: 91), como: a) la estabilidad en la competencia entre partidos; b) con raíces más o menos estables en la sociedad; c) la aceptación de los partidos y de las elecciones como instituciones legítimas que deciden quién gobierna; y d) la existencia de organizaciones de partidos que funcionan sobre la base de reglas y estructuras razonablemente estables.

Estas condiciones expuestas por los autores de referencia, se dieron en México sólo cuando el régimen logró combinar dos aspectos que a sim-

ple vista parecen antagónicos y que sin embargo fueron el motor del control político en el país: 1. el contubernio entre la institución presidencial y el partido oficial garantizaron sistemáticamente el triunfo electoral, primero de la “familia revolucionaria”, después, de la tecnocracia gobernante; 2. al mismo tiempo, dosificaron el crecimiento de la oposición para “competir ganando”, es decir, tenían asegurado el triunfo electoral en elecciones fabricadas y controladas con recursos de los órganos del gobierno, por tanto, era inminente la necesidad de partidos alternos que demostraran la existencia de opciones diversas para que el PRI ganara legítimamente.

En estos términos se fue configurando el sistema de partidos<sup>116</sup> en México, con la emergencia de nuevas agrupaciones políticas y el fortalecimiento de otras. Unas débiles, volátiles<sup>117</sup> y otras de mayores raíces que persistieron como potencial electoral para garantizar la estabilidad política en el país mediante la certidumbre de que los actores acatarían el proceso electoral como la única vía para la disolución de los conflictos. Sin embargo, el diseño constante de reglas institucionales si bien ha contribuido a dotarles de un grado de institucionalización –léase eficacia política–, también fue vehículo de desintegración o disolución de los partidos más fracturados y carentes de una estructura organizativa sólida. Igualmente lo ha sido de la persistencia en limitaciones de sus funciones ante una crisis de partidos que ha hecho evidentes inconsistencias entre las funciones que teóricamente se espera éstos desempeñen, y las que en la práctica pueden realizar por las propias características de los ordenamientos institucionales en los que actúan (Cansino, 1995).

En efecto, su desempeño está limitado en términos estructurales al desarrollar sus funciones en un sistema presidencialista que ha mantenido una centralización del poder político en la figura presidencial sin poder influir éstos, en la toma de decisiones, de ahí la constante necesidad de renovar los ordenamientos institucionales que otorguen credibilidad en las elecciones, mayor equidad en los recursos para garantizar la confiabilidad en los comicios, socavando con ello las prácticas tradicionales que han nutrido al autoritarismo mexicano.

<sup>116</sup>Un *sistema de partidos*, es definido por Mainwaring y Scully (1997: 92) como conjunto de interacciones normadas en la competencia entre partidos, esto es, que se observan reglas y regularidades en el cómo competir, aun si son cuestionadas y sometidas a cambios. Un sistema de partidos que implica continuidad de éstos y que le distingue de otros por el grado de institucionalización que alcancen.

<sup>117</sup>Los partidos débiles son actores importantes también porque dan forma a la naturaleza de la competencia política y proveen símbolos que orientan al electorado y a las élites políticas (Mainwaring y Scully, 1997: 92).

En términos de O'Donnell y Schmitter (1988: 20), lo característico de las transiciones es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos o de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores. Es en ese sentido que el rol asumido por los partidos de oposición en el proceso de cambio democrático ha sido decisivo.

Las propuestas de los partidos fueron incorporadas a las reformas electorales de 1989-1990, 1993, 1994 y 1996; en donde, con frecuencia se contraponen a los intereses del partido hegemónico, de hecho, las frecuentes enmiendas electorales que se han dado desde la institucionalización del partido oficial, son reflejo del disenso de la oposición respecto a una direccionalidad unilateral en el sistema político y son también un producto de la presión ejercida por los partidos de oposición para incorporar medidas de apertura democrática que hicieran más plural y competitivo el sistema de partidos.

Un factor que fue decisivo para plantear nuevos cambios en los ordenamientos electorales y que llevó a crear reformas electorales casi en cada periodo presidencial, fue el cisma que ocasionaron los comicios de 1988 para renovar el mandato presidencial y el Congreso. Fue el punto de partida que derivaría en un presidencialismo acotado en México, explicado por tres razones: "por los cambios en el sistema de partidos; por la creciente competitividad del mercado electoral y por la consecuente pérdida de la hegemonía parlamentaria del PRI" (Lujambio, 2000: 5). Fue el punto de partida en una nueva era del sistema político mexicano y el principio del fin de la hegemonía de un partido que siempre se sostuvo bajo la tutela estatal. Fue igualmente, el comienzo de un sistema pluripartidista que abrió posibilidades reales para fortalecer el proceso democrático en el país.

En 1988, ocho partidos compitieron en la arena legislativa. Seis superaron el umbral del 1.5 por ciento: PRI, PAN, PFCRN, PPS, PARM, y PMS, dentro de los cuales, cuatro fueron los minoritarios (PFCRN, PPS, PARM y PMS) que concurrieron a las elecciones conformando la coalición del Frente Democrático Nacional (FDN), bajo el liderazgo de dos prominentes priístas que en absoluto desacuerdo con el manejo de la política económica de Miguel de la Madrid calificada como "desviación del PRI de los principios auténticamente revolucionarios" (Lujambio, 1995), intentaron incidir en el partido como corriente democrática, y sin logro alguno, renunciaron al PRI consti-

tuyendo más tarde el FDN (antecedente del PRD).<sup>148</sup> La pronta alianza que lograron con dichos partidos fue debido a que para éstos, resultaba una coyuntura favorable porque al no cumplir con el umbral exigido en el reglamento electoral, terminarían desapareciendo.

El FDN, una coalición de izquierda que aglutinó partidos débiles en términos de votación nacional y sin tradición parlamentaria, en 1988 se convirtió en una alternativa fuerte para aspirar al poder presidencial.

Transformó el sentido de la competencia partidista, modificó las estrategias de los partidos ya existentes –el PRI y el PAN–, y anuló organizaciones que habían sobrevivido gracias al apoyo oficial –el PPS y el PARM–, pero que no resistieron la presión de la competencia electoral [Loeza, 2000b: 253].

Un factor que desalentaba el estudio del Congreso mexicano fue que durante siete décadas el partido oficial controló la mayoría absoluta tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. De 1964 a 1985 la distribución de los escaños versó en el 70 por ciento en manos de dicho partido. La tendencia se revirtió sólo hasta 1988 cuando en el escenario político cobró vitalidad la oposición concentrada en el PAN y el FDN. Después de la elección, tres organizaciones se disolvieron y sólo el PMS apoyó el proyecto de un nuevo partido con la fundación del Partido de la Revolución Democrática (PRD)<sup>149</sup> en 1989.

En este proceso, se observa (véase tabla 16) que el PRI casi pierde la mayoría absoluta pues alcanzó 260 escaños (52 por ciento), el FDN desplazó al PAN como primera fuerza de oposición<sup>120</sup> al obtener 139 escaños (27.8 por ciento) frente al PAN que ganó 101 escaños (20.2 por ciento).

<sup>148</sup>En las elecciones presidenciales de 1940, 1946 y 1952, al PRI se le presentaron claros desafíos electorales en candidatos que habían salido de sus filas. Aprendió la lección, y desde 1952 logró evitar escisiones que se convirtieran en candidaturas opositoras (Reynoso, 1999: 99), sin embargo, el PRD resultó ser otro desafío similar a éstos ya mencionados. Se constituyó como opositor, con liderazgos provenientes del PRI, que sí lograron desafiar a su partido desde 1987, cuando anunciaron su salida de dicho partido. En este sentido, empezaron a verse escisiones históricas “rompiendo la regla de oro de la unidad priísta” (Reynoso, 1999: 100) que derivaron en el declive del partido hegemónico.

<sup>149</sup>El FDN hereda el registro del Partido Mexicano Socialista (PMS), que sólo había participado previamente, en una elección; y que a su vez, tomó su registro del Partido Socialista Unificado de México (PSUM), antecedente del Partido Comunista (PC), creado en 1919 y con registro legal desde 1977 (Reynoso, 1999: 100).

<sup>120</sup>El PAN ocupó por más de 30 años el estatus de primera fuerza opositora en México y el desplazamiento de esta posición por una agrupación recientemente constituida, obligó al PAN a redefinir sus estrategias políticas frente al gobierno. A partir de este momento político se acentuó su orientación a la lucha por el poder presidencial asumiendo una línea de mayor cooperación con las políticas del gobierno.

TABLA 16

## DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Partidos	1988		Escalaños	Total	
	MR	RP			%
Subtotales	300	200	500	100	
PRI	233	27	260	52.0	
FDN*	29	111	139	27.8	
PAN	38	62	101	20.2	

\* Coalición constituida por el PFCRN, PPS y PARM, la cual a partir de 1989 adopta su actual denominación: Partido de la Revolución Democrática.

Fuente: Elaboración propia con datos de <<http://www.cddhcu.gob.mx>>

Es decir, en 1988 comenzó una nueva etapa en el sistema de partidos en México en tanto que por primera vez la oposición parlamentaria de izquierda y derecha, adquirió vitalidad por la posición que logró en el espectro político. Esta clara definición de correlación de fuerzas modificó sustancialmente el estatus de cada actor en la arena política. El PRI dejó de controlar el 70 por ciento de escaños como tradicionalmente había sido, de apenas una elección (1985) a otra (1988), perdiendo 29 escaños frente a 60 más que logró el PAN.

Al contar el PRI con el 52 por ciento de escaños en la Cámara de Diputados, le significó el fin de su historia como partido hegemónico. Perdió el control de las dos terceras partes de la cámara, sin embargo siguió manteniendo la mayoría absoluta tanto en ésta como en la de Senadores, suficiente para no darse aún el gobierno sin mayorías que ha sido la norma en las relaciones Ejecutivo-Legislativo en diversos países de América Latina y que más tarde, en 1997 y en 2000, se produciría en México.

Asimismo, se vio impedido para reformar la Constitución con el solo voto priísta, obligándose por primera vez, a constituir coaliciones con la oposición en términos de negociación y acuerdos para lograr la aprobación de las iniciativas de ley. En esos términos se trata de una práctica política necesaria entre los grupos parlamentarios y de éstos para con el Ejecutivo, lo que se traduce en un rol más relevante de las fuerzas políticas de oposición.

Diversos autores han coincidido en que 1988 fue clave para la transición democrática en México,<sup>121</sup> dado que las prerrogativas metaconstitucio-

<sup>121</sup> Lujambio señala que a partir de 1988 la transición democrática empieza a acotar los enormes poderes del Presidente mexicano (2000: 3).

nales se han venido minando desde que se dio una mayor competencia electoral, y por tanto se redujo el potencial del presidencialismo excesivo que pervivió en México durante la hegemonía priísta.

La recuperación del PRI en 1991 y en 1994 volvió a alertar a la oposición para redefinir sus estrategias políticas. Particularmente en 1991 cuando llegó el PRI a controlar 321 escaños (64.2 por ciento), cuando a diferencia de 1994, fue obtenido ese récord del PRI porque se le aplicó la cláusula de gobernabilidad, llegando al tope de 300 escaños (60 por ciento), esto le representó holgura para la aprobación de las iniciativas presidenciales.

La tabla 17 muestra el peso que desde 1988 tuvo la oposición en su conjunto. Salvo las elecciones 1991 y 1994, en 1988 estuvo muy cercana a mitad y mitad de escaños con el PRI, mientras que en 1997 fue notable el nuevo rol que habría de asumir cada partido: el PRI al perder la mayoría absoluta y obtener sólo el 47.8 por ciento de escaños, estuvo obligado a buscar acercamientos con los partidos de oposición.

Este nuevo panorama político no sólo implicó que la oposición hubiera alcanzado una inusitada presencia política en el sistema de partidos, sino que fue factor para limitar el presidencialismo exacerbado que había predominado en los gobiernos unificados. Significa que la correlación de fuerzas políticas incidió para crear contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y que Presidente y partidos fueron a partir de entonces, actores protagónicos en el escenario de la negociación, la cual cobraba mayor sentido como prerrequisito para lograr compromisos que permitían poner en marcha las políticas gubernamentales.

Tabla 17  
CORRELACIÓN DE FUERZAS POLÍTICAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
(1988-1997)\*

Elección Año	Partidos de oposición			Partido en el gobierno		
	Votos (%)	Escaños	Escaños (%)	Votos (%)	Escaños	Escaños (%)
1988	48.73	240	48.0	51.27	260	52.0
1991	35.75	179	35.8	64.20	321	64.2
1994	47.43	200	40.0	52.57	300	60.0
1997	61.00	261	52.2	39.00	239	47.8

\* Datos al momento de instalar las legislaturas.

Fuente: Elaboración propia. Datos de Lujambio (1996) y Cámara de Diputados  
<<http://www.cddhcu.gob.mx>>

La reforma electoral de 1989-1990 concretizó la demanda que constantemente habían hecho los partidos opositores de impedir que el gobierno mantuviera la organización de los procesos electorales a través de la Comisión Federal Electoral. Se creó el Instituto Federal Electoral como órgano imparcial, que tendría a su cargo los procesos electorales para evitar la manipulación fraudulenta del proceso. Una razón que llevó a acelerar nuevos cambios electorales en el país, fueron los comicios presidenciales de 1988, los más cuestionados por falta de credibilidad en los resultados, que dieron el triunfo a Salinas de Gortari, que por demás, oficialmente se le reconocieron el 48.7 por ciento de votos, la cifra más baja que tuvo el PRI en toda su trayectoria en el poder (véase tabla 18). Los datos muestran que si bien ganó el PRI en las elecciones presidenciales, su porcentaje de voto fue disminuyendo dejando para sus buenos tiempos históricos, aquellos triunfos que se registraban de entre un 80 y 90 por ciento.

TABLA 18  
ELECCIONES PRESIDENCIALES, 1976-2000  
(Porcentaje de votos)

Año/candidato/partido	Votos	Porcentaje
1988		
Carlos Salinas de Gortari (PRI)	9'687,926	48.7
Cuauhtémoc Cárdenas (PUN)	5'929,585	29.9
Manuel Clouthier (PAN)	3'208,584	16.2
1994		
Ernesto Zedillo (PRI)	17'333,975	50.2
Diego Fernández de Cevallos (PAN)	9'224,574	26.9
Cuauhtémoc Cárdenas (PRD)	5'904,422	17.1
2000		
Vicente Fox (Alianza por el Cambio)*	15'988,740	42.5
Francisco Labastida (PRI)	13'576,385	36.1
Cuauhtémoc Cárdenas (Alianza por México)**	6'259,048	16.6
Gilberto Rincón Gallardo (PDS)	592,075	1.5
Manuel Camacho Solís (PCD)	208,261	0.5
Porfirio Muñoz Ledo (PARM)	157,119	0.4

\* Alianza para el Cambio, conformada por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

\*\* Alianza por México, conformada por: Partido de la Revolución Democrática (PRD); Partido de los Trabajadores (PT); Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional (COPPN); Partido (PAS) y Partido (PSN).

Fuente: Escobedo (2000: 72-73) y para 2000: Aguayo (2000: 251).

Lo que se intentó evitar con la reforma de 1989-1990, fue repetir en subsecuentes elecciones, esa situación crítica de desconfianza y falta de credibilidad electoral que derivaba en conflictos poselectorales. El PRD adoptó una estrategia beligerante durante todo el sexenio. Las posibles negociaciones de este partido con el Ejecutivo se vieron obstaculizadas dada su confrontación porque, en la perspectiva perredista, Salinas arrebató la Presidencia a su líder Cuauhtémoc Cárdenas. Su reclamo fue el respeto de los resultados electorales, que dieron amplio respaldo social a su candidato. De ahí la actitud permanente de protesta que tuvo el PRD y que también se explica por la turbulencia con la que se manejaron los resultados de las elecciones, al conjugarse anomalías en el conteo de la votación<sup>122</sup> y los efectos que ello generó al grado de poner en riesgo la transmisión del poder presidencial. El PRD exhibió el carácter autoritario y antidemocrático del régimen y del PRI.<sup>123</sup>

El Ejecutivo encontró al PAN como su único aliado para despejar la agenda política. En efecto, dicho partido que asumió una estrategia beligerante durante la campaña electoral, calibró su peso político y evaluó que le redituaria más la cooperación con el Presidente, por lo que, condicionó a éste, su apoyo a cambio de que el gobierno reconociera al PAN sus triunfos electorales, pactando el compromiso de impulsar una nueva reforma electoral que garantizara mayor credibilidad en los procesos electorales. De ahí, que la política panista fuera asumir una actitud negociadora cooperando con el presidente Salinas, mediante la práctica de *concertación*,<sup>124</sup> que implicó un intercambio político de beneficios.

Al jefe del Ejecutivo y en consecuencia al PRI, les era indispensable el respaldo panista para reformar la Constitución, pues con 260 curules equivalentes al 52 por ciento no alcanzó en la Cámara de Diputados, la mayoría calificada necesaria (dos terceras partes de votación) para este fin. Fue así

<sup>122</sup> Los resultados electorales fueron muy polémicos porque se argumentó que el retraso para conocer los datos definitivos se debió a un fallo del sistema, lo que los medios de comunicación irónicamente manejaron como la "caída del sistema". La Cámara de Diputados (controlada por el PRI) evitó exponer las boletas electorales para un nuevo conteo como era la demanda del FDN (PRD desde 1989), lo que le dio pie para argumentar el despojo de votos a su candidato y por tanto, fraude electoral.

<sup>123</sup> En 1988, el FDN, fue capaz de desplazar como segunda fuerza opositora al PAN, con larga trayectoria y arraigo en ciertas regiones del país. Al cambiar de posición el PAN, buscó nuevas estrategias, configurándose como un partido de protesta y sin embargo, los arreglos con el gobierno (concertaciones), se convirtieron en un arma política del FDN (PRD desde 1989) durante todo el sexenio de Salinas de Gortari para protestar contra los triunfos electorales "ilegítimos" que iba adquiriendo el PAN a nivel estatal y municipal.

<sup>124</sup> El término *concertación* surgió como una expresión de reclamo a los acuerdos ilícitos, negociaciones ilegítimas que establecieron el Partido Acción Nacional y la institución presidencial.

como el PAN ofreció su respaldo para otorgar legitimidad a las elecciones de 1988 más criticadas por fraudulentas, y a cambio obtuvo su primer triunfo en el Poder Ejecutivo a nivel estatal. Obtuvo además el compromiso de llevar adelante la reforma electoral para corregir estas anomalías y hacer más competitivas las elecciones. La aplicación de la reglamentación electoral de 1989-1990 llevó a una situación inédita en el país: se reconocía el triunfo a nivel estatal del PAN. Fue el principio para ganar posteriormente otras gubernaturas, como fueron Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León.<sup>125</sup>

Con esa reforma electoral se mantuvo la integración mixta de la Cámara de Diputados, pero se incluyó una “cláusula de gobernabilidad” consistente en prever situaciones en que no se lograra la mayoría absoluta de algún partido a la hora de distribuir los escaños. Dicha cláusula consistió en que aquel partido que obtuviera la mayoría relativa y un mínimo de 35 por ciento de los votos, se le asignaría automáticamente, el 50 por ciento más uno de los escaños; y por cada punto porcentual más obtenido y superior al 35 por ciento, tendría derecho a dos escaños más.

A diferencia de los ordenamientos electorales anteriores, la participación de los partidos de oposición en su diseño a partir de la reforma de 1989-1990 se vuelve cada vez más intensa. Sus propuestas son incorporadas porque de ellos mismos depende la aprobación de los cambios a efectuar. Los partidos PAN y PRD como fuerzas de oposición mayoritarias, coincidieron en que el principal factor a resolver debía ser la credibilidad en los resultados electorales, por lo que una prioridad fue la vigilancia de los comicios para evitar el tradicional fraude electoral.

La renovación del Congreso en 1991 fue exitosa al recuperar el PRI una posición favorable con los escaños obtenidos, dominó la mayoría absoluta con un amplio margen (64.2 por ciento), retrocediendo la oposición en los avances logrados en 1988. La posición del PRI fue lograda en gran parte por el impacto que provocó en la sociedad el Programa Nacional de Solidaridad instrumentado como la principal política social, la cual tuvo una amplia recepción de la ciudadanía. Asimismo, mientras el gobierno a través de la Comisión Federal Electoral mantuvo bajo su control la organización de los procesos electorales, se careció de credibilidad en los resultados. El énfasis de la oposición en este punto, fue prioritario como tema de agenda nacional, demandando limpieza electoral, por lo que resultaba necesaria una nueva reforma electoral.

<sup>125</sup> Anteriormente, en 1984, el PAN ya controlaba 32 municipios (Loeza, 2000a: 17).

La reforma electoral de 1993, contiene medidas para ampliar la representación de los partidos minoritarios en el Senado. En la Cámara de Diputados, se amplió el periodo de sesiones ordinarias en el Congreso, de cuatro a cinco meses, flexibilidad para el Legislativo, quien dispuso desde entonces, de un lapso mayor para el trabajo legislativo.<sup>126</sup> Se suprimió también el principio de autocalificación del Poder Legislativo y los colegios electorales. Esta ley también reglamentó las modalidades de financiamiento.

La reforma de 1994 sumó a los diputados obtenidos por mayoría, la proporción de diputados de circunscripción correspondiente a los votos de cada partido. No se otorgó la mayoría absoluta al partido que obtuviera más escaños por mayoría y 35 por ciento. En esta reforma se benefició nuevamente el PRI porque a los escaños que obtuvo cada partido por mayoría se le sumó la parte proporcional de 200 que le correspondía por los votos de partido. Así, por presiones de los partidos de oposición en la reforma electoral de 1994, se anuló la cláusula de gobernabilidad y se determinó que el máximo que podía obtener un partido era de 315 escaños. Es decir, los partidos que obtuvieran más del 60 por ciento de la votación nacional, tendrían derecho a que se les asignaran hasta 315 diputados; mientras que ningún partido que hubiera obtenido 60 por ciento o menos de la votación nacional, podría contar con más de 300 escaños en total.

Las primeras elecciones más confiables que México ha tenido fueron las de 1994 en las que resultó electo Ernesto Zedillo para ocupar la Presidencia de la República. Lo realmente novedoso fue que, no obstante apenas alcanzar un porcentaje de votación de poco más del 50 por ciento, el PRI mantuvo la mayoría absoluta tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Entre 1994 y 1997, el PRI perdió 12.6 por ciento de los votos, mientras que el PRD avanzó 9 por ciento. El PAN, tercera fuerza política en ese lapso, no creció, pero sus conquistas fueron las gubernaturas de Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y Aguascalientes, retuvo Baja California que ganó desde 1989. La ley de 1994 otorgó al Instituto Federal Electoral, mayor autonomía en la organización de los comicios al establecer que los consejeros ciudadanos fueran mayoría en el órgano de gobierno.

<sup>126</sup> A partir de 1993, los periodos ordinarios en el Congreso son del 1o. de septiembre al 15 de diciembre. Excepción única es el año de toma de poder presidencial, cuando el periodo ordinario finaliza no el 15 sino el 31 de diciembre debido a que la agenda legislativa se amplía tomando como punto extraordinario, la calificación de las elecciones presidenciales. La siguiente fecha de periodos ordinarios es del 15 de marzo al 30 de abril.

Respecto a los resultados electorales de 1994, por primera vez en la historia del país, hubo una amplia concurrencia electoral: 77.8 por ciento de ciudadanos empadronados votaron. La tabla 19 indica que el PRI obtuvo el 52.6 por ciento, el PAN 26.9 y el PRD 17.5 por ciento de votación efectiva a nivel nacional. Como resultado de las distintas reformas electorales, el PAN evolucionó con relación a 1988, aumentando su cuota de escaños de 20.2 a 23.8 por ciento, mientras que el PRD disminuyó su posición de contar en ese año con 27.8 a pasar en 1994 a 14.2 por ciento, un descenso en la arena electoral que respondió a su dificultad para contrarrestar el avance panista en el territorio nacional dada su limitación para constituirse como una opción real de alternancia en el poder así como por las consecuencias que le trajo su política de protesta desde su origen.<sup>127</sup>

TABLA 19  
VOTOS Y ESCAÑOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (1988-1997)

Año	Partidos	Votación efectiva (%)	Escaños (MR)	Escaños (RP)	Total de escaños	Total de escaños (%)
1988	PRI	51.3	234	26	260	52.0
	FDN	30.5	28	111	139	27.8
	PAN	18.3	38	63	101	20.2
1991	PRI	64.2	290	31	320	64.2
	PRD	8.6	0	40	41	8.0
	PAN	18.5	10	80	89	18.0
	PPS	1.9	0	12	12	2.4
	PFCRN	4.6	0	23	23	4.6
	PARM	2.2	0	14	15	2.8
1994	PRI	52.6	277	23	300	60.0
	PRD	17.5	5	66	71	14.2
	PAN	26.9	18	101	119	23.8
	PT	3.0	0	10	10	2.0
1997	PRI	39.9	165	74	239	47.8
	PRD	26.3	70	55	125	25.0
	PAN	27.2	64	57	121	24.2
	PVEM	3.9	0	8	8	1.6
	PT	2.6	1	6	7	1.4

Fuente: Elaborada con datos de Lujambio (1996), Berrueto (1997), y Aguayo (2000).

<sup>127</sup>La opinión de Héberto Castillo, un líder prominente del PRD es significativa para explicar estas limitadas capacidades perredistas: "El PRD puede ser una verdadera opción de gobierno sólo cuando la ciudadanía lo vea como tal. Mientras nos empeñamos en participar en elecciones con leyes hechas por nuestros adversarios, en las que no participamos, ni tampoco aprobamos, lo único que podremos hacer es movilizar al pueblo en la protesta contra el fraude y contribuir más a que el pueblo nos identifique, en el mejor de los casos, como un partido defraudado, engañado, burlado por el gobierno" (Vivero, 2001: 455). *Cursivas de la autora.*

Al observar la tabla 19, resalta la evolución ascendente de escaños controlados por la oposición (PAN y PRD), convirtiéndose así, en fuerzas políticas potenciales para definir la agenda política. Un rol que se había quedado en el letargo político, toda vez que era prácticamente, exclusivo por el Ejecutivo. Estos cambios, producto en gran parte, de las reformas electorales que se han descrito a lo largo de este capítulo, fueron relevantes porque además del crecimiento de la oposición, se dio lugar a una interacción más equilibrada entre las ramas de gobierno, garantizando condiciones para incentivar un funcionamiento institucional más acorde con los procesos democráticos.

Las elecciones de 1997 a su vez, acentuaron estos cambios significativos y orientados en el mismo ángulo democrático. Dieron una composición en escaños más favorable a los partidos de oposición, hecho inusitado que llevó a iniciar una nueva era política en el país, en la que las pautas de comportamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo fueron signadas a partir de la definición en México de un sistema sin mayorías parlamentarias. Estos procesos políticos son relevantes porque por vez primera el PRI no tuvo el control del quehacer parlamentario, y también vez primera, los partidos de oposición se enfrentaron a una estructura política en la que ellos resultaban parte fundamental. De ahí el interés de dar cuenta en las siguientes páginas del comportamiento político interinstitucional de estos actores, enfatizando en explicar su desempeño en la elaboración de las políticas públicas.

Por último, la reforma electoral de 1996, frente a las constantes presiones de los dos partidos opositores, se logró otorgar al Instituto Federal Electoral, total independencia respecto al gobierno, dejando exclusivamente en manos de los ciudadanos, los futuros resultados electorales.<sup>128</sup> La tabla 20 refleja que de 1988 a 1996, cada reforma fue dando mayor credibilidad a los procesos electorales y si bien, la de 1996 ha sido la última hasta enero de 2004, no es porque satisfaga plenamente la organización y procesos electorales, sino más bien, su mayor atributo consiste en que se trata de “un avance en el proceso de construcción institucional que se estaba viviendo en el país” (Hernández Norzagaray, 2003: 20) en ese momento.

Los efectos de aplicar las medidas contenidas en la reforma de 1996 fueron reflejados en la competencia libre entre partidos en las elecciones de 1997, donde la ciudadanía dividió su voto entre las tres principales fuer-

<sup>128</sup>Fundamental en la reforma de 1996, fue la necesidad de contar con imparcialidad en las decisiones del IFE a fin de que no incidiera el Ejecutivo en la competición electoral, preservando así, condiciones de equidad en los procesos electorales. Se determinó excluir al Poder Ejecutivo del Consejo General del IFE, quedando su estructura con ocho consejeros electorales y un presidente, todos, sin pertenencia a algún partido. En esos términos el avance sustancial en la democracia del país fue lograr la autonomía en las funciones de este órgano electoral.

TABLA 20  
CAMBIOS MEDIANTE LAS REFORMAS ELECTORALES EN EL SISTEMA  
DE PARTIDOS EN MÉXICO (1989-1996)

Fórmula escaños	Contenido	Resultados
1989-1990 Mayoría relativa y representación proporcional	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Cláusula de gobernabilidad (mayoría parlamentaria con 35 por ciento del voto)</li> <li>-Prohibición de coaliciones partidistas para concurrir a elecciones federales</li> <li>-Incentivos económicos a partidos que participaran en elecciones sin coalición</li> <li>-Creación del IFE única autoridad electoral para regular los comicios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Sobrerrepresentación del PRI y limitación competitiva para la oposición</li> <li>-Mayor participación de la oposición para reglamentar los comicios</li> <li>-Reforma acordada por PRI-PAN.</li> </ul>
1993-1994 Mayoría relativa y representación proporcional	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Se elevó de dos a tres el número de senadores por entidad federativa; dos por mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Las modificaciones de asignación de escaños no terminaron con la sobrerrepresentación del PRI</li> <li>-Se elimina la cláusula de gobernabilidad</li> <li>-Desaparece la autocalificación de legisladores, tarea que asumiría el Tribunal Federal Electoral</li> </ul>
1996 Mayoría relativa y representación proporcional	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Umbral del 2 por ciento para que los partidos alcanzaran representación en la Cámara de Diputados</li> <li>-Nuevo marco para lograr órganos electorales autónomos</li> <li>-Condiciones equitativas de competencia</li> <li>-Distribución de recursos a partidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Influencia de la oposición en suprimir poderes del PRI para manipular elecciones</li> <li>-Confianza en la organización de los comicios</li> <li>-Se crean las senadurías de representación proporcional</li> <li>-Financiamiento a partidos (70 por ciento otorgado de acuerdo con la votación y 30 por ciento equitativamente para cada partido).</li> <li>-Primer gobierno sin mayorías parlamentarias en elecciones de 1997</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

zas políticas, generando un gobierno sin mayorías parlamentarias en la Cámara de Diputados.

## EPÍLOGO DEL CAPÍTULO

Se han resaltado aquí como líneas principales en las relaciones entre Poder Ejecutivo y Legislativo, que las fuentes de poder político de la institución

presidencial han sido no sus facultades constitucionales y sí en cambio la aplicación de las reglas no escritas, que fueron las que predominaron durante la era hegemónica para ir regulando la participación y crecimiento de los partidos de oposición. A partir de las necesidades del régimen autoritario, de legitimarse y preservarse en el poder, se hizo necesario buscar fuentes de legitimidad que le permitieran reproducirse holgadamente, modernizándose pero sin perder el control del poder político.

Por ello, un criterio para lograr la credibilidad al régimen que operaba al margen de la legalidad organizando comicios fraudulentos, fue impulsar el crecimiento de partidos de oposición desde dentro del sistema, incentivando así a los partidos que no representaron amenaza de competencia y lucha por el poder político, y desincentivando en cambio a los partidos disidentes. Fue así como paulatinamente se configuró un sistema pluripartidista en el que pervivieron los partidos de mayor arraigo y definición político-ideológica. Las dos principales fuerzas de oposición, el PAN<sup>129</sup> y el PRD han hecho del sistema de partidos, una arena más competitiva y también un sistema político más estable.

Resultado de este sistema competitivo ha sido el declive hegemónico del partido que gobernó el país por siete décadas, para dar paso a un mayor equilibrio entre los poderes Ejecutivo-Legislativo en donde el desempeño de los partidos de oposición cobra mayor fuerza en el escenario político.

Importancia mayor cuando en la Cámara de Diputados se da por primera vez en 1997, una composición parlamentaria que favorece el gobierno sin mayorías. Explicar el papel que han jugado dichos partidos de oposición, así como su comportamiento político-institucional en la producción legislativa es tema del siguiente capítulo.

<sup>129</sup>Hasta el año 2000, cuando obtiene el poder presidencial por vía electoral.

## Capítulo 4

# Desempeño de la oposición parlamentaria en un gobierno sin mayorías

*Las constituciones definen las competencias del gobierno y establecen las normas de la competencia, dejando al albur del juego político, la determinación de los resultados fundamentales*

PRZEWORSKI, 1996: 61.

### COMPORTAMIENTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LA OPOSICIÓN

Se ha expresado anteriormente que las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo bajo el esquema de gobierno sin mayorías parlamentarias, dio lugar en México a configuraciones institucionales con nuevas vías de acceso al proceso de toma de decisiones. En este marco, cabe esperar un rol determinante de la oposición parlamentaria en su comportamiento político-institucional en materia de producción legislativa, tema del que se ocupa el presente capítulo, definiendo los límites que encuentra el gobierno para gobernar.

A partir de modelos estadísticos definidos, se exponen los principales hallazgos en torno al grado de *influencia efectiva* que la oposición ha tenido en la elaboración de las políticas, entendiendo que ésta se da cuando la oposición tiene potencial para alterar las decisiones públicas y desafiar al partido gobernante (Altman y Pérez-Liñán, 1999: 89). De acuerdo con dichos autores, el grado de efectividad en la influencia está en relación con su capacidad para lograr la aprobación de sus iniciativas de ley, o bien para lograr imponer reformas a las iniciativas que presenta el Ejecutivo.

Teniendo en cuenta que durante la hegemonía priísta, la oposición se vio limitada para tomar decisiones en el trabajo parlamentario, se establece aquí una comparación entre los gobiernos unificados y los compartidos,

intentando responder a la cuestión de por qué los partidos de oposición en los gobiernos sin mayorías elevaron su nivel de influencia en la elaboración de las políticas pero no su éxito, que no es sino la capacidad de cada grupo parlamentario para lograr la aprobación de las iniciativas que ellos mismos propusieron en la arena parlamentaria. Al mismo tiempo, el Ejecutivo no vio alterado su potencial de éxito a pesar de haber quedado parte de su agenda política sin dictaminar en la Cámara de Diputados.

La estructura de este capítulo está definida en tres partes. En la primera se exponen elementos normativos que son indispensables para entender el proceso seguido en la Cámara de Diputados para la votación y aprobación de las iniciativas de ley o decreto. En la segunda parte, se analiza el grado de éxito legislativo tanto de la oposición como del Ejecutivo. Se aplica para ello, un índice para medir la influencia de la oposición parlamentaria en la elaboración de las políticas. En la tercera parte, se expone el estado de las iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo y la oposición.

## EL PROCESO LEGISLATIVO EN EL CONGRESO MEXICANO: MARCO NORMATIVO

El proceso legislativo federal en México se rige básicamente por un marco normativo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG)<sup>130</sup> y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>131</sup>

El artículo 71 de la Constitución define tres actores principales como *iniciadores de leyes o decretos*: el Presidente de la República, los Diputados

<sup>130</sup>La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOC) vigente es la aprobada en septiembre de 1999 sustituyendo la de 1992, que había quedado superada ante las reformas a la Constitución relativas al funcionamiento legislativo (artículos 41, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 74 y 100) y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tales como la ampliación de escaños al Senado; validez de elecciones federales mediante el Tribunal Federal Electoral; modificaciones en el calendario de periodos de sesiones ordinarias en la Cámara de Diputados.

<sup>131</sup>El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que rige actualmente, data de 1934, y se mantiene vigente para regular los procedimientos y prácticas de las atribuciones y normas legislativas. También se regula el funcionamiento del quehacer parlamentario con normativas más específicas: Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados y el acuerdo parlamentario relativo a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados. Son reglamentos de reciente creación (noviembre y diciembre de 1997, respectivamente) que pueden consultarse en <<http://www.diputados.gob.mx/acerca/marco/indice.htm>>

y Senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas.<sup>132</sup> El inicio del proceso legislativo puede ser en la Cámara de Diputados o bien en la de Senadores, denominándose a la que recibe el proyecto como *cámara de origen* y a la otra como *cámara revisora*. Todo proyecto de ley o decreto tiene que ser discutido y analizado por ambas cámaras, excepto en asuntos que son de exclusiva facultad de la Cámara de Diputados, como es el presupuesto de egresos de la Federación, revisión de la cuenta pública y la vigilancia del desempeño de la contaduría mayor (art. 74 de la Constitución). Fuera de estas excepciones, todo proyecto de ley se analiza en ambas cámaras.

La cámara de origen remite los proyectos a las comisiones permanentes y especiales para examinarlos y emitir una resolución.<sup>133</sup>

Estos órganos internos no tienen restricción alguna para modificarlos, pero sí tienen un plazo de cinco días para su dictamen (art. 87 del reglamento)<sup>134</sup> que se da primero *en lo general*, esto es, su aprobación o rechazo como iniciativa en su conjunto, y después se discuten los artículos específicos *en lo particular* (art. 97 del reglamento).

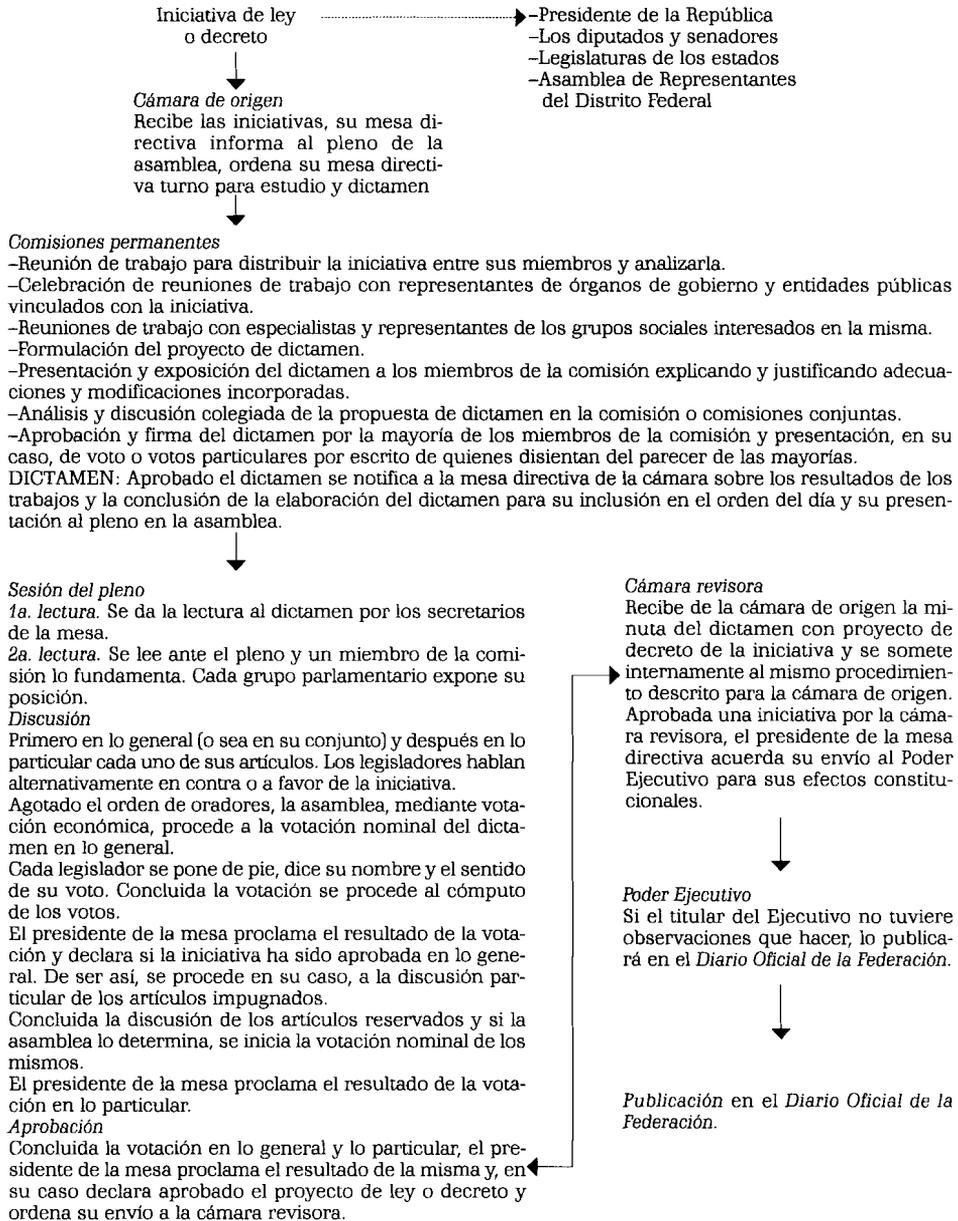
Una vez aprobadas en comisiones, se someten a votación en pleno. Si el dictamen es positivo, se canalizan a la cámara revisora que de aprobarlas, las envía al Ejecutivo para su publicación. Si el Ejecutivo lo veta en todo o en parte, lo devolverá a la cámara de origen, que de aprobarlo con las dos terceras partes del número total de votos, pasará nuevamente a la cámara revisora, que sancionará con la misma mayoría enviándolo al Ejecutivo para su promulgación. En el esquema 4 se expone el procedimiento legislativo para sancionar las iniciativas en el Congreso mexicano.

<sup>132</sup> Los *iniciadores* de leyes o decretos son los actores políticos que pueden proponerlos ante el Congreso, sea en la Cámara de Diputados o en el Senado, a fin de someterlos al procedimiento de debate, análisis y dictamen para ser enviados al Ejecutivo, a quien procede su promulgación como ley o decreto. En México también tienen el carácter de proponente o iniciador; la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, quien por disposición del artículo 122 de la Constitución, también puede presentar iniciativas de ley o de decreto al Congreso de la Unión, en materias relativas con el Distrito Federal. Una de las prácticas al margen de la normatividad establecida ha sido que las comisiones permanentes, constituidas por legisladores, también asumen la facultad de presentar iniciativas, aun cuando no se establezca dicha función ni en la Carta Magna ni en la Ley Orgánica del Congreso.

<sup>133</sup> Cuando se trata de asuntos de urgente resolución, se evita el trámite de enviar las iniciativas a comisiones y se vota en pleno (dos terceras partes de los que están presentes) para evaluar si es de urgente resolución y ponerlos a discusión inmediata después de su lectura (art. 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso).

<sup>134</sup> Es el artículo más obsoleto que ha permanecido intacto, pues en la práctica no se respeta e incluso gran número de iniciativas quedan sin dictamen durante los tres años que dura cada legislatura. Con frecuencia las iniciativas entran a comisiones y su dictamen –cuando lo hay–, rebasa este lapso. En un alto porcentaje, las iniciativas no se analizan y más bien quedan sin dictaminar –a veces permanentemente–, pues no se les da cauce para determinar si se aprueban o se rechazan.

## ESQUEMA 4 PROCESO LEGISLATIVO EN MÉXICO



## La votación de los proyectos de ley en la Cámara de Diputados

Para definir si un proyecto pasa a convertirse en ley, se utiliza la *votación*, la cual es la resolución que expresan en determinado asunto, los distintos grupos parlamentarios, ya sea en sentido afirmativo o negativo. El voto es la expresión de la voluntad del legislador, que lo es también de la sociedad, dado su carácter representativo de ésta. Es un acto nominal, que expresa cada legislador como miembro de su partido que está representado en la asamblea. Adopta sus decisiones, que van precedidas normalmente del debate o discusión del asunto sobre el que deben pronunciarse para despejar la agenda política.

Las votaciones son de tres tipos: económicas, por cédula y nominales. La *votación económica* se utiliza para resoluciones de procedimiento en el trabajo legislativo. Se practica poniéndose en pie los diputados que aprueban la propuesta y permaneciendo sentados en su curul los que votan en contra del proyecto (art. 150 del reglamento); opera en ese momento la *mayoría simple*, ya sea para aceptar o rechazar el asunto en cuestión. La *votación por cédula* es utilizada para elegir personas que conformarán la mesa directiva. Se hace entregando las cédulas al presidente de la cámara y éste las deposita sin leerlas, en una ánfora que se colocará en la mesa para efectuar el recuento por los secretarios.

La *votación nominal* en cambio, es exclusiva para dictaminar las leyes o decretos (art. 72 de la Constitución). Es nominal cuando 1. se pregunte si ha o no lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general; 2. cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo y 3. cuando lo solicite un diputado y sea apoyado por cinco más (art. 148 del reglamento).

Este tipo de votación nominal se recoge de cada miembro de la cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente. El legislador se pone en pie y dice en voz alta su apellido, o nombre y apellido para distinguirlo de otro diputado, expresa un *sí* o *no* (art. 147 del reglamento). Para llevar a cabo las votaciones, se precisa como requisito, que haya quórum (art. 58 de la ley orgánica). Éste se cumple cuando las votaciones ordinarias se verifican por *mayoría absoluta* (véase tabla 21), a no ser en aquellos casos en que la Constitución y el reglamento exijan las dos terceras partes de los votos (art. 158 del reglamento). Existen casos excepcionales en que se exige una *mayoría calificada*, esto ocurre en las votaciones de decretos para

reformular o adicionar el texto de la Constitución y para elegir Presidente de la República interino, si ocurre la falta absoluta del electo. En este caso, además, se requiere la presencia de cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros. La cámara puede sesionar, en todos los demás casos, con la mayoría de sus integrantes.

Un caso especial de votación regulado por el reglamento mexicano, es el de las proposiciones que son calificadas por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes como de *urgente y obvia resolución* (art. 159 del reglamento). Esta mayoría exigirá la votación nominal, en cuyo caso no pasa a comisión, sino que se discute y se vota de inmediato. Esta complicada regulación ha creado la práctica de pasar sin más trámite todas las proposiciones a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP),<sup>134</sup> la que da el curso conveniente a la proposición presentada.

El reglamento permite votaciones nominales en conjunto, es decir, votaciones de los proyectos *en lo general y en lo particular* al mismo tiempo,

TABLA 21  
QUÓRUM DE VOTACIÓN EN EL CONGRESO MEXICANO

Mayoría simple	Mayoría relativa	Mayoría absoluta	Mayoría calificada
En leyes secundarias: votación de la mayoría de los integrantes presentes. Es nominal o económica.	Aprobación con el mayor número de votos, no con relación al total de éstos, sino al número que obtienen las cuestiones que se votan.	En el reglamento interior del parlamento: votación de la mitad más uno.	En reformas constitucionales: votación de dos tercios o tres cuartas partes del número total de votos* (por encima de la mayoría absoluta y según el caso, igual o menor a la relativa).

\* Se requiere además la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales.  
Fuente: Elaboración propia.

<sup>134</sup> Es el órgano de gobierno de la Cámara de Diputados. Tiene como función, el enlace, apoyo y coordinación de los grupos parlamentarios. En el periodo de hegemonía priista, el órgano de gobierno fue la Gran Comisión, constituida por una representación de ese partido. La CRICP tiene una composición plural con los coordinadores de los partidos relevantes: PRI, PAN, PRD y con el PVEM y el PT. Las atribuciones de la CRICP son suscribir acuerdos parlamentarios sobre asuntos desahogados en el pleno de la cámara; contribuir con la mesa directiva a organizar y conducir los trabajos de la cámara; proponer a los integrantes de las comisiones y comités; proponer al pleno, el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados, así como los nombramientos de oficial mayor y tesorero (art. 45 Ley Orgánica del Congreso).

## La votación de los proyectos de ley en la Cámara de Diputados

Para definir si un proyecto pasa a convertirse en ley, se utiliza la *votación*, la cual es la resolución que expresan en determinado asunto, los distintos grupos parlamentarios, ya sea en sentido afirmativo o negativo. El voto es la expresión de la voluntad del legislador, que lo es también de la sociedad, dado su carácter representativo de ésta. Es un acto nominal, que expresa cada legislador como miembro de su partido que está representado en la asamblea. Adopta sus decisiones, que van precedidas normalmente del debate o discusión del asunto sobre el que deben pronunciarse para despejar la agenda política.

Las votaciones son de tres tipos: económicas, por cédula y nominales. La *votación económica* se utiliza para resoluciones de procedimiento en el trabajo legislativo. Se practica poniéndose en pie los diputados que aprueban la propuesta y permaneciendo sentados en su curul los que votan en contra del proyecto (art. 150 del reglamento); opera en ese momento la *mayoría simple*, ya sea para aceptar o rechazar el asunto en cuestión. La *votación por cédula* es utilizada para elegir personas que conformarán la mesa directiva. Se hace entregando las cédulas al presidente de la cámara y éste las deposita sin leerlas, en una ánfora que se colocará en la mesa para efectuar el recuento por los secretarios.

La *votación nominal* en cambio, es exclusiva para dictaminar las leyes o decretos (art. 72 de la Constitución). Es nominal cuando 1. se pregunte si ha o no lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general; 2. cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo y 3. cuando lo solicite un diputado y sea apoyado por cinco más (art. 148 del reglamento).

Este tipo de votación nominal se recoge de cada miembro de la cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente. El legislador se pone en pie y dice en voz alta su apellido, o nombre y apellido para distinguirlo de otro diputado, expresa un *sí* o *no* (art. 147 del reglamento). Para llevar a cabo las votaciones, se precisa como requisito, que haya quórum (art. 58 de la ley orgánica). Éste se cumple cuando las votaciones ordinarias se verifican por *mayoría absoluta* (véase tabla 21), a no ser en aquellos casos en que la Constitución y el reglamento exijan las dos terceras partes de los votos (art. 158 del reglamento). Existen casos excepcionales en que se exige una *mayoría calificada*, esto ocurre en las votaciones de decretos para

reformar o adicionar el texto de la Constitución y para elegir Presidente de la República interino, si ocurre la falta absoluta del electo. En este caso, además, se requiere la presencia de cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros. La cámara puede sesionar, en todos los demás casos, con la mayoría de sus integrantes.

Un caso especial de votación regulado por el reglamento mexicano, es el de las proposiciones que son calificadas por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes como de *urgente y obvia resolución* (art. 159 del reglamento). Esta mayoría exigirá la votación nominal, en cuyo caso no pasa a comisión, sino que se discute y se vota de inmediato. Esta complicada regulación ha creado la práctica de pasar sin más trámite todas las proposiciones a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP),<sup>134</sup> la que da el curso conveniente a la proposición presentada.

El reglamento permite votaciones nominales en conjunto, es decir, votaciones de los proyectos *en lo general* y *en lo particular* al mismo tiempo,

TABLA 21  
QUÓRUM DE VOTACIÓN EN EL CONGRESO MEXICANO

Mayoría simple	Mayoría relativa	Mayoría absoluta	Mayoría calificada
En leyes secundarias: votación de la mayoría de los integrantes presentes. Es nominal o económica.	Aprobación con el mayor número de votos, no con relación al total de éstos, sino al número que obtienen las cuestiones que se votan.	En el reglamento interior del parlamento: votación de la mitad más uno.	En reformas constitucionales: votación de dos tercios o tres cuartas partes del número total de votos* (por encima de la mayoría absoluta y según el caso, igual o menor a la relativa).

\* Se requiere además la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales.  
Fuente: Elaboración propia.

<sup>134</sup> Es el órgano de gobierno de la Cámara de Diputados. Tiene como función, el enlace, apoyo y coordinación de los grupos parlamentarios. En el periodo de hegemonía priista, el órgano de gobierno fue la Gran Comisión, constituida por una representación de ese partido. La CRICP tiene una composición plural con los coordinadores de los partidos relevantes: PRI, PAN, PRD y con el PVEM y el PT. Las atribuciones de la CRICP son suscribir acuerdos parlamentarios sobre asuntos desahogados en el pleno de la cámara; contribuir con la mesa directiva a organizar y conducir los trabajos de la cámara; proponer a los integrantes de las comisiones y comités; proponer al pleno, el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados, así como los nombramientos de oficial mayor y tesorero (art. 45 Ley Orgánica del Congreso).

lo que provoca expresiones confusas, votaciones múltiples no reglamentadas y largas jornadas para cada proyecto que se discute y vota.<sup>136</sup> Así, por ejemplo, durante la LVII Legislatura, hubo 16 proyectos que no tuvieron una sola votación sino que cada uno fue debatido, analizado y dictaminado con artículos reservados para votarse en lo particular. De esos 16 proyectos se dieron 114 votaciones en total; en la LVIII Legislatura se registraron 34 proyectos con un total de 105 votaciones.

Hasta aquí se ha descrito el proceso que siguen las iniciativas de ley para ser sancionadas en el Congreso mexicano. Enseguida se analizará la capacidad de influencia tanto del Presidente como de los partidos de oposición en la producción legislativa.

## POTENCIAL POLÍTICO DE LOS PARTIDOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El potencial político que cada partido ha tenido para ejercer influencia en la arena legislativa puede determinarse en función de algunos aspectos institucionales clave para este fin. Uno de ellos es el *número de escaños* con que cuentan los partidos en cada legislatura. De ello depende la fortaleza del partido del Presidente, así como de la oposición para definir qué relación se establece entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo para despejar la agenda política. Otros criterios condicionantes para explicar el comportamiento político-institucional de dichos actores en la producción legislativa son el número efectivo de partidos y la fragmentación del sistema de partidos. De estos temas se ocupa el presente apartado.

### Escaños del partido del Presidente

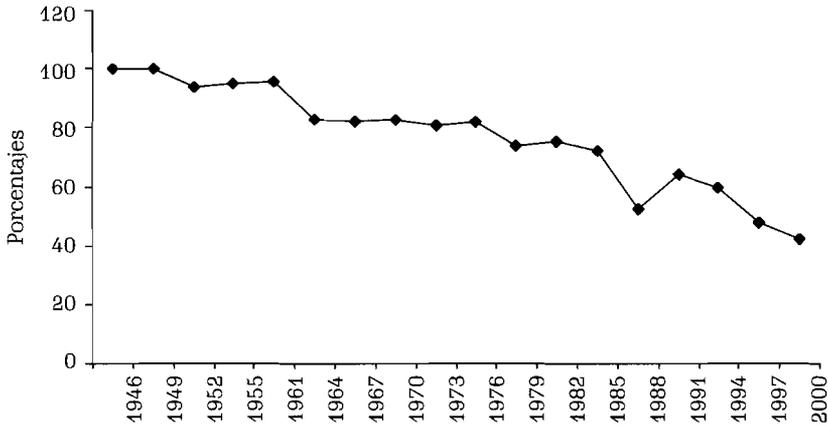
La capacidad de influencia que tiene el Presidente en el proceso legislativo está fuertemente condicionada por el *número de escaños del partido del Presidente*. Si tiene un apoyo reducido, se verá obligado a instrumentar alguna fórmula de cooperación con la oposición, buscando constituir coaliciones para ejercer su poder de agenda. Así, la capacidad del Ejecutivo para lograr que el Congreso apruebe sus proyectos de ley, dependerá de sus recursos constitucionales y poderes legislativos ya abordados en el capítulo anterior,

<sup>136</sup>Las expresiones de voto de los legisladores en este sentido son levantarse de pie y decir "sí en lo general"; "sí en lo particular"; "sí a las modificaciones aceptadas por la Comisión y no a las demás propuestas". O bien, "sí en lo general y no en lo particular".

pero también de la relación del sistema de partidos por cuanto a su tamaño y número efectivo de partidos e ideología partidaria. Todos estos factores son los que determinan la integración de coaliciones ganadoras.

La gráfica 1 muestra la evolución de escaños que controló el PRI en la Cámara de Diputados durante cinco décadas de hegemonía priísta, así como su representación parlamentaria al pasar como oposición en 2000. Como partido en el poder, conservó una mayoría absoluta controlando prácticamente todos los escaños en la Cámara de Diputados (1946-1964). Desde 1964 concurrieron otras fuerzas en ese órgano legislativo cuando se amplió la representación parlamentaria a los partidos de oposición mediante la figura de "diputados de partido".<sup>137</sup>

GRÁFICA 1  
ESCAÑOS DE PRI EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
(1946-2000)



Del 100 por ciento de escaños en 1946, el mayor declive del PRI gobernante fue en 1988, cuando obtuvo un 52 por ciento frente al 48 por ciento de la oposición, llegando el contingente opositor a controlar por primera vez casi la mitad de las curules (véase tabla 22).

<sup>137</sup> Como ya ha sido expresado en el capítulo 3, a fin de ampliar la competitividad electoral, fue creada la figura de *diputados de partido* con la reforma electoral de 1963, que consistió en otorgar representatividad a los partidos de oposición mediante la fórmula de representación proporcional, garantizando al menos cinco diputados a los partidos que obtuvieran 2.5 de la votación nacional.

TABLA 22  
DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1982-2003\*

Periodo Legislaturas	Tipo de gobierno Composición de escaños	Partidos de oposición		Partido gobernante	
		Escaños**	(%)	Escaños	(%)
LII (1982- 1985)	Unificado	401	25.3	299	74.8
LIII (1985-1988)	Unificado	111	27.8	289	72.3
LIV (1988-1991)	Unificado	240	48.0	260	52.0
LV (1991-1994)	Unificado	179	35.8	321	64.2
LVI (1994-1997)	Unificado	200	40.0	300	60.0
LVII (1997-2000)	Compartido	261	52.2	239	47.8
LVIII (2000-2003)	Compartido	293	58.6	207	41.4
LIX (2003-2006)	Compartido	349	69.8	151	30.2

\* Escaños al inicio del ejercicio legislativo.

\*\* El total de escaños para 1982 y 1985 fue de 400; de 1988 a 2000 fue de 500.

Fuente: Elaboración propia con datos de Lujambio (1996), Casar (2002a: 127) y <<http://www.cddhcu.gob.mx>>

Esta posición priísta fue el inicio de una nueva era en la que el trabajo parlamentario necesariamente había de regirse mediante la construcción de consensos y alianzas entre los grupos parlamentarios; fue también el inicio de un periodo en el que Salinas de Gortari estableció acuerdos con el PAN, en su calidad de segunda fuerza opositora, dirigidos a aprobar las diversas reformas constitucionales que exigían de cuando menos las dos terceras partes de votación.<sup>138</sup> Las posibles negociaciones con el PRD en cambio, se vieron impedidas debido a la confrontación durante todo el sexenio con el Presidente, aplicando una estrategia beligerante de este partido ante la turbulencia con la que se manejaron los resultados de las elecciones.<sup>139</sup>

Una breve recuperación priísta se manifestó en la LV (1991-1994) y LVI legislaturas (1994-1997), a causa del éxito popular que tuvo la política social

<sup>138</sup> La Presidencia de Salinas de Gortari articuló intereses con el PAN para legitimar su poder, luego de los controvertidos resultados calificados como fraudulentos en los que no hubo claridad en el triunfo de Salinas. Oficialmente se retrasaron los resultados definitivos por un supuesto fallo del sistema, evidenciando falta de limpieza en el proceso electoral. Como respuesta, el PAN otorgó su respaldo a Salinas, cambió su estrategia beligerante y pactó que se le reconocieran sus triunfos electorales y que se garantizaran condiciones de limpieza en los subsecuentes procesos electorales. A partir de estos acuerdos, la coalición PRI-PAN despejó la agenda parlamentaria del Presidente en gran parte sin la concurrencia del PRD, el cual mantuvo una posición de protesta hasta el final del gobierno salinista.

<sup>139</sup> El PRD argumentó fraude electoral a su candidato (Cuauhtémoc Cárdenas), proclamando la ilegalidad de Salinas en el poder presidencial y éste a su vez, tuvo como consigna nulificar todo triunfo electoral de este partido, por lo que se cerraron las opciones para negociación alguna.

instrumentada por el presidente Carlos Salinas.<sup>140</sup> Con esta amplia mayoría priísta, el presidente Salinas tuvo la flexibilidad necesaria para hacer aprobar sus iniciativas en el Congreso,<sup>141</sup> lo que muestra una gran potencial para ejercer su “voluntad política” a través del Congreso.

Sin embargo, cambios radicales se produjeron en 1997 cuando el PRI disminuyó el control de escaños, al obtener el 47.8 por ciento frente al 52.2 obtenido por la oposición. A partir de estos resultados, el partido del Presidente pierde su mayoría absoluta y comienza una nueva era en la vida institucional: se agotó el ciclo autoritario ejercido por la simbiosis Presidencia-PRI, disminuyendo su fuerza para manipular los procesos electorales; finalizó el liderazgo priísta y con ello, la debilidad del Congreso mexicano, que se había subordinado al Ejecutivo en su actividad legislativa al fungir como “aliado o agente permanente del Ejecutivo” (Casar, 1999a: 91).<sup>142</sup>

#### REPRESENTACIÓN DE LA OPOSICIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Esta variable resulta indispensable para establecer el peso que posee cada grupo parlamentario en la conformación de coaliciones de votación al sancionar las iniciativas de ley. Los partidos de oposición que figuraron en ese órgano legislativo de 1982 a 1985 obtuvieron el 25.3 por ciento de escaños (véase tabla 23), evolución ascendente que estuvo expresada en una dispersión del Poder Legislativo en 1988, cuando conjuntamente la oposición obtuvo el 48 por ciento. Dicho despliegue de la oposición se acentuó en 1997 al obtener el 52.2 por ciento de escaños, arrebatando al PRI el control de la Cámara de Diputados. En 2000 el otrora partido gobernante pasó a ser oposición y el conjunto de ésta representó el 58.6 por ciento de escaños frente a 41.4 por ciento del PAN gobernante.

<sup>140</sup>El eje central de su política social fue el Programa Nacional de Solidaridad, que tuvo como fin ante la opinión pública, combatir la pobreza. Su estructura operativa estuvo directamente vinculada a los distintos órganos electorales, por lo que la oposición cuestionó el uso de dicho programa como instrumento de la maquinaria electoral. Un argumento cuantitativo que desde la Presidencia se difundió para demostrar el éxito del programa fue que en sus primeros tres años se había incrementado el gasto de desarrollo social en 41 por ciento, lo que pretendía presuponer que incrementando recursos, al gasto social de la pobreza en el país.

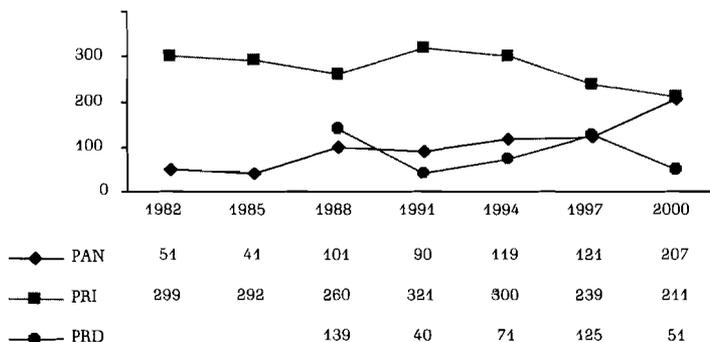
<sup>141</sup>Uno de los periodos que más reformas constitucionales ha registrado es el de Salinas de Gortari, quien logró 54 durante su gestión (González Oropeza, 1998: 1995).

<sup>142</sup>Otros elementos que contribuyeron a la debilidad del Congreso durante la hegemonía priísta fueron: un partido altamente centralizado y disciplinado capaz de controlar la selección de candidatos y la cláusula de la no reelección, que limitando a los congresistas a hacer carrera fuera del PRI, generaron incentivos para un comportamiento de subordinación al Presidente (Casar, 1999a: 93).

La evolución en número de escaños obtenidos por cada partido desde 1982 a 2000, representada en la gráfica 2, muestra tres momentos de tensión en el PRI (1988, 1997 y 2000); mientras que el PAN fue consolidando su posición ascendente hasta casi igualar su representación en las elecciones de 2000, existiendo una diferencia de apenas cuatro escaños más para el PRI, que sin embargo perdió la Presidencia de la República.

Preciso es apuntar que el PAN gobernante tuvo que enfrentar y buscar consensos con un PRI opositor que se ha mantenido fuerte en la arena parlamentaria y en las entidades del país al gobernar 19 de 31 estados.<sup>143</sup> La gráfica 2 también revela que el FDN (desde 1989 PRD), pasó de ser primera fuerza opositora en 1988, a tercera en el Congreso para el 2000, después de reducir sus posiciones a 51 escaños. Este nuevo escenario de gobierno sin mayorías significó tanto un cambio de estructuras en el interior de la Cámara de Diputados para definir la dirección y toma de decisiones, como una transformación en el diseño de las políticas públicas, en el que adquiere una dimensión mayor la oposición, siendo además expresión de este cambio, la disminución de iniciativas de ley o decreto promo-

GRÁFICA 2  
EVOLUCIÓN DE ESCAÑOS POR PARTIDO  
(Cámara de Diputados 1982-2000)



El PRD fue fundado en 1989.  
Fuente: Elaboración propia.

<sup>143</sup>Las elecciones intermedias de julio de 2003 para renovar la Cámara de Diputados confirmaron que el PRI fue recuperando a su electorado al haber obtenido 222 escaños para la LIX Legislatura (2003-2006) frente a 151 escaños del PAN gobernante y 95 del PRD. Un escenario que vuelve a acentuar el ejercicio legislativo con mayorías divididas en la Cámara de Diputados como lo ha sido desde 1997.

vidas por el Ejecutivo. Se trata por tanto, de un sistema de partidos más plural y equilibrado, con tres fuerzas principales<sup>144</sup> por lo que resulta más importante para evaluar su disposición a cooperar en la elaboración de políticas.

Un acontecimiento inédito en México fue que las elecciones de 2000 no dieron a ninguna fuerza política la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, al igual que sucedió en la anterior legislatura (1997-2000).<sup>145</sup> En ambas, el jefe del Ejecutivo se vio obligado a emprender intensas negociaciones con el Congreso para la aprobación de sus iniciativas, aunque la gran diferencia fue que el partido del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), sí tenía mayoría en el Senado, mientras que el partido del panista Vicente Fox (2000-2006), no la tuvo en ninguna de las dos cámaras.<sup>146</sup> Esta es la razón que llevó al jefe del Ejecutivo a buscar la colaboración de las fuerzas opositoras para aprobar sus proyectos constitucionales.

### **Elecciones federales de 2000: el PAN a la Presidencia**

Los comicios de julio de 2000 fueron inéditos porque dieron como resultado la alternancia en el poder presidencial. El triunfo del PAN como fuerza de la oposición fue producto de una coalición electoral con el PVEM, siendo esta concurrencia a las urnas un acontecimiento que ya en 1988 se había dado a nivel federal con el FDN, aunque esta práctica más bien ha sido común a nivel local pero no en elecciones nacionales.<sup>147</sup> Hubo dos coaliciones partidistas para fortalecer su presencia política entre el electorado: la Alianza por México constituida con los partidos de izquierda y encabezada por el PRD, y la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM) que fue la que arrebató el poder presidencial al PRI por la vía electoral (véase tabla 23).

<sup>144</sup>La LVII Legislatura estuvo conformada por el PRI, PAN, PRD, PT y PVEM. La LVIII, además de estar integrada por estos cinco partidos, otros quedaron escasamente representados (PSN, PAS y Convergencia Democrática). Todos ellos son identificados como partidos minoritarios, aunque los tres últimos, carecieron de importancia para conformar coaliciones y contribuir a sancionar las iniciativas dado que obtuvieron de uno a tres asientos.

<sup>145</sup>El número de escaños del partido gobernante no fue suficiente en ninguna de las dos legislaturas para alcanzar una mayoría simple y tener capacidad de aprobar una ley ordinaria por sí mismo. En la LVII por ejemplo, el PRI gobernante requería cuando menos 12 escaños más para este fin; mientras que en la LVIII Legislatura, 40 escaños le fueron necesarios al presidente Fox, por tanto, las negociaciones se convirtieron en una prioridad en los gobiernos sin mayorías y más prioritarias aún, en esta última legislatura.

<sup>146</sup>En el Senado el PAN obtiene 51 escaños, el PRI 57, y el PRD 16.

<sup>147</sup>Para estudiar las experiencias a nivel estatal y local, véase a Lujambio (1996), Lujambio (2000), así como Casar y Marván (2002).

TABLA 23  
 RESULTADOS DE LAS ELECCIONES FEDERALES DE JULIO DE 2000  
 (Votos efectivos en porcentajes)

Partidos o coaliciones	Votos efectivos (porcentajes)
Alianza por el Cambio*	42.52
Partido Revolucionario Institucional	36.11
Alianza por México**	16.64
Partido Convergencia Democrática	0.55
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	0.42
Democracia Social	1.58
Candidatos no registrados	0.08
Votos nulos	2.10
Total	100

\* Partido Acción Nacional y Partido Verde Ecologista de México.

\*\* Partido de la Revolución Democrática, Partido de los Trabajadores, Convergencia Democrática, Partido de la Sociedad Nacionalista y Partido Alianza Social.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, Instituto Federal Electoral, 2000.

El triunfo de Vicente Fox con la Alianza por el Cambio fue de un 42.5 por ciento de la votación total (véase tabla 23), siendo el primer Presidente en llegar al poder con menos de la mayoría (50 por ciento) de los votos (Aguayo, 2000: 251), lo cual signó un presidencialismo más acotado que el de su antecesor Ernesto Zedillo, quien llegó al poder con un 50.2 por ciento.<sup>148</sup>

Para explicar la evolución del PAN de agrupación opositora a partido en el poder, es preciso tener en cuenta que como partido institucionalizado,<sup>149</sup> desde su origen contendió en elecciones presidenciales<sup>150</sup> con una posición escasamente relevante hasta que obtuvo en 1994 un 26.7 por ciento de

<sup>148</sup> La coalición PAN-PVEM (Alianza por el Cambio), se disolvió porque la legislación electoral federal impide que se mantengan alianzas permanentes en el Congreso, lo cual obliga al PAN gobernante, a establecer acuerdos con los grupos parlamentarios opositores para la elaboración de las políticas.

<sup>149</sup> Un sistema de partidos es institucionalizado cuando: 1. hay competencia regular entre partidos; 2. los partidos tienen raíces estables en la sociedad, y 3. los partidos y las elecciones son los mecanismos para determinar quién gobierna, y 4. las organizaciones partidarias deben ser relativamente sólidas (Mainwaring y Scully, 1997).

<sup>150</sup> El PAN ha concurrido a la contienda por la Presidencia en cada proceso electoral con excepción de 1976, cuando no postuló a ningún candidato por confrontaciones internas en el partido entre la corriente pragmática y la doctrinaria. La falta de consensos imposibilitó su participación, por lo que se evidencia una crisis política ante la carencia de competitividad al quedar en manos del PRI y del gobierno tanto la organización como la declaración de su propio triunfo electoral, es decir, un proceso en el que fue "juez y parte" al mismo tiempo.

respaldo ciudadano. El dato es relevante si se tiene como antecedente que entre 1982 y 1988 sus candidatos en la contienda electoral obtuvieron un promedio del 16.2 por ciento, lo cual indica que su ascenso electoral fue muy rápido.

La distribución del poder en México es otra variable que da cuenta del escenario político después de la alternancia presidencial. Comparativamente hablando, de 1988 a 2000 se transitó de un presidencialismo extremo a un presidencialismo atenuado, el cual se manifestó en la mayor dispersión del poder, prácticamente en todas las instancias de gobierno (véase tabla 24). Las elecciones de 2000 produjeron una dispersión del poder en el que el Presidente no contó con mayoría en ninguna de las dos cámaras. Este proceso marcó el fin del hiperpresidencialismo y el inicio de una auténtica separación de poderes (Swaan de y Molinar, 2002: 10) al verse obligado Vicente Fox, a gobernar con una oposición mayoritaria en el Congreso y con dos terceras partes de gobernadores no panistas.

La tabla 24 muestra una disminución del poder presidencial de una administración a otra. Salinas de Gortari, quien paradójicamente asumió la Presidencia con fuertes cuestionamientos sobre la legitimidad de su triunfo electoral, fue quien gobernó con una amplia concentración del poder en los distintos ámbitos del gobierno. En comparación, Ernesto Zedillo gobernó con una mayor dispersión del poder en el Senado y en las legislaturas estatales, así como cargos municipales. De los tres presidentes, Vicente Fox es el Presidente que menos poder político ha tenido como se refleja en estos indicadores, su contingente legislativo es menor que el de la oposi-

TABLA 24  
EL PARTIDO DEL PRESIDENTE: MOVIMIENTO PENDULAR  
EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER POLÍTICO  
(Datos al momento de asumir el cargo presidencial)

Arena institucional	Carlos Salinas 1988	Ernesto Zedillo 1994	Vicente Fox 2000
Diputados	52%	60%	41%
Senadores	94%	74%	36%
Gobernadores	31	29	7
Gobernadores (población)	100%	89%	22%
Mayoría absoluta en legislaturas locales	32	30	3
M. abs. en legislaturas locales (población)	100%	95%	10%
Presidentes municipales	96%	89%	16%
Presidentes municipales (población)	96%	85%	36%

Fuente: Adaptado de Swaan de y Molinar (2002: 9).

ción, y su partido gobierna apenas siete entidades. En definitiva, carece de los apoyos de que gozaron los anteriores presidentes en el ámbito local y municipal.

### Número efectivo de partidos

El sistema de partidos en México evolucionó tardíamente, pues desde el periodo posrevolucionario, la oposición estuvo subrepresentada en el Congreso, y sólo desde 1979 fue obteniendo mayor presencia política. Conocer el número de componentes del sistema de partidos es indispensable para explicar el funcionamiento del régimen presidencial (Mainwaring, 1995), pues si éste es multipartidista se hace necesario determinar la existencia o no de cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo, en términos de apoyos para conformar acuerdos de gobierno y coaliciones para la elaboración de las políticas. Un instrumento de medición comúnmente reconocido en el campo de la ciencia política para este fin es el número efectivo de partidos (NEP), indicador ya clásico procedente de Laakso y Taagepera (1979),<sup>151</sup> el cual permite ponderar el peso de cada partido en función de su tamaño en la arena electoral o parlamentaria.<sup>152</sup>

Puede ser calculado en términos de votación electoral o bien considerando el número de escaños obtenido por cada partido. Aquí se aplica al ámbito parlamentario para cuantificar el tamaño de los partidos en la Cámara de Diputados. Este índice se calcula mediante la fórmula siguiente:

$$NEP = 1 / \sum_{i=1}^n p_i^2$$

Donde  $P_i$  es la proporción de escaños que tiene el  $i$  partido con representación en la Cámara de Diputados. Para analizar los valores de  $NEP$ , se tiene en cuenta el número de escaños obtenidos luego de haberse celebrado las elecciones. A fin de definir los rangos de ponderación, se retoma la tipología de Sartori (1976/1999) y de Laakso y Taagepera (1979) expuesta en Alcántara (1996: 13) y también en Chasqueti (2001: 330). Un *sistema de partidos predominante* según Sartori, se da cuando el mismo partido gana

<sup>151</sup>Markku Laakso y Rein Taagepera (1979), "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, núm. 12, pp. 3-27.

<sup>152</sup>El número efectivo de partidos es también funcional para determinar el número real de jugadores que controlan los puntos de veto en la elaboración de las políticas públicas (Nacif, 2003: 4).

continuamente la mayoría de las curules durante un periodo de varias décadas;<sup>153</sup> uno *bipartidista* es cuando un partido obtiene una mayoría y gobierna solo, no obstante que los partidos puedan alternarse en el gobierno; a su vez, cuando el sistema de partidos tiene una baja polarización ideológica y con no más de cinco partidos relevantes, se está ante un *multipartidismo moderado*; y por último, el *multipartidismo polarizado* es cuando existe una alta polarización con más de cinco partidos relevantes (véase tabla 25).

Los resultados de calcular dicho índice en el caso mexicano se exponen en la tabla 26, mostrando que el sistema de partidos en México ha transitado de un sistema con partido hegemónico en 1982 y 1985 (1.72 y 1.86, respectivamente) a un multipartidismo moderado en las últimas dos legislaturas.

En la LIV Legislatura (1988-1991), la Presidencia de Salinas de Gortari pervivió con un multipartidismo moderado, que sin embargo, no impidió sancionar la agenda presidencial, dados los arreglos político-institucionales asumidos por el PAN para refrendar el proyecto político del gobierno. El tamaño de la coalición PRI-PAN fue lo suficientemente fuerte como para impedir que el PRD influyera o bloqueara las decisiones en la arena parlamentaria, el cual mantuvo durante todo el sexenio presidencial, un comportamiento de protesta y antigubernamental.

TABLA 25  
CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS

Sistema de partidos	Número efectivo de partidos (NEP)
Partido hegemónico	NEP < 1.7
Bipartidista	1.8 > NEP < 2.4
Multipartidismo moderado	2.5 > NEP < 3.9
Multipartidismo polarizado	NEP > 4.0

Partido predominante para Chasqueti por los estudios de caso que desarrolla, partido hegemónico para el caso mexicano.

Fuente: Adaptado de Chasqueti (2001: 330).

<sup>153</sup>Para la particularidad del caso mexicano, el mismo Sartori utiliza el concepto de partido hegemónico, que es aquel que no permite una competencia por el poder, ni una competencia de *facto*. Es posible que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, pues no se les permite competir con el partido hegemónico en pie de igualdad. No se produce de hecho la alternancia (Sartori, 1976/1999: 278).

TABLA 26  
NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
(1982-2003)

Legislaturas	Número efectivo de partidos (NEP)	Clasificación del sistema de partidos
I,II (1982-1985)	1.72	Hegemónico
LIII (1985-1988)	1.86	Bipartidista
LIV (1988-1991)	2.57	Multipartidismo moderno
LV (1991-1994)	2.20	Bipartidista
LVI (1994-1997)	2.28	Bipartidista
LVII (1997-2000)	2.85	Multipartidismo moderno
LVIII (2000-2003)	3.02	Multipartidismo moderno
LIX (2003-2006)	3.02	Multipartidismo moderno

$$NEP = 1/\sum p_i^2$$

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de las tensiones políticas entre partidos, el gobierno salinista “produjo una reprecidencionalización dentro del sistema político ya de por sí marcadamente presidencialista” (Cavarozzi, 1997: 175).<sup>154</sup>

En la segunda parte del gobierno de Salinas de Gortari y la primera de Zedillo, se alcanzó un tamaño de dos partidos, que corresponde a las dos legislaturas en que el PRI se recuperó controlando el 64.2 y 60 por ciento de escaños. Con esta posición, el PRI mantuvo un gobierno unificado y la alianza partidaria del PAN para sancionar las iniciativas presidenciales.

Contrariamente, los valores medios del NEP (2.85 y 2.78), en la LVII y LVIII legislaturas (1997 y 2000) representaron un mayor peso político de la oposición lo que enfrentó al Presidente a una legislatura sin mayorías parlamentarias y consecuentemente, a la necesidad de integrar coaliciones de

<sup>154</sup> *Reprecidencionalización* al acentuar la centralización del poder político en la figura presidencial. Salinas de Gortari mantuvo el control directo del PRI en su calidad de jefe de gobierno y jefe de partido. Fue prácticamente el último Presidente con esta prerrogativa, pues Ernesto Zedillo, su sucesor (1994-2000), recibió la Presidencia en un ambiente de crisis económica y política que había provocado grandes tensiones las cuales dividieron a las élites políticas incluido el partido en el gobierno. El descrédito del Presidente saliente por acusaciones de corrupción, obligó a Zedillo a modificar las relaciones institucionales establecidas. De ahí la desprecidencionalización, que consistió en reducir los poderes discrecionales del Presidente, aplicar una “sana distancia” del PRI y Presidencia, renunciar a reglas no escritas como era el nombramiento de su sucesor. En esencia, se abonó una política favorable a descentralizar el poder político tanto a nivel horizontal (relaciones Ejecutivo-Legislativo) como a nivel vertical ampliando las esferas de influencia de las autoridades estatales y municipales (Cavarozzi, 1997: 187).

gobierno.<sup>155</sup> Estos cambios graduales en un lapso de poco más de 20 años, evidenciaron una tendencia a la fragmentación partidista, heterogeneidad que conduce a presuponer que las fuerzas de oposición y el partido del Presidente se enfrentaron a construir coaliciones legislativas casi en cada tema relevante de la agenda legislativa. De esta forma, la elaboración de las políticas dependió en gran parte de la relación que estableció la oposición parlamentaria con el Ejecutivo y las estrategias que se instrumentaron para dicho fin.

### Fragmentación del sistema de partidos

La fragmentación del sistema de partidos en la arena legislativa es un índice necesario para analizar el comportamiento político-institucional de los actores políticos. "Cuanto más partidos políticos existan, más difícil será encontrar mayorías calificadas para gobernar" (Altman, 2001), de ahí la importancia de este índice estadístico. Su finalidad en este estudio es medir qué tan disperso o concentrado se encuentra el poder político de la oposición en el ámbito parlamentario. Este índice mantiene, por tanto, relación estrecha con los costos de las decisiones. Acuñado por Rae (1971: 56),<sup>156</sup> se aplica aquí con la fórmula siguiente:

$$F = 1 - \sum_{i=1}^n p_i^2$$

Donde  $F$  = Fraccionalización y  $p_i$  es la proporción de escaños que tiene el  $i$  partido con representación en la Cámara de Diputados. Con este índice es posible identificar estadísticamente hablando, el número de partidos relevantes que por su propia fuerza son capaces de construir coaliciones para inclinar cierta decisión a la aprobación o no de los proyectos sometidos a dictamen. Cuanto más plural sea la representación de partidos en el parlamento, mayor será la fragmentación del sistema de partidos, o lo que

<sup>155</sup>El análisis comparativo de algunos países latinoamericanos desarrollado por Jones (1997) ha demostrado la existencia de una asociación negativa del número de escaños del Presidente con el nivel de fragmentación del sistema de partidos medido a través del NEP. Jones comprueba que cuanto mayor es la fragmentación partidaria, menor es el contingente legislativo del Presidente. Inversamente, Chasqueti (2001: 333) sostiene que a medida que crece el apoyo presidencial, disminuye el número efectivo de partidos del sistema político.

<sup>156</sup>La referencia bibliográfica es D.W. Rae (1971), *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press.

es lo mismo, cuanto más elevada es la fragmentación, lo es también el costo para que el Presidente logre la formulación de sus políticas.

Aplicado este índice al caso mexicano, se observa en la tabla 26 cómo fue evolucionando el número efectivo de partidos. De 1982 hasta antes de las elecciones de 1988, es notorio el predominio de un solo partido, el PRI, cuando gozó de una hegemonía prácticamente indisputada con el apoyo del PAN como partido leal.

En cambio, en 1988 cuando por primera vez las curules son ocupadas por un 48 por ciento de legisladores de oposición, y en donde hubo un número efectivo de partidos de 2.57, aumentó a 2.85 en los gobiernos sin mayorías parlamentarias con 52.2 por ciento de escaños opositores en la LVII Legislatura y 58.6 en la LVIII Legislatura. En este marco la fragmentación en México fue mínima en los gobiernos sin mayorías parlamentarias, sin embargo, el hecho de que el tamaño de la oposición rebase al del partido gobernante, obliga a los actores políticos a definir acuerdos a fin de despejar la agenda política.

De los ocho partidos representados en la LVIII Legislatura, tres son los visiblemente relevantes (PRI, PAN y PRD), dos son partidos “pequeños” (PT y PVEM) que contribuyen escasamente a determinar el peso de las coaliciones y tres son partidos mucho más pequeños que tienen de uno a tres escaños, lo cual les hace irrelevantes. Por lo que, si bien, esta legislatura fue más fragmentada, la dificultad para consensuar las iniciativas afectó a tres partidos, no a ocho. Esto indica que como no existe en México un alto índice de fragmentación, la cooperación en la aprobación de las iniciativas reduce el número de puntos de veto partidista, así como también disminuye el número de coaliciones de partidos que pueden derrotar el *statu quo*.

### Índice de oposición efectiva (IOE)

Como el índice de Laakso y Taagepera no da cuenta de la influencia potencial de la oposición (Altman, 2004), y tampoco del tipo de relaciones que se establecen entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, se ha intentado subsanar este problema con el índice de oposición efectiva (IOE) propuesto por Altman y Pérez Liñán (1999 y 2004) calculando no sólo el tamaño de los partidos sino también el grado de fragmentación del sistema de partidos para medir qué tan fragmentada está la oposición y consecuentemente el poder que ésta tiene para sancionar las iniciativas. Pues “aunque los partidos de oposición controlen una parte sustancial de la Legislatura, una

oposición fragmentada es débil para controlar al gobierno a menos que sea capaz de actuar en forma cohesiva" (Altman y Pérez Liñán, 1999: 90).<sup>157</sup>

El IOE es "el único intento hasta la fecha, de medición combinada del tamaño y fragmentación de los partidos de oposición en relación a la fuerza política del gobierno" (García y Martínez, 2002: 346). Para definirlo, de acuerdo con Altman y Pérez-Liñán (1999: 90) y Centellas (2000: 14), se calcula primero el tamaño del partido de oposición "típico" (el principal y más relevante de la oposición), ponderando el porcentaje de escaños en favor de los partidos opositores más grandes. La fórmula para calcular dicho índice se representa así:

$$O = \frac{\sum o_i^2}{\sum o_i}$$

Donde  $O$  es un indicador que refleja la potencia de la oposición y  $o_i$  es la proporción de escaños controlados por el partido  $i$  en la oposición.

Así, este índice permite identificar el tamaño relativo de la oposición, así como del partido del gobierno en lugar de usar proporciones agregadas de asientos del gobierno y de la oposición como los índices de Laakso y Taagepera o como el de Rae, que no capturan medidas del tamaño del partido típico de la oposición. Tal es la ventaja que ofrece el índice de Altman y Pérez Liñán en este estudio.

Por tanto, el índice de  $O$  que es el tamaño relativo de la oposición, tiene dos valores: 0, cuando el tamaño del partido típico de oposición no es sustantivo y es el del gobierno el que controla toda la legislatura, y 1, cuando el partido "típico" de la oposición tiene el mismo tamaño que el partido de gobierno.

Al aplicar dicho índice en el caso mexicano (véase tabla 27) para las LII y LIII legislaturas (1982-1988), el tamaño típico del partido opositor fue escasamente representativo (0.08 y 0.05, respectivamente), lo que confirma que el PRI dominó la agenda legislativa en ese periodo de gobierno unificado. En cambio, en las dos legislaturas de gobierno sin mayorías (LVII y

<sup>157</sup> Uno de los problemas que se pretende subsanar con este índice es que puede haber casos distintos (ejemplo Brasil y Grecia de 1986) en los que la oposición tenga el mismo porcentaje de escaños (46.4 y 46.3 por ciento, respectivamente) pero en donde el sistema de partidos de Brasil estaba más fragmentado (nueve partidos) que el de Grecia (tres partidos) y el partido típico (que es el más importante de la oposición), en Brasil apenas tenía la mitad de escaños que el gobernante PMBD, pero en Grecia el partido típico casi se igualaba con el partido gobernante. Por tanto, la oposición más fuerte era la de Grecia en ese año (Altman y Pérez-Liñán, 1999: 90). De ahí la importancia de medir el tamaño de la oposición.

LVIII) el tamaño del partido típico opositor fue incrementándose obteniendo 0.23 y 0.32, respectivamente, lo que da cuenta de una mayor importancia opositora en las decisiones de las políticas públicas.

Ahora bien, para medir la fuerza política del gobierno ( $G$ ), se sigue el mismo procedimiento anterior. El índice  $G$  es calculado con la fórmula:

$$G = \frac{\sum g_i^2}{\sum g_i}$$

Donde  $G$  = partido del Presidente y  $g_i$  es la proporción de bancas controladas por el partido presidencial. Los valores de este índice son igualmente, 0 y 1. Cuando los resultados obtenidos están cercanos a 0, significa que el partido del Presidente controla toda la legislatura y el valor 1 indica que el partido típico de la oposición tiene el mismo tamaño legislativo que el partido gobernante.

Como el índice  $G$  es propio para sistemas políticos donde existe coalición de partidos de gobierno ya que es para calcular el partido típico de gobierno, en el caso mexicano no es aplicable pues ha gobernado un solo partido, por lo que  $G$  para México es igual a la proporción de escaños que controló el PRI gobernante o el PAN gobernante (véase tabla 27).

Así, una vez obtenidos  $O$  y  $G$ , puede calcularse ya el índice de oposición efectiva (IOE), que es el promedio ponderado de la magnitud de los partidos de oposición sobre el promedio ponderado del partido de gobierno (Altman y Pérez Liñán, 1999: 99). Tiene los mismos valores, aunque también puede ser mayor que 1 en el caso de que la oposición sea más poderosa que el gobierno en la arena legislativa.<sup>158</sup> Su fórmula está representada como:

$$IEO = \frac{O}{G}$$

El resultado se muestra en la tabla 27, encontrando que el índice de oposición efectiva de la LII y LIII legislaturas de gobierno unificado (0.10 y 0.07) refleja el dominio del partido gobernante y la más escasa influencia para constituir bloques en la aprobación de las iniciativas presentadas por su alto grado de fragmentación y escasa representación de escaños.

<sup>158</sup>En América Latina hay casos excepcionales en los que el coeficiente IOE es mayor a uno. Brasil en 1990 es uno de ellos, reportando 1.54 o bien, Colombia 1982 (1.34). Se trata de una oposición fuerte en el sistema de partidos que sin embargo no es expresión de una mayor calidad democrática (Altman y Pérez Liñán, 1999: 92).

La legislatura de 1991 a pesar de registrar un número efectivo de dos partidos, es igualmente, de un tamaño de oposición menor (0.11) y consecuentemente un IOE de 0.18, fue de menor influencia también. Este carácter restrictivo a los partidos alentó una vía al Ejecutivo en la aprobación de sus proyectos de ley y reformas constitucionales.

En cuanto a las LIV (1988-1991) y LVII (1997-2000) legislaturas, una de gobierno unificado y la otra de gobierno compartido, con un NEP de 2.57 y 2.85 partidos, respectivamente, se mostraron muy cercanas en el tamaño del opositor típico (0.24 y 0.23, respectivamente) y un IEO de 0.47 y 0.48, respectivamente, indicando que cuando el PRI disminuyó su capacidad de decisión en 1988 al estar mayormente representada la oposición el partido típico opositor igualó el mismo potencial de influencia que el de gobierno, aunque esto no signifique mayor éxito de la oposición como más abajo se analizará. La necesidad de articular negociaciones constantes para definir la agenda política es una consecuencia de que el tamaño de la oposición fuera casi tan fuerte como el partido del gobierno.

En la LVIII Legislatura, el IOE de 0.77 confirma que el gobierno tuvo que hacer frente a una oposición legislativa de mayor peso político que el partido del Presidente, pues el partido típico de la oposición (PRI) no controló la mayoría de la Cámara de Diputados, pero sí fue decisivo para la integración de coaliciones vencedoras. Especial complejidad en las negociaciones se dio en los temas de mayor interés para el proyecto político de Vicente Fox, que fueron la reforma fiscal, privatización de energía eléctrica y reforma laboral, temas en los cuales no se disipó el conflicto, generándose una parálisis legislativa.<sup>159</sup>

Así, la experiencia mexicana en gobiernos sin mayorías ha favorecido un Congreso más plural aunque los costos han sido las dificultades en la conformación de coaliciones en tres de los temas de mayor impacto como sucedió en la LVIII Legislatura.

La valoración de este índice permite establecer la hipótesis de que a medida que se incrementa la capacidad de influencia del bloque opositor en la elaboración de las políticas, más se dificulta la conformación de coaliciones de gobierno. Asimismo, a mayor influencia de la oposición, menor potencial del partido gobernante para definir las políticas unilateralmente.

<sup>159</sup> Hablar de parálisis en esta legislatura no significa que no hubo producción legislativa en términos cuantitativos pero sí que fue "resultado del empate de fuerzas en donde ninguna podía tomar decisiones" (entrevista a Ricardo Espinosa Toledo en Hernández, 2002). Esta parálisis se materializó en la imposibilidad de llegar a acuerdos en dichos temas de relevancia nacional, así como en impulsar la reforma del Estado.

En el caso de la LVIII Legislatura, si la oposición es más fuerte que el gobierno, la elaboración de políticas pudo estar definida en función directa de los acuerdos realizados con el partido del Presidente, quien por su parte siguió como estrategia fundamental la negociación para llegar a despejar su agenda política.

TABLA 27  
ÍNDICES DE MEDICIÓN. SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO (1982-2003)

Legislaturas	Escaños oposición	Escaños oposición (%)	Escaños gobierno	NEP	F	Tamaño oposición (O)	Tamaño gobierno (G)	IOE
LII (1982-1985)	101	25.3	299	1.72	0.42	0.08	0.75	0.10
LIII (1985-1988)	111	27.8	289	1.86	0.46	0.05	0.72	0.07
IIIV (1988-1991)	240	48.0	260	2.57	0.61	0.24	0.52	0.47
LV (1991-1994)	179	35.8	321	2.20	0.54	0.11	0.64	0.18
LVI (1994-1997)	200	40.0	300	2.28	0.56	0.19	0.60	0.32
LVII (1997-2000)	261	52.2	239*	2.85	0.65	0.23	0.48	0.48
LVIII (2000-2003)	293	58.6	207**	2.78	0.64	0.32	0.41	0.77

\* PRI; \*\* PAN.

NEP = número efectivo de partidos; F = fragmentación del sistema de partidos.

Tamaño oposición = Tamaño del partido típico de oposición (O = fuerza política de la oposición).

Tamaño gobierno = Tamaño del partido gobernante (G = fuerza política del gobierno).

IOE = índice oposición efectiva (influencia efectiva que ejerce la oposición parlamentaria en las decisiones legislativas).

Fuente: Elaboración propia.

## Comisiones permanentes en la Cámara de Diputados

La distribución de las presidencias en las comisiones permanentes es otra fuente relevante de poder de decisiones en la Cámara de Diputados para influir en la elaboración de políticas.<sup>160</sup> Cuando el PRI mantuvo la mayoría absoluta, negó en la práctica, la pluralidad en la estructura de la Gran Comisión –órgano principal de gobierno en la Cámara de Diputados–, que

<sup>160</sup> Las comisiones estuvieron constituidas por subgrupos de cada grupo parlamentario. Se denominan *ordinarias o permanentes* porque “deben estar invariablemente presentes durante varias Legislaturas” (Pedroza, 2000: 24), además de que deben mantenerse en funcionamiento durante los tres años que dura la legislatura y su función es la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, con lo que contribuyen a que la cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. Su competencia se corresponde en lo general, con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal (Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999, 1.000).

TABLA 28  
DISTRIBUCIÓN PARTIDARIA DE PRESIDENCIAS Y SECRETARÍAS  
EN COMISIONES ORDINARIAS, 1988-2003  
(Por número absoluto y porcentajes)

Legislaturas Periodo	Presidencias en comisiones				Secretarías en comisiones			
	PRI N (%)	PAN N (%)	PRD N (%)	Otros N (%)	PRI N (%)	PAN N (%)	PRD N (%)	Otros N (%)
LIV (1988-1991)	35 (90)	2 (5)	--*	2 (5)	76 (84)	4 (5)	--*	10 (11)
LV (1991-1994)	36 (81)	3 (7)	2 (5)	3 (7)	91 (56)	19 (12)	22 (14)	29 (18)
LVI (1994-1997)	30 (65)	9 (20)	6 (13)	1 (2)	89 (48)	46 (25)	42 (23)	7 (4)
LVII (1997-2000)	19 (46)	10 (24)	10 (24)	2 (5)	48 (33)	39 (27)	45 (31)	13 (9)
LVIII (2000-2003)	17 (43)	16 (40)	4 (10)	3 (7)	61 (39)	60 (38)	27 (17)	9 (6)

\* El PRD se constituye hasta 1989.

Los números entre paréntesis son los porcentajes.

Fuente: Elaboración propia con datos de Lujambio (1996) y con datos de <<http://gaceta.cddhcu.gob.mx>>

cidad de influencia que pueden ejercer desde esta instancia básica del trabajo parlamentario.

En este contexto, el papel de las comisiones en la Cámara de Diputados es prioritario porque "representan el núcleo del trabajo legislativo" (Rossell, 2000: 249) y si bien, en los gobiernos sin mayoría su función se desarrolló en un ambiente político de mayor autonomía, ello permite apuntar nuevos roles institucionales que juegan los actores políticos llamados al cambio democrático, pero dista mucho de una productividad encaminada a despejar la agenda legislativa, ya que como se verá enseguida, el dinamismo ha sido más bien lento y con grandes rezagos de iniciativas pendientes de analizarse en comisiones.

#### GRADO DE INFLUENCIA Y ÉXITO DE LOS ACTORES POLÍTICOS EN LA AGENDA LEGISLATIVA

Desarrollado ya un perfil de la relación de fuerzas en la Cámara de Diputados entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, en esta tercera parte del capítulo se estudia la capacidad de influencia de la oposición, participando

en las decisiones para formular las políticas en tanto “fuerza política capaz de alterar las decisiones públicas y desafiar al partido gobernante” (Altman y Pérez-Liñán, 1999: 89). Asimismo, se analiza el potencial de éxito tanto del Ejecutivo como de la oposición en la producción legislativa, obtenido de las iniciativas aprobadas a cada actor entre el número de las que haya presentado. Se explica en particular el rol que ha jugado la oposición parlamentaria en este campo, estableciendo una comparación entre su desempeño en gobiernos unificados y gobiernos sin mayorías.

### Aspectos teóricos: poderes constitucionales y partidarios del Presidente

Una premisa fundamental para analizar las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, es identificar el grado de influencia de los presidentes en el proceso legislativo. Ésta puede evaluarse teniendo en cuenta los *poderes constitucionales* y los *poderes partidarios* de los presidentes (Shugart y Mainwaring, 1997/2002: 20). Los poderes presidenciales que están definidos en la normativa constitucional, son el veto y el poder de decreto, los cuales otorgan flexibilidad al Presidente para ejercer influencia en la agenda legislativa aun si su partido no cuenta con una mayoría legislativa. Los *poderes partidarios* son las capacidades presidenciales para definir el proceso de elaboración de las leyes, la cual depende del poder presidencial sobre su partido o partidos y del número de los escaños que éstos controlen.

La influencia del Presidente en el proceso legislativo está estrechamente relacionada con la interacción entre los poderes constitucionales y los partidarios. Para determinar dicha influencia presidencial en el caso mexicano, resultan de utilidad las categorías analíticas de Shugart y Mainwaring (1997/2002: 50) de poderes reactivos y poderes proactivos. Se identifican como *poderes reactivos*, los que permiten al Presidente defender el *statu quo* contra las tentativas de la mayoría legislativa. Un ejemplo de éstos, es el poder de veto. Los *poderes proactivos* son en cambio, los poderes que permiten al Presidente tomar decisiones para establecer –o tratar de establecer–, un nuevo *statu quo*. Un ejemplo de tales poderes es el decreto. Como el Presidente mexicano cuenta con poderes reactivos, es decir, que sólo tiene poder de veto y no de decreto y tampoco puede fijar de manera exclusiva la agenda legislativa, entonces el Congreso según su composición, podrá influir en la agenda conjuntamente con el Ejecutivo. De estas variaciones institucionales depende el rendimiento de los actores políticos en la elaboración de las políticas.

Ahora bien, ¿cómo definir si el Presidente influye o no en la agenda política y con qué grado se da ésta?, ¿cómo definir si el Presidente es fuerte o débil? En la literatura politológica se ha sostenido que un *Presidente es fuerte* cuando define las políticas, y por tanto tiene capacidad para llevar a cabo su agenda; por el contrario, los *Presidentes débiles* son cuando sus asambleas son las que definen la agenda, no tienen autoridad constitucional independiente sobre la legislación; y son *muy débiles* si carecen del control de un partido mayoritario (véase tabla 29).

Los presidentes fuertes lo son por el marco constitucional en el que se desempeñan y al canalizar las iniciativas para el Congreso, éste tiene en cuenta las preferencias del Presidente a la hora de ser dictaminadas. Asimismo, se tratará de un Presidente fuerte cuando tenga el control de su partido y más aún si éste tiene la mayoría de escaños en el Congreso (poderes partidarios). Así, un Presidente tiende a ser más *fuerte* o *débil* dependiendo de la posición que tenga frente al sistema de partidos y de sus facultades en materia legislativa.

TABLA 29  
POSICIÓN DEL PRESIDENTE EN EL SISTEMA DE PARTIDOS  
(Capacidad de influencia en la elaboración de políticas)

Presidente (tipología)	Presidente fuerte	Presidente muy débil	Presidente muy fuerte	Presidente débil
Poderes constitucionales (veto, decreto)	Sin autoridad constitucional independiente sobre la legislación	Sin autoridad constitucional independiente sobre la legislación	Amplios poderes legislativos	Sin autoridad constitucional independiente sobre la legislación
Poderes partidarios (control de su partido y número de escaños)	Líder del partido mayoritario	Carece de control sobre un partido mayoritario	Partido del Presidente sin mayoría aun siendo minoritario	Partido del Presidente con mayoría sin disciplina
Agenda política	Capacidad presidencial en definir y desarrollar la agenda política	La asamblea define la agenda política	Capacidad presidencial en definir y desarrollar la agenda política	La asamblea define la agenda política

Fuente: Elaboración propia a partir de Shugart y Mainwaring (1997/2002: 49).

Durante el periodo de hegemonía priísta en México, el Presidente fue fuerte no tanto por sus facultades constitucionales y sí en cambio por ser la figura predominante en su carácter de jefe de gobierno, jefe de Estado y líder máximo del partido gobernante que hizo uso de facultades metacons-

titucionales en su ejercicio de poder político. Tales prácticas son las que concurrieron en el pasado hegemónico para identificar al Presidente como el garante del orden político.<sup>163</sup>

Cuando el PRI fue gobierno, los presidentes en México tuvieron un elevado éxito para impulsar cambios legislativos de acuerdo con sus preferencias, por lo que es oportuno plantearse si en los gobiernos compartidos que rigen en la Cámara de Diputados desde 1997, ha disminuido o no el éxito legislativo del Presidente, así como de los partidos de oposición. “Los poderes presidenciales tienden a funcionar mejor con limitados poderes ejecutivos sobre la legislación, principalmente porque un Ejecutivo más débil significa que el Congreso tiene más oportunidad para debatir y votar asuntos controvertidos” (Mainwaring, 1995).

Ese es el nuevo rol que juegan los partidos de oposición en las legislaturas sin mayorías y de ahí la importancia de evaluar el grado de éxito presidencial en ambos momentos políticos. Teniendo en cuenta que el poder de agenda consiste en la capacidad del Ejecutivo para hacer aprobar sus iniciativas por el Legislativo,<sup>164</sup> se sostiene aquí que el éxito del Presidente para controlar la agenda legislativa se incrementa en la medida que se alcanzan acuerdos con los partidos de oposición, pues cuando éstos no se establecen, sólo no se da un nuevo *statu quo*. Inversamente, cuando los opositores no están dispuestos a cooperar con el Presidente, se pone en juego la gobernabilidad del país.

Recapitulando, “las reglas más relevantes para analizar las decisiones legislativas son: quién introduce las propuestas de cambio legislativo (el actor «proactivo»), quién puede rechazar o enmendar estas propuestas (el actor «reactivo»)” (Colomer y Negretto, 2003: 30). Asimismo, para analizar la producción legislativa en la Cámara de Diputados de México, es preciso definir también ¿cuál es el grado de éxito de los actores políticos en la elaboración de las políticas? Responder a este planteamiento es objetivo del siguiente apartado.

<sup>163</sup> Una limitante constitucional del Presidente mexicano es que no cuenta con veto para las leyes del presupuesto federal, lo cual nunca fue problema durante la hegemonía priista porque el Congreso apenas modificaba la propuesta presentada por el Ejecutivo. Diferente es el escenario de gobierno sin mayorías en el que se han dirimido fuertes diferencias para definir los ingresos y egresos anuales de la Federación. Este tema se profundizará en posteriores capítulos.

<sup>164</sup> Una forma específica de este poder de agenda es la capacidad del Presidente para hacer aprobar las iniciativas relativas al presupuesto, mismas que tienen un plazo restrictivo para ser aprobadas, así como si se aprueban o no con enmiendas (Negretto, 2002b: 381).

## Análisis empírico: Presidente proactivo y su éxito en materia legislativa

Explicar las relaciones entre poderes Ejecutivo y Legislativo y en particular a la oposición parlamentaria respecto a su capacidad de influencia en la producción legislativa, conlleva primeramente valorar el rol del Presidente como legislador frente a todos los grupos parlamentarios incluido el partido gobernante. En este apartado se analiza el éxito del Presidente mexicano en hacer aprobar sus iniciativas de ley, estableciendo una comparación de los gobiernos sin mayorías (1997-2003) con los gobiernos unificados (1982-1997).

Dos indicadores para evaluar la productividad legislativa en México son los propuestos por Andrés Mejía para el caso de Ecuador (2000), y que se recuperan aquí para determinar el grado de influencia del Ejecutivo en la elaboración de las políticas, y consecuentemente, el de la oposición.<sup>165</sup> El primero es el que el autor denomina *Presidente proactivo*, esto es, cuando el jefe del Ejecutivo es responsable del mayor porcentaje de iniciativas aprobadas de toda la agenda (del Ejecutivo y de los legisladores de oposición). La operacionalización de este indicador consiste en medir el número de iniciativas de ley aprobadas al Ejecutivo sobre el total de iniciativas aprobadas a todos los *actores políticos* en un determinado periodo (en este caso, de 1982 a 2003). Se identifican como actores políticos al *Presidente*, en su calidad de jefe del Ejecutivo que tiene como facultad constitucional, proponer iniciativas de ley al Congreso, y a la *oposición* que se le identifica como los grupos parlamentarios que no son del partido gobernante y que están representados en las legislaturas. En esta categoría se ha incorporado a los dos principales partidos parlamentarios de *oposición*: PAN-PRD o PRI-PRD según la legislatura de que se trate, así como a los partidos minoritarios que han mantenido su representación parlamentaria.<sup>166</sup>

Se excluye de este análisis, las iniciativas aprobadas a otros actores políticos como son la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Senado o los Congresos estatales, ya que el objetivo específico es evaluar el carácter proactivo del Presidente frente al rendimiento de los partidos en la Cámara de Diputados.

<sup>165</sup>De momento, al hablar de oposición no se distinguirá la especificidad ideológica de cada partido, ni sus estrategias contestatarias o de alianza con el partido gobernante, tema que se abordará en el siguiente capítulo.

<sup>166</sup>En la LVII Legislatura, los partidos minoritarios fueron el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEEM); en la LVIII Legislatura, además de éstos, se encontraron representados en la Cámara de Diputados otros partidos de reciente creación: Partido Alianza Social (PAS), Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional (CDPPN), que han sido algunos de ellos, resultado de escisiones del PRI, como Convergencia por la Democracia.

El otro indicador para asociarlo con el de Presidente proactivo es el identificado como *éxito del Presidente*, el cual resulta de dividir las iniciativas que le fueron aprobadas sobre el número de las que presentó en la cámara; igualmente, el *éxito de la oposición* proviene de dividir el número de iniciativas aprobadas sobre las que introdujo en cada legislatura. Se establece así una asociación del éxito entre dos actores políticos: el *Presidente* y la *oposición*. La fórmula aplicada a estos índices está expresada en los términos siguientes:

$$Pp = B/F$$

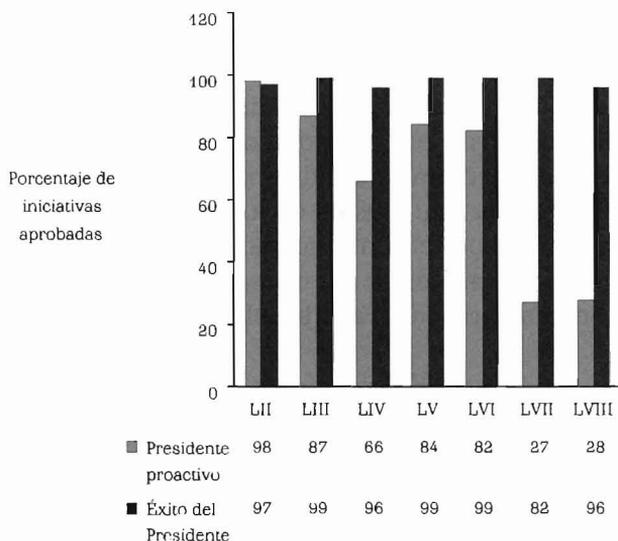
Donde, *Presidente proactivo* ( $Pp$ ) = iniciativas aprobadas del Ejecutivo ( $B$ ) divididas por el total de aprobadas ( $F$ ); y *éxito del Presidente* ( $Ep$ ) = iniciativas aprobadas ( $B$ ) divididas por las iniciativas que presentó el Presidente ( $A$ ); o bien, *éxito de la oposición* ( $Eo$ ), se obtiene de dividir sus iniciativas aprobadas entre las presentadas ( $D/C$ ).

Iniciadores	Iniciativas presentadas	Iniciativas aprobadas	Éxito
Presidente	$A$	$B$	$(B/A)$
Oposición	$C$	$D$	$(D/C)$
Total	$E$	$F$	

La hipótesis que se pretende comprobar en este modelo es que el rol del Presidente como legislador ha disminuido en un escenario de gobierno sin mayorías parlamentarias. Para medir estos indicadores y evaluar el rendimiento de 1997 a 2003, se ha comparado el desempeño del Ejecutivo en un lapso de 20 años con siete legislaturas (de la LII a la LVIII legislaturas, 1982-2003) de las cuales las primeras cinco mantuvieron un gobierno unificado y las dos últimas, un gobierno compartido.

Los resultados obtenidos de estos indicadores están representados en la gráfica 3, en donde se observa con el índice proactivo, que el Presidente tuvo un desempeño superior a los legisladores en el periodo de gobierno unificado (1982-1997), con 0.98 a 0.82 observando un descenso (0.66) en la LIV Legislatura (1998-1994), lo que refleja mayor competitividad en la actividad legislativa con la presencia de la oposición. Las Legislaturas que arrojan un índice superior a la de 1988, indican que la mayor influencia en las decisiones de la agenda política fue del Ejecutivo, quien mantuvo la lealtad de su contingente legislativo controlado por el PRI.

GRÁFICA 3  
PRESIDENTE PROACTIVO FRENTE A ÉXITO DEL PRESIDENTE  
(1982-2003)



Presidente proactivo: Pp B/F; éxito del Presidente: Ep – B/A  
Fuente: Elaboración propia con la Base de Datos Dip-Mex, 1997-2003.

La disminución de este rol del Presidente, observado entre 1997-2003, con el índice de 0.27 y 0.28, respectivamente, deja ver que en los gobiernos sin mayoría, el Ejecutivo estuvo limitado para tomar decisiones sin negociaciones previas con los partidos de oposición, quienes representaron la pluralidad del contingente legislativo y consecuentemente, se convirtieron en un componente indispensable para la democratización de las instituciones políticas en un sistema en el que perduró un poder político hegemónico por varias décadas sin interactuar con un contrapeso de poderes.

Este descenso que refleja el índice de *Presidente proactivo* se explica porque, en un gobierno sin mayorías, las preferencias de política del partido del Presidente se equiparan a las de la oposición, habiendo así, más de un solo actor que controla las políticas (Casar, 2002b: 363). Por tanto, el Presidente hasta 1997 mantuvo el predominio en la aprobación de los proyectos interactuando con un Poder Legislativo controlado por el partido del Presidente, pero en las dos últimas legislaturas de gobierno sin mayorías, el Presidente disminuyó drásticamente el número de iniciativas aprobadas (36 en la LVII Legislatura y 51 en la LVIII) frente a las de la oposición (95 y

130, respectivamente).<sup>167</sup> Este proceso está en relación estrecha con los tiempos hegemónicos porque las iniciativas aprobadas al Ejecutivo nunca fueron menos que las de la oposición. Sin embargo, en los dos gobiernos sin mayorías, el proceso se revirtió y la oposición suma en conjunto más iniciativas aprobadas que el Ejecutivo (véase tabla 30).

Un aspecto relevante en esta conclusión es que el Presidente visiblemente redujo el número de proyectos presentados, dada la nueva pluralidad de escaños opositores que prevalece en la cámara desde 1997 y que provocó que el Presidente asumiera un rol distinto como iniciador de proyectos, en el sentido de contraer su agenda en los gobiernos compartidos al saberse limitado para mantener el control como antiguamente se dio con la mayoría absoluta. El Presidente en la última legislatura, redujo a un tercio las iniciativas presentadas respecto a la legislatura de 1982

TABLA 30  
PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (1982-2003)

Legislatura	Ejecutivo		Legisladores		Partido gobernante		Oposición	
	Presentó	Aprob. (%)	Presentó	Aprob. (%)	Presentó	Aprob. (%)	Presentó	Aprob. (%)
LII 1982-1985	155	151 (97)	197	13 (7)	17	10 (59)	180	3 (2)
LIII 1985-1988	188	186 (99)	352	37 (10)	70	9 (13)	282	26 (9)
LIV 1988-1991	85	82 (96)	209	49 (23)	19	6 (31)	190	43 (23)
LV 1991-1994	135	133 (98)	134	33 (25)	35	15 (43)	126	26 (20)
LVI 1994-1997	84	83 (98)	165	25 (23)	19	7 (37)	146	18 (12)
LVII 1997-2000	44	36 (82)	567	137 (24)	84	21 (25)	426	95 (22)
LVIII 2000-2003	52	50 (96)	1,077	185 (17)	276	55 (20)	801	130 (16)

Aprob. = Aprobadas (en número absoluto y en porcentaje).

De 1982 a 2000 el partido gobernante fue el PRI. De 2000 a 2003 fue el PAN.

Fuente: Para legislaturas LII y LIII, Casar (2002a: 127-128); legislaturas LV y LVI, Meyenberg (2000: 135). Para legislaturas LVII y LVIII, Base de Datos Dip-Mex 1997-2003 elaborada por la autora con información de <<http://gaceta.cddhcu.gob.mx>>

<sup>167</sup> Al contabilizar las iniciativas aprobadas a la oposición, se han excluido aquellas que fueron presentadas conjuntamente con el partido gobernante. El criterio obedece a que se busca definir específicamente el rol opositor en su capacidad de incidir en la agenda política y al sumarlas con las del partido gobernante, se distorsionarían los resultados.

En los gobiernos unificados, los legisladores carecían de incentivos para proponer iniciativas dado el control del partido hegemónico de la arena parlamentaria; sin embargo en los gobiernos compartidos, la oposición incrementó sus iniciativas presentadas. De una media de 185 por legislatura en los gobiernos unificados, la media en las últimas dos fue de 614 iniciativas, lo cual indica que el legislativo asumió su carácter de mayor autonomía para influir en la agenda política, aunque ésta no se vio reflejada en la producción legislativa.

El hecho de que en los gobiernos sin mayorías el presidente redujera su carácter de proponente y que a su vez fueran los grupos parlamentarios los más activos en esta función, se explica porque al obtener mayor control de escaños la oposición, se encontró en condiciones equidistantes en su desempeño, el cual tuvo su manifestación en un alto incremento de propuestas, incentivadas porque existían condiciones más factibles de su dictamen que cuando el PRI controlaba no sólo las comisiones ordinarias sino la Cámara de Diputados en su conjunto. Como estrategia política el Presidente opta por evaluar posibilidades más pragmáticas de resolver su agenda, en este caso, el cabildeo entre las cúpulas de los partidos así como en la arena parlamentaria ha resultado una función que el Presidente no tenía como prioridad en los gobiernos unificados.

Esta tendencia donde el Presidente predominó como proactivo, esto es, como responsable de apenas el 0.27 y 0.28 del *total* de la agenda de iniciativas aprobadas (véase gráfica 3), no redujo sin embargo su éxito ni en gobiernos unificados ni en los compartidos. El éxito del Presidente fue muy superior al de la oposición tanto en las legislaturas con gobierno unificado como en las compartidas.

Este hallazgo conlleva a plantear que el Presidente disminuyó su rol de ser el principal actor que aprobaba (a través de su partido) los proyectos debido a que, además de no contar ya con un partido holgadamente representado, el partido gobernante (el PRI) quebrantó su alto grado de disciplina,<sup>168</sup> en parte, por carecer ya de la tutela presidencial pero también porque se vio despojado de la centralización de decisiones en la cámara baja. En el caso de la LVIII Legislatura, el Presidente enfrentó un contingente más adverso en número de escaños que Ernesto Zedillo y el PAN gobernante, que no otorgó su lealtad al Presidente, en momentos, mostraba una identidad difusa sin sentirse partido en el gobierno. Todo ello dio cuenta de que el Presidente vio disminuidos sus recursos con los que contaba en el pa-

<sup>168</sup> Este tema se aborda con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

sado, razón que explica un reducido rol como proponente de iniciativas, y en consecuencia de aprobadas.

En cuanto al éxito del Presidente, esto es, el porcentaje de iniciativas que le aprobó la cámara baja sobre las que presentó, la gráfica 3 refleja que la tendencia de 1982 a 2003 se dio sin profundas variaciones, pues el menor éxito presidencial fue de 0.82 en la LVII con Ernesto Zedillo, que fue el momento político en el que el Presidente aplicó el criterio de la “sana distancia” respecto a su partido, favoreciendo un presidencialismo más atenuado. Esto no implicó debilidad presidencial, la cual se daría únicamente en el caso de que la agenda presidencial no pudiera desbloquearse por conflictos con el Legislativo, como fue el caso de Fox en su agenda prioritaria (reforma fiscal, laboral y eléctrica). Aún así, el resultado fue que Vicente Fox logró un éxito del 96 por ciento de su agenda con 50 iniciativas aprobadas de 52 que presentó.

En definitiva, mientras el éxito del Presidente en su agenda aprobada ha sido extremadamente alto en una media del 95 por ciento de 1982 a 2003, su grado de proactividad que se refleja en la contribución en el total de la agenda, sí se vio disminuida en los últimos seis años, donde la oposición logró influir con un índice proactivo del 79 por ciento mas no en su éxito, que fue de 0.22 en la LVII y 0.16 en la LVIII legislaturas.

¿Qué lectura puede hacerse de este comportamiento político? En primer lugar, el incremento de iniciativas presentadas por los partidos desde 1997, probablemente respondió a su predicción de que sin el férreo control parlamentario del PRI gobernante y con la parcela de poder obtenida, sería factible elevar a rango de ley su agenda. Otra razón de peso fue –como ya ha sido desarrollado en el capítulo anterior–, que la oposición mantuvo bajo su control las presidencias relevantes de las comisiones ordinarias. En esa perspectiva, la oposición valoró su potencial fuerza política recién conquistada y se convirtió en un fuerte incentivo para asumir un rol proactivo.

Por otra parte, contrariamente a las predicciones de la oposición, el Ejecutivo actuó con cautela sin volcar al Congreso una amplia agenda, sabiendo que ésta no se refrendaría casi automáticamente como en los tiempos hegemónicos, sino que estaría de por medio la necesidad de vincularse con los partidos para establecer consensos. Así, estos cambios en el comportamiento de los actores políticos en los gobiernos sin mayorías están sugiriendo que los arreglos institucionales entre las élites políticas que dieron lugar a poderes metaconstitucionales del Presidente, han sido desplazados. En esos términos del presidencialismo mexicano se ha

tornado más atenuado, lo que podría suponer una contribución institucional al equilibrio de poderes.

### Rendimiento de los actores políticos en la producción legislativa

Se ha mostrado arriba que en el periodo hegemónico, los presidentes en México tuvieron un elevado éxito para impulsar cambios legislativos de acuerdo con sus preferencias y los legisladores como grupos parlamentarios, sin embargo, no destacaron en ese ámbito. Ahora, es preciso plantearse en el contexto de gobierno sin mayorías, ¿cuánto éxito ha tenido el Ejecutivo?, y ¿cuánto las legislaturas en términos de ser proactivas, esto es, que propiciaron y sancionaron sus propias iniciativas? Son planteamientos que se desarrollarán en este apartado.

Aquí se entenderá por *legisladores*, a todos los grupos parlamentarios que están representados en las legislaturas, incluidos el partido gobernante y los partidos minoritarios de oposición. Asimismo, la noción de *oposición* implica a los partidos principales y minoritarios de oposición, excluyendo al partido gobernante.

#### Proyectos de ley presentados

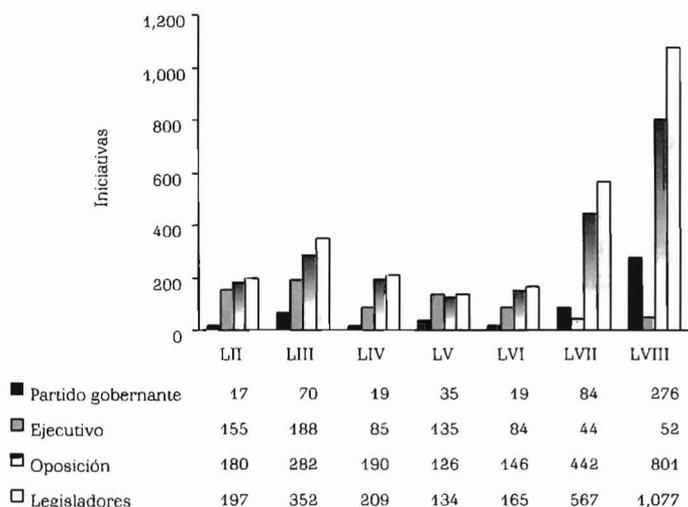
Las relaciones entre poderes Ejecutivo y Legislativo en los gobiernos compartidos desde 1997, han desactivado las condiciones que prevalecieron en el país para reproducir los poderes metaconstitucionales del Presidente especificadas por Weldon (1997a: 11-14) y que se han desarrollado ya en el capítulo 3 de este estudio. El gobierno unificado fue una de esas condiciones en donde un mismo partido controlaba la Presidencia y la mayoría absoluta en el Congreso (cámaras de Diputados y de Senadores); tampoco es ya la figura presidencial, el jefe del partido gobernante ni dispone ese partido de los recursos del gobierno para asegurarse el triunfo electoral con la manipulación de la maquinaria electoral.

Las nuevas pautas de comportamiento en un presidencialismo más limitado, resaltan en el ámbito de la producción legislativa. En la gráfica 4 se establece una comparación de las legislaturas de gobierno unificado con las de gobierno sin mayorías parlamentarias en un lapso de 20 años de actividad legislativa. Los datos desmienten que el Ejecutivo haya sido el principal proponente de iniciativas. Si se compara con su partido, es correcta la afirmación, ya que el PRI ha sido el partido que menos propuestas presentó a la Cámara de Diputados de 1982 a 1997, pero si se

compara con el conjunto de partidos de oposición, entonces es una falacia porque son éstos los que se han mostrado proactivos en su carácter de proponentes, un rol que se incrementó especialmente en las dos últimas legislaturas entre tres y cuatro veces más en relación con 1982.

De ahí que el papel de los partidos de oposición como proponentes sea una de las novedades que tuvieron lugar en un sistema de partidos multipartidista y sin mayorías en el Congreso. El PRI de los gobiernos unificados no se distinguió como iniciador y más bien fue el Ejecutivo quien definió los proyectos de la agenda política. Ello indica que el PRI fue un instrumento del Ejecutivo para controlar el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados. Sin embargo, en la LVII y LVIII legislaturas, el partido gobernante se sintió más incentivado para promover cambios en el *statu quo*, aumentando considerablemente su número de iniciativas presentadas. El PRI gobernante de 1982 a 1997 tuvo una media de 32 iniciativas presentadas en cada legislatura, pero en la LVII, aumentó a 84, mientras que en la LVIII el PAN gobernante presentó 276 iniciativas, donde su mayor incentivo fue su nueva identidad de partido en el gobierno. Por primera vez su ejercicio le-

GRÁFICA 4  
EVOLUCIÓN DE INICIATIVAS PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1982-2003  
(En números absolutos)



gislativo pareció ser más comprometido en cierta forma para desafiar al PRI que fue gobierno.

En cuanto al *Ejecutivo*, éste por el contrario, contrajo su rol como iniciador. De los datos se desprende que el número absoluto de iniciativas presentadas por el Ejecutivo de 1982 (LII Legislatura) a 1997 (LVI Legislatura) fue de 647, lo que significa un promedio de 129 iniciativas por legislatura. Sin embargo, en la LVII y LVIII legislaturas presentó tan sólo 97, esto es, la media de 49 iniciativas por Legislatura. En este periodo, el Ejecutivo redujo la presentación de iniciativas, registrándose apenas un 6.3 y un 3.9 por ciento, respectivamente, del total de iniciativas presentadas en cada Legislatura por todos los actores políticos, que fue de 689 y 1,315 (véase tabla 31). Esta evolución confirma la hipótesis de que en los gobiernos sin mayorías, el Presidente reduce su función de iniciador de leyes o decretos como una estrategia obligada frente a las dificultades que de antemano considera se presentan en los debates parlamentarios al no contar con un contingente legislativo que respalde todos sus proyectos.

TABLA 31  
CONCENTRADO DE INICIATIVAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
(LVII LEGISLATURA, 1997-2000 Y LVIII LEGISLATURA, 2000-2003)

Iniciador	LVII Legislatura (1997-2000)				LVIII Legislatura (2000-2003)			
	Present	Aprob	Rech	Pend	Present	Aprob	Rech	Pend
Ejecutivo	44	36	1	8	52	50	-	2
PRI	84	21	9	54	306	53	3	250
PAN	181	38	17	126	276	55	1	220
PRD	168	32	14	122	310	47	2	261
PVEM	44	11	4	29	87	17	-	70
PT	24	11	1	12	51	9	-	42
Otros	-	-	-	-	38	1	-	37
Independientes	9	3	1	5	9	3	-	6
Minutas Senado	44	38	1	5	101	43	-	58
Congresos locs.	25	1	-	24	67	9	-	58
ARDF	9	5	1	3	3	3	-	-
GP	6	5	-	1	3	3	-	-
Conjuntas	25	8	3	14	-	-	-	-
Comisiones	26	8	-	18	12	12	-	-
Total	689	216	52	421	1,315	305	6	1,004

ARDF: Asamblea de Representantes del Distrito Federal; GP: todos los grupos parlamentarios; Conjuntas: iniciativas presentadas por miembros de distintos grupos parlamentarios; Comisiones: iniciativas propuestas de las comisiones permanentes.

Present: iniciativas presentadas; Aprob: aprobadas; Rech: rechazadas y Pend: pendientes.

Fuente: Elaboración propia con datos de Base Dip-Mex (1997-2003).

Esta reducción de iniciativas presidenciales se explica como resultado del gobierno sin mayorías. Como Mainwaring (1995: 117) ha sostenido, en un sistema presidencialista, el partido del Presidente se ve obligado a construir coaliciones legislativas prácticamente en cada asunto que ha de dictaminarse bajo estas circunstancias. En efecto, si el partido del Presidente logra acuerdos, podrá agilizar sus programas políticos y con ello mantendrá su popularidad entre la ciudadanía, pero también existe el polo opuesto en el que se corre el riesgo de llegar a un *bloqueo* legislativo en el que no llegan a dictaminarse las iniciativas por no lograr consensos.<sup>169</sup>

La alternativa presidencial para no llegar a ese punto muerto, ha sido optar por canalizar las iniciativas a través de la Cámara de Senadores cuando la situación lo requiere, es decir, en casos como el del segundo trienio de la Presidencia de Zedillo, que no contaba con mayoría en la cámara baja pero sí en el Senado. La dificultad mayor sin embargo fue para Vicente Fox, que no tuvo mayorías tanto en la cámara baja como en el Senado. A pesar de ello se pudo comprobar la tesis sostenida por Domingo y Morgenstern (1997) en el sentido de que en América Latina, los gobiernos sin mayorías no provocan parálisis legislativa, antes bien, la regla general ha sido la negociación o la cesión de poderes extraordinarios al Ejecutivo (Casar, 2002b: 356) como el poder de decreto en Argentina o de medidas provisionales en Brasil.

En cuanto a los *legisladores*, su rol como proponentes de proyectos de ley, fue igualmente incentivado en las dos últimas legislaturas, y particularmente en la última, que casi duplicó las presentadas en la LVII Legislatura (567 y 1,077 respectivamente).<sup>170</sup> Se observa en todas las legislaturas, que esta labor provino fundamentalmente de la oposición, a excepción de la LV Legislatura, que fue la segunda parte de la administración de Carlos Salinas, donde el principal iniciador fue el Ejecutivo, que por la posición del PRI en la cámara baja (64.2 por ciento) al obtener 321 escaños con relación a la legislatura

<sup>169</sup>Tienen *poder de bloqueo* ya sea el Presidente o los partidos de oposición cuando alguno de estos actores es lo suficientemente fuerte como para impedir que las propuestas de cambio prosperen. Esto es, si hay una iniciativa propuesta por el jefe del Ejecutivo pero es rechazada por el Legislativo, ésta no se aprueba a menos que el Presidente tenga poder de decreto, que superaría dicho bloqueo. A la inversa, si el Legislativo propone una iniciativa (cambio de política) y el Presidente se opone, se da el bloqueo sólo cuando en la arena parlamentaria se careció de los votos necesarios para aprobar el proyecto y superar la voluntad del Presidente (Negretto, 2004b: 13).

<sup>170</sup>Los diputados en su conjunto (oposición y partido gobernante), presentaron en la LVII Legislatura, 567 iniciativas esto es, un 82.3 por ciento de 689 presentadas por diversos actores en toda la legislatura. En la LVIII en cambio, los legisladores presentaron 1,077 (82 por ciento) del total de 1,315 de toda la legislatura.

anterior (261 escaños, 52.2 por ciento),<sup>171</sup> se vio capacitado para tomar determinaciones que difícilmente podría lograr en las legislaturas sin mayorías.

El crecimiento desmedido de proyectos presentados por parte de estos actores políticos de 1997 a 2003, responde a la pluralidad que caracteriza al Poder Legislativo luego de finalizada la era hegemónica del PRI. En este sentido, la Cámara de Diputados recobra su función legisladora después de un largo letargo de subordinación frente al Ejecutivo.

#### Proyectos de ley aprobados

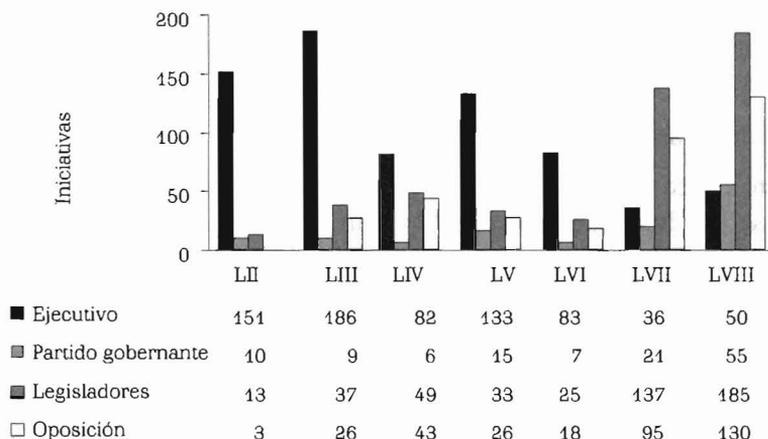
El alto porcentaje de iniciativas presentadas no es concordante con las aprobadas por los legisladores. Observando la tabla 31 se desprende que de 689 presentadas en la LVII Legislatura, se aprobaron 216 (31.3 por ciento) y en la LVIII Legislatura de 1,315 presentadas, se aprobaron en total 305 (23.2 por ciento). Estos datos asombran por el escaso rendimiento legislativo de los gobiernos compartidos en la Cámara de Diputados, pues al existir mayor autonomía en su quehacer parlamentario, se esperaba un mayor desempeño en este campo. Las estrategias han sido en cambio, acumular iniciativas y distribuirlas en las comisiones, que a su vez no les dan trámite. Esto es, por tradición no se dictaminan en sentido negativo pero sí se dejan archivadas y se van heredando a otras legislaturas sin darles trámite.

La gráfica 5 muestra el número de iniciativas aprobadas a cada actor político. Obsérvese que los partidos de oposición durante el periodo de hegemonía escasamente lograban aprobar sus iniciativas (tres en la LII Legislatura, 1982-1985), sin embargo en las dos últimas legislaturas se incrementó el número de sus iniciativas aprobadas (95 y 130 iniciativas).

Durante el gobierno unificado, de la LII a la LVI legislaturas (1982-1997), de 924 iniciativas presentadas por la oposición, le fueron aprobadas apenas 116 (en 15 años! Comparando estos datos que incluyen cinco legislaturas, con las últimas dos de gobierno compartido (1997-2003), fue de 1,227 iniciativas presentadas por la oposición y 225 aprobadas. Estos datos demuestran que el Legislativo de los gobiernos unificados fue un actor reactivo y sin posibilidad de influir frente al partido gobernante, el cual mantuvo el control del Congreso.

<sup>171</sup> Recuérdese que en la LIV Legislatura, correspondiente a los primeros tres años del gobierno de Salinas de Gortari, el PRI obtuvo muy limitadamente la mayoría absoluta, pues si bien obtuvo nueve escaños más que el tope mínimo del 50 por ciento más uno, se vio obligado a modificar sus estrategias de comportamiento político porque nada garantizaba que el 100 por ciento de su grupo parlamentario se disciplinara y apoyara los proyectos del Presidente, por tanto, necesitaba acercarse a otros partidos para consensuar. Este nuevo escenario obligó al Presidente a retraer sus iniciativas o bien a canalizarlas vía Senado como cámara de origen.

GRÁFICA 5  
 EVOLUCIÓN DE INICIATIVAS PRESENTADAS EN LA CÁMARA  
 DE DIPUTADOS, 1982-2003  
 (En números absolutos)

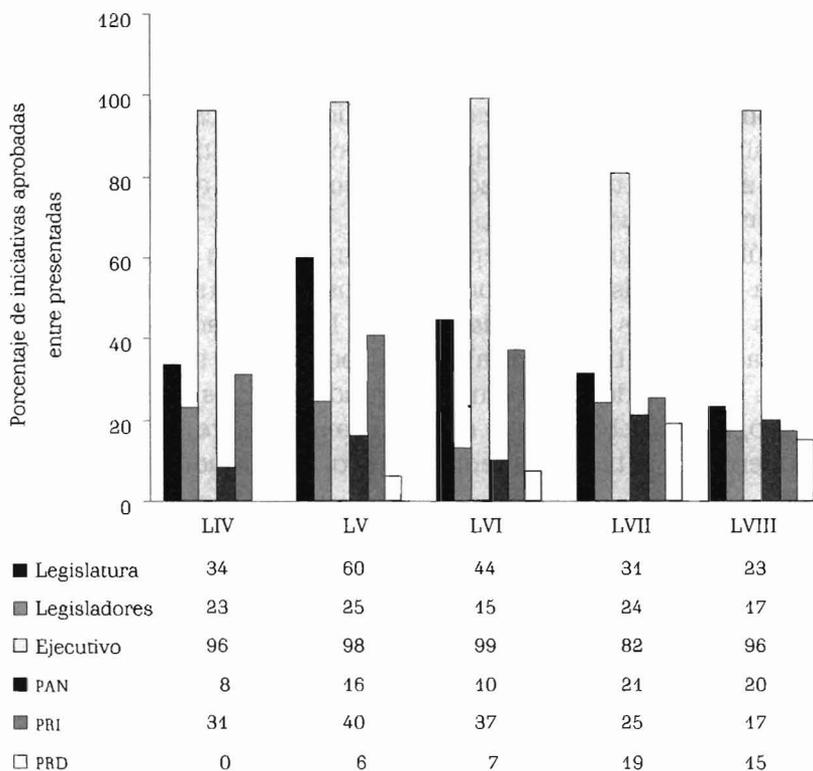


El total de iniciativas aprobadas al Ejecutivo en 20 años (LII a LVIII legislaturas) han sido 724 de un total de 743 presentadas, lo que indica que en ese lapso apenas 18 propuestas del Ejecutivo quedaron sin dictaminar; y cuatro rechazadas. En porcentajes, durante los gobiernos unificados, el mínimo de aprobación en sus iniciativas fue de 96 por ciento; mientras que en las de mayorías divididas fue de 82 por ciento (1997-2000) y 96 por ciento (2000-2003), lo cual, como se ha expresado, es un éxito considerable que no afectó al Ejecutivo en su carácter de legislador.

#### Éxito de los actores políticos

El crecimiento desmedido de propuestas tanto de *legisladores* –incluido el partido gobernante como de la oposición–, no se corresponde con el grado de éxito logrado en materia de producción legislativa. El *éxito de cada actor político* está determinado teniendo en cuenta las iniciativas aprobadas del total de iniciativas presentadas. Proponer proyectos da cuenta de una muy diversa agenda política en cada partido, pero ésta no pudo concretizarse en ninguna de las dos legislaturas sin mayorías porque el rendimiento de los grupos parlamentarios fue menor que en las anteriores legislaturas. La gráfica 6 muestra la evolución del éxito alcanzado por parte de los distintos actores políticos.

GRÁFICA 6  
GRADO DE ÉXITO DE LOS ACTORES POLÍTICOS EN LA CÁMARA  
DE DIPUTADOS, 1988-2003



La gráfica 6 muestra que el Ejecutivo aun con el número reducido de iniciativas presentadas de 1997 a 2003, sigue haciendo gala de sus poderes legislativos. Prácticamente fue el único que mantuvo un éxito uniforme, apenas disminuido ligeramente en la LVII Legislatura. La principal conclusión que se desprende de estas tendencias es que en las legislaturas sin mayorías, a pesar de que hubo un amplio aumento de iniciativas presentadas por los distintos grupos parlamentarios, éstos no lograron éxito porque sus iniciativas no fueron dictaminadas y más bien éstas quedaron postergadas para otras legislaturas.

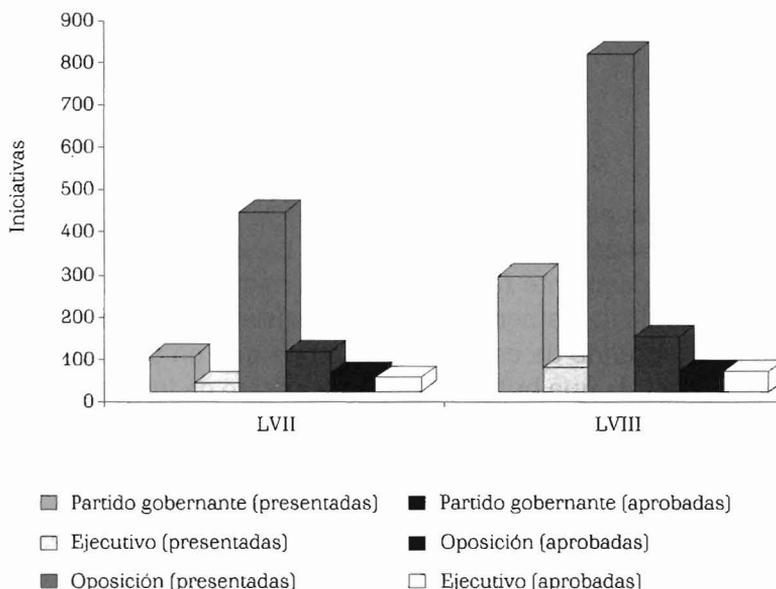
La explicación se encuentra en las dificultades existentes para poder mantener coaliciones y orientar el voto en un solo sentido. Diferencias decisivas han sido las posiciones particularmente del PAN y del PRD, parti-

dos que son ideológicamente más distantes, lo cual resulta un impedimento para forjar coaliciones duraderas y, más bien, la rutina en el ejercicio parlamentario ha sido obligarse a buscar negociaciones entre cada fuerza política por cada asunto de la agenda.

Otro factor que ha limitado el éxito de los grupos parlamentarios ha sido que el número de iniciativas presentadas rebasa las capacidades de las 40 comisiones permanentes, ya que, dictaminar cada propuesta, requiere más allá de los cinco días que establece la Constitución, por lo que resulta un exceso de trabajo, razón por la que sólo se atienden las iniciativas de mayor relevancia e impacto político.

Por último, la gráfica 7 representa una síntesis de la actividad parlamentaria por los distintos actores políticos. Ofrece una imagen comparativa de las iniciativas presentadas frente a las aprobadas en las legislaturas de 1997 a 2003. La barra más alta corresponde a las iniciativas que presentaron los partidos de oposición, comparadas con las que ha presentado el Ejecutivo, se ha dicho ya, que éstas sustancialmente se redujeron. El partido gobernante sí ha incrementado su rol de iniciador así como para ver

GRÁFICA 7  
PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS,  
LEGISLATURAS LVII (1997-2000) Y LVIII (2000-2003)



sancionadas sus iniciativas. En este sentido ha sido el PAN gobernante el de mayor éxito con respecto al PRI cuando fue gobierno. El rol más dinámico del PAN se explica por su propia identidad de ser el primer gobierno opositor y su euforia de haber derrotado al PRI. Este rol histórico es compatible igualmente con su trayectoria en la LVII Legislatura, en la que superó al PRI y al PRD en iniciativas presentadas y aprobadas. El Ejecutivo como ya se ha dicho, sí redujo iniciativas presentadas pero le fueron aprobadas prácticamente todas, por lo que mantuvo su capacidad de legislador.

## EPÍLOGO DEL CAPÍTULO

Finalmente, se resumen aquí las ideas centrales que se sostuvieron en estas páginas y los hallazgos encontrados. El eje que se siguió en estas páginas fue analizar el comportamiento político-institucional de los partidos en cuanto a su producción legislativa en la Cámara de Diputados. Se puntualizó en encontrar su grado de influencia en la elaboración de las políticas públicas, esto es, su potencial para alterar las políticas, desafiando al partido gobernante.

Al respecto de estos planteamientos, se encontró que en materia de producción legislativa, existen diferencias sustantivas en el desempeño parlamentario. Cada uno de los actores políticos (Ejecutivo, partido gobernante y partidos de oposición) modificó sus patrones de comportamiento en función de los recursos con los que contó para influir en las políticas públicas.

Uno de esos recursos fue el número de escaños, que le permitió a los partidos de oposición, evaluar su peso político y valorar su disposición o no para cooperar con el partido del Presidente. Cuando el conjunto de los partidos de oposición incrementó su representación de escaños, siendo ésta superior en número al del partido gobernante como fue en las dos legislaturas de 1997 a 2003, el Ejecutivo encontró sus límites para gobernar unilateralmente como había sido durante la hegemonía del PRI. Ello explica por qué contrajo su función de proponente de iniciativas. Esta relación entre ambos poderes también repercutió en la forma de definir las políticas, imponiéndose la negociación como factor indispensable para posibilitar las coaliciones que definirían la elaboración de las políticas.

El sistema de partidos moderado así como una fragmentación no muy dispersa en México ha posibilitado condiciones para la cooperación interpartidaria en la aprobación de las iniciativas. Aunado a ello, su potencial

está también en razón de su influencia efectiva para ver aprobadas sus iniciativas y para alterar la voluntad presidencial, efecto que tomó cuerpo sólo en las legislaturas sin mayorías como era de esperar, pues como bien se aprecia con el índice de oposición efectiva, en la LVII Legislatura se igualó el tamaño del partido típico de oposición al del gobierno, mientras que en la LVIII el partido típico de oposición superó al del gobierno. Este escenario explica que la oposición no es tan altamente fraccionalizada en México y que el gobierno ha tenido que hacer frente a una oposición legislativa fuerte.

De ahí se explica por qué los partidos de oposición en los gobiernos sin mayorías elevaron su nivel de influencia en la elaboración de las políticas. Sin embargo, su éxito –que es en sí mismo, el capital político de cada partido para lograr aprobar sus propias iniciativas–, no fue elevado dado que el factor tiempo rebasó la disposición de los legisladores para sancionar las iniciativas, ya que el exceso de proyectos presentados impidió seguir un procedimiento de análisis y evaluación para someterlos al pleno.

Frente al limitado éxito de los legisladores, en cambio el Ejecutivo, tanto en gobiernos unificados como en los gobiernos sin mayorías, sí mantuvo un alto grado de éxito a pesar de que contrajo visiblemente el número de iniciativas presentadas. Esto indica que fue más realista y que actuando con mayor reserva, optó por no volcar sus proyectos al Congreso, a sabiendas de que prácticamente cada uno, más aún si representaban gran impacto político-social, le costaría remover sus recursos para verlos aprobados, dada la oposición fuerte con la que tenía que negociar y establecer acuerdos.

Los presidentes de México en la práctica han sido dominantes para fijar la agenda legislativa, esto se dio en el contexto de gobierno unificado donde el partido del Presidente contaba con la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso.

En contraparte, el presidencialismo fue reduciendo sus propias reglas no escritas, y su comportamiento político difiere en gran medida en el contexto político actual que es el de gobernar sin mayorías parlamentarias. Un momento político en el que la oposición parlamentaria toma cuerpo como actor determinante en la determinación de la agenda política nacional.

A fin de establecer una evaluación más detallada del papel de la oposición en este proceso legislativo, el siguiente capítulo se ocupa de analizar las iniciativas aprobadas por materia y el impacto nacional que éstas tuvieron.

# Disciplina y coaliciones parlamentarias en los gobiernos sin mayorías

*Disentir es un acto irrenunciable de conciencia.*

JOSÉ SARAMAGO

## COALICIONES PARA DESPEJAR LA AGENDA POLÍTICA

En este capítulo se analizan la disciplina y las coaliciones de voto parlamentario para aprobar las iniciativas de ley propuestas durante la LVII (1998-2000) y LVIII Legislaturas (2000-2003) en la Cámara de Diputados. La conformación de coaliciones legislativas en gobiernos presidencialistas es una condición indispensable para despejar la agenda política, pues si el partido del Presidente no obtiene mayoría, sus escaños son insuficientes para sancionar las leyes. Asimismo, la oposición tampoco puede definirla por sí misma. Es necesaria la articulación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para alcanzar el umbral de votación necesaria, esto es, mayoría simple o calificada según si se trata de leyes secundarias o reformas constitucionales.

De esta forma, siendo las legislaturas “órganos de decisión colectiva que operan mediante la regla de mayoría” (Nacif, 2002b: 21), el poder de la asamblea reside en su capacidad para conformar coaliciones de mayoría en la aprobación de las iniciativas de ley. De ahí que en este capítulo se aborden tres preguntas principales: ¿cómo votaron los legisladores en los gobiernos sin mayorías parlamentarias?, ¿qué grado de disciplina han tenido los partidos en ese contexto? ¿cómo se integraron las coaliciones de votación y en qué áreas específicas?

Responder a estas preguntas permite explicar cómo funciona el presidencialismo en México después de la hegemonía priísta cuando Presidente

y partido protagonizaban el cambio político, mientras que con una integración plural, el Poder Legislativo asume un rol decisivo en la construcción de los acuerdos que se concretizan en coaliciones de votación para sancionar la agenda política. Nuevos roles institucionales que han representado un imperativo necesario para la formulación de las políticas públicas en un régimen que se abre a la democracia.

En la estructura de este capítulo, una primera aproximación para medir la disciplina parlamentaria fue a través del ya clásico Índice Rice. Sin embargo, dado que sólo mide las divisiones internas en cada partido, se aplican otros índices ponderando lo reñida que fue la votación en las iniciativas aprobadas por las distintas fuerzas parlamentarias. Se presenta una tipología de las coaliciones de votación definiendo en qué áreas específicas se dificultó más la cooperación interpartidaria. La coherencia ideológica, medida a través de obtener la distancia ideológica del sistema de partidos, es considerada fundamental para explicar por qué se integraron coaliciones con unos partidos y no con otros. Finalmente se explican las tensiones políticas para coaligar con el partido del Presidente, argumentando las dificultades que impidieron en la LVIII Legislatura, despejar la agenda presidencial considerada prioritaria en su gobierno.

## DISCIPLINA PARLAMENTARIA EN MÉXICO

La disciplina parlamentaria es una variable fundamental para explicar el desempeño del presidencialismo en México. Como ya ha sido expresado en páginas anteriores, la disciplina en los gobiernos unificados fue una condición que llevó a la fusión de los poderes Ejecutivo y Legislativo.<sup>172</sup> El predominio del PRI como partido hegemónico en gran parte se mantuvo por el carácter altamente institucionalizado de su disciplina, lo cual hizo previsible durante varias décadas, que el triunfo electoral en elecciones presidenciales o intermedias favorecería a los candidatos de ese partido. Dicha disciplina se explica por la escasa y/o desigual competencia política que

<sup>172</sup>El modelo presidencialista en el México de gobierno unificado fue la subordinación del poder Legislativo al Ejecutivo. Lejos de una separación de poderes como lo establece la Constitución mexicana de 1917 hoy vigente, se dio una "fusión de poderes" propicia por tres condiciones que Weldon explica ampliamente: 1. Gobierno unificado, en donde un mismo partido controló la mayoría en el Congreso así como la Presidencia de la República; 2. Disciplina partidista, cuando el partido al que perteneció el Presidente mantuvo su cohesión interna y emitió su voto de manera coherente en el mismo sentido en las dos cámaras del Congreso y 3. liderazgo del Presidente sobre su partido. Véase Weldon, 1997b y 2002a) y Nacif (2002c).

existió en el país, así como por los amplios poderes partidarios concentrados en el Presidente (Casar, 2001: 10).

Cuando el PRI mantuvo la hegemonía en el gobierno y en el ámbito parlamentario, prevaleció un *gobierno unificado*, esto es, que el partido al que perteneció el Presidente contó con la mayoría absoluta. Bajo esas circunstancias, el Presidente recibió de su partido lealtad traducida en una alta *disciplina legislativa* que le dio holgada capacidad para lograr la aprobación de sus políticas en el Congreso, por lo que prácticamente fue innecesaria la cooperación con las fuerzas de oposición que por sí mismas representaban una reducida minoría que no alteraba la legitimación de las decisiones en el Congreso. En este sentido, el poder de que gozaba el Presidente no provenía de sus facultades constitucionales “sino de su capacidad para movilizar a voluntad el apoyo disciplinado de las mayorías priístas en el Congreso” (Nacif, 2002b: 6).

Dicho patrón de comportamiento partidario de predominio priísta, propició desinterés en disentir con las decisiones presidenciales. Por una parte, ante la ausencia de fuerzas reales de oposición, el Congreso se volvió un órgano legislativo frágil, con una enorme disparidad existente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. La función del parlamento, lejos de ser una institución de contrapeso respecto al poder del Ejecutivo, fungió como “un sello de aprobación automática a todas sus iniciativas [porque] el Presidente y el liderazgo del partido estuvieron de acuerdo” (Mainwaring, y Shugart, 1998: 163). El Presidente centralizó así, el poder de la elaboración de las políticas públicas.

Este proceso sin embargo fue cambiando en la medida que aumentó la competencia electoral y se alcanzó una madurez de los partidos de oposición, expresada en sus posiciones de representación popular adquiridas por esa misma vía. A diferencia del periodo hegemónico, en los dos últimos periodos legislativos sin mayorías, el partido del Presidente ha carecido del número de escaños necesario para aprobar por sí mismo los proyectos presidenciales, viéndose en la necesidad de buscar apoyos con las fuerzas opositoras, por lo que ha debido establecer mecanismos de cooperación y construcción de coaliciones legislativas que garanticen el desarrollo de la agenda política. En ese sentido, la negociación entre los grupos parlamentarios deviene decisiva para definir la posición de los partidos en la arena legislativa.

Es posible que se hayan suscitado mayores divisiones entre los legisladores de cada fuerza política en las legislaturas sin mayorías, y consecuentemente, fracturas en su cohesión interna. De ahí la necesidad de re-

visar elementos empíricos que permitan discernir los cambios en su comportamiento legislativo. Analizar la disciplina partidaria, como variable independiente para comprender las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, conlleva primeramente a definirla. En una concepción genérica, hay disciplina cuando los “seguidores aceptan de manera regular y acatan las instrucciones de su líder” (Ozbudun, 1970 citado en Ugalde, 2002). Para Laver y Shepsle (1999: 29 citados en Ugalde, 2002), la disciplina partidaria es cuando “un miembro del partido acata la decisión tomada por el régimen de toma de decisiones, independientemente si ella o él apoyaron esa decisión”.

Otros autores definen la disciplina de partidos distinguiendo entre cohesión y *disciplina*. Para Casar (2000: 196) hay *disciplina* cuando los legisladores acatan la línea dictada por el líder del partido o grupo parlamentario; mientras que *cohesión partidaria* se refiere al sentido mayoritario del voto de un grupo parlamentario y al porcentaje de legisladores que se apartan de él. Es decir, el criterio específico que distingue un concepto del otro es cuando se vota de acuerdo a la decisión del partido (disciplina) o bien, cuando el legislador tiene la opción de definir por sí mismo y por propia voluntad sin coerción alguna.

En la misma línea, Morgenstern (2003: 358) distingue que la cohesión se da cuando los miembros del partido votan juntos porque están de acuerdo entre ellos; mientras que la disciplina implica las exigencias del liderazgo, que puede obligar a determinadas decisiones. Efectivamente, “compartir una misma filiación partidaria no garantiza la subordinación automática al líder [...], la disciplina es una conducta que debe ser producida” (Mustapic, 1997: 73) y en este sentido para el caso de México, Casar (2000: 196) y Ugalde (2002: 4) señalan que es difícil distinguir entre cohesión y disciplina porque la votación no refleja si los legisladores actuaron por línea del partido o como respuesta a consideraciones ideológicas permitiéndose votar a conciencia.

Por su parte, Ames (2000: 19) y Jones (2002b), entienden por disciplina o unidad la acción de los diputados que votan en el mismo sentido; y su noción de partidos “cohesivos” es cuando los diputados se ponen de acuerdo sobre cuestiones de política importantes. En otra óptica, también se maneja la noción de *unidad*, que es la capacidad que tiene un partido de articular un programa de políticas a nivel nacional y de impulsar ese programa durante el proceso legislativo, sin divisiones ni fragmentaciones que comprometan la capacidad del partido o la coalición de realizar sus metas legislativas (Carey, 2002a: 1). Un criterio más simple es que hay disciplina

donde los legisladores del mismo partido votan juntos casi todo el tiempo (Mainwaring y Shugart, 1998: 161) o más específicamente, “cuando legisladores de un mismo partido votan de manera igual en la mayoría de las veces” (Mainwaring y Shugart, 1996: 154).

En México, durante el gobierno unificado, los miembros del partido gobernante mantuvieron un alto grado de disciplina, asumiendo compromisos en función de la línea de sus líderes de partido y parlamentario. Además de la votación parlamentaria, ésta se manifestaba en actitudes como su lealtad al Presidente, donde el incentivo para los legisladores de ese partido consistió en el reparto de prebendas y cargos públicos, así como la pertenencia a la red de poder.<sup>173</sup> De los partidos de oposición que estuvieron representados en el Congreso, ha sido el PAN el más institucionalizado, pues su participación en elecciones fue recurrente desde su fundación en 1939. Su cohesión interna durante el periodo de hegemonía, fue también muy compacta al fungir como oposición leal al partido del gobierno. No fue sino hasta los años noventa cuando el PRD entró en el escenario político, que también han conservado sus miembros, un alto grado de disciplina a la línea de su partido. Estas tres fuerzas, fundamentales en el sistema de partidos, han sido coherentes a nivel interno.

La disciplina partidaria de los partidos en México se ha garantizado por diversas vías. Una es de carácter electoral: con la fórmula de representación proporcional los legisladores son elegidos por las cúpulas de su partido, poseyendo éste, el poder de asegurarse la adhesión del legislador a su línea política. Estos poderes disciplinarios de los partidos –promociones y candidaturas– (Stokes, 1998: 15), inducen a que los legisladores cumplan los compromisos programáticos.<sup>174</sup> Otra fuente de esta disciplina partidaria fue la competencia política desigual que perduró en el país durante el periodo de gobierno unificado.

En situaciones de gobierno sin mayorías, se preve que si hay una fuerte disciplina partidaria, habrá mayores dificultades para llegar a acuerdos

<sup>173</sup> En otros países (Brasil, Argentina, Uruguay, Chile) Morgenstern (2003: 359) agrega que el o los partidos en el gobierno, además de los incentivos de patronazgo también está presente el miedo de perder ese acceso. La oposición al no tener esa vía de patronazgo, es posible que vea disminuido su grado de disciplina interna. Un partido opositor que sí mantuvo una alta disciplina fue el Partido dos Trabalhadores (PT) en Brasil. Esta disciplina fue incentivada por el mecanismo de reclutamiento de los legisladores, en el cual los líderes sindicales han tenido el poder de nominar candidatos y por tanto, los legisladores se encuentran comprometidos con sus líderes.

<sup>174</sup> Otro mecanismo que fue funcional en los gobiernos unificados para mantener una férrea disciplina en el PRI fue la no reelección legislativa. Ante el riesgo de quedar desplazadas al final del sexenio, las élites políticas optaban por asumir la voluntad presidencial a fin de dar continuidad a su carrera política.

por unanimidad, o incluso confrontación y parálisis (Colomer y Negretto, 2003: 20). Un alto grado de disciplina afecta la posibilidad de construir coaliciones entre los partidos. Si los miembros de un partido son más coherentes que disciplinados, esto es, asumen el criterio propio más que la línea del partido para definir su voto, se buscarán acuerdos individuales, sobre todo cuando su voto es opuesto a las preferencias del Presidente. El cabildeo y las decisiones se encuentran fuera del recinto parlamentario, y es en el Pleno donde se formalizan los acuerdos que externamente se tomaron primero a nivel de partido (cohesión y disciplina interna) y después a nivel entre partidos (coaliciones legislativas).

### *Disciplina intrapartido y coaliciones interparlamentarias*

Las relaciones entre poderes Ejecutivo y Legislativo pueden ir desde “la polarización, en la cual se sobrevive para no caer en la parálisis, hasta dinámicas de cooperación que han generado experiencias de acuerdo y negociación cotidiana” (Aziz, 2002: 298). De ahí que el comportamiento político de los partidos se defina por el carácter intrapartidario en el quehacer parlamentario. La disciplina en este contexto responde a estrategias de negociación en donde las coaliciones interpartidarias pasan a ocupar un lugar preponderante en el ejercicio legislativo.

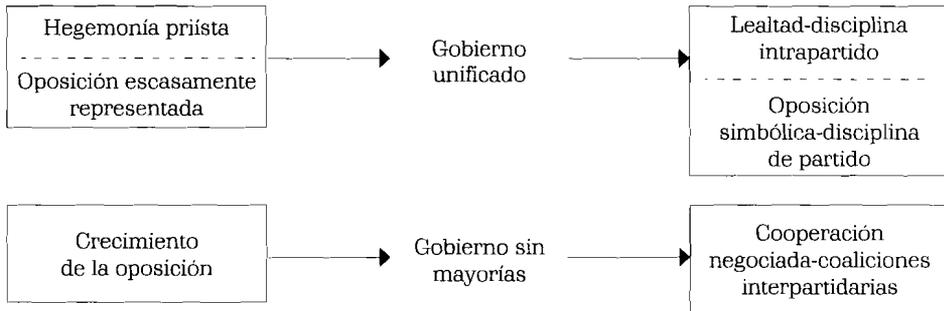
Por ello, estudiar el grado en que los partidos parlamentarios estuvieron cohesionados en su ejercicio legislativo (1998-2003), significa aquí, determinar qué tan unificados o divididos se manifestaron al emitir su voto para dictaminar las iniciativas de ley de la agenda legislativa.

El grado de cohesión se determina analizando dos niveles: la *cohesión intrapartido* (de cada grupo parlamentario) en la que la cohesión de sus miembros se manifiesta como la articulación de la bancada para despejar la agenda política. El otro nivel de análisis es el aquí identificado como *coaliciones interpartidarias* porque cada fuerza política evalúa costos y beneficios para conformar acuerdos negociados que se expresan como coaliciones de votación para sancionar las iniciativas de ley.

La disciplina intrapartido (véase esquema 5) se manifiesta en la cohesión de cada partido, que refuerza su potencial cohesivo para movilizar el voto de todos sus miembros en un solo sentido, sea a favor de determinado proyecto o en contra, por lo que ésta dependerá del grado de unidad interna que mantengan los partidos, sean el gobernante o los de oposición. La cooperación negociada entre partidos, es el acuerdo entre distintos grupos parlamentarios para unificar su criterio de votación, igualmente, en

ESQUEMA 5

COMPARACIÓN ENTRE GOBIERNO UNIFICADO Y GOBIERNO SIN MAYORÍAS PARLAMENTARIAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS



un mismo sentido. En ésta, los desacuerdos pueden ser más constantes pero cada fuerza política sabe que tiene que vincularse mediante concesiones y hasta renuncia de sus preferencias al definir su voto porque por sí solas no alcanzan el umbral necesario de votación para hacer aprobar una ley. En ese sentido, están de por medio tanto estrategias como incentivos para movilizar a los miembros de cada partido y coalicionarse con otros. El voto nominal en el *pleno*<sup>175</sup> es por tanto, la unidad de medida de estos grados de unidad en los partidos.

En la disciplina interpartidaria puede resultar un obstáculo mayor la ideología ostentada por cada grupo parlamentario. En estos términos, la *actitud ideológica* es un factor articulador o de impedimento en la cooperación legislativa. Hay disciplina cuando se corresponden las actitudes de los legisladores a la línea de su partido, esto es, cuando existe acatamiento aun cuando su voluntad no sea coincidente con la determinación de su liderazgo. Este razonamiento es representado en el esquema 5.

El rol de los partidos de oposición es determinante para la concreción o no de las coaliciones parlamentarias. Su éxito en ver sancionadas las iniciativas que proponen durante la Legislatura, dependerá del grado de disciplina o unidad interna, pero también de su capacidad para articularse con otros grupos parlamentarios, en su posibilidad de proponer y aceptar acuerdos con el partido gobernante. La oposición es relevante "no sólo por

<sup>175</sup> El pleno es el "órgano más importante de la Cámara puesto que se compone de la totalidad de diputados, y en él se establecen los debates y votaciones (Sirvent, 1994: 59). En México está integrado por 300 diputados electos por mayoría relativa y 200 por representación proporcional.

la calidad de su desempeño, sino también porque al aumentar su magnitud, y en algunos casos al transformarse en gobierno, es un agente clave de la consolidación democrática" (Russo, 1995: 149). Cada una de las fuerzas políticas parlamentarias es en esencia, una pieza clave para el funcionamiento del presidencialismo con miras de fortalecer las instituciones democráticas.

### *Medición de la disciplina intrapartido mediante el Índice Rice*

Ante el planteamiento de cómo votan los legisladores en la Cámara de Diputados en México, se requiere conocer el grado de disciplina que guardan los miembros de cada partido o grado de unidad interna. Una parte a considerar tiene que ver con el tipo de leyes que se someten a votación.

Las leyes ordinarias, o bien secundarias en su mayoría, es decir, leyes que se sancionan con el umbral de simple mayoría, suelen ser temas consensuales a nivel de partido por lo que no se dificulta la conformación de coaliciones en estos casos. Por contra, los temas que dividen a las fuerzas parlamentarias en su interior son los de mayor alcance nacional, que pueden ser las reformas constitucionales o temas de gran impacto en el país. En este apartado se distinguen ambos aspectos.

Asimismo, un recurso esencial para la conformación de coaliciones es el rol que juegan no sólo los diputados a nivel individual sino también sus coordinadores parlamentarios. La capacidad de estos líderes para incidir cualitativamente en el diputado individual, favorece que la mayoría vote en el mismo sentido, lo que se puede considerar como una expresión de la fortaleza de los partidos.<sup>176</sup> La votación legislativa en este sentido cobra una relevancia fundamental y es clave identificar si el voto individual de los legisladores es emitido siguiendo la línea de partido o bien se efectúa de manera independiente de los liderazgos de partido y parlamentario, esto es, si guarda disciplina de partido o no.

La operacionalización de la disciplina intrapartidaria se desarrolla aquí mediante el Índice Rice, una herramienta estadística comúnmente

<sup>176</sup> Otro criterio que manejan Cox y McCubbins (citados en Ames, 2000: 34) para medir la fortaleza de los partidos es tener en cuenta la magnitud de la agenda del partido, la cual está constituida por todas las votaciones nominales en las que la dirigencia de los partidos tiene una posición decisiva; y que otros partidos se manifiestan en oposición, esto es, que uno y otro partido tienen posiciones opuestas. En otras palabras, la disciplina de partido es el criterio esencial para definir si un partido es fuerte o no lo es.

utilizada en la medición de la cohesión de votación en el ámbito del análisis político. En México, los análisis de votación legislativa son relativamente recientes debido a que no se contaba con el sistema de votación electrónica, el cual indica la orientación del voto emitido en pleno a nivel individual.<sup>177</sup>

El sistema electrónico de votación en el país se habilitó en octubre de 1998, y desde entonces se pudo contabilizar la votación nominal en cada proyecto sujeto a aprobación. El análisis que aquí se desarrolla contempla 220 iniciativas de ley o decreto que fueron aprobadas durante la LVII Legislatura (1997-2000) y 301 iniciativas de la LVIII Legislatura (2000-2003). Dichos casos fueron concentrados en una base de datos construida con información electrónica de la Cámara de Diputados.<sup>178</sup> Como al inicio de la LVII Legislatura aún no se contaba con el sistema electrónico de votación, únicamente se analizan los datos correspondientes al segundo y tercer año de ejercicio legislativo.<sup>179</sup> Para el estudio de la LVIII Legislatura se contemplaron todos los proyectos de ley aprobados en los tres años de ejercicio legislativo.

Cada legislatura se analiza primordialmente con las tres fuerzas de mayor representación parlamentaria: PRI, PAN y PRD, así como los dos partidos minoritarios: Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). En la LVIII Legislatura, estuvieron representadas además, otras fuerzas políticas minoritarias, mismas que se excluyen por su nula relevancia en el escenario político al controlar de uno a tres escaños.<sup>180</sup> De esta manera, ambas legislaturas se analizan a partir de los cinco partidos parlamentarios.

El Índice Rice (IR), es utilizado en los análisis políticos para determinar el grado de cohesión partidaria que tiene cada grupo parlamentario. Para Nacif (2002d), el índice de Rice mide la *cohesión* y lo utiliza para identificar el tamaño de las *coaliciones*, Siavelis (2002) y Ames (2000: 19) evalúan la

<sup>177</sup> Los países latinoamericanos que ya cuentan con el sistema de voto electrónico son Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, Venezuela, Ecuador, República Dominicana, Bolivia, El Salvador, Guatemala, aunque no todos lo difunden a la opinión pública. Hay todavía muy escasos estudios sobre disciplina y coaliciones en Latinoamérica, pioneros en este campo han sido los de Ames (2000), así como Carey (2002b y 2002c).

<sup>178</sup> Para distinguirla de otras bases de datos consultadas, ésta, elaborada por la autora, es denominada aquí como Dip-Mex (1997-2003).

<sup>179</sup> Esto explica por qué en unas tablas se hace referencia a la LVII Legislatura como 1998-2000 y en otras como 1997-2000.

<sup>180</sup> Dichas agrupaciones son: Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional (CNDPPN); Partido Alianza Social (PAS) y Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN). También se excluyen de los cálculos estadísticos, los diputados independientes.

miento de lealtad al Presidente siendo el más cohesionado de los tres principales partidos. Como opositor desde 2000, apenas disminuyó unas décimas pero siguió siendo muy alta su unidad partidaria (0.95), resultado de divisiones internas por el liderazgo del partido y la redefinición de su perfil ideológico luego de que la figura presidencial no fuera más el jefe de su partido.

En la LVII Legislatura el PAN opositor mantuvo un alto grado de cohesión (0.93) y como partido gobernante, elevó su coherencia interna, no obstante los conflictos con el Presidente que es de su propio partido.<sup>181</sup> El PRD durante la LVII Legislatura igualmente mantuvo un alto grado de cohesión interna (0.93), así como en el primer tercio del gobierno de Fox, que fue ligeramente más elevada (0.94) preservando la estrategia de negociación para determinar su respaldo o no a los proyectos de gobierno.

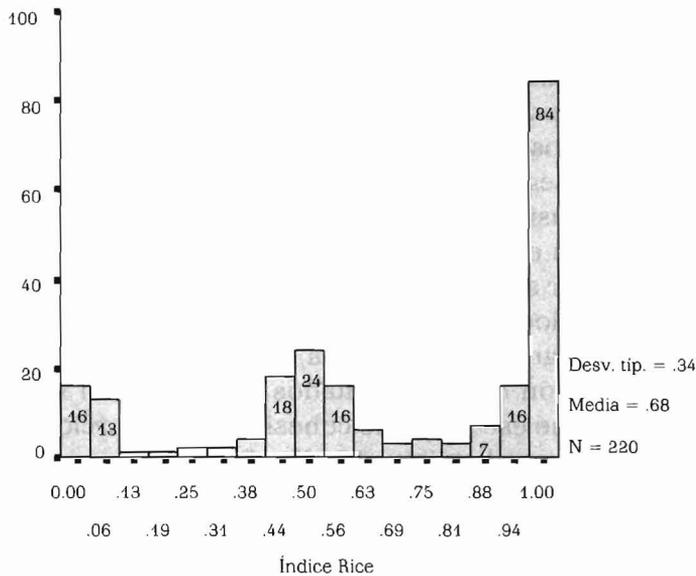
Con respecto a los dos partidos minoritarios, el PT y el PVEM, ambos registraron un alto grado de disciplina, igualando el PVEM al PRI, sin embargo, una distorsión de los resultados que ofrece el índice Rice en estos partidos es que ese grado de cohesión es proporcional al número de casos válidos, pues al aplicar el Índice Rice quedaron 20 votaciones como *missing* porque unánimemente decidieron no votar y ausentarse cuando fue debatida la Ley Orgánica del Congreso en junio de 1999, lo cual fue una estrategia de unidad y los legisladores se disciplinaron y no asistieron. Como el índice sólo implica los votos a favor y en contra, se hace necesario evaluar con precaución los resultados obtenidos.<sup>182</sup>

La gráfica 8 muestra que del conjunto de iniciativas aprobadas en la LVII Legislatura (220), el 38 por ciento (83) fue respaldado por todos los partidos, lo cual indica que hubo una cooperación entre partidos para definir el voto. La gráfica también expresa en la distribución central 58 iniciativas que representan un 26 por ciento que fueron las más divididas en la votación al ser las coaliciones divididas equitativamente entre votos a favor y votos en contra. En su conjunto, toda la legislatura muestra una gran dispersión en el tamaño de las coaliciones, indicada en el índice Rice de 0.68 esto es, que el tercio restante (0.34) fue lo dividida que estuvo la votación.

<sup>181</sup> Inusitado resultó que el PAN y el Presidente dejaran traslucir ante la opinión pública los conflictos internos derivados del estilo de gobierno presidencial que prefirió primero movilizar los recursos populares para recibir su respaldo antes que negociar con su propio partido.

<sup>182</sup> Para un análisis más detallado sobre la inflación artificial de la disciplina en los partidos pequeños al aplicar el Índice Rice, véase a Desposato (2003), quien propone una modificación del clásico formato de Rice para corregir esta anomalía.

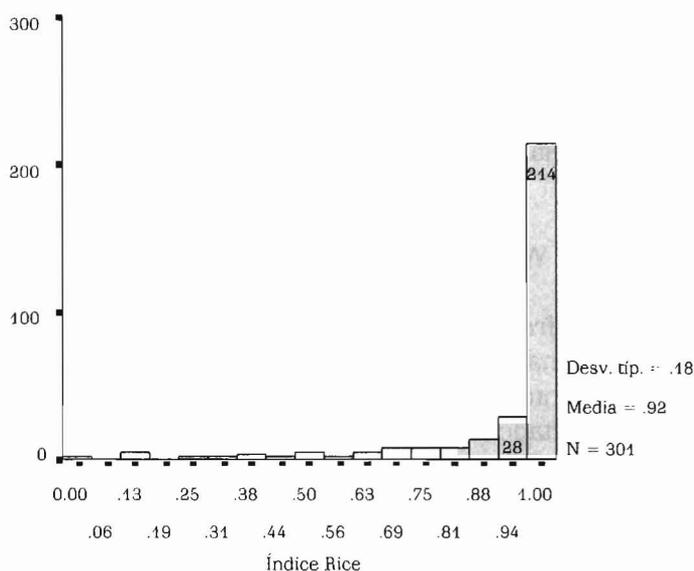
GRÁFICA 8  
 ÍNDICE RICE EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
 LVII LEGISLATURA (1998-2000)  
 (Iniciativas aprobadas)



La gráfica 9 muestra que en la LVIII Legislatura donde el PAN fue gobierno, las coaliciones parlamentarias fueron más unificadas, esto está indicado con el Índice Rice de 0.92, reflejando que los partidos de oposición fueron capaces de unificar sus criterios para emitir su voto en un solo sentido. El valor de Rice tendió más a la unidad que al valor 0 que indicaría una cámara muy dividida en la orientación de su voto. En 214 iniciativas (71 por ciento) la tendencia fue una coalición unificada, lo que indica que en comparación con la LVII Legislatura, en ésta existió menor disenso para definir la votación.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que el Índice Rice sólo se calcula a partir de los votos existentes, pero no da cuenta de los legisladores que estando presentes no votaron (*abstenciones*) ni de los *ausentes*. Se hace necesario buscar un indicador más confiable para determinar el grado de disciplina interna de los partidos. En México, los diputados que se abstuvieron de votar representan una media de 9 y 7 en la LVII y LVIII legislaturas respectivamente, lo cual es mínimo si se compara con los que no asistieron que arrojan una media de 79 y 91 diputados, respectivamen-

GRÁFICA 9  
 ÍNDICE RICE EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
 LVIII LEGISLATURA (2000-2003)  
 (Iniciativas aprobadas)



te. Suprimir a los *ausentes* en estos análisis responde a que no hay un método fiable que permita evaluar las causas que tuvieron para no asistir en el momento de la votación, mismas que pueden ir desde compromisos relacionados con sus distritos que representan o que asumen no asistir como disciplina y estrategia partidaria.

Dado que el Índice Rice sólo mide la desunión partidaria (Carey, 2002a), esto es, las divisiones internas que hubo, así como la falta de consenso para votar todos en un mismo sentido, subsanando estas distorsiones, Carey centra el debate en el problema suscitado para los casos en los que se dio una votación más reñida. Es decir, cuando los votos son consensuados a nivel intrapartidario, su cohesión será alta, pero "contar los votos igualmente podría afectar la variación de los casos menos reñidos, inflando el índice de unidad" (Carey, 2002c). Por esta razón, se considera necesario probar los resultados con un índice más fuerte, asumiendo como más apropiado ponderarlo incorporando el umbral con el que se aprueban las iniciativas, esto es, el número de votos necesario para aprobar una iniciativa de ley, que puede ser el 50 por ciento para las leyes secundarias, o

bien, las dos terceras partes de la votación con el 67 por ciento para las reformas constitucionales.<sup>183</sup>

Para calcular este índice identificado como Rice ponderado (WRice),<sup>184</sup> se siguió la fórmula:

$$WRice_i = \sum Rice_{ij} * Reñidoj / \sum Reñidoj$$

donde  $Reñidoj = 1 - (1/Umbral * |Umbral - \% fav|)$ , que despejado al umbral de simple mayoría con el 50 por ciento necesario para aprobar una ley, queda como:

$$WRice_i = 1 - (2 * |50\% - \% fav|)$$

La utilidad que ofrece este índice es que pondera qué tan crítica fue la votación en determinadas iniciativas dictaminadas. Al mismo tiempo, se puede definir qué tanto desertaron los legisladores para influir como partido pivote. Los resultados obtenidos se describen en la tabla 33, mostrando las proporciones de los índices de la Unidad Rice (URice)<sup>185</sup> que es el índice que primero se ha desarrollado para compararlo con el Rice ponderado (WRice). A su vez, dividiendo WRice por URice puede obtenerse el estadístico de relación (WRice: URice ratio), que es útil para observar que la unidad de cada partido no necesariamente está relacionada con la unidad de toda la legislatura.

Contrastando los coeficientes obtenidos en la tabla 33, se desprende que URice es más bajo si se incrementa el nivel crítico de la votación (reñido), esto es, se observa que la LVII Legislatura fue la más crítica con dos tercios de la votación, mientras que la LVIII Legislatura desarrolló su producción legislativa con menos deferencias interpartidarias, pues lo reñido de su votación fue una cuarta parte de toda la legislatura. Ello explica por qué URice fue superior para todos los partidos.

<sup>183</sup> Esta fórmula con el umbral del 67 por ciento fue aplicada para las ocho reformas constitucionales en cada legislatura, sumando en total 16 reformas constitucionales aprobadas de 1997 a 2003. Para las demás iniciativas se aplicó con el 50 por ciento.

<sup>184</sup> WRice: en inglés, Weighted Rice Index. John Carey sugiere este índice retomado de Jeanne Giraldo.

<sup>185</sup> URice está calculado a partir de la fórmula ya explicada arriba. Carey propone distinguir entre Unweighted Rice index que es:  $URice = \sum Rice_{ij} / N$  y Weighting Rice index:  $WRice = WRice_i = \sum Rice_{ij} * Reñidoj / \sum Reñidoj$  a fin de evitar la distorsión que pueda percibirse en el Índice Rice como ya ha sido expresado anteriormente.

TABLA 33

COMPARACIÓN DE COHESIÓN PARTIDARIA MEDIDA POR LOS ÍNDICES RICE PONDERADO Y NO PONDERADO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1998-2003 (En proporciones)

Índices	PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	Total
LVII Legislatura (1998-2000)						
URice*	1.0	0.93	0.93	0.91	1.0	0.68
WRice	1.0	0.91	0.93	0.71	0.77	0.32
WURice ratio	1.0	0.98	1.0	0.78	0.77	0.47
LVIII Legislatura (2000-2003)						
URice	0.95	0.97	0.94	0.99	0.98	0.92
WRice	0.74	0.86	0.88	0.95	0.88	0.50
WURice ratio	0.78	0.89	0.93	0.96	0.90	0.54

\* Este índice es el mismo que el clásico Rice analizado en la primera parte de este capítulo, aunque Carey lo expone con esta expresión matemática:  $URice = \sum Rice_{ij} / N$

Rice ponderado:  $WRice_{ij} = \sum Rice_{ij} * Reñido_{j} / \sum Reñido_{j}$

WURice ratio:  $WRice / URice$

Fuente: Elaboración propia a partir de Carey 2000 y 2002c con la base de datos Dip Mex (1997-2003).

El índice ponderado (WRice) considerado por Carey (2002c) como un fuerte indicador para comprobar los niveles de disciplina que arroja URice, cuanto más elevado es significa que los partidos tuvieron mayor disposición de adherencia entre sus filas; y a menor grado del Índice Rice ponderado, más reñida fue la votación. En la tabla de referencia, es evidente que el PRI durante la LVII Legislatura fue perfectamente unificado, lo cual indica que al perder, en ese año, el control de la agenda legislativa en la Cámara de Diputados, se mantuvo inalterada su cohesión interna. En la LVIII Legislatura en cambio, el PRI como opositor disminuyó su potencial de unidad con un índice ponderado (WRice) de 0.74 reflejando éste, una fuerte división interna al no depender ya del Ejecutivo.

El PAN también sufrió cambios. Como opositor el URice (0.93) fue menor que el 0.97 como gobierno, sin embargo, el índice ponderado refleja que fue menos cohesionado (0.86). La disidencia interna de ese partido fue en la definición de su voto en materia económica principalmente en el Código de Comercio, Impuesto sobre la Renta y Ley Federal de Derechos.<sup>186</sup> En este sentido, un cambio institucional en el escenario de los gobiernos sin mayorías en la Cámara de Diputados fue el “modelo de gobierno de

<sup>186</sup> Otro factor decisivo de esas divisiones internas fueron las confrontaciones de algunos miembros del PAN con el presidente Fox, provenientes también del Senado en donde tampoco el presidente contó con mayorías.

partido centralizado" (Nacif, 2002d: 18) que se disolvió por la pluralidad de fuerzas existentes en ese órgano legislativo.

El PRD también fue más disciplinado en la LVII Legislatura (0.93), no obstante los temas críticos que se abordaron (Ley Orgánica del Congreso, Fondo Bancario para la Protección del Ahorro –Fobaproa–), el partido mantuvo coherencia con la línea definida por sus líderes tanto del Congreso como nacional. En la LVIII Legislatura descendió su disciplina si se mide con el WRice (0.88) pero si se calcula con la diferencia entre Índice Rice ponderado y no ponderado, se mantiene su coeficiente de cohesión en 0.93. Sin embargo, los dos partidos minoritarios sí arrojan grandes diferencias al ponderar su cohesión, que fue menor en la LVII Legislatura caracterizada por su nivel más crítico a la hora de conformar coaliciones de votación.

Cabe plantearse ahora cómo la disciplina entre los partidos contribuyó a disminuir el índice para el total de cada legislatura. Obteniendo sus medias en la LVII y LVIII legislaturas fueron para WRice de 0.86 (desv. t. 0,11) y 0.86 (desv. t. 0,07) respectivamente, se establece una correlación de los WURice ratios para WRice y para URice. El coeficiente de correlación de Pearson entre WURice y WRice es igual a  $r = 0.95$  significativa al nivel de 0.01, lo que indica que la unidad ponderada sí contribuyó decididamente al resultado final de la unidad de toda la legislatura. El coeficiente de correlación entre WURice y URice no resultó significativo, por lo que la cohesión en cada partido no necesariamente está en relación estrecha con la unidad de toda la legislatura. En otras palabras, el WRice es más poderoso y más fiel para explicar la disciplina partidaria en México.

## COALICIONES LEGISLATIVAS

En México, la conformación de coaliciones es una dinámica política necesaria a partir de que el PRI dejó de tener mayoría absoluta en el Congreso. Esa nueva posición del partido gobernante le ha llevado a la necesidad de buscar consensos con los partidos de oposición. Cuando el PRI fue gobierno, "el Ejecutivo operaba como el eje articulador del sistema de formulación de políticas públicas" (Nacif, 2002d: 1) y los presidentes tuvieron un elevado éxito para impulsar cambios legislativos de acuerdo con sus preferencias; sin embargo, no ha sucedido lo mismo en el escenario sin mayorías que se vive en la Cámara de Diputados desde 1997. De ahí la importancia de analizar cómo y qué partidos coaligaron para despejar la agenda política.

Las coaliciones son la dinámica de colaboración que se establece entre dos o más partidos políticos, sea temporal o permanente, hay coalición legislativa cuando los miembros de un partido están de acuerdo y definen su voto para apoyar una política o legislación específica.

Las *coaliciones parlamentarias* en este estudio, son la expresión de previos acuerdos y negociaciones que se concretizan en la definición conjunta de dos o más grupos parlamentarios para votar en un mismo sentido en el ámbito de la producción legislativa. Es su capacidad para asumir una posición unificada al emitir su voto. Se trata de pactos de corto o largo plazo en el que las relaciones entre partidos tienen como principio la colaboración entre sus miembros porque existen intereses comunes, es decir, son vínculos de cooperación por definición.

Una primera clasificación de *coaliciones* es la de Riker (1967: 124-127),<sup>187</sup> que formula teniendo en cuenta dos subconjuntos: uno de ganadores y el otro, de perdedores. El primero se refiere a la existencia de una *coalicción ganadora*; y los perdedores, son las *proto-coaliciones*, es decir, subconjuntos en los que no existe coalición ganadora. En este sentido, la adopción de decisiones consiste en la transformación de alguna proto-coalicción en una coalición ganadora. El autor argumenta que la estrategia final es lograr que la coalición se aproxime más al tamaño ganador mínimo, es decir, a las *coaliciones ganadoras mínimas*.

En este sentido, las preferencias políticas de los partidos se manifiestan al definir con cuál de los grupos parlamentarios favorece más coaligar. Es posible predecir la formación de coaliciones con el "principio del

<sup>187</sup> La *teoría formal* en la que se circunscribe el trabajo de Riker (1967) es una corriente analítica que sobre coaliciones surge desde los años cincuenta. Procede de la elección racional y la teoría de juegos, basada sobre principios matemáticos. Es de carácter unidimensional al tener el principio del tamaño como criterio para definir las coaliciones. Esta corriente desarrolla una descripción de soluciones al juego coalicional y es formal porque únicamente considera en su análisis las coaliciones literalmente formales, pero no tiene en cuenta los acuerdos parlamentarios ni las coaliciones informales. Las predicciones de con qué partidos integrar coaliciones es la esencia de esta teoría formal. En la misma corriente se ubica a Leiserson (1966) y de Swaam (1973). Otra corriente teórica es la denominada: *teoría multidimensional*, que contempla las aproximaciones desde un enfoque empírico-inductivo y que pretende inferir generalizaciones de análisis sistemáticos derivados del mundo real, buscando ir más allá de describir posibles soluciones al juego coalicional. En este contexto se ubica a Axelrod (1970) y Stroom (1984 y 1990). Véase (Reniu, 2004: 15). La teoría multidimensional supera la tarea de predicción y tiene por característica que incorpora no sólo el tamaño o número de partidos como criterio para formar las coaliciones sino también múltiples variables como la confluencia de la teoría de las coaliciones y la teoría de los sistemas de partidos en tanto los partidos son los principales actores políticos en el proceso coalicional. De ahí la relevancia de la distancia y la proximidad ideológica y programática como criterios para determinar las coaliciones parlamentarias.

tamaño"<sup>188</sup> (Riker, 1967), que se refiere a los escaños que ostenta cada partido. Así, una coalición ganadora mínima según Riker, es cuando sólo participan los partidos mínimamente necesarios para alcanzar mayoría, esto es, cuando no se requiere la participación de otro partido para aprobar los proyectos sometidos a dictamen en el Pleno de la Cámara. En otras palabras, la coalición ganadora mínima tiene por condición que todos los grupos parlamentarios son votantes basculantes, es decir, que cuando cualquiera se retira de una coalición ganadora, ésta deja de serlo.

Por su parte, Leiserson (1966 y 1970)<sup>189</sup> buscando perfeccionar más las tesis de Riker sobre la coalición ganadora mínima, propuso la *coalición con el menor número de partidos*, que es cuando se forma con un tamaño mínimo y el menor número de partidos posible. Esto es, porque "las negociaciones y los regateos [sobre la formación de una coalición] son más fáciles de llevar a cabo y, en igualdad de condiciones, una coalición con menos partidos es más fácil de conservar unida" (citado por Lijphart, 2000: 99).

La aportación de Leiserson, y que es lo que le distingue del trabajo de Riker, es que la coalición se constituye con los partidos con preferencias o programas similares. En este concepto Leiserson predomina el criterio de proximidad espacial-ideológica, como más tarde lo recupera Axelrod (1970)<sup>190</sup> al diseñar una *coalición ganadora mínimamente afín*, que es integrada por los partidos más cercanos en el espectro político y que les unen sus intereses políticos. Para Axelrod a diferencia de Leiserson y Riker, no considera que necesariamente deba ser coalición mínima ni ganadora en estricto sentido y su criterio para definir las coaliciones es la ubicación ideológica.

Otra clasificación es la *coalición de mínima distancia*, que es cuando se da mayor facilidad de formar coaliciones entre los partidos que tienen preferencias ideológicas similares que con los partidos más distanciados (Lijphart, 2000: 99) y en donde las preferencias se miden en función de la distancia (número de espacios que los separa) en el continuo izquierda-derecha. Por tanto, un criterio además del tamaño y el número de partidos, para integrar coaliciones es su posición política e ideológica, en lo que

<sup>188</sup> "El principio del tamaño" de Riker, predice la posibilidad de integrar coalición ganadora entre dos o tres partidos, teniendo como base que cooperando entre sí, controlan la mayoría de los escaños, pero es mínima en tanto excluye a los partidos innecesarios para obtener esa mayoría.

<sup>189</sup> La referencia es M. Leiserson, (1966), *Coalitions in Politics. A Theoretical and Empirical Study*. Unpublished Ph. D dissertation, Yale University. Asimismo, M. Leiserson, (1970), "Coalition Government in Japan", en Groennings, Kelley y Leiserson (eds.), *The Study of Coalition behavior: Theoretical Perspectives and Cases from four Continents*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, pp. 80-102.

<sup>190</sup> R. Axelrod, (1970), *Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*, Chicago, Markham.

también coincide de Swaam (1973).<sup>191</sup> Esto es, los grupos parlamentarios se coaligan con los adyacentes cuando existe afinidad ideológica.

Se tiene así, por un lado, el enfoque formal (Riker, 1962; Leiserson, 1966, y 1970) sustentando en predicciones matemáticas para formar coaliciones y que consideró como componentes fundamentales para integrarlas al tamaño y número de escaños, aunque también el ideológico, que no fue lo suficientemente explorado en esa corriente formal. El enfoque multidimensional (Axelrod, 1970; de Swaam, 1973; Budge y Laver, 1992),<sup>192</sup> incorporando nuevos elementos como las negociaciones, además de la distancia ideológico-programática, sustentó que la actuación de los partidos se rige no sólo por la maximización de sus utilidades a corto plazo sino también por su deseo de influir en el proceso de elaboración de las políticas (Reniu, 2004: 21). Es en estos términos que los distintos tipos de coalición se definen en razón de la cooperación interpartidaria, lo que se traduce en la capacidad de influencia de la oposición parlamentaria cuando ha llegado a acuerdos con el partido gobernante para coaligar en la sanción de los proyectos de ley.

La dificultad que se encuentra en las teorías formales es que sólo construyen predicciones y son tantas las probabilidades de integrarlas dadas las diferentes combinaciones posibles, que si bien todas son válidas, están definidas con una sola dimensión (tamaño y número de partidos) sin ofrecer otros elementos que permitan definir los criterios para integrar las coaliciones. Si bien incorporan la distancia ideológica, siguen viéndose limitadas frente a las teorías multidimensionales que sí dan mayores elementos para explicar el comportamiento político-legislativo, los cuales son indispensables para definir la integración de coaliciones. Los criterios a tomar en consideración como ejes multidimensionales son las relaciones interpartidistas: compatibilidad ideológica entre partidos, grado de competencia electoral, relación existente entre los líderes del partido (Reniu, 2004: 39).

Estos elementos manejados por la corriente multidimensional posibilitan explicar las *coaliciones sobredimensionadas*, que son las coaliciones que contienen un número mayor de partidos y control de escaños que el estrictamente necesario para asegurar su condición de ganadoras (Reniu, 2004: 20). Se integran regularmente cuando se requiere conformar mayorías para reformas constitucionales. Uno de estos componentes es el acuerdo previo a las coaliciones que establecen los partidos, lo que favorece la confianza en la coalición integrada, además de la disciplina de sus miembros para emitir su voto en los proyectos de ley.

<sup>191</sup> Abram de Swaam (1973), *Coalition Theories and Cabinets Formation*.

<sup>192</sup> I. Budge, y M. J. Laver, (eds) (1992), *Party Policy and Government Coalitions*, Londres/Nueva York, MacMillan.

Las negociaciones son un criterio elemental, y adaptando los conceptos de Laver (1986)<sup>193</sup> al presidencialismo, se recupera su clasificación de las coaliciones parlamentarias: las *coaliciones de votación estables* que lo son durante el periodo que dura la Legislatura y son producto de acuerdos interpartidarios con el partido del Presidente.<sup>194</sup> Las *coaliciones inestables* son cuando el partido del Presidente controla menos de la mayoría parlamentaria y depende del número de escaños que controle cada partido, se genera para cada tema o votación de la agenda legislativa. Esto es, son coaliciones sin vocación de pertenencia.

Así, en relación a la experiencia mexicana, cuando el PRI gobernó, y logró la mayoría absoluta no constituyó coalición con ningún otro partido porque tuvo los escaños suficientes para aprobar las leyes. En los gobiernos sin mayorías en cambio, los partidos han tenido que integrar coaliciones vencedoras cuando por sí solos no pudieron alcanzar la mayoría necesaria para aprobar las iniciativas de ley. En un sistema de partidos como el de México con tres partidos principales y disciplinados, que no presenta un formato de competencia fragmentada sino un pluralismo moderado, cualquier solución mínima bipolar (A+B, A+C o B+C) configura una coalición grande, ello supone que son los socios más visibles que compartirán la responsabilidad de la decisión (Lujambio, 2002: 1).

Considerando hipotéticamente que las alianzas permanezcan unidas, la tabla 34 ofrece las posibles combinaciones de coaliciones en función del número de escaños que puede controlar cada fuerza parlamentaria. Las coaliciones vencedoras para legislar en México tienen un umbral de dos tipos: cuando se trata de leyes secundarias, éstas son aprobadas con el 50 más uno, que equivale a 251 escaños dado que la composición de la Cámara de Diputados es de 500 escaños. Cuando se trata de dictaminar reformas constitucionales, éstas deben ser aprobadas con dos tercios de votación en la Cámara de Diputados y con el mismo umbral en la Cámara de Senadores.

Dichas predicciones de coalición están definidas en función del número de escaños que controló cada fuerza parlamentaria como originalmente quedaron representados, aunque no se desconoce que durante su ejercicio parlamentario, fueron variando los escaños por transfuguismo o por renuncia a su partido e incorporación a otro grupo parlamentario.<sup>195</sup>

<sup>193</sup> M. Laver, (1986), "Between theoretical elegance and political reality: deductive models and cabinet coalitions in Europe", en Pridham (ed). *Coalitional behaviour in theory and practice: an inductive model for Western Europe*. Cambridge, University Press, pp. 32-44.

<sup>194</sup> Para el caso de los tipos de gobierno parlamentarios, Laver señala dos características esenciales en las coaliciones de votación permanentes: que existan acuerdos previos con los partidos que no pertenecen al gobierno y que dicho acuerdo sea explícito en las políticas a desarrollar por el gobierno.

<sup>195</sup> A partir de enero de 1999, se modificó la distribución de escaños para cada fuerza parlamentaria: PRI 238; PAN 117; PRD 125; PT 11 y PVEM 6.

TABLA 34  
COALICIONES VENCEDORAS EN LA LVII Y LVIII LEGISLATURAS, 1997-2003  
(Esaños de origen)

LVII Legislatura (1997-2000)							
Partido	PRI	PAN	PRD	PT	PVEM		
Esaños	239	121	125	7	8		
N = 251 (50 % + 1 esaños)							
Reformas constitucionales: N = 332 (dos tercios de 500 esaños)							
Grupo	Tipo de coalición	Coaliciones vencedoras	tamaño	Leyes Sec.	Ref Const.	Frec.	%
A	Ganadoras mínimas	PAN/PRD/PT	253	✓	x	2	0.9
		PRI/PT/PVEM	254	✓	x	1	0.5
		PAN/PRD/PVEM	254	✓	x	-	-
		PRI/PRD	364	✓	✓	-	-
B	Mínima distancia	PRI/PAN*	360	✓	✓	32	14.5
C	Oposición (G-4)	PAN/PRD/PT/PVEM	261	✓	x	22	10.0
D	Tamaño mínimo	PRI/PT	246	✓	x	4	1.8
E	Sobredimensionadas	PRI/PRD/PT	371	✓	✓	2	0.9
		PAN/PRI/PT/PVEM	375	✓	✓	14	6.4
		PRI/PRD/PT/PVEM	379	✓	✓	2	0.9
		PRI/PAN/PRD	485	✓	✓	8	3.6
F	Gran coalición	PRI/PAN/PRD/PT/PVEM	500	✓	✓	103	46.8
Otras coaliciones						28	12.7
Total:						220	100
LVIII Legislatura (2000-2003)							
Partido	PRI	PAN	PRD	PT	PVEM		
Esaños	211	206	50	7	17		
N = 251 (50 % + 1 esaños)							
Reformas constitucionales: N = 332 (dos tercios de 500 esaños)							
Grupo	Tipo de coalición	Coaliciones vencedoras	tamaño	Leyes Sec.	Ref Const.	Frec.	%
A	Ganadoras mínimas	PAN/PRD	256	✓	x	-	-
B	Mínima distancia	PRI/PRD	261	✓	x	-	-
C	Coalición opositora	PAN/PRI*	417	✓	✓	2	0.7
D	Tamaño mínimo	PRI/PRD/PT/PVEM	285	✓	x	4	1.3
		PRI/PRD/PT	268	✓	x	1	0.3
		PAN/PRD/PVEM	273	✓	x	1	0.3
E	Sobredimensionadas	PRI-PAN-PRD	467	✓	✓	3	1.0
		PRI/PAN/PVEM	434	✓	✓	16	5.3
		PRI-PAN-PT-PVEM	441	✓	✓	10	3.3
		PRI-PAN-PRD-PT	474	✓	✓	7	2.3
F	Gran coalición	PRI/PAN/PRD/PVEM	484	✓	✓	26	8.7
		PRI/PAN/PRD/PT/PVEM	500	✓	✓	231	76.8
Total						301	100

\* Coalición de mínima distancia pero también mínima ganadora.

✓: coalición que sí puede aprobar leyes ordinarias.

x: coalición que no puede aprobar reformas constitucionales.

G-4: Grupo de los cuatro partidos de oposición.

Fuente: Elaboración propia

Las coaliciones mínimas ganadoras que corresponden al grupo A son ganadoras en tanto los dos partidos (PRI/PRD) son indispensables para alcanzar la mitad más uno de los votos necesaria para sancionar leyes ordinarias, pero son mínimas también porque son insuficientes para reformas a la Constitución. Si tan sólo una fuerza política se excluye de la coalición, ésta deja de ser una coalición vencedora.

El grupo B es el de mínima distancia ideológica que ha conservado el par PRI/PAN como más adelante se muestra. Se trata de una coalición estable también porque regularmente dichos partidos han votado juntos en tanto no existen profundas diferencias programáticas en su agenda parlamentaria.

La siguiente clasificación es la del grupo de los cuatro (G-4), que es el bloque de la oposición que en términos prácticos se preveía la alianza mayoritaria del PAN, PRD, PT y PVEM haciendo gala de su potencial fuerza política recién conquistada Casar, [1999b: 7] una vez que el PRI dejó de controlar el trabajo y las decisiones políticas parlamentarias desde 1997.

El grupo D denominado Tamaño mínimo y compuesto apenas por el par PRI/PT o el PRI/PRD/PT según la legislatura de que se trate, tiene como característica coaligar con el número mínimo de partidos e igualmente con el tamaño mínimo en escaños para garantizar más los acuerdos entre menos fuerzas políticas.

En el grupo E se predicen las posibilidades de coalición sobredimensionadas en tanto sobrepasan el mínimo necesario y porque coinciden en respaldar al partido del Presidente. Son las coaliciones de mayor tamaño y consecuentemente alcanzan los dos tercios necesarios para reformar la Constitución, al igual que la gran coalición que incorpora a todos los grupos parlamentarios.

Por lo antes dicho, las predicciones para integrar coaliciones están dadas en función de varios criterios como son: el tamaño y número de los partidos, las negociaciones entre sí, sus preferencias ideológico-programáticas y su distancia en la dimensión de izquierda a derecha del espectro político. Tales elementos son la base común que define qué partidos y cómo se da la formación de coaliciones para sancionar la agenda política.

Identificar cuántos grupos parlamentarios de cinco fueron los que determinaron unir su fuerza para votar a favor de determinados proyectos de ley es apenas un primer acercamiento a las coaliciones parlamentarias que se dieron en los gobiernos sin mayorías en México. Las gráficas 10 y 11 que han sido elaborados a partir de la base de datos Dip-Mex, (1997-2003), representan el *tamaño de las coaliciones* que se dieron en las LVII y LVIII legislaturas (1998 a 2003) medido por el número de partidos y el número

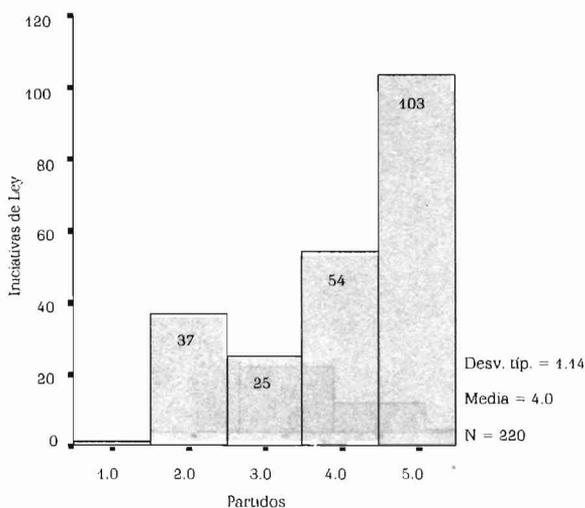
de *iniciativas* aprobadas. El número de partidos que intervinieron en el proceso de dictaminar los proyectos fue de uno a cinco y el número de iniciativas fue 220 y 301, respectivamente, teniendo en cuenta que son 500 los escaños en la Cámara de Diputados.

En la gráfica 10, se observan datos coincidentes a los obtenidos por Nacif (2002d) respecto al tamaño de las coaliciones, siendo de 4.0 partidos, lo cual indica que gran parte de las iniciativas fueron aprobadas por consenso de los partidos integrando coaliciones sobredimensionadas.

Un 17 por ciento (37 iniciativas) fue aprobada por dos partidos; 11.3 por ciento de iniciativas se aprobaron con el concurso de tres partidos. Las mayores coaliciones estuvieron en 54 leyes (25 por ciento) sancionadas por cuatro partidos y 103 (47 por ciento) por los cinco partidos. Esto significa que siendo la moda de cinco partidos, en este primer gobierno sin mayorías existió cooperación interpartidaria a pesar de las dificultades de acuerdo en ciertos temas como más adelante se detallará.

Un único caso en toda la LVII Legislatura que no conformó coaliciones fue un permiso al Presidente para ausentarse del país e ir a cumplir con su agenda de trabajo en Brasil. El PRI gobernante (número 1.0 de la misma gráfica) fue capaz de aprobarlo por mayoría simple con un voto de diputado independiente y sin la concurrencia de ningún otro partido.

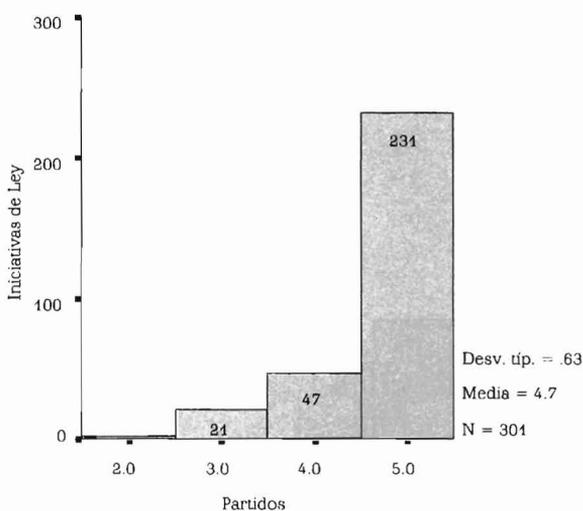
GRÁFICA 10  
TAMAÑO DE LA COALICIONES LEGISLATIVAS.  
LVII LEGISLATURA (1998-2000)  
(Números de partidos que votaron a favor)



La gráfica 11 correspondiente a la LVIII Legislatura, se observa que la disposición de los grupos parlamentarios para conformar coaliciones de votación fue mucho más efectiva que en la legislatura anterior. La media de grupos parlamentarios que sancionaron las iniciativas fue de 4.7 indicando que prácticamente hubo más unidad en la legislatura porque en un 77 por ciento de iniciativas (231) concurren los cinco partidos para votar a favor (coaliciones sobredimensionadas). Asimismo, el 16 por ciento de iniciativas fue votado por cuatro partidos y un 7 por ciento por tres partidos. Apenas dos iniciativas fueron sancionadas únicamente por dos partidos.

Esto indica que no hubo coaliciones vencedoras mínimas y en cambio se dio una mayor capacidad de cooperación para coaligar entre las fuerzas parlamentarias conformando coaliciones sobredimensionadas. Dicho comportamiento político responde a que en esta LVIII Legislatura, los roles de cada partido fueron sustancialmente modificados: el PRI al asumirse como opositor, fue también el partido pivote en la producción legislativa, es decir, fue el principal respaldo ideológico-programático del PAN gobernante. En otros términos, las variaciones en los gobiernos sin mayorías dan paso a una oposición más activa en donde el PRD también cooperó buscando consensos y moviendo sus preferencias evitando que éstas quedaran más alejadas de su punto ideal.

GRÁFICA 11  
TAMAÑO DE LA COALICIONES LEGISLATIVAS  
LVIII LEGISLATURA (2000-2003)  
(Número de partidos que votaron a favor)



## Medición de las coaliciones interpartidarias mediante el Índice de Unidad ponderada

Se ha determinado en los apartados anteriores que los partidos en México siguen manteniendo una cohesión interna elevada aunque ésta disminuyó ligeramente en la LVIII Legislatura. Se ha definido la importancia que adquiere la cooperación interpartidaria para coaligar en la sanción de las iniciativas. Ahora corresponde analizar las coaliciones interpartidarias para definir qué tan reñida y en qué casos fue la votación legislativa. Para este fin se aplica aquí el Índice de Unidad ponderada resultando apropiado, ya que “resume el grado en que un partido moviliza a sus miembros en torno a una posición unificada en una serie de votos registrados” (Carey, 2002a). Ante ello, oportuno es preguntarse: ¿quién controla la agenda legislativa?, ¿cuál es el rol de los partidos de oposición en este ámbito?

El índice de Unidad ponderada desarrollado por Carey (2002b: 244), fue aplicado obteniendo el puntaje de votación por partido y por cada iniciativa sancionada. A diferencia del Índice Rice, éste fue calculado incorporando las abstenciones, dado que se trata de medir cuántos de los legisladores presentes en el momento de la votación, dieron su voto cualquiera que fuera el sentido (favor o contra). El término de Unidad es para Carey (2002a: 1), la capacidad que tiene un partido de articular un programa de políticas a nivel nacional y de impulsar ese programa durante el proceso legislativo, sin divisiones, ni fragmentaciones que comprometan la capacidad del partido o la coalición de realizar sus metas legislativas.

El Índice de Unidad ponderado se representa:

$$\text{Índice de Unidad } i \text{ ponderado} = \frac{\sum (\text{Unidad}_{ij}) (\text{Asistencia}_{j}) (\text{Reñido}_{j})}{\sum (\text{Asistencia}_{j}) (\text{Reñido}_{j})}$$

Donde la  $\text{Asistencia}_{j}$  = % de los legisladores que votaron sobre la cuestión  $j$ ;

$\text{Reñido}_{j}$  =  $1 - | \% \text{ fav} - \% \text{ contra } |$ , para la Legislatura completa sobre la cuestión  $j$ ;

$\text{Unidad}_{ij}$  =  $| \% \text{ fav} - \% \text{ contra } |$ , del partido  $i$  sobre la cuestión  $j$

Como este índice permite determinar lo reñido de las *votaciones* por el número de diputados que votaron en coalición, las *votaciones* tienen una relación estrecha con el porcentaje de *asistencia*. Representan el grado en que la unidad de la coalición contribuye a la fortaleza de los partidos. En

ese sentido es que se incorpora la variable asistencia de los legisladores al momento de votar, que puede ser un factor influyente en lo reñido de la votación.

Los valores 0 y 1 que se aplican al Índice Rice son los mismos parámetros aplicables al Índice de Unidad ponderada, esto es, que los resultados pueden abarcar desde 0 cuando el partido o la coalición se encuentran divididos equitativamente entre votos a favor y votos en contra. El valor 1 se otorga al otro extremo, cuando el partido o coalición son muy unificados para votar en contra o a favor. La importancia de las coaliciones es mayor cuando obtienen el valor 0 porque significa que la cohesión es más crítica, esto es, que hay mayor división entre el partido, y por tanto su valor es más *crítico*, así que “estos son los casos en los que hay que prestar mayor atención” (Carey, 2002a). Del mismo modo, la *asistencia* de los legisladores como lo reñido de la votación son indicadores útiles para evaluar dicho grado *crítico*. La tabla 35 es un modelo para observar cómo se siguió el procedimiento para despejar la fórmula de la Unidad ponderada.

TABLA 35  
ÍNDICES DE ASISTENCIA, REÑIDO Y UNIDAD  
EN UNA LEGISLATURA HIPOTÉTICA

	Asistencia toda la legislatura			Partido A		UP	Partido B			Partido C		UP
	Favor	Contra	Reñido Toda legislatura	N (%)	N (%)		Favor	Contra	UP	Favor	Contra	
%	N (%)	N (%)		N (%)	N (%)	A	N (%)	N (%)	B	N (%)	N (%)	C
0.50	150 (0)	150 (100)	0.0	50 (1.0)	0 (0)	1.0	50 (1.0)	0 (0)	1.0	50 (1.0)	0 (0)	1.0
0.60	162 (0.9)	18 (0.1)	0.20	54 (0.9)	6 (0.1)	0.80	48 (0.8)	12 (0.2)	0.60	60 (1.0)	0 (0)	1.0
0.70	168 (0.8)	42 (0.2)	0.40	56 (0.8)	14 (0.2)	0.60	42 (0.6)	28 (0.4)	0.20	70 (1.0)	0 (0)	1.0
0.80	168 (0.7)	72 (0.3)	0.80	56 (0.7)	24 (0.3)	0.40	32 (0.4)	48 (0.6)	0.20	80 (1.0)	0 (0)	1.0
0.90	162 (0.6)	108 (0.4)	0.80	54 (0.6)	36 (0.4)	0.20	18 (0.2)	72 (0.8)	0.60	90 (1.0)	0 (0)	1.0
1.0	150 (0.5)	150 (0.5)	1.0	50 (0.5)	50 (0.5)	0.0	0 (0)	100 (1.0)	1.0	100 (1.0)	0 (0)	1.0
Unidad no ponderada:				0.50			0.60			1.0		
Unidad ponderada:				0.23			0.64			1.0		

Reñ = Rucido; U = Unidad; Part = Partido.

UP = Unidad de partido.

Unidad no ponderada =  $\sum \text{Unidad } i / N$  (Unidad es el resultado de restar el porcentaje de votos a favor menos votos en contra para cada partido  $i$ ,  $N$  es el número de votos totales para cada partido).

Unidad ponderada =  $\sum \text{Unidad } ij * \text{Asistencia } j * \text{Reñido } j / \sum \text{Asistencia } j * \text{Reñido } j$  (Asistencia es el porcentaje de legisladores que votaron). Reñido =  $1 - |\% \text{ favor} - \% \text{ contra}|$ , para la Legislatura completa sobre la cuestión  $j$ .

Fuente: Adaptación a partir de Carey, (2000: 17).

Al comparar cómo varía el grado de unidad partidaria en función del índice estadístico, se distingue en la tabla 36 un resumen de los índices desarrollados arriba, incorporando además el de Unidad ponderada. No hay duda de que el PRI como gobierno durante la LVII Legislatura en cualquiera de los tres índices aplicados, se mantuvo perfectamente unificado (1.0) lo que no sucedió como opositor, que se vio entre tres y cinco puntos disminuido en el Índice Rice, y visiblemente más dividido en los Índices ponderados WRice (por el umbral de la votación); y Unidad ponderada (por asistencia y lo reñido de la votación). Por tanto, se comprueba que el Índice Rice sí altera la disciplina partidaria inflando los resultados, pues al incorporar como variables el umbral de la votación y la asistencia, se contrae la disciplina. Estos últimos índices pueden ser más confiables porque explican lo dividido de la votación, lo cual no se percibe en el primer índice.

TABLA 36  
DISCIPLINA PARTIDARIA NO PONDERADA Y PONDERADA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS LVII Y LVIII LEGISLATURAS (1998-2003)

Partidos	Índice Rice	Variación de unidad	Unidad ponderada
	(IR)	Rice ponderado (WRice)	
LVII Legislatura (1998-2000)			
PRI	1.0	1.0	0.99
PAN	0.93	0.91	0.88
PRD	0.93	0.93	0.92
PT	0.91	0.71	0.72
PVEM	1.0	0.77	0.84
Total	0.68	0.32	0.31
LVIII Legislatura (2000-2003)			
PRI	0.95	0.74	0.75
PAN	0.97	0.86	0.85
PRD	0.94	0.88	0.87
PT	0.99	0.95	0.96
PVEM	0.98	0.88	0.89
Total	0.92	0.50	0.50

Rice: Índice Rice: % fav - % contra del total (suma de votos a favor y en contra)

Rice ponderado:  $WRice: \sum Rice_{ij} * Reñidoj / \sum Reñidoj$

Unidad ponderada:  $\sum (Unidad_{ij}) (Asistencia_{ij}) (Reñidoj) / \sum (Asistencia_{ij}) (Reñidoj)$

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos Dip-Mex (1997-2003).

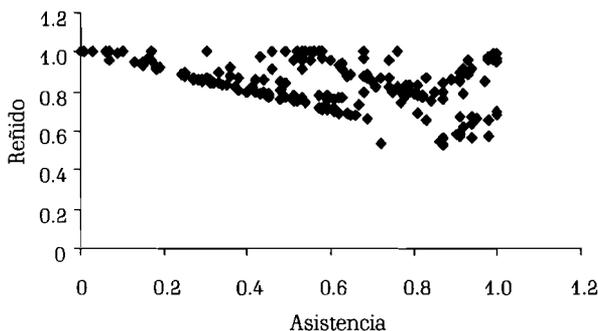
Así, la falta de consensos se reflejó en la división en la votación, lo que hizo que ésta fuera más reñida. La tabla 36 muestra que la LVII Legislatura fue la más dividida, lo cual indica que la oposición enfrentó

mayores dificultades para cooperar con el partido del Presidente, a su vez que estuvo en juego su potencial de influencia en las decisiones parlamentarias. A fin de determinar si este grado más crítico de la votación fue influido por la correlación de *asistencia* y *reñido*, se procedió a obtener el coeficiente  $r$  de Pearson y su distribución de las votaciones mediante la gráfica 12 de dispersión, mostrando una débil relación negativa con un  $r = -0.31$  ( $p \leq 0.01$  con  $N = 220$ ). Se observan también, diversas votaciones con alto grado de asistencia y a su vez reñida la votación, lo cual lleva a concluir que no existió correlación entre ambas variables y por tanto se perfila que traen información independiente al índice ponderado.

Asimismo, hubo una concentración de la asistencia entre 70 y 100 y con un quórum mínimo de 0.52 y máximo de 1.0. Por cuanto a la votación reñida, su media fue de 0.59 (Desv. t. 0.27) para toda la legislatura, es decir, este es el valor donde se concentra lo reñido de las votaciones.

Estos resultados confirman que siendo tan fuerte el grado de cohesión interna, su articulación en coaliciones requería de constantes acuerdos para despejar la agenda política, en particular frente a la disidencia existente en temas álgidos (presupuesto, fondo de rescate bancario, normativas del Congreso). Fue una legislatura muy dividida pero el número efectivo de partidos así como la capacidad de sus líderes parlamentarios para cooperar en la integración de coaliciones, confluyeron en evitar la parálisis legislativa.

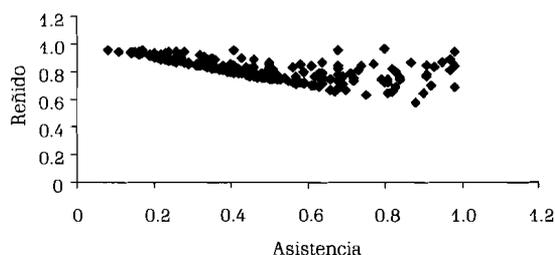
GRÁFICA 12  
 ASISTENCIA POR REÑIDO DE LAS VOTACIONES  
 EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
 (LVII Legislatura, 1998-2000)



Por el contrario, respecto a la LVIII Legislatura, La gráfica 13 ilustra que sí existió relación entre asistencia y reñido. De acuerdo con los resultados del coeficiente de Pearson,  $r = -0.63$  ( $p \leq 0.01$  con  $N = 301$ ) se encontró que a menor asistencia mayor probabilidad de que la votación fuera reñida. El valor en el que se concentró la parte reñida de toda la legislatura, fue una media de 0.46 (Desv. t. 0.19). La asistencia se concentró entre una proporción de 0.64 y 0.96.

Ahora bien, al aplicar este índice ponderado, se tuvieron en cuenta los dictámenes de iniciativas de ley o decreto agrupados por materia para determinar en dónde estuvo la mayor capacidad partidaria de coaligar y con qué grado crítico [o reñido] se emitió la votación. La tabla 37 muestra que la predominancia en las dos legislaturas fue el renglón económico, que para la LVII y LVIII legislaturas representó el 43 y 48 por ciento, respectivamente, de las iniciativas dictaminadas y que se refiere entre otras iniciativas, al Fondo de Rescate Bancario, Ley General de Organizaciones Auxiliares de Crédito, Código de Comercio, además del paquete económico que necesariamente debe ser dictaminado anualmente: Ley de Ingresos de la Federación, así como la de Egresos, Ley de Coordinación Fiscal, Ley Aduanera, Ley del Impuesto al Valor Agregado.

GRÁFICA 13  
ASISTENCIA Y REÑIDO DE LAS VOTACIONES  
EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
(LVIII Legislatura, 2000-2003)



La agenda de la LVIII Legislatura se abocó a resolver los proyectos en materia social, educativa y de salud, así como el agrícola y medio ambiental. En el caso de la primera legislatura, fue determinante también el renglón de normativas del Congreso, en donde se concentran en gran medida, los dictámenes sobre la Ley Orgánica del Congreso, así como el renglón de seguridad y justicia.

TABLA 37  
 INICIATIVAS APROBADAS DURANTE LA LVII Y LVIII LEGISLATURAS  
 AGRUPADAS POR MATERIA (1998-2003)

Materia	LVII Legislatura		LVIII Legislatura	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Económica	94	42.7	143	47.5
Seguridad y justicia	36	16.4	32	10.6
Normativas Congreso	28	12.7	11	3.7
Política y administración pública	23	10.5	15	5.0
Social, educativa, salud	18	8.2	42	14.0
Diversos	17	7.7	31	10.3
Agrícola ganadera	4	1.8	27	9.0
Total	220	100.0	301	100

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos: Dip-Mex (1997-2003).

Según Carey (1999: 394), los índices más bajos son los que contribuyen a crear mayor desacuerdo o disensión. En esos términos, las votaciones más divididas en toda la LVII Legislatura fueron en la reglamentación interna del Congreso, esto es, la modificación a la Ley Orgánica de 1979, que se agilizó a partir de que al no existir ya la mayoría absoluta en manos de un partido, el gobierno interno de la Cámara debía reglamentarse excluyendo la Gran Comisión como operadora fundamental, para dar pauta a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, un organismo que se constituyó con la representación de todos los grupos parlamentarios. Los rangos de mayor criticidad se encuentran en las posiciones adoptadas por el PR y el PVEM, quienes discordaron con la reglamentación, optando por no emitir votación alguna al respecto.

Los proyectos en materia de seguridad y justicia también fueron muy reñidos especialmente por el PVEM. En cambio, las áreas de mayor consenso fueron las agrícola ganadera, en materia social, educativa y salud, así como en política y administración pública.

Haciendo un análisis por coaliciones de votación, al aplicar el índice de Unidad ponderado agrupado por materia (véase tabla 38) se obtuvieron los resultados siguientes:

TABLA 38  
 MEDIAS DE UNIDAD PONDERADA EN LAS COALICIONES  
 INTERPARTIDARIAS POR ÁREA DE PROYECTOS APROBADOS,  
 LVII Y LVIII LEGISLATURAS (1998-2003)

Coaliciones unificadas		LVII Legislatura (1998-2000)		Coaliciones más reñidas	
		PRI-PAN 0.859 ( $\sigma$ 0.25)			
$\mu$	$\sigma$		$\mu$	$\sigma$	
0.917	0.20	Seguridad y justicia	0.649	0.39	Agricultura y medio amb.
0.914	0.18	Normativa del Congreso			
0.911	0.23	Política y administración			
0.870	0.17	Diversos			
0.827	0.27	Económico			
0.802	0.33	Social, educativo y salud			
		PRI-PRD 0.700 ( $\sigma$ 0.31)			
0.785	0.30	Política y administración	0.673	0.31	Seguridad y Justicia
0.783	0.35	Social, educativo y salud	0.647	0.40	Agricultura y medio amb.
0.768	0.26	Diversos	0.571	0.24	Normativa del Congreso
0.703	0.31	Económico			
		PAN-PRD 0.661 ( $\sigma$ 0.41)			
0.997	0.00	Agricultura y medio amb.	0.592	0.41	Diversos
0.838	0.34	Social, educativo y salud	0.510	0.46	Seguridad y justicia
0.807	0.36	Política y administración	0.379	0.37	Normativa del Congreso
0.732	0.38	Económico			
Coaliciones unificadas		LVIII Legislatura (2000-2003)		Coaliciones más reñidas*	
		PRI-PAN 0.941 ( $\sigma$ 0.16)			
0.991	0.02	Seguridad y justicia	-		
0.991	0.01	Política y administración	-		
0.963	0.10	Agricultura y medio amb.	-		
0.949	0.14	Económico	-		
0.922	0.14	Normativa del Congreso	-		
0.915	0.20	Social, educativo y salud	-		
0.852	0.25	Diversos	-		
		PRI-PRD 0.915 ( $\sigma$ 0.19)			
0.985	0.04	Política y administración	-		
0.966	0.10	Seguridad y justicia	-		
0.923	0.16	Agricultura y medio amb.	-		
0.920	0.19	Económico	-		
0.904	0.24	Social, educativo y salud	-		
0.877	0.22	Normativa del Congreso	-		
0.825	0.24	Diversos	-		
		PAN-PRD 0.909 ( $\sigma$ 0.12)			
0.987	0.03	Normativa del Congreso	-		
0.980	0.04	Política y administración	-		
0.969	0.08	Seguridad y justicia	-		
0.937	0.14	Económico	-		
0.902	0.22	Agricultura y medio amb.	-		
0.899	0.19	Social, educativo y salud	-		
0.860	0.23	Diversos	-		

$\mu$  = media de votación por materia;  $\sigma$  = desviación típica.

\*Para la LVIII Legislatura (2000-2003) no hubo coaliciones reñidas inferiores a la media de 0.700.

Fuente: Elaboración propia.

Todas las iniciativas aprobadas en las dos legislaturas están concentradas en la variable *materia*, que contiene siete rubros como se observa en la tabla 38 y está organizada en dos campos: *coaliciones unificadas*, las que su media fue superior a 0.700 indicando su proximidad a la Unidad; y las *coaliciones más reñidas*, que fue para los casos con una media inferior a 0.700.<sup>196</sup>

Las votaciones más divididas (*coaliciones más reñidas*), son las que se forjaron en un ambiente de mayor desacuerdo o disensión. La LVII legislatura fue la más reñida y los temas de mayor disenso se encuentran en materia de normativas para el Congreso, que se refiere a la Ley Orgánica del Congreso, uno de los asuntos sancionados más polémicos en esa legislatura.<sup>197</sup> En las medias superiores a 0.700 las votaciones más críticas correspondieron al paquete económico que presentó el Ejecutivo, fundamentalmente la Ley de Ingresos, así como la de Egresos de la Federación debido a las presiones de la oposición para redefinir el proyecto original del Ejecutivo, específicamente para reasignar los recursos propuestos para el rescate bancario y destinarlos a gasto en política social, incrementar presupuesto a municipios. La recaudación fiscal propuesta para aumentar el IVA y grabar impuesto en servicio telefónico fueron otros factores de polémica en el ámbito económico.<sup>198</sup>

<sup>196</sup> El criterio de clasificarlas con un corte de 0.700 fue porque está más cercano a la mitad que a la Unidad. Lo que significa que en este bloque se concentró el mayor disenso de toda la Legislatura.

<sup>197</sup> La reglamentación de la Ley Orgánica del Congreso fue necesaria para cambiar los órganos de gobierno interno en la Cámara de Diputados, que dejaron de ser operativos al perder el PRI la mayoría absoluta. Debía sustituirse la Gran Comisión como operadora fundamental, para dar pauta a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, un organismo que se constituyó con la representación de todos los grupos parlamentarios. La posición más crítica fue la adoptada por el PT y el PVEM, quienes discordaron con la reglamentación, optando por no emitir votación alguna al respecto. El disenso igualmente se encontró entre PRI, PAN y PRD en la distribución de las coordinaciones de las comisiones permanentes, que son las células de producción legislativa y las cuales habían estado bajo el control del PRI durante los gobiernos unificados.

<sup>198</sup> Tanto la Ley de Ingresos como la de Egresos fueron expresión de una diversidad de intereses partidarios no advertidos en los gobiernos unificados cuando sólo el PRI tomaba decisiones. Cada partido se convirtió en términos de Casar (2004) en jugador con potencial de veto, lo que dificultó más la cooperación para conformar coaliciones de votación, buscando el PAN para 1999, incorporar temas de su propia agenda legislativa como fue aumento de recursos para las entidades y municipios y aumento del gasto social. Para el presupuesto del 2000 buscó incrementar las finanzas estatales y reasignación al gasto social. El PRD para 1999 demandó aumento salarial, suprimir la partida discrecional del Ministerio de Desarrollo Social y control de los recursos relativos al rescate bancario. Para 2000 coincidió con el PAN en los temas de distribución del gasto social y reducir recursos al rescate bancario, pero no en la cuantía de los recursos. La agenda del PRI en cambio, fue gravación de impuestos a la telefonía y aumento del IVA, que las entidades impusieran un impuesto del 2 por ciento sobre el consumo.

La tabla 38 muestra además, las tres principales coaliciones interpartidarias: PRI-PAN, PRI-PRD y PAN-PRD. Distinguiendo el campo en el que hubo más división entre los legisladores para la LVII Legislatura, al conformar la coalición PRI-PAN, fue el de la normativa del Congreso así como en el ámbito agrícola, las leyes de asociaciones ganaderas y la de sanidad animal.<sup>199</sup>

Respecto a la coalición PAN-PRD, donde se manifestó mayor disenso entre los legisladores fue en el renglón económico (Ley de Coordinación Fiscal,<sup>200</sup> Miscelánea Fiscal,<sup>201</sup> Miscelánea Penal, Ley Orgánica del Congreso, Ley de Fiscalización Federal y asuntos diversos, que se refieren a los permisos al Presidente para ausentarse del país, a emisión de monedas de aniversario, inscripción de letras de oro y condecoraciones.

La parte más reñida se dio en los dictámenes sobre presupuesto de egresos de la Federación y Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro, esta última por cuanto al monto en la asignación de recursos para el rescate bancario.<sup>202</sup>

La coalición PRI-PRD obtuvo sus mayores dificultades para cooperar entre partidos en los temas de Ley de Coordinación Fiscal, Fobaproa,<sup>203</sup> presupuesto federal para el ejercicio de 1999 y 2000, Órgano Superior de

<sup>199</sup>La creación de la Comisión Nacional de la Leche propuesta por el PAN, buscó centralizar la producción de la leche bajo la dirección del gobierno, fijando normas y control de importación y exportación del producto lácteo. Fue una de las excepciones de coalición PAN-PRD sin el PRI. En el ámbito económico, la Ley de Sociedades Cooperativas de Servicios Financieros fue votada en contra por el PRD al considerar insuficientemente discutido el proyecto relativo a otorgar protección y seguridad de los recursos a los ahorradores. Una iniciativa en la que el PRI votó en contra y fue votada a favor por el grupo de los cuatro partidos de oposición, fue la Ley del Desarrollo Rural, la cual fue vetada por el Presidente.

<sup>200</sup>El éxito del PAN opositor fue que sí logró modificar el proyecto inicial del Ejecutivo y proponer un incremento adicional destinado a los municipios.

<sup>201</sup>Los temas centrales de esta iniciativa del Ejecutivo fueron la recaudación de ingresos federales a través de un impuesto telefónico del 15 por ciento, así como la gravación de impuestos en los productos de la canasta básica alimentaria. Una iniciativa del Ejecutivo que no fue aprobada y que causó mucha polémica entre el partido gobernante y los de oposición. También se evitó gravar el 15 por ciento de Impuesto al Valor Agregado. Los diputados aprobaron el 12 por ciento. La oposición evitó el aumento de impuestos en la intención de que sea el gobierno el que deba constreñir sus gastos. Sin embargo, estos éxitos de la oposición conjunta (PAN-PRD-PT-PVEM) se bloqueó en el Senado, donde el partido del Presidente tenía mayoría en la LVII Legislatura, por tanto, la agenda que modificaría el *statu quo* quedó sin efectos.

<sup>202</sup>La posición del PRD fue homogénea y se pronunció por no otorgar recursos al rescate bancario. El PAN estuvo más dividido, al sostenerse tres posturas: una que estaba con el PRD y que optaba por no asignar ningún recurso al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), un segundo grupo panista que consideraba reducción de los recursos (de 10,000 millones de pesos) y un tercer grupo que pedía reducción de 2,500 millones de pesos. El grupo que ganó con apenas tres votos de diferencia, fue el de la posición menos extrema. Véase entrevista a Francisco Paoli, Presidente de la Cámara de Diputados por *Enfoque* núm. 313, Suplemento del diario *Reforma*, 30 de enero de 2000.

<sup>203</sup>Los grupos parlamentarios rechazaron el proyecto presidencial de que se aprobara en deuda pública los pasivos fijos del Fondo de Ahorro de Protección al Ahorro (Fobaproa).

la Fiscalización, Miscelánea Penal, Ley Orgánica del Congreso, Permiso al Presidente para ausentarse del país. En la LVIII Legislatura, Presupuesto de Egresos para el Ejercicio 2001, Código de Comercio y Sociedades Mutuas, Ley de Sistemas de Ahorro y Ley de Ingresos de la Federación.<sup>204</sup>

La diferenciación existente en los resultados obtenidos por materia se confirma con las desviaciones típicas, que son un indicativo de una mayor dispersión en torno a la media. Nótese en la tabla 38 que las desviaciones más altas estuvieron concentradas en los casos donde se dio una media menor a 0.700, esto es en las coaliciones PAN-PRD y PRI-PRD. Cuando la desviación fue más alta significa que existió mayor distancia entre los partidos que conformaron la coalición. Un criterio más aproximado al análisis que distinga dicha dispersión es el medido a través de sus preferencias ideológicas. Este aspecto se abordará en el siguiente apartado.

### Coherencia ideológica del sistema de partidos y coaliciones de votación

Siguiendo en la línea de determinar cuánto los legisladores de distintos partidos han votado juntos, queda por explorar su autoubicación ideológica y cómo ubican a su propio partido. Es posible que su unidad partidaria responda a una proximidad ideológica y que sea ésta una razón poderosa para explicar por qué votan juntos, o bien, si los partidos son ideológicamente heterogéneos y votan coherentemente. En todo caso, la distancia ideológica entre cada partido puede ser determinante para la conformación de coaliciones. En este apartado se intenta esclarecer estos aspectos.

Durante los gobiernos unificados, los partidos determinaban su acción en función de su postura frente al PRI gobernante; en el contexto de los gobiernos sin mayorías, los partidos han tomado decisiones a partir de una nueva relación de independencia entre poderes, en donde dejaron de ser efectivas las reglas del juego no escritas que otorgaban un poder excesivo a la figura presidencial. Puede esperarse que los legisladores vinculados al Presidente, enfrenten diferentes incentivos para coaligarse con otros Mor-

<sup>204</sup> Sobre la Ley de Ingresos, el PAN opositor se manifestó en contra de la propuesta del Ejecutivo, demandando el cumplimiento de aumento a 2.5 por ciento de recursos destinados a los municipios. Una fuente de ingresos que propuso el Ejecutivo en la LVII Legislatura fue el gravamen del 3 por ciento a alimentos y medicamentos, en la que no se aprobó porque los panistas lo rechazaron; en la LVIII el Presidente panista volvió a proponer un gravamen en los mismos rubros y todos los partidos incluido el PAN evitaron se llevara a ley dicha propuesta. El deterioro de las relaciones entre el partido gobernante y el Ejecutivo quedaron expuestas en este tema de agenda política.

genstern (2003: 359), y que a menor distancia ideológica entre los partidos, mayor potencial exista para cooperar entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Las orientaciones ideológicas que configuran el espectro político en la Cámara de Diputados, se definen a partir de las distribuciones de 1. *los perfiles ideológicos de los legisladores* que consisten en su *autoubicación* en el continuo izquierda-derecha, las cuales son expresión de un sentimiento de pertenencia a un segmento específico del espectro ideológico; y 2. la *ubicación de los partidos* en el sistema de partidos, que se refieren a las posiciones atribuidas por los legisladores a sus propios partidos.<sup>205</sup>

Así, tanto la autoubicación de los legisladores como la ubicación de su propio partido se representan en una escala de 1 a 10 en donde 1 es izquierda y 10 la derecha. Las encuestas aplicadas a legisladores de cada partido, muestran como resultado global, que los legisladores del PRI se posicionan en el centro; los del PAN en la escala de centro-derecha y los perredistas en el centro-izquierda (tabla 39). Al analizar sus posiciones ideológicas por Legislatura, en la LVII (1998) se observa que ideológicamente estuvieron muy cercanos el PRI y el PAN (medias de 5.3 y 5.9, respectivamente), mientras que los miembros del PRD se definieron con una media de 2.8, indicando que su distancia ideológica es mayor respecto al PRI y al PAN.

Para la LVIII Legislatura (2001), los panistas mantuvieron exactamente la misma posición que en 1998, mientras que los priístas se deslizaron hacia el centro-izquierda [media de 4.7] y los legisladores del PRD se posicionaron dos puntos más a la derecha (3.0) esto indica que la distancia entre el PRI y el PRD se acortó más al asumirse los dos partidos como opositores.

El nivel de cohesión en cada grupo parlamentario puede ser comprobado mediante las desviaciones típicas de cada una de sus medias. Dichas desviaciones representan el grado de dispersión. Si éstas son pequeñas es que el partido tiene una fuerte cohesión interna.

<sup>205</sup>La información para el análisis de las preferencias ideológicas de los legisladores y la ubicación de su partido se ha obtenido a partir de las Bases de Datos del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, como producto del "Proyecto de Élités Parlamentarias en América Latina (PELA, 1994-2004)", dirigido por Manuel Alcántara Sáez. De las entrevistas que ha aplicado dicha institución, las preguntas aplicadas a legisladores de cada partido fueron: Para *autoubicación*: "Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha, ¿dónde se ubicaría usted?" Para *ubicación*: "Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha: ¿dónde ubicaría usted a su propio partido?" El número de entrevistas aplicadas fue una muestra representativa y la selección de los entrevistados fue de carácter aleatorio.

TABLA 39  
 MEDIAS DE AUTOUBICACIÓN IDEOLÓGICA DE LOS LEGISLADORES  
 EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
 (Donde 1 es izquierda y 10 es derecha)

(LVII Legislatura, 1998)									
	2.8 •		PRI	• 5.3					
	PRD		PAN	5.9 •					
(LVIII Legislatura, 2001)									
	• 3.0		4.7 •	5.9 •					
	PRD		PRI	PAN					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

N para 1998 PRI 59, PAN 31, PRD 31. Para 2001 PRI 52, PAN 48 y PRD 12.

Desviación típica: 1998 PRI (1.46); PAN (1.39), PRD (1.62) Para 2001 PRI (1.44), PAN (1.16) y PRD (1.08).

Pregunta realizada "Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha ¿dónde se ubicaría usted?"

Fueron excluidas las respuestas "no sabe", "no contesta" para la obtención de las medias

Fuentes: PELA (1994-2004)

Contrastando los datos de las tablas 39 y 40, en cuanto a la posición en que colocaron los legisladores a su propio partido (ubicación ideológica), se observa para la LVII Legislatura, que hubo una coherencia con sus medias de autoubicación y ubicación en el PAN al ser la media para ambas posiciones de (5.9 y 6.0 respectivamente). Lo mismo se observó con el PRI (autoubicación 5.3 y ubicación 5.4). El PRD se autoubicó en 2.8 frente a su ubicación de 3.0, lo cual es muestra de una definición muy clara de cómo se sienten los legisladores y cómo ven a su partido, su coherencia corrobora que se trata de un sistema de partidos con fuerte tradición de identidad ideológica. En la siguiente legislatura, que coincidió con el momento de cambio político-institucional por la alternancia del poder federal, el PAN gobernante se autoubicó en 5.9 y su ubicación fue de 6.4, esto es cuatro puntos a la derecha. El PRI de 4.7 en autoubicación (2000) se vio en ubicación con una media de 5.3, lo cual muestra menos coherencia que en la anterior legislatura y desplazado nuevamente hacia el centro.

En cambio el PRD fue el que mayor movimiento reportó, ya que su autoubicación en 2000 fue de 3.0 y su ubicación de 4.2, deslizándose hacia la derecha. Es prácticamente el partido que más sorprende para la LVIII Legislatura encontrando que no hubo coherencia de su autoubicación y ubicación ideológica. Estos resultados pueden tener su explicación en su grado de cohesión interna. De los tres partidos, el PRD fue el que menos

cohesión interna registró en las respuestas a las entrevistas aplicadas para ambas legislaturas. Esto se corrobora con las desviaciones típicas en cada partido. En la tabla 40 las del PRD fueron las más altas, lo cual es indicativo de una mayor dispersión en ese partido.

En conclusión, en la LVII Legislatura, hubo mayor coherencia entre autoubicación y ubicación ideológica en los tres partidos. En la LVIII Legislatura, todos los partidos fueron vistos por sus propios miembros, con un deslizamiento ligeramente hacia la derecha, significando que como autoubicación asumen menos su carácter conservador que cuando se ven como parte del partido.

TABLA 40  
 MEDIAS DE UBICACIÓN IDEOLÓGICA DE LOS LEGISLADORES  
 EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
 (Donde 1 es izquierda y 10 es derecha)

[LVII Legislatura, 1998]									
	PRD	• 3.0	• 5.4	• 6.0					
			PRI	PAN					
[LVIII Legislatura, 2004]									
			• 4.2	• 5.3	• 6.4				
			PRD	PRI	PAN				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

N 1998: PRI 59; PAN 31; PRD 31. Para 2004: PRI 52; PAN 47 y PRD 11.

Desviación típica 1998 PRI (1.07); PAN (0.85); PRD (1.43). Para 2004 PRI (1.18); PAN (1.03) y PRD (1.32).

Pregunta realizada: "Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha: ¿dónde ubicaría usted a su propio partido?"

Fueron excluidas las respuestas "no sabe", "no contesta" para la obtención de las medias.

Fuentes: PELA (1994-2004).

Sugere resulta ahora, observar otros casos latinoamericanos y comparar su correlación existente entre las variables autoubicación y ubicación para evaluar qué tanta coherencia ideológica existe en otros sistemas de partidos y contrastarla con la experiencia mexicana. Recuperando los casos en los que, como en México, ha existido en sus partidos, una tradición ideológica bien definida, en la tabla 41 muestra el índice de correlación Pearson, arrojando una asociación altamente significativa para todos los países y en menor medida en Venezuela al momento de aplicarse las encuestas, lo que denota un mayor grado de distanciamiento entre los diputados y sus propios partidos.

TABLA 41  
CORRELACIÓN DE PEARSON EN LAS VARIABLES AUTOUBICACIÓN  
Y UBICACIÓN IDEOLÓGICA PARA LOS SISTEMAS POLÍTICOS  
DE AMÉRICA LATINA Y MÉXICO

Correlación de Pearson	Periodo	Partidos	1997	N
Argentina	1997-2001	PJ/UCR/Frepaso	0.74**	111
Chile	1997-2001	DC/RN/UDI/PPD/PS	0.90**	82
México	1998-2000	PRI/PAN/PRD	0.69**	121
México	2001-2003	PRI/PAN/PRD	0.46**	116
Uruguay	1997-2001	EP-FA/PC/PN/	0.89**	62
Venezuela	1997-2001	MVR/AD/MAS/COPEI	0.59**	81

\*\*La correlación es significativa al nivel del 0.01

AD	Acción Democrática (Venezuela)
COPEI	Comité de Organización Política Electoral Independiente (Venezuela)
DC	Democracia Cristiana (Chile)
EP-FA	Frente Amplio (Uruguay)
Frepaso	Frente del País Solidario (Argentina)
MAS	Movimiento al Socialismo (Venezuela)
MVR	Movimiento V República (Venezuela)
PAN	Partido Acción Nacional (México)
PC	Partido Colorado (Uruguay)
PJ	Partido Justicialista (Argentina)
PN	Partido Nacional (Uruguay)
PPD	Partido por la Democracia (Chile)
PRD	Partido de la Revolución Democrática (México)
PRI	Partido Revolucionario Institucional (México)
PS	Partido Socialista de Chile (Chile)
RN	Renovación Nacional (Argentina)
UCR	Unión Cívica Radical (Argentina)
UDI	Unidad Democrática Independiente (Chile)

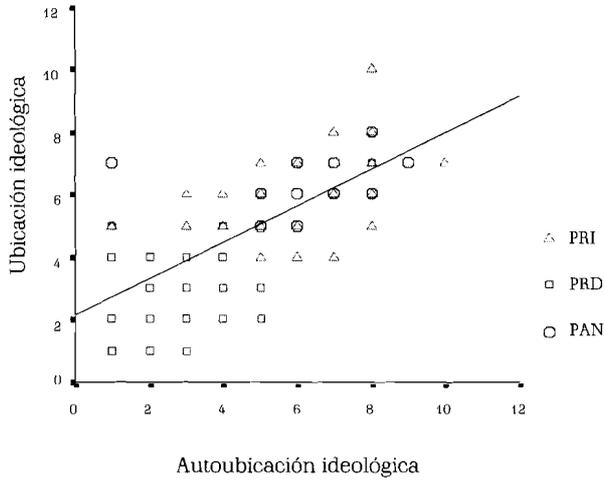
Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (1994-2004).

La correlación entre los países seleccionados se muestra más fuerte en Chile y Uruguay, mientras que en México la  $r$  de Pearson refleja una asociación de las más bajas para 2000-2003 junto con Venezuela. En la LVII Legislatura,  $r = 0.69$  ( $p \leq 0.01$ ), es estadísticamente significativa, siendo más alto su grado de homogeneidad que en la LVIII Legislatura  $r = 0.46$  ( $p \leq 0.01$ ), que se mostró con un poco más de distanciamiento entre los diputados y sus propios partidos.

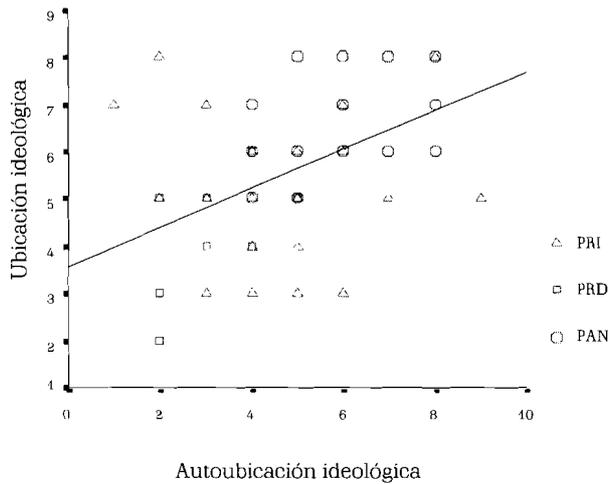
Para encontrar los casos atípicos que influyeron en esa mayor dispersión, se observa en la gráfica 14 que esa dispersión estuvo en el PRI y en el PAN.

El que PRI y PAN se hayan mostrado ligeramente más dispersos puede explicarse por qué en el escenario de gobierno sin mayorías, el resultado de las negociaciones para coaligar no reflejó total disciplina de sus miembros y en diversos asuntos a dictaminar hubo legisladores que votaron contra la línea de su partido.

GRÁFICA 14  
 CORRELACIÓN: AUTOUBICACIÓN DE LEGISLADORES  
 Y UBICACIÓN DE SU PROPIO PARTIDO  
 (LVII Legislatura, 1998-2000)



GRÁFICA 15  
 CORRELACIÓN: AUTOUBICACIÓN DE LEGISLADORES  
 Y UBICACIÓN DE SU PROPIO PARTIDO  
 (LVIII Legislatura, 2000-2003)



En cambio la correlación para la LVIII Legislatura (véase gráfica 15) muestra una más amplia dispersión que en la anterior. Los casos extraños estuvieron precisamente en los dos partidos de oposición PRI y PRD, y como se ha expresado, en este comportamiento político-institucional está reflejado el impacto de la fractura interna en el PRI al dejar de estar respaldado por la Presidencia federal, toda vez que el contubernio PRI-Presidencia se disolvió ante el gobierno del PAN. Mientras los priistas parecieron los más incoherentes, los perredistas reflejaron aquí las dificultades para mantener su unidad partidaria ante la carencia de un liderazgo firme que representara una línea homogénea en su capacidad decisoria frente al gobierno.

Ahora bien, para determinar si las preferencias ideológicas de los legisladores tuvieron relación con la forma como votaron, se ha procedido a calcular la *distancia ideológica* ( $D$ ) que separa a cada fuerza política. En términos de Sartori (1976/1999: 433) medir la distancia ideológica entre dos partidos se realiza obteniendo la diferencia absoluta entre su autoubicación media dividida por el máximo teórico, que, en la escala izquierda-derecha de 1 a 10 es 9. Los valores asignados a este índice van de 0 a 1. Cuando se obtiene una distancia más próxima a 0 representa una menor distancia ideológica entre dos partidos; y cuando está cercana a 1, es que hay mayor distancia ideológica. La coalición por tanto dependerá de la proximidad de la política que proponga el Presidente o los legisladores y la política preferida por cada agrupación parlamentaria.

Los datos obtenidos a partir de calcular la distancia ideológica entre las coaliciones de votación se muestran en la tabla 42, en donde se percibe una proximidad entre el PRI y el PAN en las dos legislaturas, y mucho más estrecha en la LVII ( $D = 0.06$ ) que en la LVIII Legislatura ( $D = 0.13$ ). De las tres coaliciones analizadas, esta es la que guarda mayor proximidad entre sí y ésta fue la predominante en las dos legislaturas, por lo que bien pueden identificarse como *coaliciones estables* dado que han permanecido los acuerdos constantes entre ambos partidos, lo cual no resultó novedoso, ya que fueron los dos grupos parlamentarios que mayormente han participado para despejar la agenda política. Por tanto, la proximidad ideológica entre estos partidos favorece acuerdos que se concretizan en la votación legislativa.

Lo que sí resultó novedoso fue que en la LVIII Legislatura se duplicó la distancia ideológica entre el PRI y el PAN, aunque siguió siendo muy estrecha la diferencia ideológica entre uno y otro partido, por lo que no fue un obstáculo para coaligar conjuntamente en 293 iniciativas (97.3 por ciento) del total de 301. Esto significa que los acuerdos pactados son posibles

porque hay similitud en los contenidos ideológico-programáticos de sus agendas legislativas pues de no ser así, no se verían coaligados con la frecuencia que lo han hecho, a pesar de sus diferencias manifestadas en los temas propuestos por el Presidente y en los que no respaldó el PRI como la reforma fiscal, privatización de energía eléctrica y reforma laboral.

En cambio, la mayor distancia en ambas legislaturas estuvo en la coalición PAN-PRD (0.34 y 0.31 para cada legislatura, respectivamente). La misma tabla 42 muestra que de las tres coaliciones, ésta fue la de menor frecuencia para votar las iniciativas. En la LVII Legislatura el par PAN-PRD (coaligados con otros partidos), participó en 130 de las iniciativas aprobadas (59 por ciento), mientras que en la siguiente legislatura, fue una participación mayor, coaligando ambos partidos en 247 iniciativas (82 por ciento).

TABLA 42  
DISTANCIA IDEOLÓGICA EN LAS COALICIONES DE VOTACIÓN DE LOS  
PROYECTOS APROBADOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
LVII y LVIII legislaturas (1997-2003)

		LVII Legislatura (1997-2000)		
Autoubicación ideológica				
Medias:	PRI 5.3	PAN 5.9	PRI-PRD	PAN-PRD
Desv. t.	1.5	1.4	1.6	0.34
Coaliciones		PRI-PAN	PRI-PRD	PAN-PRD
Distancia entre coalición		0.06	0.28	0.34
Porcentaje		84.5	68.8	59.0
Unidad ponderada (proporción)		0.79	0.59	0.61
Número de veces que coaligaron*		186	151	130

		LVIII Legislatura (2000-2003)		
Autoubicación ideológica				
Medias:	PRI 4.7	PAN 5.9	PRI-PRD	PAN-PRD
Desv. t.	1.4	1.2	1.0	1.0
Coaliciones		PRI-PAN	PRI-PRD	PAN-PRD
Distancia entre coalición		0.13	0.18	0.31
Porcentaje		97.3	89.4	82.0
Unidad ponderada (proporción)		0.90	0.87	0.89
Número de veces que coaligaron*		293	269	247

Desv. t = Desviación típica.

*Distancia* entre dos partidos es la diferencia absoluta entre su autoubicación media dividida por el máximo teórico que, en la escala izquierda-derecha es 9.

\* Estas coaliciones no necesariamente fueron integradas sólo por dos partidos para sancionar las iniciativas, sino que pudieron incluirse otros.

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de PELA (1994-2004) y Dip-Mex (1997-2003).

El incentivo de la cooperación del PRD con el PAN fue intercambiar su respaldo para verse favorecido en la distribución de los recursos destinados a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que estuvo controlada por el PRD, así como al propio Distrito Federal también gobernado por el mismo partido. Esta cooperación entre PAN-PRD, sin embargo, se dio sólo en las leyes ordinarias pero en las de un carácter más sustantivo no votaron juntos.

Por lo que se refiere a la coalición PRI-PRD, sus socios se encontraron más distantes en la LVII Legislatura (0.28) que en la LVIII (0,18), y esta mayor distancia durante el gobierno de Zedillo se manifiesta en que coaligaron ambos partidos sólo en 151 iniciativas (68.8 por ciento), mientras que con Fox en su identidad de opositores, encontraron mayores incentivos para articular intereses y votar juntos en 269 iniciativas (89.4 por ciento). Esto es significativo porque PRD y PRI se acercaron más en el espectro ideológico y ambos cooperaron a su vez en la agenda ordinaria con el PAN, por lo que se aleja definitivamente el espíritu de ingobernabilidad con gobiernos sin mayorías. Las dinámicas de cooperación más bien pueden cuestionarse en cuanto a la calidad y relevancia de los proyectos aprobados, lo cual se aborda al final de este capítulo.

Oportuno es cerrar este apartado, haciendo un recuento de cuánto no participaron los partidos para coaligar, lo que permite evaluar el grado de dificultad interpartidaria para construir consensos. En la tabla 43 se resume la no participación de cada partido y de pares de partidos para integrar coaliciones. De los tres partidos, la frecuencia mayor del partido que dejó de participar en coalición fue la del PRD. En 64 y 29 iniciativas aprobadas (LVII y LVIII legislaturas respectivamente), dicho partido optó por no aliarse y votar en contra. Se estima con ello, que el PRD fue el mayor opositor de los tres partidos y que de las tres grandes fuerzas parlamentarias, este partido es el que mostró menor disposición para integrar coaliciones.

La tabla 43 también refleja que sólo en una iniciativa no participó el PRI durante toda la LVIII Legislatura. Ésta se refiere a la modificación al artículo VIII transitorio que hizo el Senado a la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 2002.

Al evaluar las coaliciones teniendo en cuenta pares de partidos, igualmente el PRD fue el que más dejó de coaligar con el PAN (en el 41 y 18 por ciento para cada legislatura, respectivamente), lo cual acentúa la tesis de que se dificultaron los acuerdos entre ambas agrupaciones por su distancia ideológica. Por el contrario, la cercanía ideológica se reflejó en el par

TABLA 43  
GRADO DE AUTOEXCLUSIÓN PARLAMENTARIA PARA  
INTEGRAR COALICIONES DE VOTACIÓN  
(Por partido y por pares de partidos)

Legislaturas	PRI		PAN		PRD		PRI-PAN		PRI-PRD		PAN-PRD	
	Frec	%	Frec	%	Frec	%	Frec	%	Frec	%	Frec	%
LVII												
Legislatura (1997-2000)	24	11	11	5	64	29	34	15	69	31	90	41
LVIII												
Legislatura (2000-2003)	1	0.3	5	2	29	10	8	3	32	11	54	18

Frec = Frecuencia. Es el número de iniciativas aprobadas en las que no concurrieron los partidos o pares de partidos referidos en cada casilla.

Fuente: Elaboración propia con base de datos Dip-Mex (1997-2003).

PRI-PAN al ser los que menos obstáculo vieron en coaligar entre sí (sólo en el 15 y 3 por ciento de las iniciativas no coaligaron). De esta forma, se concluye que el grado de dificultad para construir consensos entre los partidos estuvo mayormente en el PRD y la no cooperación respondió a su distancia ideológica con los otros partidos.

### Cómo votaron los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados (1997-2003)

Se ha mostrado en páginas anteriores que en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, prevaleció el interés por mantener la gobernabilidad del país, pues cuanto más críticos fueron los asuntos a dictaminar, más se exigía la necesidad de mecanismos de cooperación para despejar la agenda política. Asimismo, se han expuesto las posibilidades de coaligar de cada fuerza política, de acuerdo con los escaños controlados, y el grado de unidad ponderada en cada grupo parlamentario para encontrar en dónde estuvo lo reñido de la votación.

Este apartado se ocupa de explicar cómo votaron los grupos parlamentarios, sosteniendo que si bien hubo coaliciones sobredimensionadas con cuatro o cinco partidos, no significó que votaran en un mismo sentido todos sus integrantes, sino que se produjo división interna en cada fuerza política, lo cual confirma que se está produciendo un cambio en la disciplina partidaria en México y que las voluntades políticas no siempre responden a sus liderazgos de partido.

Despejar la agenda política ha sido tarea de todas las fuerzas políticas y la articulación del partido gobernante-partidos de oposición ha dependido, además de la disciplina de partido o de los escaños controlados, de su proximidad-distancia ideológica y programática. Es más factible la cooperación interpartidaria si existe coherencia entre las distintas posiciones ideológicas, pues donde no la hay, puede anteponerse el conflicto en donde ninguna de las partes esté dispuesta a declinar o modificar sus preferencias políticas.

La cooperación es en esos términos, la expresión final de un proceso previo de negociaciones que se concretiza en el apoyo programático e instrumental entre los grupos parlamentarios al momento de integrar coaliciones para emitir su voto en el dictamen de las iniciativas en juego. La cooperación por tanto es la congruencia entre el consenso y la coalición; esto es, entre los principios e ideas de coincidencia y el respaldo concretizado en la alianza partidaria.

Contemplando sólo los votos a favor, se hizo la siguiente tipología (tabla 44) considerada útil para interpretar las coaliciones de votación legislativa en los gobiernos sin mayorías donde no existió control de la actividad legislativa por parte de ningún partido incluido el del Presidente.

La clasificación de las iniciativas aprobadas por las distintas combinaciones de coaliciones arroja resultados que muestran lo reñida de la votación en las dos legislaturas de estudio ( véase tabla 45).

Teniendo en cuenta la mayor frecuencia de integrar coaliciones para votar a favor de las iniciativas, ésta se encontró en la LVIII Legislatura en la categoría *cooperación ampliada* con un 44.5 por ciento de las iniciativas aprobadas por todos los partidos incluido el gobernante. Este elevado porcentaje refleja consensos entre las distintas fuerzas políticas y corrobora que fue menos reñida que la LVII Legislatura, donde no se registra ninguna iniciativa en la que todos los partidos hayan otorgado su voto cohesivamente, esto es, sin fracturas de partido y con una mayoría de sus escaños. Esto es, de 1997 a 2000 hubo 103 iniciativas aprobadas por todas las fuerzas parlamentarias, pero los partidos integraron coalición con la mitad o menos de la mitad de sus escaños.

La *cooperación parcial* donde las fuerzas opositoras más relevantes apoyaron al partido del Presidente sólo con la mitad de sus escaños, fue de un 16 por ciento. La *cooperación de mínima distancia*, que se refiere al par PRI-PAN, fue de las coaliciones más grandes, aliándose como socios con un amplio quórum de los dos partidos en la LVII y LVIII legislaturas (26.4 y 9.3 por ciento, respectivamente).

TABLA 44  
 TIPOLOGÍA DE COALICIONES Y ARTICULACIÓN  
 PARTIDO GOBERNANTE-PARTIDOS DE OPOSICIÓN  
 (LVII Y LVIII Legislaturas, 1997-2003)

Tipología de coalición de votación a favor de los proyectos de ley	Coaliciones 1998-2000	Coaliciones 2000-2003
<i>Cooperación ampliada</i> Partido gobernante coaliga con principales partidos de oposición y es ampliamente respaldado	PRI-PAN-PRD	PAN-PRI-PRD
<i>Cooperación parcial</i> Partido gobernante coaliga con principales partidos de oposición, pero ambos se mostraron divididos al votar una parte equiparable tanto a favor como en contra	PRI-mitad PAN-mitad PRD	PAN-mitad PRI-mitad PRD
<i>Cooperación limitada</i> Partidos principales de oposición difieren con el gobernante, pero éste es respaldado con el quórum necesario del PRD y con mayor apoyo del opositor de menor distancia ideológica	PRI-menos votos del PRD- más votos del PAN	PAN-menos votos del PRD- más votos del PRI
<i>Cooperación moderada</i> Partidos principales de oposición difieren con el partido gobernante, pero éste es respaldado con el quórum necesario del partido de menor distancia ideológica y con mayor apoyo del PRD	PRI-menos votos del PAN- más votos del PRD	PAN-menos votos del PRI- más votos del PRD
<i>Cooperación de mínima distancia</i> Partido gobernante apoyado por el partido de menor distancia ideológica sin el concurso del PRD	PRI-PAN	PAN-PRI
<i>Oposición homogénea</i> Coalición de los principales opositores con los partidos minoritarios sin el voto del partido gobernante	PAN-PRD-PT-PVEM	PRI-PRD-PT-PVEM
<i>Oposición pasiva</i> Partido gobernante difiere de sus principales opositores, pero es respaldado por algún partido minoritario con el quórum necesario para conformar una coalición mínima ganadora	PRI-PT-PVEM	PAN-PT-PVEM
<i>Oposición progobierno</i> Partido gobernante coaliga con el PRD pero no con el partido de menor distancia ideológica	PRI-PRD	PAN-PRD

Elaboración propia con Base de Datos Dip-Mex, 1997-2003.

TABLA 45  
 FRECUENCIAS APLICANDO LA TIPOLOGÍA DE COALICIONES  
 Y ARTICULACIÓN PARTIDO GOBERNANTE-PARTIDOS DE OPOSICIÓN  
 (LVII Y LVIII Legislatura, 1998-2003)

Tipología	LVII Legislatura		LVIII Legislatura	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Cooperación ampliada	--	--	134	44.5
Cooperación mínima distancia	58	26.4	28	9.3
Cooperación limitada	55	25.0	137	45.5
Cooperación moderada	35	15.9	--	--
Cooperación parcial	35	15.9	--	--
Oposición homogénea	26	11.8	2	0.7
Oposición pasiva	6	2.7	--	--
Oposición progobierno	5	2.3	--	--
Total	220	100.0	301	100.0

Elaboración propia, a partir de base de datos Dip-Mex (1997-2003).

Asimismo, el 45.5 por ciento forjó coaliciones con la categoría *cooperación limitada*, esto es, nuevamente PRI-PAN muestran su afinidad en la agenda legislativa, mas no el PRD, quien dio su respaldo al PAN gobernante pero apenas los votos necesarios para forjar las coaliciones vencedoras. En la LVIII Legislatura fue ésta la mayor coalición con el 45.5 por ciento y en la LVII Legislatura un 25 por ciento. A la inversa, en la cooperación moderada, el PRI gobernante fue respaldado apenas con los votos necesarios del PAN y con mayor apoyo del PRD (16 por ciento).

Las mayores tensiones fueron los asuntos en los que el bloque opositor (G-4), identificado como *oposición homogénea*, conjuntamente decidió no respaldar al partido gobernante, siendo casi un 12 por ciento de las iniciativas, aunque como ya se ha mencionado, esta estrategia opositora no logró imponerse porque el Senado vetó las iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados por este bloque, aunque sí logró influir en modificar los proyectos originales del Ejecutivo (presupuesto, miscelánea fiscal).

La categoría *oposición progobierno* son los únicos casos en los que el PRI recibió el apoyo del PRD sin el concurso del PAN (2.3 por ciento). La cooperación del PRD en estas cinco iniciativas se explica porque son asuntos relativos al Distrito Federal, y éste es gobernado por el PRD (presupuesto, Miscelánea Fiscal y Código Penal del Distrito Federal).

En definitiva, el comportamiento legislativo lleva a concluir que si bien concurren varias fuerzas políticas para coaligar, éstas apoyaron las iniciativas con la mitad o menos de sus escaños. Esto indica que la cohesión

interpartidaria fue muy dividida, esto es, la oposición apoyó al partido gobernante pero sólo una proporción de diputados de cada partido.

En este sentido, un factor decisivo para explicar por qué el PRD no respaldó al partido gobernante está en la falta de incentivos institucionales, lo que suele ser más propicio en especial cuando se aproximan elecciones federales, donde cada partido define su discurso y acciones de confrontación para definir una identidad de cara a la ciudadanía, evitando perder posiciones electorales con los proyectos respaldados.<sup>206</sup> En cambio los socios PRI-PAN como aliados fieles se han mantenido como tal en la medida que su afinidad programática lo ha favorecido.

Lo anterior corrobora la tesis que ha sostenido Mainwaring (1995) respecto al presidencialismo con gobierno sin mayorías, donde el Ejecutivo no tiene seguro el apoyo de la legislatura, por lo que, con frecuencia tiene problemas para cumplir su agenda política.<sup>207</sup>

En definitiva, la lectura global que se desprende de la tabla 46 es que la LVIII Legislatura fue más cohesionada para cooperar, reflejado en que la votación se concentró en las clasificaciones de *cooperación ampliada* y *cooperación de mínima distancia*. Por el contrario, la LVII Legislatura mostró una votación más dispersa al ser distribuida en las distintas categorías de la tipología estructurada.

Aún así, en ambas legislaturas, la disciplina parlamentaria se vio alterada, como expresión de las nuevas pautas de comportamiento político caracterizadas por una mayor independencia de los legisladores para definir su voto, toda vez que las estructuras tradicionales en las que el Presidente contenía un excesivo poder fueron siendo neutralizadas, restando su capacidad para dirigir los destinos políticos de los legisladores como representantes populares.

## DIFICULTADES PARA DESPEJAR LA AGENDA POLÍTICA

Se ha clasificado la votación parlamentaria, encontrando que ésta fue más crítica en el primer gobierno sin mayorías. Se procede ahora a buscar una

<sup>206</sup> En tiempos electorales, existen mayores posibilidades de que los partidos no propicien coaliciones porque temen ser identificados con los fracasos del partido gobernante, o bien si hay éxito, éste no se les reconoce a los partidos y si al gobierno Mainwaring, (1997/2002)

<sup>207</sup> Este factor donde no existe un apoyo firme al Presidente puede hacerlo más vulnerable cuando se carece de acuerdos con los partidos al conformar el gabinete, ya que éste por lo regular se nombra bajo la responsabilidad presidencial en una relación menos comprometida entre ambas ramas de gobierno. En La LVII Legislatura, el gabinete estaba representado por miembros del PRI gobernante; en la LVIII Legislatura el PAN gobernante al asumir el poder, no tuvo sino una cartera de primer nivel, ya que fue integrado por miembros de la clase empresarial fundamentalmente.

explicación de lo reñida que fue la LVII Legislatura, y a pesar de ello, se logró coaligar entre prácticamente todos los partidos. Asimismo, en la LVIII Legislatura, se mantuvieron los grupos parlamentarios más cohesionados y con mayor posibilidad forjaron coaliciones, pero las tensiones políticas entre el Presidente y su partido por un lado, así como las del Presidente con los partidos de oposición, fueron decisivas para impedir el consenso en las negociaciones y por tanto, no se logró aprobar la agenda prioritaria del Presidente.

### Oposición unificada, limitado éxito en la formulación de políticas (1997-2000)

Habida cuenta de que en el ámbito económico se dificultaron más los acuerdos para la integración de coaliciones de votación, este apartado intenta explicar por qué fue aquí donde estuvo lo más reñido de la votación de 1997 a 2000 en la Cámara de Diputados. En ese marco, las tensiones principales y de mayor conflicto estuvieron en el paquete económico presentado por el Presidente, particularmente la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos y la miscelánea fiscal. La crisis bancaria fue otro tema de conflicto y de impacto nacional durante la LVII Legislatura que merece atención por lo divididos que se manifestaron los grupos parlamentarios.

Siendo la Cámara de Diputados una instancia en la que se toman decisiones que trascienden en el ejercicio del gobierno, los grupos parlamentarios mayoritarios jugaron un papel preponderante en la definición de las políticas. La principal orientación que se configuró en las relaciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo al iniciar el trabajo parlamentario, fue la coalición del G-4 que se fortaleció presentando iniciativas conjuntas y sus primeros éxitos fueron en materia de organización del trabajo parlamentario: distribución de las comisiones, la desaparición de salarios extra para diputados o la elección de presidentes de mesas directivas.

Sin embargo, ¿hasta dónde fue posible sostener esa amplia coalición opositora y qué trascendencia tuvo en su producción legislativa? Los hechos demostraron que su perdurabilidad fue de poco más de tres meses. El punto de fricción que fue desgastando al G-4, estuvo en el deterioro de su disciplina interna al cuestionar la política seguida por sus líderes parlamentarios. Otro factor que incidió en la desintegración del bloque opositor fue de carácter ideológico. La distancia existente entre PAN y PRD en ese

ángulo, influyó decisivamente, no sólo en fracturar la coalición sino también en alterar la disciplina intrapartido.<sup>208</sup>

Un tema de gran impacto nacional que se malogró como éxito del G-4 fue el aumento al Impuesto al Valor Agregado (IVA). La oposición unificada votó por reducirlo del 15 al 12 por ciento, por lo que el tamaño de la coalición fue de 252 votos a favor frente al PRI en contra con 239 votos. Aprobada, se remitió al Senado, pero como en este órgano el Presidente contó con mayoría (60 por ciento de escaños), fue rechazada y canalizada nuevamente a la Cámara baja. Por segunda vez, como bloque votaron 255 a favor con 238 votos del PRI en contra. El Senado volvió a rechazarla y automáticamente se congela dicha iniciativa sin poderse volver a dictaminar hasta la siguiente legislatura.

Este proceso claramente demuestra: 1. que la oposición no pudo tener éxito en sus preferencias políticas, 2. que la situación favoreció al Presidente al garantizarle éxito ante cualquier tentativa que no fuera coincidente con su agenda y 3. que sin el PRI no era posible coaligar y tener éxito para modificar las políticas. Así, el bloque opositor se veía obligado a encontrar otros mecanismos para influir en la elaboración de políticas.

El presupuesto federal fue otro punto de tensión política. Contando el G-4 con capacidad de veto por el número de escaños que controlaba conjuntamente (52.2 por ciento), si no aprobaba el presupuesto en el tiempo estipulado (31 de diciembre) el país estaría ante un claro ejemplo de ingobernabilidad al no tener previsto la Constitución un escenario como ése, dado que se iniciaría un año sin presupuesto para 1998.<sup>209</sup>

<sup>208</sup>Una expresión de estas diferencias ideológicas entre PAN y PRD fue la propuesta perredista conmemorativa del 2 de octubre (represión estudiantil en Tlatelolco, 1968), que no alcanzó la coalición mínima para aprobarla, aun habiendo acordado entre ambos partidos su aprobación, pues al votar, lo hicieron en contra ocho panistas, argumentando que "aceptar la propuesta del PRD era como izar la bandera comunista de la hoz y el martillo en el Zócalo del Distrito Federal, algo que no permitirían". Finalmente fue rechazada la iniciativa con 212 votos en contra frente a 208 a favor (*Enfoque* núm. 206, diario *Reforma*, 21 de diciembre de 1997). La misma fuente cita el comportamiento perredista que como partido asumió constituir coalición con el PAN en el tema de violencia intrafamiliar, sin embargo, algunos legisladores perredistas no dieron su voto a favor. Estos elementos indican además de diferencias ideológicas, deterioro de la disciplina interna en cada partido, un efecto del poder apenas conquistado por el Poder Legislativo.

<sup>209</sup>Aunado a esos temores, se sumaba el impedimento constitucional del Presidente para vetar la decisión de la Cámara de Diputados en materia presupuestal. Cuando el presupuesto no es aprobado por el Poder Legislativo, existen disposiciones variadas en América Latina: en Brasil, el gobierno está obligado a presentar una nueva iniciativa y el Ejecutivo puede vetar total o parcialmente el presupuesto. En Argentina, entra en vigor el presupuesto del año anterior y si no es devuelto al Ejecutivo en el lapso de 10 días, se da por aprobado. En Perú, entra en vigor el presupuesto que propone el Ejecutivo y se promulga si éste no es devuelto por la cámara antes del 30 de noviembre. En Uruguay, entra en vigor el presupuesto anterior y cuando ninguna de las dos cámaras lo remite al Ejecutivo en menos de 45 días, éste se considera rechazado (Casar, 2004: 4-10).

Finalmente se atenuaron los temores de parálisis política al aprobarse con enmiendas y en los tiempos estipulados por la coalición PRI-PAN con 341 votos a favor y 132 en contra de la coalición PRD-PT-PVEM (véase tabla 46).<sup>210</sup>

Asimismo, la tabla 46 concentra las coaliciones que sancionaron el presupuesto de egresos por año, observándose el resultado final de las negociaciones, donde la coalición predominante en los primeros dos años fue PRI-PAN, como podía predecirse dada la afinidad ideológica y programática de ambos partidos.

Cualitativamente hablando, el logro del PAN en ese dictamen fue influir en el cuerpo que tomó el presupuesto de egresos para ejercer en el ejercicio fiscal de 1998. Consiguió aumentar las partidas presupuestales asignadas a los estados y municipios.<sup>211</sup>

En la votación del paquete económico para 1999, en el que está incluido el presupuesto de Egresos, desdoblado en 16 votaciones, no se llegó a acuerdos dentro del periodo legislativo y se tuvo que convocar a periodo extraordinario. Fue votado a favor siempre por la coalición PRI-PAN, lo cual indica que la distancia ideológica con el PRD en materia económica fue difícil de solventar y el conflicto entre los partidos no logró disiparse pues disci-

TABLA 46  
COALICIONES DE VOTACIÓN EN EL PROYECTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN  
CÁMARA DE DIPUTADOS  
(LVII Legislatura, 1997-2000)

Ejercicio fiscal	Tipo de coalición		Favor		Contra
1998	PRI-PAN	Mínima distancia	341	PRD-PT-PVEM	132
1999	PRI-PAN	Mínima distancia	334	PRD-PT-PVEM	127
2000	PRI-PAN-PRD-PT-PVEM	Gran coalición	465	PRD-PAN	7

Fue necesario un periodo extraordinario para aprobar el presupuesto de 1999 y dos extraordinarios para el de 2000.

La distribución de escaños al inicio de la legislatura fue: PRI 239, PAN 121, PRD 125, PVEM 8 y PT 7. La correlación de fuerzas para forjar coaliciones se modificó en el último año de la legislatura: PRI 238, PAN 117, PRD 123, PVEM 13, PT 5 y 4 independientes.

Fuente: Elaboración propia con datos de Casar (2001) y base de datos Dip-Mex (1997-2003).

<sup>210</sup>Al finalizar el primer periodo legislativo en diciembre de 1997, el G-4 había aprobado 13 iniciativas, las cuales en su mayoría pertenecían al paquete fiscal (miscelánea fiscal, Ley de Ingresos y Ley de Egresos de la Federación) y donde el PAN votó en coalición con el partido gobernante, lo que en los hechos indica que este partido se asumió como oposición leal al gobierno, una actitud que en todo caso evitó la ingobernabilidad.

<sup>211</sup>El incremento obtenido con relación al presupuesto de 1997 según su líder panista, fue del 53.7 por ciento; reglas más claras para eliminar el poder discrecional de la Secretaría de Desarrollo Social, incremento del gasto social en un 22 por ciento (Casar, 2001: 14).

plinadamente votó cada partido de acuerdo con la línea definida por su liderazgo. Al igual que en el año anterior, el PAN consiguió influir en la eliminación del impuesto telefónico que había propuesto el Ejecutivo. Asimismo, como en el presupuesto anterior, en éste las principales enmiendas obtenidas estuvieron en relación con un aumento presupuestal para las entidades federativas y municipios, además de la seguridad social (Casar, 2001: 14).

Este proceso dio cuenta de que la práctica ejercida en los años de hegemonía priísta, de ratificar las iniciativas del Ejecutivo sin modificaciones sustanciales, fue trastocada en este primer gobierno sin mayorías, donde la oposición ejerció un rol proactivo, proponiendo enmiendas a los proyectos del Ejecutivo.<sup>212</sup> Significa que el Poder Legislativo dejó de ser simbólico en el trabajo parlamentario.

El presupuesto de 2000, en cambio, fue mucho más conflictivo. Dos periodos extraordinarios fueron necesarios. Por un lado, el punto de mayor disidencia fue el IPAP-Fobaproa,<sup>213</sup> y por otro, nuevamente el bloque opositor propuso enmiendas al proyecto del Ejecutivo en el que se redistribuían las partidas presupuestales para aumentar los renglones de educación, vivienda, pensionados y desarrollo rural. La oposición fue derrotada al contar con 245 votos a favor frente a 248 votos en contra procedentes del PRI-PT, un voto del PRD y dos de diputados independientes. No alcanzando la mayoría del 50 más uno, estos resultados obligaron a una segunda votación. En medio de las tensiones, el conflicto se agudizó más cuando en ésta hubo un empate de 246 votos a favor y 246 en contra.<sup>214</sup>

Ante este bloqueo mutuo, se tuvo que convocar a un segundo periodo extraordinario faltando tres días para concluir el año. Así, se votó a favor el proyecto en lo general (véase tabla 46), previos acuerdos entre los grupos parlamentarios. La votación fue de 465 a favor y en contra ocho (seis del PAN, uno del PRD y uno independiente, y 10 abstenciones). Por cuanto a las 14 votaciones en lo particular (artículos reservados o impugnados), en 10 votaciones (71 por ciento) la oposición conjunta derrotó al PRI; y en 3 (21 por ciento) el PRI coaligó con el PT y derrotó a la oposición. Esto último fue logrado por el PRI porque hubo 96 diputados panistas que se abstuvieron

<sup>212</sup>Para un informe más detallado de las enmiendas en materia presupuestal en el periodo de 1981 a 1998, véase Ugalde (2000: 148-149).

<sup>213</sup>Fue un tema de gran impacto nacional que tuvo como origen la crisis bancaria de 1995. La propuesta de rescatar la banca estuvo definida en el Instituto de Protección al Ahorro Bancario y Fondo para la Protección de los Ahorradores [IPAB-Fobaproa].

<sup>214</sup>Asimismo, la propuesta del PRI en lo particular agravó más las tensiones porque fue rechazada por un solo voto: 248 a favor contra 247.

de votar (Casar, 2004), es decir, se evidenció el voto dividido del PAN, un factor de no acatamiento a la disciplina del partido.

Ahora bien, ¿qué se desprende de este comportamiento político? En primer lugar, hay que reconocer el éxito del bloque opositor, porque logró imponer sus preferencias en la distribución del gasto social. Su éxito consistió en incrementar las aportaciones y participaciones a entidades y municipios, educación, pensiones a jubilados y presupuesto para vivienda. Sin embargo, respecto al punto de mayor conflicto que fue el IPAB-Fobaproa, el PRI derrotó las preferencias de la oposición, que pretendía reducir la partida para el rescate bancario.

En segundo lugar, durante todo el proceso de las negociaciones, se evidenció cierta fractura en la disciplina interna de los grupos parlamentarios, indicando que tratándose de un asunto relevante y de gran interés nacional, los legisladores modificaron sus pautas de comportamiento, votando por convicción más que por disciplina de partido, lo cual sentó el precedente para reproducir esta acción en otros proyectos a dictaminar.

En tercer lugar, se explica este ambiente de conflicto porque siendo el tercer año de la legislatura, coincidió también con la coyuntura de ser año electoral para renovar la Presidencia de la República y la aspiración de los partidos a obtener el poder presidencial les llevó a tomar actuar con más cautela en su relación con el partido de gobierno.

En cuarto lugar, el tema del rescate bancario fue el que mayor debate y confrontación desató entre los partidos, un tema que en todo caso contaminó el ambiente político para definir su voto en otros proyectos a dictaminar. En quinto lugar, el bloqueo político logró superarse porque el PRD decidió coaligar a favor con el PRI y el PAN, además de los partidos minoritarios, sumando así 465 votos a favor en el presupuesto para el 2000. Esta actitud perredista poco previsible dado que en los presupuestos anteriores había votado en contra, se explica porque el PRI aceptó un techo de endeudamiento para el Distrito Federal.

En sexto lugar, lo reñido de la votación expuesta pudo superarse logrando coaliciones vencedoras dada la estrecha distancia ideológico-programática del par PRI-PAN y dadas también las condiciones para lograr movilizar en sentido de la votación del PRD.

### *Tensiones políticas entre Presidente y su partido, agenda prioritaria pendiente (2000-2003)*

El arribo al poder de un partido de oposición (el PAN) en 2000 fue un signo democrático enturbiado, sin embargo, con las limitaciones de entendimien-

to del PAN con el Presidente; y de este último con el Poder Legislativo, retardando con ello, la articulación entre las dos ramas del gobierno para despejar la agenda política prioritaria para el desarrollo económico del país.

Los puntos de conflicto entre la figura presidencial y el PAN tienen relación con 1. facciones ideológicas dentro del partido, 2. el estilo personal de gobernar de Fox, y 3. la integración del gabinete. Fundado el PAN en 1939 con principios doctrinarios muy conservadores, para el 2003 esa corriente había confrontado a los miembros neopanistas que fueron incorporándose a sus filas desde 1988, y que sustentaban una visión pragmático-neoliberal con un discurso económico de libre mercado. Vicente Fox proviene de esta última corriente, encontrando resistencias de los miembros de la vieja guardia, que mantiene el control del grupo parlamentario en el Senado. Este ha sido el primer punto de confrontación entre las filas de su partido, atenuado sin embargo, por el respaldo a Fox por la presidencia nacional del PAN, pieza clave para articular las acciones políticas del Presidente y su partido.

La falta de coordinación del presidente Fox con el PAN también proviene del estilo presidencial de hacer política. En sus discursos ha reconocido que el PAN en coalición con el PVEM lo llevaron al poder, no obstante, desde su inicio definió que “el PAN funcionaría como partido, mas no como extensión del poder Ejecutivo” (Nicandro, 2000). Es decir, marcó distancia con su partido a favor de reflejar una imagen que le distinguiera de los vicios del priísmo como el ampliamente conocido contubernio PRI-gobierno.

Fortalecida la posición de Fox con su principal capital político que ha sido la popularidad y carisma ganado entre el electorado<sup>245</sup>, fue privilegiando este recurso antes que negociar en la arena legislativa para lograr consensos de sus iniciativas, lo que resultaba una necesidad más aún al no contar con mayoría en ninguna de las dos cámaras del Congreso. Recurrir a los medios de comunicación es su derecho como representante de la nación, lo que el Congreso cuestionó fueron las estrategias que

<sup>245</sup>La popularidad del Presidente al inicio de su sexenio contaba con el 79 por ciento de aprobación ciudadana. A abril de 2002 la percepción pública a Vicente Fox había disminuido al 53 por ciento de apoyo. Encuestas aplicadas por Grupo Reforma, diario *Reforma*, 11 de abril de 2002. Un estudio de Ulises Beltrán (2002) argumenta que esta popularidad sin embargo, cambia según las percepciones de la economía en el país, por lo que la popularidad no es condición propicia para encontrar colaboración del Legislativo utilizando este criterio como vía de presión. Véase también a Lujambio y Martínez (2002), una exploración teórica de la interacción mediática Ejecutivo-opinión pública en gobiernos sin mayorías.

no conducían al cabildeo y acuerdos necesarios para aprobar la agenda política.<sup>216</sup>

Movilizar a la opinión pública con spots publicitarios y otras actividades mediáticas tratando de imponer sus propuestas al Congreso, es un estilo presidencial identificado como *go public* (Kernell, citado por Beltrán, 2002: 2)<sup>217</sup> y que consiste en dar la vuelta a las vías tradicionales de negociación con los poderes, acudiendo directamente al público para tratar de aumentar sus posibilidades de imponer su agenda al Legislativo. Este estilo de gobierno como el mismo Beltrán señala, es incompatible con la negociación y limita la capacidad legislativa del Presidente. En esos términos, tal estrategia se convirtió en un factor de conflicto con las fuerzas políticas que no sólo fueron las de oposición sino incluso con el propio partido gobernante.

El tercer aspecto señalado como punto de conflicto fue –como se ha expresado ya en el primer capítulo–, la falta de acuerdos para otorgar al PAN, carteras en la estructura de gobierno. La estrategia de Fox no se insertó en la previsión de que “si los presidentes usan los puestos del gabinete para obtener la aprobación de sus estatutos, muy probablemente designarán ministros partidistas con el fin de formar una mayoría al interior del gabinete” (Amorim-Neto, 2002a: 3).

El gabinete formal de Vicente Fox fue constituido fundamentalmente por hombres de empresa, sin trayectoria panista y con una filosofía democristiana. El PAN ocupó únicamente la cartera de política interior (Secretaría de Gobernación).<sup>218</sup> Esta prácticamente nula representación del partido que es gobierno, ha impedido al Ejecutivo constituir alianzas con el grupo de

<sup>216</sup>El Presidente en un mensaje televisivo el 2 de abril de 2001 promovió su iniciativa de reforma fiscal y la urgencia de ser aprobada, pero ésta fue recibida en el Congreso el día 5 de abril. Sin embargo, la descalificación del recurso mediático, además del Congreso, provino del propio Presidente: “Yo diría que en cuanto a cosas que no funcionaron...[...] fue eso precisamente de la Reforma Hacendaria, que pretendí introducir con el respaldo de la ciudadanía. Aprendí la lección de que en México todavía las cosas se mueven de otra manera. De ahí nos pasamos a manejar la Reforma en las pláticas con los partidos políticos, con los diputados, con los senadores, con los gobernadores, y funcionó mejor” (Lujambio y Martínez, 2002).

<sup>217</sup>La referencia bibliográfica es Samuel Kernell (1997), *Going Public, new strategies of Presidential leadership*, Washington, CQ Press.

<sup>218</sup>El PAN no fue el eje de la campaña presidencial de Fox sino los “Amigos de Fox”, una estructura paralela conformada por empresarios de Guanajuato y que se disolvió al triunfo de Fox para ocupar la Presidencia. En compensación otorgó la mitad de carteras del gabinete a dichos colaboradores, no obstante que prometiera una estrategia selectiva de calidad para definir los ministerios. Estos antecedentes explican la desincronización del Presidente con “su” partido. En su Tercer Informe de Gobierno (septiembre 2003), reconoció “ineficacias del equipo gobernante”, y días posteriores destituye al secretario de Energía así como al de Medio Ambiente para otorgar esas carteras a miembros del PAN. Aquí vale tener en cuenta la tesis de que “el aumento de una cartera del gabinete no implica necesariamente el apoyo partidario disciplinado para el Presidente” (Mainwaring y Shugart, 1996: 129).

línea dura y más conservador del PAN, el cual ha sido el más beligerante de las filas panistas repudiando el estilo pragmático de gobernar. Así, el PAN discordante con los proyectos presidenciales y el Ejecutivo sin operadores panistas en su administración, fueron los primeros puntos de fricción en el “gobierno de la transición” y ambos restaron su capacidad para articular vínculos de cooperación en el ejercicio del gobierno.

El papel que ha jugado el PAN como organización de gobierno, mostró su mayor debilidad en la relación que estableció con el Presidente, principalmente en los primeros meses de su gestión.<sup>219</sup> No obstante, el conflicto no repercutió en despejar la agenda política presidencial de rutina (paquete económico anual y otras leyes secundarias), pero sí la de mayor prioridad en el programa de gobierno, concentrada en tres sectores estratégicos: petróleo, electricidad e imposición tributaria. Reformas constitucionales postergadas y que, de haberse aprobado, la Presidencia esperaba impulsar un crecimiento más estable de la economía.<sup>220</sup>

Por tanto, la falta de acuerdos para aprobar estos temas de agenda, causaron un bloqueo político porque se fracasó en encontrar acuerdos en tres prioridades principales dada la marcada polarización en las preferencias programáticas de las oposiciones tanto de izquierda como del centro. El proyecto de reforma fiscal fue conscientemente discutido, aprobándose con profundas modificaciones, nueve meses después de presentado a la Cámara de Diputados. Una reforma aprobada, que por demás originó una

<sup>219</sup>La diferencia entre el presidente Fox y el PAN, se evidenció también en la negativa panista de permitir a los miembros del Ejército Zapatista, pronunciarse desde el Pleno de la Cámara de Diputados a nombre de la población indígena. Mientras el Presidente accedía a abrir el diálogo, su partido se oponía que fuera este el mecanismo para reanudar negociaciones con el gobierno federal. Meses más tarde, otro punto de tensión política fueron las declaraciones de todos los grupos parlamentarios, incluido el PAN gobernante en la cámara baja, denunciando la intromisión presidencial en las funciones legislativas. El Presidente fue sujeto de un juicio de controversia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpuesto por la Comisión Permanente (integrada por miembros de la Cámara de Diputados y de Senadores) por considerar que invadió sus facultades al expedir un decreto que modificó el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, lo que implicó la apertura del sector a la inversión extranjera sin recibir la aprobación parlamentaria. El líder panista del Senado aclaró que fue “particularmente difícil” avalar la demanda contra el Presidente, pero que lo hacían porque son nuevos tiempos en los que hay división de poderes (véase diario *La Jornada*, 28 de junio de 2001). La decisión de la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional el decreto de Fox (abril 25 de 2002). Siendo un acto más del estilo personalista presidencial, el acierto del PAN fue no avalar esta acción política que le hubiera reducido buena parte de su capital político.

<sup>220</sup>La perseverancia del gobierno de Fox para lograr aumentar la recaudación fiscal, obedece además de que fue promesa de campaña, a hacer frente a los efectos económicos provocados por el estancamiento económico de Estados Unidos dado que México es su socio comercial en más de un 87 por ciento. La economía en México después de un crecimiento del 7 del PIB en 1999, ha venido decreciendo a 2 en 2003 con sus consecuentes efectos de pérdida de empleos y calidad de vida.

nueva propuesta del Ejecutivo porque no satisfizo los intereses de los sectores empresariales ni los del Ejecutivo.<sup>221</sup> En esencia, los acontecimientos reflejan dificultades para llegar a consensos porque se careció de los mismos desde la formulación del proyecto en el que el PAN también discrepaba del proyecto original, lo que derivó en una disminuida fuerza política de la institución presidencial.

Pactos, compromisos y promesas fueron ventilándose sin embargo, a fin de que el PAN respaldara al Presidente y consecuentemente, favoreciera el cabildeo parlamentario para concretizar la agenda política.<sup>222</sup> El PAN debía traducir su propuesta política en acciones en tanto partido en el gobierno y el Presidente no querer gobernar solo y mediante promesas mediáticas sin poderlas cumplir excluyendo al Congreso. Ante este escenario, oportuno es citar a Lujambio (2000: 127), al puntualizar que en el país ha habido mucho debate sobre cómo acceder al poder, pero muy precario ha sido debatir sobre *qué hacer con el poder que se tiene*. Ciertamente, este vacío se convierte en una tarea fundamental de actores e instituciones políticas, que no debe quedar sólo en el nivel de debate, sino traducirlo a acciones que legitimen un rol político democrático.

Lo anterior da cuenta que en la administración del cambio democrático (2000-2003), la gran dificultad para despejar la agenda prioritaria provino no sólo de la oposición parlamentaria, sino también de la falta de coordi-

<sup>221</sup>La Confederación de Patronos de la República Mexicana, agrupación más grande de empresarios en México, promovió más de 50,000 amparos contra la reforma fiscal aprobada por el Congreso, rechazando el impuesto a los artículos de lujo y el 3 por ciento de impuesto a la nómina, que fueron las enmiendas a la iniciativa presidencial efectuadas por el Congreso. El presidente anunció en los medios que introduciría una nueva reforma, mientras que la reacción del líder del PAN en la cámara baja fue: "Lo que me preocupa es que esta torpeza, desapego, descuido en las formas, es como en el problema de las tarifas eléctricas. Una cosa es la discusión de fondo y otra es cómo se filtran, se anuncian, se suspenden, se rectifican, se vuelven a echar para adelante. Algo está pasando que las decisiones públicas del Ejecutivo se anuncian, se llevan adelante de la peor manera posible." "El equipo que rodea a Vicente Fox le está haciendo pagar costos que pudieran evitarse. Yo creo que hay madurez en el Congreso, que se ha reconocido a pesar de todo lo que está ocurriendo, y creo que podemos llegar a acuerdos". Diario *La Jornada*, 24 febrero de 2002.

<sup>222</sup>En ocasión del primer Encuentro Nacional de Legisladores del PAN, la directiva panista (líderes parlamentarios, cámara baja y del Senado) y dirigencia nacional hicieron un llamado público al Presidente a que se asumiera como panista, a su vez que se reafirmaron como partido en el gobierno. Felipe Calderón, coordinador del grupo parlamentario de la Cámara de Diputados, expresó: "Se estrechará el vínculo que existe entre el partido y el gobierno, pero sin reeditar la relación del PRI con el Ejecutivo. Se buscará una vinculación democrática en donde ambos asuman el compromiso de desarrollar el programa de gobierno que los ciudadanos votaron mayoritariamente." Agregó: "el PAN es un partido en el gobierno... hay una identidad pública entre el gobierno y el PAN independientemente de la identidad formal y programática. En la medida que se le niegue a Acción Nacional el carácter de partido en el gobierno, se corre el riesgo de equivocarnos y de que en el PAN se tienda a reproducir de manera inevitable los criterios, las acciones y los discursos que nos perfilaron como partido opositor durante 60 años". Diario *La Jornada*, 24 de agosto de 2004.

nación entre el Presidente y su partido. Las coaliciones de votación fueron logradas por consenso entre las tres fuerzas parlamentarias sólo en los asuntos de menor impacto, pero los que mayor apoyo demandaban fueron cuestionados por los partidos opositores sin posibilidad de establecer compromisos con el Ejecutivo.

## EPILOGO DEL CAPITULO

En este capítulo se tuvo como objetivo, analizar el comportamiento legislativo de la oposición en la producción legislativa a partir de su grado de disciplina partidaria. Se ha sostenido que ésta incide en la capacidad de los grupos parlamentarios para integrar coaliciones vencedoras en la sanción de las iniciativas de ley. En estas páginas se intentó explicar cómo se integraron las coaliciones y cómo votaron los legisladores en los gobiernos sin mayorías.

Un primer presupuesto fue la posibilidad de que en el marco de gobiernos compartidos se suscitara mayores divisiones en la cohesión interna de las fuerzas políticas. Si bien el sistema de partidos mexicano se ha caracterizado por ser uno de los más altamente disciplinados en América Latina, los *tests* empíricos aquí desarrollados permiten sostener que de 1997 a 2003 sí disminuyó la disciplina partidaria. Con el Índice Rice, se obtuvo que es más fuerte porque se mide sólo su desunión (votos a favor menos votos en contra). Mientras que, cuando se incorporaron otras variables como el umbral con el que son aprobadas las iniciativas, así como la asistencia al momento de la votación, el grado de disciplina en cada partido disminuyó, lo que da cuenta de lo reñida que fue la votación. Por tanto, a nivel intrapartido la cohesión interna disminuye en la medida que aumenta lo reñido de la votación.

La primera legislatura de gobierno sin mayorías fue más dividida que la segunda, y la asistencia no influyó en la votación crítica, y más bien se explica lo reñido de la votación, en la estrategia opositora de aliarse conjuntamente para derrotar las iniciativas del Presidente, que en sentido práctico no prosperaron porque fueron frenadas por el Senado donde el presidente Zedillo contaba con mayoría. La división en los grupos parlamentarios también estuvo en relación con las diferencias ideológico-programáticas, que son un fuerte argumento para explicar por qué no se lograba movilizar a sus miembros hacia una posición unificada.

Existen diferencias de esa legislatura con la LVIII (2000-2003), esta última fue menos dividida y sí se encontró correlación entre asistencia y

reñido, concluyendo que a menor asistencia, mayor probabilidad de que la votación fuera reñida. Como las mayores dificultades para coaligar se concentraron en su mayor parte, en el área económica, estas iniciativas además de polémicas fueron las que menor asistencia registraron a la hora de la votación (33 por ciento de iniciativas con asistencia inferior a 0.80).

La disciplina de los partidos responde a un esquema de estímulos y recompensas, y determina en parte, el funcionamiento del presidencialismo. El PRI se mantuvo más unido como partido gobernante en el último trienio de Zedillo porque se desempeñaba al amparo presidencial, proveyéndole de recursos financieros, electorales y políticos para gobernar. Sin embargo, como opositor disminuyó su disciplina (índice de Rice ponderado 0.75) al carecer del estímulo que le otorgaban condiciones de continuidad a su carrera política, que estaría asegurada con su lealtad presidencial en el pasado.

La disciplina del PAN gobernante (0.86), disminuyó al enfrentar decisiones de gobierno, en particular por las diferencias de sus miembros con la figura presidencial. El PRD fue más cohesionado en el primer gobierno compartido que en el segundo, donde superó ligeramente su grado de cohesión (0.88) respecto al PAN. La fortaleza de sus liderazgos parlamentarios para lograr un comportamiento de cooperación, está en relación con el peso que éstos tienen para determinar las candidaturas a cargos de representación popular. Ello explica por qué en México, aun con una menor cohesión interna se siguen manteniendo niveles altos de disciplina parlamentaria.

Cuando existe indisciplina partidaria como en el caso brasileño, se dificultan las relaciones entre las ramas de gobierno y los partidos. En el caso opuesto, en el México de gobiernos compartidos, el alto grado de disciplina facilita las predicciones para integrar coaliciones pero no se tiene garantizada la ratificación de las iniciativas presidenciales porque los partidos de oposición cooperan sólo cuando están en posibilidad de influir introduciendo enmiendas sustanciales, como ha sido en el presupuesto o en la miscelánea fiscal. En estos términos, su rol en la arena parlamentaria ha sido decisivo en el contenido de las políticas sancionadas, lo cual indica que el Ejecutivo no es ya el actor político con la preeminencia en el proceso legislativo.

Sin embargo, como “las decisiones tomadas en la Cámara de Diputados afectan la reputación de los partidos ante el electorado” (Nacif, 2002b), otras iniciativas, las de carácter estructural (energía eléctrica con Zedillo y ésta misma con Fox además de la reforma fiscal y laboral) no lograron

consensos porque los partidos de oposición encontraron insuficientes los incentivos de disciplina que por el contrario, afectaría su capital político de cara al electorado. Por tal razón, la preferencia opositora fue el *statu quo* antes que el cambio. Estos elementos reflejan que el desempeño legislativo fue por una parte, la disposición interpartidaria para cooperar integrando coaliciones amplias para despejar la agenda legislativa en temas de la agenda ordinaria y hasta los de menor controversia política, pero en cambio se dificultó la cooperación entre partidos para sancionar la agenda presidencial de carácter estructural.

Así, respondiendo a cuándo los legisladores de distintos partidos han votado juntos, se encontró que fue más recurrente la coalición entre PRI-PAN que son más cercanos ideológicamente, donde, de todas las combinaciones, en la LVII Legislatura sólo en 33 iniciativas no votaron juntos. La media de votos que otorgó el PAN al PRI en la primera legislatura fue de 85, que representa el 70 por ciento a 121 escaños o bien 73 por ciento a 116 escaños por las variaciones de la bancada. El PRD aportó a las coaliciones una media de 63 escaños equivalente al 50.4 por ciento de su bancada, lo que demuestra que su distancia ideológico-programática le impidió coaligar con el partido gobernante holgadamente y más bien aportó los votos estrictamente necesarios para aprobar las iniciativas. Por tanto, “no es previsible que en ningún caso se forme una coalición [...] más amplia que la que los interesados crean que vaya a ser suficiente para asegurarles la mayoría” (Colomer, 1990: 251-252).

En la LVIII Legislatura, la coalición PAN-PRI se dio en todas las combinaciones a excepción de cinco iniciativas. El PRI opositor respaldó al partido gobernante con una media de 148 votos (62 por ciento). La combinación PAN-PRD sólo no se dio en 31 iniciativas y el PRD cooperó con una media en total de 36 votos (72 por ciento). Esto es, el PRD dio muestras de mayor cooperación con el PAN como partido gobernante, por tanto, los datos muestran que a pesar de la distancia ideológico-programática que les separa, la coyuntura política de contribuir al proceso democrático influyendo en las decisiones legislativas, le ha apartado de posiciones de protesta en la que sólo no participaba, esto es, el PRD ha pasado de la estrategia discursiva a la negociación para influir en las decisiones del cambio político.

Así, quien controla la agenda legislativa no es ya el Ejecutivo sino los partidos de oposición en tanto el partido del Presidente requiere de su cooperación para formular las políticas públicas. De todas las coaliciones de votación, el par PRI-PAN coaligados con otros, han sido los principales actores políticos que han despejado la agenda política y los que han intro-

ducido cambios en los proyectos de origen. El PRD por su mayor distancia con el PAN ha concurrido en menor porcentaje a coaligar, y su diferencia en el espectro ideológico-programático, sin embargo, no ha sido tan polarizada como para impedir la gobernabilidad en el país. Tal es el nuevo rol que juega la oposición.

Esta disposición a cooperar entre partidos explica por qué las coaliciones en los gobiernos sin mayorías han sido sobredimensionadas en las dos legislaturas, las cuales predominaron en el escenario a pesar de lo reñida de las legislaturas. Las coaliciones sobredimensionadas se dieron tanto en asuntos de relevancia en la vida política del país (Ley de Instituciones de Crédito y para regular las Agrupaciones Financieras, Ley General de Educación, homologación de pensiones a jubilados, Ley de Ciencia y Tecnología, Ley de Transferencia y Acceso a la Información) como en las iniciativas menos controvertidas (emisión de monedas, letras de oro en los muros del recinto parlamentario, permisos presidenciales para ausentarse del país, decoraciones extranjeras).<sup>223</sup>

De ahí se sigue que el comportamiento legislativo de los partidos para el caso mexicano, no conduce a la ingobernabilidad que han vaticinado visiones pesimistas frente a la presencia de los gobiernos sin mayorías parlamentarias. Por el contrario, cada fuerza política, incluido el PRD, ha asumido un rol decisivo para contribuir a consolidar el proceso democrático en el país.

Efectivamente, en México las coaliciones sobredimensionadas en las dos legislaturas dan cuenta de ello. Pero entonces, ¿cómo explicar la agenda incompleta de Fox? En el sistema de partidos se sigue manteniendo una alta disciplina, dificultándose la cooperación hasta llegar al bloqueo político en temas estructurales. La explicación de este proceso no se encuentra en la variable disciplina sino en la falta de incentivos para respaldar al Ejecutivo. Más allá de la incoordinación del presidente Fox y su partido o del estilo presidencial para disponerse a negociar no sólo con la oposición sino con su propio partido, la agenda fue improcedente por el costo político-electoral que implicaba a los actores políticos. Las elecciones intermedias en 2003 primero y las presidenciales que se perfilan para 2006 han sido relevantes en este contexto.

<sup>223</sup>En contraparte, los temas que dividieron las coaliciones fueron los de mayor impacto nacional como ha sido en 1997-2000 la Ley del Rescate Bancario, o en 2000-2003, la Ley de Derechos y Cultura Indígena, que fue aprobada modificando la propuesta original del presidente Fox, o bien, la reforma fiscal aprobada en diciembre de 2001 que implicó confrontación de la Presidencia con la clase empresarial.

En la imposición tributaria, el Presidente movió sus preferencias modificando el contenido de las iniciativas, la cuantía del IVA y a qué artículos, pero no modificó el sector en quien recaen las tasas impositivas, que es el de menores percepciones económicas. La estrategia del PRI de no asumir el costo de respaldar al PAN (a pesar de su proximidad ideológica y que han coaligado con regularidad) le redituó beneficios al incrementar su posición en escaños para 2003-2006, siendo en la LIX Legislatura el opositor que controla 224 escaños (44.8 por ciento) mientras que el PAN gobernante alcanzó sólo 153 escaños (30.6 por ciento). El PRD también se benefició con su estrategia política de no cooperar con el partido de gobierno en los temas estratégicos, obteniendo lo doble de escaños que ocupó en la LVIII Legislatura que finalizó en 2003. El PAN en esos términos, se quedó aislado y con un deterioro político de cara a la ciudadanía.

El cambio más significativo en los gobiernos sin mayorías ha sido la descentralización del poder presidencial en la elaboración de las políticas públicas. Si bien una disciplina extrema puede inmovilizar la producción legislativa, se ha mostrado empíricamente que las tres principales fuerzas políticas no sólo redujeron ligeramente su grado de disciplina sino que existió una coherencia ideológica entre sus miembros, factor que favoreció la cooperación interpartidaria para despejar la agenda política.

Dado lo anterior, queda por definir la estructuración ideológico-programática de las coaliciones, que permitirá determinar el papel que juega la visión de la política en la posición de izquierda-derecha de los legisladores para definir su orientación de voto. De dicho tema se ocupa el siguiente capítulo.

## Capítulo 6

# Estructuración ideológico-programática de las coaliciones de votación

*Si la inevitabilidad del conflicto es el fundamento de la oposición,  
la necesidad del consenso es su justificación.*

LOAIZA, 1996.

### LA DIMENSIÓN ESPACIAL EN EL ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS

En capítulos anteriores se ha analizado el potencial que tienen los partidos tanto de oposición como de gobierno, para influir en la elaboración de las políticas públicas. Se ha abordado también la conformación de coaliciones para definir su voto, encontrando que a pesar de las profundas diferencias en su grado de Unidad, los grupos parlamentarios fueron capaces de integrar coaliciones interpartidarias de votación para despejar la agenda política. Es preciso explicarse ahora, por qué votaron en coalición en unos temas y no en otros. Tratando de responder a dicho planteamiento, en este capítulo se utiliza la dimensión ideológico-programática como un criterio posible para explicar el comportamiento de votación legislativa.

Los posicionamientos ideológicos en una dimensión espacial de izquierda a derecha son útiles predictores actitudinales de comportamientos político-institucionales de las élites parlamentarias. Analizar el espacio político ideológico del sistema de partidos mediante esta dimensión es apropiado, teniendo en cuenta que la *ideología* va de una participación emotiva en la política a una mentalidad como medio de percibir y concebir la política (Sartori, 1976/1999: 171), permitiendo a los actores políticos, determinar sus tendencias ideológicas nominales y "simplificar el universo político [a la vez que] facilita ubicar objetos políticamente relevantes en un marco comprensible y significativo" (Sani y Montero, 1986: 155).

Bajo esta consideración, la expectativa que rige el presente capítulo es que los partidos en la arena legislativa votan de acuerdo con la ideología con la que se identifican. Es posible que si dos partidos están más próximos ideológicamente hablando, entonces lo estén también para coalicionar y votar conjuntamente las iniciativas de ley. Por ello, interesa aquí determinar qué papel juega la visión de la política en términos de izquierda-derecha en la configuración de la decisión de votos para despejar la agenda legislativa.

Para responder a este planteamiento, se procede a estudiar primeramente el grado de distancia ideológica del sistema de partidos para distinguir qué tan cercanos o distantes están unos partidos de otros en un espacio ideológico, así como su grado de traslape o superposición, para evaluar si son competitivos en un mismo espacio ideológico.<sup>224</sup> Posteriormente, se estudia su estructuración ideológico-programática, intentando responder al planteamiento de por qué votaron en coalición interpartidaria en determinados temas y no en otros, o dicho de otra manera, para examinar si sus votos son explicables por su posición ideológica, analizada mediante tres subdimensiones: económico-social, político-institucional, y de valores y creencias religiosas considerando que son predictores actitudinales potencialmente adecuados para explicar el comportamiento legislativo en la votación.

La subdimensión económico-social está referida a lo que los legisladores piensan respecto al papel del Estado en sus funciones tradicionales como son garantizar educación a la ciudadanía, así como cubrir sus necesidades básicas. Asimismo, su posición ideológica en relación con una economía regulada por el Estado o por el mercado permite asociar la orientación de izquierda con las posiciones liberales, o bien una actitud más conservadora si la inclinación tiende a las preferencias del mercado y la iniciativa privada.

Temas prioritarios en esta subdimensión son también los relativos al gasto público, la privatización de la industria estatal y el grado de importancia que otorgan a problemas del país como el desempleo, la deuda externa o la corrupción. Todos ellos son temas económicos de amplio impacto social que resultan relevantes como visión política de izquierda-derecha. La subdimensión político-institucional contiene tres variables en las que se intenta conocer la confianza de los legisladores en los procesos electorales celebrados después de 1989, esto es, desde que el Congreso mexicano está representado con una pluralidad de fuerzas políticas, y consecuentemente, con una oposición que ha venido obteniendo posiciones a nivel federal.

<sup>224</sup> *Competencia partidaria* entendida como ya se expresó en el capítulo anterior, esto es, como el modo en que se vinculan las ganancias y pérdidas entre oposición y partido gobernante en la arena parlamentaria. "Dos partidos son competitivos si persiguen estrategias tales que no pueden pertenecer a la misma coalición vencedora" (Russo, 1995: 120).

Un planteamiento clave en esta subdimensión es también evaluar el grado en que las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo representan una amenaza o riesgo para la consolidación democrática en el país.

La subdimensión de valores y creencias religiosas, si bien es escasamente programática, es seleccionada porque da la posibilidad de identificar una orientación ideológica de los legisladores de cada partido, por lo que el indicador a medir es si tienen un mínimo o un máximo de religiosidad y práctica religiosa, así como su posicionamiento sobre el aborto. La selección de estos ítems en las tres subdimensiones responde a que se considera son representativos de su posición global en temas nacionales, así como de sus valores y creencias, y el resultado permite dar cuenta de la variación de sus posiciones en términos de cómo piensan (en las respuestas de las entrevistas) y cómo actúan (en la definición de su voto en las iniciativas de ley).

En esta exploración se examina el supuesto de que la cercanía ideológica entre dos partidos, pudo favorecer la conformación de coaliciones para despejar la agenda política; en cambio, si existió mayor distancia ideológica entre los partidos, la misma, probablemente limitó el éxito de la coalición. De ahí la relevancia del grado de polarización del sistema de partidos en México, así como su estructuración ideológico-programática. Ante estos lineamientos, la hipótesis que rige este capítulo es que las coaliciones han sido integradas más entre partidos cercanos ideológicamente. En esta lógica, el partido que menos coaliciones de votación integraría es el PRD por su distancia ideológica con respecto al PRI y al PAN. Se sigue de esta presunción que el tipo de coalición menos frecuente sería el que uniría al PRD y al PAN, los dos partidos más distantes entre sí. De esta forma, la agenda política es despejada principalmente por los partidos que se encuentran más cercanos entre sí en la dimensión ideológica.

## **POLARIZACION DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO (1997-2003)**

La polarización ideológica del sistema de partidos se determina mediante los posicionamientos ideológicos de cada partido en el *continuum* izquierda-derecha en cuanto a sus preferencias políticas para definirse ideológicamente. En este apartado se da cuenta de qué tan polarizado fue el sistema de partidos en México durante la LVII (1997-2000) y LVIII legislaturas (2000-2003).

Como bien han apuntado Llamazares y Sandell (2001: 48), el carácter simplificador de la dimensión izquierda-derecha, permite examinar “cómo

el espacio ideológico constriñe y condiciona la competición y la cooperación entre los partidos políticos". Por ello, las percepciones posicionales son útiles especialmente en sistemas pluripartidistas (Stokes, 2002), pues al aumentar el número de partidos, resulta más apropiado como un auténtico espacio configurador (Sartori, 1976/1999: 416).

A partir de que Downs (1957) manejara el modelo espacial de la competencia partidista,<sup>225</sup> una gran diversidad de estudios sobre instituciones políticas, han sido desarrollados desde una perspectiva de la teoría espacial en donde las preferencias de los diputados, la identificación ideológica partidaria, así como la competencia partidista en la arena legislativa son representadas en una dimensión de izquierda a derecha.<sup>226</sup>

Para determinar el grado de polarización en el sistema de partidos a fin de presuponer por qué en ciertas áreas hubo disposición de los legisladores a establecer acuerdos y más particularmente, entre qué partidos se dieron éstos para despejar la agenda legislativa, es preciso primero definir la *polarización*. Ésta se entiende a partir de un modelo espacial, articulando ideología, partidos y votantes y se concibe cuando dos partidos "son «polos separados» para indicar que sus actitudes son tan marcadamente distintas que no podrían encontrarse más distantes uno del otro. [Inversamente], las posiciones de dos grupos se encuentran muy cerca unas de otras para indicar que sus miembros comparten orientaciones comunes" (Sani y Shabad, 1986: 590).<sup>227</sup> Dichos autores agregan que la mayor parte de los grupos no son totalmente diferentes ni totalmente similares, por ello se busca determinar su grado de polarización.

En otras palabras, obtener el grado de polarización de un sistema de partidos es mediante dos índices de medición: la distancia y la superposición entre partidos. La *distancia* o proximidad percibida por las élites políticas (en general, miembros del parlamento), es en términos de cuán cer-

<sup>225</sup> Anthony Downs en su *Economic Theory of Democracy* (1957) es pionero en el desarrollo de análisis empíricos del comportamiento electoral mediante la teoría de juegos, desde una óptica económica. Lo trascendente fue instrumentar un modelo espacial de la competencia partidaria como orientación metodológica

<sup>226</sup> Una diversidad de vertientes analíticas en torno a la teoría espacial se encuentra en estudios de Hinich y Munger [1997/2003] planteándose qué debe hacer el gobierno, así como predicciones de su comportamiento político, o bien Enelow y Hinich [1990] con su *spatial theory of voting*. Por su parte, Rosas (2002) aborda las variables económica, religiosa y de nacionalismo económico como poderosos predictores de autoubicación de los diputados en algunos países de Latinoamérica. Otros análisis desde la perspectiva comparada son los de Alcántara y Freidenberg (2004); Heller y Weldon (2004); Colomer y Negretto (2003); Desposato (2003) y diversos estudios de caso como los de Ramos (2002) para Venezuela; Nacif (2003) para México o Mejía (2003) para Ecuador.

<sup>227</sup> Los mismos autores también se refieren a polarización como la distancia que resulta de un análisis de contenido de plataformas electorales y/o de las posiciones ideológicas de los partidos (Sani y Sartori, 1976/1999: 428).

canos o alejados se sienten de los demás partidos" (Sani y Sartori, 1976/1999: 424). La *superposición* entre partidos permite evaluar en qué medida dos partidos ocupan la misma localización espacial y qué partidos no están o están menos superpuestos. Por tanto, los distintos grados de polarización están determinados en función de estos dos criterios, donde a mayor distancia y menor superposición ideológica, el sistema de partidos será más *polarizado*. Inversamente, a menor distancia, mayor es la superposición, teniendo con ello, un sistema de partidos más *moderado*.

Dicho proceso implica tener en consideración tanto el número de escaños como la rotación de estos cargos de representación popular, pues el que en cada legislatura varíen sus miembros, se altera la configuración global de las actitudes de los partidos y con ello el grado de polarización del sistema de partidos.

Como ya fue adelantado en el capítulo anterior, para obtener la distancia o proximidad entre dos partidos, se mide "por la diferencia (absoluta) entre su autocolocación media dividida por el máximo teórico, que, en la escala izquierda-derecha en cuestión, es 9" (Sani y Sartori, 1976/1999: 433). El índice de distancia entre partidos adquiere los valores de 0 a 1. Cuanto más cercano el resultado esté a 1 será mayor la distancia y cuanto más lo esté a 0, menor será la distancia ideológica entre los partidos.

La superposición se calcula teniendo como base una escala de cinco segmentos del continuo de izquierda a derecha.<sup>228</sup> Se obtiene dividiendo la suma absoluta de las diferencias por el máximo teórico que es 200, ya que cada línea suma 100 y se sustrae el resultado de 1 al resultado anterior (Sani y Sartori, 1976/1999: 432-433). Este índice tiene igualmente, un recorrido de 0 a 1 y cuanto más se aproxime a 1 el resultado, mayor será la superposición ideológica que habrá entre los miembros de dos partidos diferentes. O bien, cuanto más cerca esté de 0 menor es la superposición entre partidos.

### Resultados de la polarización ideológica del sistema de partidos

Evaluando los resultados obtenidos con relación al índice de distancia para saber qué tan cercanos o distantes se encontraron los dos partidos ubicados en los extremos del continuo ideológico (PAN-PRD), se obtuvo

<sup>228</sup> Los *tramos* o *segmentos* del *continuo* izquierda-derecha provienen del total de encuestados para cada partido, obteniendo sus frecuencias de autoubicación. Cuando su respuesta versó en la clasificación siguiente, se obtuvo el porcentaje de los miembros que se posicionaron en cada tramo de dicha escala: 1-2 Izquierda; 3-4 centro-izquierda; 5-6 centro; 7-8 centro derecha y 9-10 derecha.

que en la LVII Legislatura fue de 0.34 puntos, reduciéndose aún más esta distancia para la LVIII Legislatura, al obtener un índice de 0.31 (véase tabla 47). Este proceso puede apreciarse mejor al compararlo con otros casos latinoamericanos, que cuentan con partidos fuertes y de significativa presencia electoral. Desde esta óptica, la tabla de referencia muestra que el caso más extremo fue el de Chile, esto es, existe una profunda distancia ideológica entre el derechista UDI y el progresista PS. Venezuela y Argentina en cambio son los que arrojan el menor índice de entre los dos polos, lo que le favoreció para lograr consensos entre sus fuerzas políticas. El primero se ha caracterizado por situarse mayoritariamente a la izquierda del espectro ideológico y Argentina en cambio al centro.

Similar pluralismo ideológico se observa en Uruguay y México no obstante que ambos sistemas son muy diferentes, pues mientras en Uruguay ha existido una larga tradición bipartidista y definida en el centro-izquierda, en México la tendencia ha sido en los últimos años (1988-2003), un sistema tripolar y con disposición hacia el centro. En este contexto, los partidos más extremos del continuo espacial en México han experimentado en el intervalo de 1997 a 2003, un acercamiento ideológico de tres puntos (de 0.34 a 0.31), lo cual da cuenta de la posibilidad de construir consensos para integrar coaliciones legislativas.

Siguiendo en la línea de analizar los resultados obtenidos para caracterizar la polarización del sistema de partidos, es el momento de ocuparse

TABLA 47  
COMPARACIÓN DE CASOS LATINOAMERICANOS EN AUTOUBICACIÓN IDEOLÓGICA Y DISTANCIA CON LOS PARTIDOS MÁS EXTREMOS

Paises	Periodo	Partidos más extremos	Autoubicación (medias de los partidos extremos)	Distancia
Argentina	1997-2001	Frepaso/PJ	5.1-3.0	0.23
Chile	1997-2001	UDI/PS	7.9-2.5	0.60
México	1998-2000	PAN/PRD	5.9-2.8	0.34
México	2001-2003	PAN/PRD	5.8-3.0	0.31
Uruguay	1997-2001	PC/EP/FA	5.4-2.6	0.31
Venezuela	1997-2001	COPEI/MVR	5.8-3.6	0.24

El índice de *distancia* es el resultado de restar la media (autoubicación) del valor más extremo a la izquierda del valor más extremo a la derecha, dividiendo el resultado por nueve (Llamazares y Sandell, 2001: 55).

Ejemplo para México, 1998-2000: PAN-PRD:  $5.9 - 2.8 = 3.1/9 = 0.34$

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA, 1994-2004.

de la superposición ideológica como otro atributo para conocer dicha polarización. Distribuyendo la autoubicación de los legisladores en los cinco tramos del eje espacial de izquierda a derecha, en la tabla 48, los datos muestran que para la LVII Legislatura se dio un claro *solapamiento* de los espacios ideológicos entre los diputados del PRI gobernante y los del PAN opositor.

El solapamiento entre partidos es observable en la mayor concentración de la autoubicación para el tramo de centro-derecha (75.4 por ciento del PRI y 93.6 por ciento del PAN, obtenido de sumar las posiciones de centro y de centro-derecha).<sup>229</sup> Así, los diputados de los partidos más cercanos al autoubicarse (PRI-PAN) se posicionaron más hacia el centro del arco ideológico, por lo que su tendencia está definida hacia una dirección centrípeta. El PRD en cambio, se encontró perfectamente definido en el ángulo de la izquierda con un 90.3 por ciento de sus legisladores autoubicándose en el tramo de centro izquierda.<sup>230</sup>

TABLA 48  
AUTOUBICACIÓN IDEOLÓGICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS  
(En cinco segmentos del continuo izquierda-derecha)

(LVIII Legislatura, 1998)								
Partidos	Izq. %	Centro-izq. %	Centro %	Centro-dcha %	Dcha. %	N	$\mu$	$\sigma$
PRI	3.3	19.7	59.0	16.4	1.6	59	5.29	1.46
PAN	3.2	--	74.2	19.4	3.2	31	5.90	1.39
PRD	51.6	38.7	6.5	3.2	--	31	2.77	1.62

(LVII Legislatura, 2001)								
Partidos	Izq. %	Centro-izq. %	Centro %	Centro-dcha %	Dcha. %	N 100%	$\mu$	$\sigma$
PRI	4.0	31.3	56.8	5.9	2.0	48	4.71	1.44
PAN	--	10.4	62.5	25.1	2.1	47	5.88	1.16
PRD	41.7	50.0	8.3	--	--	12	3.08	1.08

$\mu$  : media de autoubicación ideológica de los legisladores;  $\sigma$  = desviación típica de la media.

Las respuestas del 100 por ciento de los legisladores, se han reagrupado en porcentajes de la siguiente manera: izquierda: 1-2; centro-izquierda: 2-3; centro: 5-6; centro-derecha: 7-8 y derecha: 9-10.

Pregunta realizada: "Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha, ¿dónde se ubicaría usted?"

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA, 1994-2004.

<sup>229</sup> Para el PRI: 59.0 + 16.4 = 75.4; y para el PAN: 74.2 + 19.4 = 93.6.

<sup>230</sup> Para el PRD: 51.6 + 38.7 = 90.3.

Finalmente, en la tabla 49 se presentan los resultados de los índices de distancia y superposición, con los que es posible medir el grado de polarización del sistema de partidos en México. Éste es moderado en tanto la distancia entre los dos partidos extremos (PAN-PRD) fue de 0.34 y 0.31 respectivamente, así como una superposición que versó entre 0.13 y 0.19 de 1997 a 2003. Esto es, que en la LVII Legislatura se dio un proceso de mayor distancia y menor superposición ideológica entre los miembros de ambos partidos. En la LVIII Legislatura por el contrario, hubo una menor distancia y una mayor superposición.

Atendiendo estos componentes del sistema de partidos en los dos periodos analizados, la LVII Legislatura fue la más polarizada, siendo además, la primera en funcionar bajo un gobierno sin mayorías parlamentarias. Esta conclusión da cuenta sin embargo, de que el disenso entre partidos no fue tan extremo al grado de impedir acuerdos para definir el destino de la agenda legislativa debido a que las coaliciones entre PAN-PRD sin el concurso del PRI gobernante fueron integradas en 23 iniciativas de ley. En cambio el PAN gobernante y PRD en la LVIII Legislatura sólo una iniciativa votó sin el PRI opositor.

Hasta aquí se ha determinado el grado de polarización del sistema de partidos en México, medida a través de dos índices: distancia y superposición entre los partidos a partir de su autoubicación ideológica. Se encontró que el grado de polarización fue más moderado en la LVIII Legislatura que en la LVII. Por tanto, los tres partidos se mostraron competitivos en ciertos tramos que se traslaparon como se desarrolla con mayor detalle en el siguiente apartado.

TABLA 49  
POLARIZACIÓN IDEOLÓGICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO  
(Índices de distancia y superposición, 1998-2003)

Periodo Legislaturas	PAN / PRD	
	Distancia	Superposición
LVII, 1998-2000	0.34	0.13
LVIII, 2000-2003	0.31	0.19

*Distancia* es el resultado de restar la media (autoubicación) del valor más extremo a la izquierda del valor más extremo a la derecha, dividiendo el resultado por nueve (Llamazares y Sandell, 2001: 55). Ejemplo PAN-PRD 1998:  $5.90 - 2.78 = 3.12 / 9 = 0.34$ .

*Superposición* entre dos partidos: con los datos de una escala de cinco tramos en la autoubicación, se calcula restando sus porcentajes de cada tramo, haciendo la sumatoria de los resultados obtenidos, dividido por el máximo teórico que es 200, y se sustrae 1 al resultado obtenido (Sani y Sartori, 1976/1999: 432-433). Ejemplo de PAN-PRD 1998:  $(3.2 - 51.6) + (0 - 38.7) + (74.2 - 6.5) + (19.4 - 3.2) + (3.2 - 0) = 48.4 + 38.7 + 67.7 + 16.2 + 3.2 = 174.2 / 200 = 0.871 - 1 = 0.13$ .

Fuente: Flaboración propia con datos de PELA (1994-2004).

## Nichos Ideológicos de los partidos en la arena parlamentaria

Ahora bien, a efecto de definir el potencial cooperativo entre los partidos de oposición y de éstos respecto al partido al que perteneció el Presidente, se ofrece en este apartado una valoración gráfica del solapamiento entre pares de partidos, que son las coaliciones posibles en la arena parlamentaria para definir su votación.

A diferencia de la superposición observada en el apartado anterior, que se hizo a partir de la autoubicación de los legisladores, aquí se desarrolla, incorporando además la ubicación de su propio partido. El criterio de manejar ambas variables en una sola dimensión que es el continuo izquierda-derecha, es sugerente para “establecer en qué medida existen solapamientos entre los partidos políticos y cómo difieren las ubicaciones partidarias en cada uno de estos planos” (Llamazares y Sandell, 2001: 48). De ahí que, la superposición de uno y otro partido, implique, la competición partidista por un mismo espacio político. Así, el objetivo en este apartado responde a determinar cómo se ha modificado dicha competición y qué tan condicionada fue la disposición de cada fuerza política para cooperar y conformar coaliciones.

Para hacer esta representación valorativa de la competencia ideológica entre partidos, se sigue aquí, la propuesta de Llamazares y Sandell (2001), quienes definen la competición y cooperación interpartidista de cuatro países latinoamericanos (Argentina, Uruguay, México y Chile) aplicando el modelo de *nichos ideológicos de los partidos políticos*.

Los *nichos ideológicos* son áreas rectangulares que se configuran mediante los posicionamientos ideológicos de las élites parlamentarias. Áreas conformadas a partir de los puntos donde se sitúan tanto los legisladores (autoubicación) como los partidos (ubicación). Cuando un nicho de un partido se sobrepone al nicho del otro, es lo que se identifica como *solapamiento* o bien, *traslape* y representa la competición entre ambos respecto al mismo espacio ideológico.<sup>231</sup> Teóricamente la superposición o traslape de los nichos describe las organizaciones que compiten entre miembros similares (McPherson, 1983) o bien, en el contexto electoral, es cuando las organizaciones compiten por miembros de la misma población (Loveland, 2001: 24).

<sup>231</sup> Distinguir la competición y cooperación entre los partidos a través de su representación en nichos ideológicos es apenas un criterio en el que no están contemplados otros como sus propuestas programáticas. En este sentido, se atiende aquí únicamente a la estructuración ideológica del sistema de partidos.

En ese sentido, la *niche-width theory* está basada en caracterizar pares de agrupaciones políticas. Cuando no existe solapamiento entre dos partidos significa que no hay competencia entre sí (Hannan, Carroll y Pólos, 2003: 3). Por el contrario, cuando compiten por un mismo espacio es cuando se superponen en la dimensión de izquierda a derecha. Calcular el *tamaño del solapamiento* entre los tres partidos relevantes en México, permite visualizar qué tan condicionada se encontró la disposición de cada uno de los partidos para cooperar y conformar coaliciones. Resultan de mayor importancia en este ordenamiento gráfico, los casos en que el traslape es muy grande y cubre el nicho de dos partidos casi en su totalidad dado que ese partido es el que está más expuesto a la competición ideológica.<sup>232</sup>

Asimismo, la lectura que puede hacerse también respecto a los nichos, tiene que ver con “el grado de especialización ideológica de un partido. Cuanto más pequeño es el nicho, más ideológicamente especializado estará el partido” (Llamazares y Sandell, 2001: 49). Es decir, el partido del nicho más grande compite por espacios más variados ideológicamente que el partido del nicho más pequeño.

El nicho ideológico de cada partido se configura desde el centro del nicho, que es la posición de las medias de cada partido en las dos dimensiones (autoubicación y ubicación ideológica). El ancho y la altura del nicho se determinan con las desviaciones típicas igualmente en las dos dimensiones, mediante las operaciones siguientes:

$$\begin{aligned} X_{\text{bajo } p} &= \mu_{xp} - \sigma_{xp} \\ X_{\text{alto } p} &= \mu_{xp} + \sigma_{xp} \\ X_p &= X_{\text{alto } p} - X_{\text{bajo } p} \end{aligned}$$

Donde  $X_p$  es el nicho ideológico del partido  $p$  en la dimensión  $x$  que es la autoubicación de los legisladores y la ubicación de su propio partido. El eje vertical corresponde a las respuestas que los diputados dieron a la pregunta de autoubicación; el eje horizontal se refiere a las respuestas sobre la ubicación de los partidos en una dimensión de izquierda (1) a derecha (10).

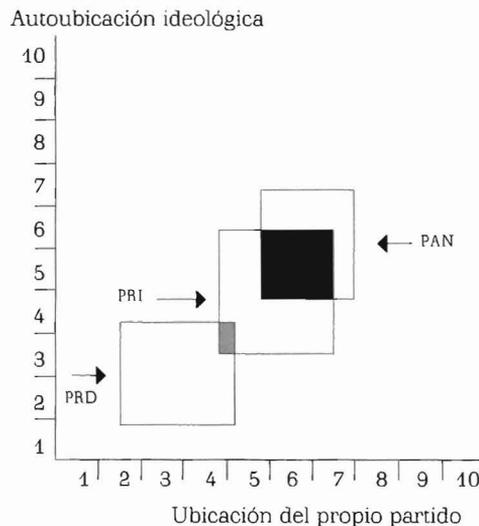
<sup>232</sup> Este es el caso de Argentina (1994-1997), donde los nichos de sus tres partidos principales (UCA, Frepaso y PJ) se traslapan en el centro de la escala izquierda-derecha tanto en autoubicación como en ubicación. En ese país por tanto, el Frepaso de izquierda compartió parte de su nicho ideológico con posiciones de derecha (Llamazares y Sandell, 2001).

- $X_{bajo, p}$  es el límite inferior del partido  $p$  en la dimensión  $x$
- $\mu_{xp}$  es el valor medio en  $x$  para el partido  $p$
- $\sigma_{xp}$  es la desviación típica en  $x$  para el partido  $p$
- $X_{alto, p}$  es el límite superior de ese nicho.

El *tamaño*, que es el área del nicho, se calcula multiplicando  $X_p$  autoubicación por  $X_p$  ubicación. El *traslape* entre los nichos resulta de calcular el área común en ambos (procedimiento especificado en la tabla 50).

La figura 1 muestra los nichos de la LVII Legislatura, donde la superposición (área sombreada) del par de partidos PRI-PAN, es más amplia en el nicho del PAN que en el del PRI. Esto es, el sombreado que comparten PRI-PAN es tan grande que ocupa el 63 por ciento del área del PAN y el 47 por ciento de la del PRI (véase tabla 50), significando que ambos partidos coinciden con sus preferencias ideológicas, a pesar de tener una identidad distinta (PRI como gobierno y tradicionalmente de centro y PAN como opositor del ala derecha).

FIGURA 1  
NICHOS IDEOLÓGICOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
(LVII Legislatura, 1997-2000)



Fuente: Elaboración propia a partir de Llamazares y Sandell (2004).

Como se ha analizado arriba, su capacidad de cooperación entre sí para integrar coaliciones estuvo en relación con la estrecha distancia ideológica entre ambos partidos (0.06). Estas similitudes actitudinales manifestadas en definir su votación a favor de las iniciativas no significó que durante la LVII Legislatura se careciera de conflictos entre ambos partidos, pues iniciativas de ley como la del Fondo de Ahorro para el Rescate Bancario –propuesta por el Ejecutivo y respaldada por el PRI gobernante–, fue uno de los casos más críticos en los que las negociaciones se tensaron al punto de que ningún partido concedió su voto a favor, y si tuvo que acceder el PAN, presionado ante la posibilidad de un colapso económico si no otorgaba su voto. Accedió y fue aprobada el 12 de diciembre de 1998 con 99 votos del PAN y 226 del PRI.

En cuanto al nicho del opositor PRD, éste fue marginalmente afectado pues ocupó en el espectro una banda limitada de la izquierda que va del 1.5 al 4.5 puntos en el continuo y el tamaño de su solapamiento entre este partido y el PRI fue reducido (1.2 por ciento), lo que indica que prácticamente el PRD fue el único que controló el espacio de la izquierda moderada y sólo el pequeño traslape se debe a la ubicación del PRD respecto a su propio partido.

El espacio ideológico no compartido con el PRD explica por qué difícilmente se conformaron coaliciones entre los partidos más extremos PAN-PRD sin el PRI. Excepciones fueron la Ley Aduanera de Importación de Vehículos que fue aprobada por 224 votos con 98 votos del PRD, 113 del PAN y otros partidos. Los miembros del PRI se disciplinaron con la línea de su partido, votando todos en contra.

Estas interrelaciones competitivas muestran también que el partido más ideológicamente especializado por su tamaño pequeño es el PAN, en otras palabras, su definición como de centro-derecha no sólo ha sido reconocida por sus miembros desde que se fundó en 1939, sino que desde su origen ha defendido un legado conservador con principios doctrinarios demarcados en el ámbito de la derecha.<sup>233</sup> El PAN a pesar de reconocerse como de centro-derecha, comúnmente integra coaliciones de votación con el PRI, que a diferencia del PAN, compite por temas más variados ideológicamente respecto a los otros partidos.

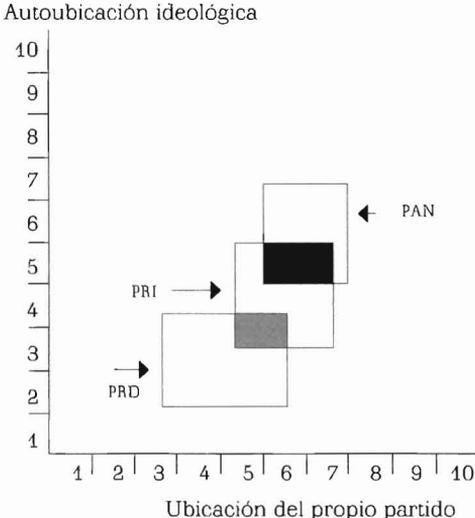
La figura 2 muestra cambios en la posición de los tres partidos en la LVIII Legislatura respecto a la figura anterior. El PRD se deslizó ligeramente

<sup>233</sup> Las posiciones ideológico-programáticas del PAN se rigen por principios doctrinarios en los que se establece como fundamento de la sociedad, al individuo y el bien común. El eje de su concepción ideológica es el humanismo político y la defensa de las instituciones intermedias. Para información más detallada, véase Loeza (1999).

a la derecha, superponiéndose con el PRI y éste a su vez se colocó levemente hacia la izquierda, por lo que cubre un 18.8 por ciento del nicho del PRD así como el PRD cubrió un 22.3 por ciento del PRI (véase tabla 50). Es decir, en esta legislatura su traslape o competencia por un mismo espacio ideológico fue mayor que en la anterior legislatura. Este deslizamiento del PRD responde a las variadas perspectivas de sus miembros, que manteniéndose en la izquierda, sus concepciones de país y estrategias políticas como partido les ha conducido a alterar su cohesión interna y a conciliar más con el PRI en relación con la LVII Legislatura. Por ello es que sólo en 32 iniciativas (11 por ciento) el PRD no coaligó con el PRI en la LVIII Legislatura.

El PAN que se recorrió más a la derecha en su ubicación, comparte espacio ideológico con el PRI (32.3 por ciento). Este reacomodo político se explica por los cambios identitarios que experimentaron los partidos frente a la alternancia en el poder federal. Los miembros del PRI, una vez que tuvieron que asumir su derrota electoral y reconocerse como oposición, relajaron levemente su férrea disciplina y se desplazaron hacia la derecha, de tal forma que PRI y PAN comparten más sus espacios ideológicos, aunque en menor tamaño que en la LVII Legislatura.

FIGURA 2  
NICHOS IDEOLÓGICOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
(LVIII Legislatura, 2000-2003)



Fuente: Elaboración propia a partir de Llamazares y Sandell (2001).

En conclusión, la dirección de la competencia entre los tres partidos ha seguido una orientación de carácter *centrípeto*, esto es, que mantuvieron ocupado el centro del espectro ideológico en tanto ninguno de los partidos consideró que podría ganar si se desplazaba su posicionamiento hacia los extremos dirección centrífuga. Su ideología de cada partido ha sido manifestada de manera distinta pero los espacios de empate son los que les obligaron a asumir estrategias de negociación para aprobar las iniciativas de ley antes que profundizar el conflicto. Estas posiciones de alguna forma explican por qué en la LVII Legislatura se dificultó más la conformación de coaliciones que en la LVIII, en donde existió mayor disposición a la cooperación entre los grupos parlamentarios para despejar la agenda política.<sup>234</sup>

TABLA 50  
NICHOS IDEOLÓGICOS Y TRASLAPES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS SEGÚN SU POSICIÓN EN UNA DIMENSIÓN DE IZQUIERDA-DERECHA (1998-2000)

Legislaturas	Autoubicación de los legisladores		Ubicación de los partidos		Nicho		Traslape (porcentajes)			
	$\mu$	$\sigma$	Nicho	$\mu$	$\sigma$	Nicho	Tamaño	PRI	PAN	PRD
1997-2000										
PRI	5.29	1.46	2.92	5.40	1.07	2.14	6.24	00	47.3	1.8
PAN	5.90	1.39	2.78	6.0	0.85	1.7	4.72	62.5	00	00
PRD	2.77	1.62	3.24	3.0	1.43	2.86	9.26	1.2	00	00
2000-2003										
PRI	4.71	1.44	2.88	5.25	1.18	2.36	6.79	00	22.7	18.8
PAN	5.88	1.16	2.32	6.38	1.03	2.06	4.77	32.3	00	00
PRD	3.08	1.08	2.16	4.18	1.32	2.64	5.70	22.3	00	00

$\mu$  = medias,  $\sigma$  = desviación típica.

La operacionalización de los datos para calcular los nichos ideológicos, se muestra ejemplificando los efectuados para el PRI en 1998: Centro del nicho: media de autoubicación 5.29 y media de ubicación 5.40.

$$X_{\text{bajo } p} = \mu_{xp} - \sigma_{xp}: 5.29 - 1.46 = 3.83$$

$$X_{\text{alto } p} = \mu_{xp} + \sigma_{xp}: 5.29 + 1.46 = 6.75$$

$$X_p = X_{\text{alto } p} - X_{\text{bajo } p}: 6.75 - 3.83 = 2.92$$

El área del nicho:  $2.92 * 2.14 = 6.24$ . El traslape entre PRD-PRI = 0.11 y el de PRI-PAN = 2.95. Para la obtención de los traslapes, se muestra aquí con el del PRI-PAN. Las dimensiones del nicho se determinan teniendo como base los datos de su área: Límite inferior de autoubicación: 4.51. Límite superior de autoubicación: 6.75. Ancho izquierdo de ubicación: 5.15. Ancho derecho de ubicación: 6.47.

$$6.75 - 4.51 = 2.24$$

$$6.47 - 5.15 = 1.32$$

$$2.24 * 1.32 = 2.95$$

$$2.95/6.24 = 47.3\%$$

$$2.95/4.72 = 62.5\%$$

Fuente: Adaptación propia al caso mexicano de Llamazaras y Sandell (2001: 56). Datos a partir de PELA (1994-2004).

Hay que recordar que si bien en la LVIII Legislatura hubo mayores elementos para cooperar entre partidos, éstos no fueron precisamente en las iniciativas más relevantes para el Presidente, que no logró consensos para llevarlos al pleno como ya ha sido expresado en el capítulo anterior.

Los resultados presentados en la tabla 50 están en concordancia con los argumentos expuestos previamente. Es un concentrado de medias con sus desviaciones típicas obtenidas por cada partido en las dos legislaturas de estudio. Registra asimismo, los resultados al calcular los nichos ideológicos para cada partido, al igual que el porcentaje de sus traslapes. En definitiva, los datos muestran que el pluralismo político se mantuvo en México y que la imagen y perfil de cada partido tiene una definición muy precisa de su posición ideológica, lo que favorece las predicciones de que los partidos votan en función de la ideología con la que se identifican.

Lo reducido de sus desviaciones típicas corrobora que además de mantener su propia definición ideológica, guardan una cohesión interna entre sus miembros. Esta tesis se hace más visible en particular con el PAN en 1997-2000, al arrojar una de las desviaciones típicas más reducidas (0.85 en ubicación), así como la del PRD en 2000-2003 con 1.08 en autoubicación de sus legisladores.

Respecto a los nichos y sus traslapes, se puede concluir que el PRD en su carácter de opositor ha sido el más distante ideológicamente respecto al PRI y el PAN, su misma trayectoria de partido de protesta lo coloca en un espacio menos competido en la LVII Legislatura, donde, como se ha expuesto en otros capítulos, la cooperación interpartidaria fue más explícita entre el PRI y el PAN. No obstante, las dos legislaturas con gobiernos sin mayorías parlamentarias, condujeron el conflicto institucional de manera controlada sin la amenaza extrema de una ingobernabilidad porque el PRD accedió a otorgar el número de votos necesario para conformar coaliciones vencedoras.

Atendiendo al criterio de que a mayor distancia y menor superposición, más alto será el grado de polarización ideológica, el balance de los resultados obtenidos en este apartado, dan cuenta de que de las dos legislaturas, la más polarizada fue la LVII (1997-2000), primera que experimentó un gobierno sin mayorías y en la que se observó una mayor distancia entre los partidos más extremos, que fueron el PAN y el PRD (véase tabla 51).

En definitiva, el grado de polarización que ha venido experimentando el sistema de partidos en México bajo gobiernos sin mayorías da cuenta de que las relaciones interpartidarias han mantenido la disposición de generar consensos para despejar la agenda, existiendo menores dificultades en la coalición PRI-PAN que es la menos distante y al mismo tiempo la que mayores coaliciones ha integrado en la sanción de las leyes durante los dos periodos legislativos de análisis. En cada uno de los bloques parlamenta-

rios se experimentaron cambios en sus posiciones ideológicas y rol político y los problemas de identidad política y relajamiento de disciplina interna, parecieron ser superados en la LVIII Legislatura.

TABLA 51  
POLARIZACIÓN IDEOLÓGICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO:  
ÍNDICES DE DISTANCIA Y SUPERPOSICIÓN (1997-2003)

Periodo Legislaturas	PRI-PAN		PRI-PRD		PAN-PRD	
	D	S	D	S	D	S
LVII, 1998-2000	0.06	0.81	0.28	0.33	0.34	0.13
LVIII, 2000-2003	0.13	0.76	0.18	0.44	0.31	0.19

*D* = Distancia ideológica, *S* = Superposición ideológica.

*Distancia* es el resultado de restar la media (autoubicación) del valor más extremo a la izquierda del valor más extremo a la derecha, dividiendo el resultado por nueve (Llamazares y Sandell, 2001: 55). Ejemplo 1998: PRI-PRD:  $5.29 - 2.77 = 2.52/9 = 0.28$

*S* = Superposición entre dos partidos: con los datos de una escala de cinco tramos en la autoubicación, se calcula restando sus porcentajes de cada tramo, haciendo la sumatoria de los resultados obtenidos, dividido por el máximo teórico que es 200, y se sustrae 1 al resultado obtenido (Sani y Sartori, 1976/1999: 432-433). Ejemplo de PRI-PAN 1998:  $(3.3 - 3.2) + (19.7 - 0) + (59.0 - 74.2) + (16.4 - 19.4) + (1.6 - 3.2) = 0.1 + 19.7 + 15.2 + 3.0 + 1.6 = 39.6/200 = 0.198 - 1 = 0.81$ .

Fuente: Elaboración propia con datos de PEIA [1994-2004].

## ESTRUCTURACIÓN IDEOLÓGICO-PROGRAMÁTICA DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Se ha expuesto que uno de los mecanismos fuertes para determinar la cooperación en los gobiernos sin mayorías es la posición ideológica de los legisladores. Pertinente es identificar ahora, su percepción respecto a una serie de temas (*issue orientation*) a fin de encontrar posibles explicaciones que causaron la mayor polarización entre los partidos. En otras palabras, se pretende determinar el grado en el cual las diferencias ideológico-programáticas entre los legisladores constituyeron la base de la diferencia interpartidaria para definir su votación en la agenda política.

Siguiendo la estructura propuesta al principio de este capítulo, en el presente apartado, se examina la distancia y/o proximidad ideológico-programática entre los miembros parlamentarios a fin de evaluar si su posición ideológica explica por qué votaron en coalición en unos temas y no en otros. Esto es, si votan de acuerdo con la ideología con la que se identifican.

## Proximidad-distancia de los grupos parlamentarios en las subdimensiones ideológico-programáticas<sup>235</sup>

Teniendo en cuenta que la dimensión de izquierda a derecha puede pensarse como “resultado de la articulación y ponderación de múltiples dimensiones subyacentes” (Llamazares y Sandell, 2001: 58), se han seleccionado temas representativos del universo parlamentario, que es el conjunto de temas abordados en el proceso de elaboración de leyes en la Cámara de Diputados. Como conglomerados ideológicos, éstos pueden estar en la base de la dimensión izquierda-derecha (Ramos, 2002: 203), determinando así, la disposición entre las fuerzas políticas para articular vínculos de cooperación en su producción legislativa.<sup>236</sup>

Las subdimensiones ideológico-programáticas “son usualmente buenos predictores de actitudes, de evaluaciones de objetos políticos y de posiciones sobre *issues*” (Sani y Shabad, 1986: 597). Como método para definir los posicionamientos de los legisladores en ese continuo espacial, los ítems seleccionados han sido agrupados en tres subdimensiones ideológico-programáticas. Su poder explicativo al medir la distancia y/o proximidad entre los pares de partidos que integraron coaliciones parlamentarias está en su vínculo causal entre cómo piensan y cómo actúan sus miembros, esto es, si sus percepciones y preferencias ideológico-programáticas se corresponden a las coaliciones integradas para sancionar las leyes. De esta forma podrá despejarse el planteamiento de por qué votaron en coalición en unos temas y no en otros. Se parte del supuesto de que los parlamentarios votan de acuerdo con la ideología que ostentan, por lo que a menor distancia entre partidos, mayor posibilidad de integrar coaliciones para despejar la agenda política.

La primera, es identificada como *económico-social*, y puesto que del conjunto de iniciativas aprobadas en las legislaturas de este estudio, prevaleció dicha área, se ha determinado una más amplia selección de variables en esta subdimensión para contar con la representación adecuada de los temas de debate legislativo en este campo.

<sup>235</sup> Para el análisis de este apartado, se sugiere consultar el anexo IV: “Subdimensiones ideológico-programáticas” (PELA, 1994-2004) que se encuentra al final de esta investigación.

<sup>236</sup> Estudios que se ocupan del tema de estructuración ideológico-programática de los sistemas de partidos en América Latina coinciden en seleccionar como dimensiones analíticas el papel del Estado en la economía, religiosidad, así como temas político-sociales (delincuencia, educación, violencia) o fuerzas armadas, (véase Llamazares y Sandell, 2001; Ramos, 2002; Freidenberg, 2000; Rosas, 2002; Ruiz y García, 2003; Alcántara, 2004). Los perfiles actitudinales de las élites políticas latinoamericanas son identificados mediante estos componentes que estructuran la variación de sus posiciones en la dimensión espacial de izquierda a derecha, simplificando así las características estructurales de los sistemas de partidos.

En la subdimensión económico-social se agrupan variables sobre el papel del Estado en la administración de la política y la valoración de su eficacia en resolver los problemas sociales, además de sus funciones en campos específicos (control de precios, educación, protección al medio ambiente). Estos aspectos vitales para el funcionamiento de la sociedad y las relaciones con el Estado, son los que reflejan una concepción de la dirección y arreglos políticos para dar forma al proyecto de nación que perfila la cúpula dirigente.

Así, determinar la visión de los legisladores como representantes de la sociedad en estos ítems, da lugar a presuponer que las preferencias de una regulación de la economía por el Estado y una mayor intervención en la atención a los problemas sociales, son valores ubicados en el polo de la izquierda. Cuando las percepciones tienden más al libre mercado y al desmantelamiento de la regulación estatal para reconocer como más funcional la participación del capital, entonces se tiende hacia la derecha del espectro ideológico. En la misma línea se observan las preferencias parlamentarias respecto a una economía regulada por el Estado (estatismo) o bien, por el mercado (neoliberalismo).<sup>237</sup>

Otro componente fundamental en la subdimensión económico-social es la política fiscal, donde la financiación y recaudación del gasto público, son la base del funcionamiento del Estado. Conjuntamente con la privatización de la industria estatal, fueron temas álgidos en la agenda política presidencial, dada la limitada disposición de las fuerzas parlamentarias para apoyar las iniciativas presidenciales de privatizar los sectores petroquímico y eléctrico.

En el mismo campo económico-social, otros indicadores de actitudes parlamentarias contemplados aquí, son los relativos al gasto público. La Ley de Egresos de la Federación ha sido aprobada cada año en los gobiernos sin mayorías, pero con una redistribución de los recursos diferente al proyecto original presentado por el Presidente. Se seleccionaron variables buscando conocer la proclividad parlamentaria en los gastos de vivienda, infraestructuras, educación, sanidad-seguridad social, pensiones y seguridad ciudadana.

La segunda dimensión es identificada como *político-institucional* y está determinada en relación con el grado de confianza que los legisladores han visto en los procesos electorales efectuados después de

<sup>237</sup>Los datos de esta variable para la LVII Legislatura, 1997-2000 no están disponibles, no obstante fue aplicada sólo para la LVIII Legislatura, considerando que no podía suprimirse dada la importancia que merece al ser un tópico clave en la posición ideológico-programática.

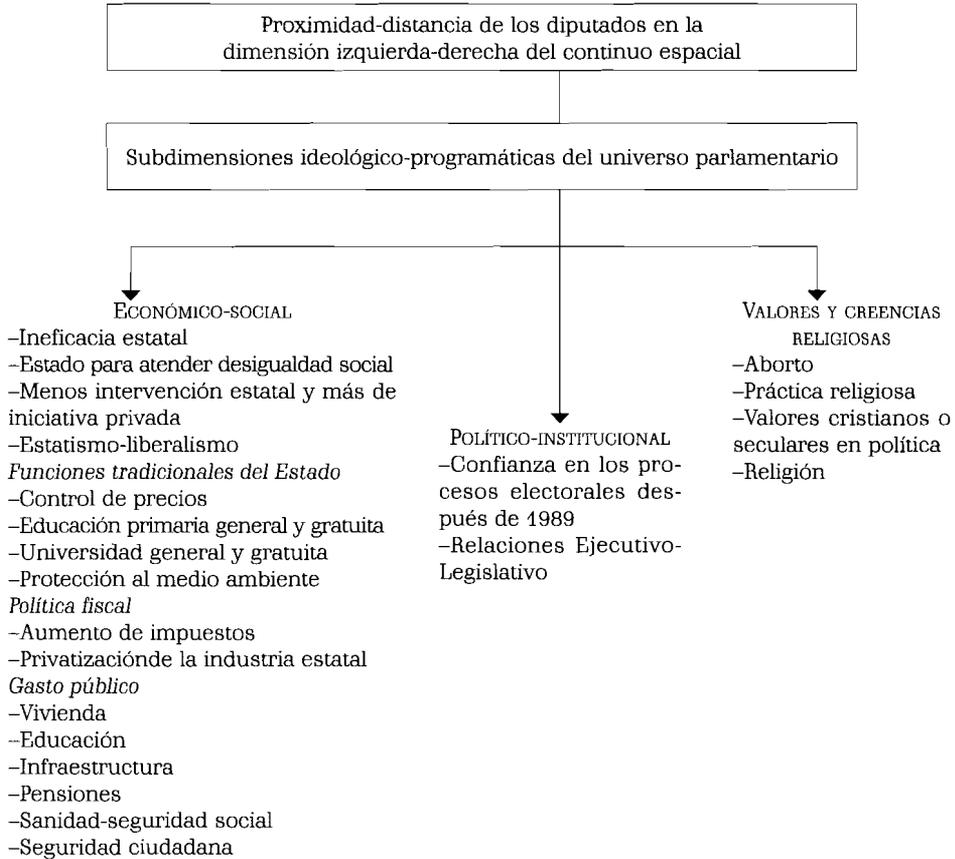
1989.<sup>238</sup> La arena electoral desde entonces, resulta “especialmente sensible en términos de legitimidad del régimen y de la construcción de un proyecto de gobernabilidad coherente” (Meyenberg, 1998: 222), dado que al materializarse la competencia partidista sin el control del PRI en los procesos electorales, previsiblemente los partidos han otorgado mayor confiabilidad a las elecciones organizadas por Instituto Federal Electoral, un órgano independiente del gobierno.

La legitimación electoral por parte del Congreso es un rasgo necesario para la consolidación democrática, y lo es también, el funcionamiento institucional de los poderes Ejecutivo-Legislativo. En esos términos, otra variable seleccionada en esta subdimensión fue si las relaciones entre estas dos ramas del gobierno, han representado a los legisladores, una amenaza o riesgo para la consolidación democrática en el país, teniendo en cuenta que en el contexto sin mayorías, su rol en la toma de decisiones ha sido sustancialmente modificado luego del declive paulatino del PRI en el poder. En ese contexto oportuno es valorar su incidencia de este escenario político, en el fortalecimiento del Poder Legislativo respecto al Ejecutivo. Las dos variables pueden contribuir a explicar la probabilidad de cooperación interpartidaria y de formar alianzas duraderas.

La tercera subdimensión es la de *valores y creencias religiosas*, y si bien, ésta no es estrictamente programática, sí permite establecer asociaciones con una definición conservadora si hay simpatía con los valores y creencias religiosas, o bien una posición más liberal cuando se apartan de estos valores. En tal sentido es que se consideraron útiles las variables de: valores cristianos o seculares en política, aborto, así como su grado de religiosidad y práctica religiosa. El esquema 6 es una representación gráfica de las tres subdimensiones analizadas en este apartado.

<sup>238</sup> Las elecciones presidenciales de 1988 en las que se declaró el triunfo de Salinas de Gortari carecieron de legitimidad por parte de los partidos de oposición, al calificar los comicios como el mayor fraude electoral a la ciudadanía. En un ambiente de protesta política, el Presidente para legitimar su poder político buscó alianza con el PAN, un partido que después de la reforma electoral de 1977 se había aproximado al PRI sin superar diferencias pero que fue coyuntura para redefinir sus relaciones con el Ejecutivo. El PAN reconoció el triunfo de Salinas no sin exigir de éste, un gobierno de transición democrática. A partir de ahí la estrategia del PAN que había sido de confrontación con el gobierno, apuntó a un diálogo, pero también a la lucha por el poder desde otros ángulos como partido de oposición y como socio del gobierno, concertando acuerdos cuando le redituaba un avance electoral. De ahí la importancia de garantizar confiabilidad en los procesos electorales, respeto del voto ciudadano y transparencia en el uso de los recursos para las campañas electorales.

ESQUEMA 6  
 ÍTEMS SELECCIONADOS PARA PONDERAR LAS PREFERENCIAS  
 IDEOLÓGICO-PROGRAMÁTICAS DE LOS LEGISLADORES  
 COMO PREDICTORES ACTITUDINALES



Operacionalización de la proximidad-distancia en las subdimensiones ideológico-programáticas

Subdimensión económico-social

Para examinar la proximidad-distancia entre los grupos parlamentarios en sus posiciones a lo largo del continuo izquierda-derecha respecto a las variables ideológico-programáticas seleccionadas, se obtuvieron primero,

sus diferencias de actitudes medidas por porcentajes en sus respuestas a cada pregunta, presuponiendo que a mayor proximidad de sus percepciones entre los dos polos, más probabilidad para integrar coaliciones de votación en la agenda política. Se recomienda consultar el cuestionario del anexo IV, que contiene cada una de las preguntas aplicadas a los legisladores, en donde se detalla las variables aquí estudiadas y el tipo de respuesta esperada.

En segundo lugar, se aplicó un análisis de varianza (Anova) determinando las medias de cada variable así como su nivel de significación estadística por partido. Este método proporciona una imagen más precisa de la disposición de cada fuerza política para cooperar en la integración de coaliciones. Finalmente se muestra cuáles fueron los temas en los que se dio la mayor proximidad entre los pares de partidos que integraron coaliciones de votación.

El análisis que distingue la diferencia de actitudes por porcentajes en cada variable de la subdimensión económico-social, está expuesto en la tabla 52 conteniendo dicha información por Legislatura y por partido.

La diferencia de actitudes observada en la tabla 52 se expone agrupando cada subdimensión económico-social como sigue:

*Papel del Estado.* Esta variable buscó medir la posición legislativa respecto a si *el Estado es incapaz de solucionar de manera eficaz los problemas de los ciudadanos*. Los miembros del PRI y del PAN fueron coherentes con la identidad que ostentaron en cada Legislatura. Cuando fueron gobierno reconocieron la eficacia estatal (72 y 84 por ciento respectivamente). Sin embargo, como opositores el PAN consideró eficaz al Estado en un 43 por ciento, mientras que el PRI lo hizo en un 50 por ciento. En esos términos, el comportamiento esperado y que así se dio, fue que ambos partidos al ocupar el poder político, otorgaron su respaldo a los programas de gobierno, aún en el caso del presidente Fox que vio dificultades para la aprobación de su agenda prioritaria. El PRD valoró menos eficaz el desempeño del gobierno de Ernesto Zedillo (LVII Legislatura, 55 por ciento) que el de Vicente Fox (LVIII Legislatura, 27 por ciento), lo cual es un elemento útil para explicar su mayor disposición a cooperar en coalición con el gobierno panista.

Donde sí se muestra una mayor distancia entre el PRI y el PAN como partidos de gobierno, fue en *valorar la intervención del Estado en la vida socioeconómica, como única vía para reducir la desigualdad social*. El PRI asintió en un 74 por ciento, pero el PAN apenas un 41 por ciento lo admitió, lo cual indica que la orientación ideológica de los legisladores panistas, aun siendo

TABLA 52  
 PREFERENCIAS DE LOS LEGISLADORES EN LA  
 SUBDIMENSIÓN ECONÓMICO-SOCIAL  
 LVII LEGISLATURA 1997-2000 Y LVIII LEGISLATURA 2000-2003  
 (En porcentajes)

Subdimensión		PRI		PAN		PRD	
		LVII	LVIII	LVII	LVIII	LVII	LVIII
<b>ECONÓMICO-SOCIAL</b>							
<i>Papel del Estado</i>							
El estado es incapaz de solucionar de manera eficaz los problemas de los ciudadanos	De acuerdo	28	50	52	16	55	27
	En desacuerdo	72	50	48	84	45	73
	Total	100	100	100	100	100	100
La intervención del Estado en la vida socioeconómica es la única manera posible de reducir las desigualdades sociales	N	58	52	31	51	31	11
	De acuerdo	74	65	26	41	68	67
	En desacuerdo	26	35	73	59	32	33
	Total	100	100	100	100	100	100
El Estado debería intervenir lo menos posible en la sociedad y dejar a la iniciativa privada que atienda las necesidades ciudadanas	N	57	52	31	51	31	12
	De acuerdo	16	4	74	49	0	0
	En desacuerdo	84	96	26	51	100	100
	Total	100	100	100	100	100	100
	N	58	51	31	49	31	11
<i>Estatismo-liberalismo</i>							
A favor de una economía regulada por el Estado o por el mercado	1-2	s/d	18	s/d	4	s/d	39
	3	s/d	51	s/d	46	s/d	54
	4-5	s/d	32	s/d	50	s/d	8
	Total	s/d	100	s/d	100	s/d	100
	N	s/d	51	s/d	50	s/d	13
<i>Funciones tradicionales del Estado</i>							
Grado de intervención que debería asumir el Estado en el control de precios	Mucho/bastante	68	56	57	22	77	77
	Poco	27	27	33	63	20	15
	Ninguno	5	17	10	15	3	8
	Total	100	100	100	100	100	100
	N	60	52	31	51	31	13
Grado de intervención que debería asumir el Estado en garantizar una educación primaria general y gratuita	Mucho/bastante	98	100	100	100	100	100
	Ninguno	2	0	0	0	0	0
	Total	100	100	100	100	100	100
	N	60	52	31	50	31	13
Grado de intervención que debería asumir el Estado en garantizar una educación universitaria general y gratuita	Mucho/bastante	61	92	51	47	97	100
	Poco	32	6	39	39	3	0
	Ninguno	7	2	10	14	0	0
	Total	100	100	100	100	100	100
	N	59	52	31	51	31	13
Grado de intervención que debería asumir el Estado en proteger el medio ambiente	Mucho/bastante	98	97	100	100	97	100
	Poco	2	3	0	0	3	0
	Total	100	100	100	100	100	100
	N	60	51	31	50	31	13
<i>Política fiscal</i>							
¿Cómo debería financiarse el aumento de los impuestos, a través de impuestos directos o indirectos?	Directos	37	65	46	66	48	70
	Indirectos	63	35	54	34	52	30
	Total	100	100	100	100	100	100
	N	52	49	31	47	31	10

Subdimensión		PRI		PAN		PRD	
		LVII	LVIII	LVII	LVIII	LVII	LVIII
¿Cuál de los siguientes criterios resume mejor su actitud hacia la privatización de la industria estatal?	Privatizar toda	0	2	26	12	0	0
	Poco rentable	22	22	9	24	19	17
	No estratégicas	73	71	65	60	77	67
	Ninguna	5	6	0	4	4	16
	Total	100	100	100	100	100	100
	N	60	51	31	50	31	12
<i>Gasto público</i>							
¿Es mejor que se gaste más o menos en vivienda?	Gastar más	76	87	77	74	97	92
	Gastar menos	17	8	16	16	3	8
	Igual que hoy	7	5	7	10	0	0
	Total	100	100	100	100	100	100
	N	58	52	31	50	31	12
¿Es mejor que se gaste más o menos en educación?	Gastar más	92	98	97	100	100	100
	Gastar menos	3	2	0	0	0	0
	Igual que hoy	5	0	3	0	0	0
	Total	100	100	100	100	100	100
	N	60	52	31	51	31	13
¿Es mejor que se gaste más o menos en infraestructura?	Gastar más	90	78	90	90	71	75
	Gastar menos	10	12	3	10	29	25
	Igual que hoy	0	10	7	0	0	0
	Total	100	100	100	100	100	100
	N	60	51	31	51	31	12
¿Es mejor que se gaste más o menos en pensiones?	Gastar más	79	96	71	86	97	100
	Gastar menos	11	4	16	12	3	0
	Igual que hoy	10	0	13	2	0	0
	Total	100	100	100	100	100	100
	N	57	52	31	51	31	13
¿Es mejor que se gaste más o menos en sanidad y seguridad social?	Gastar más	90	94	84	96	100	100
	Gastar menos	3	4	10	2	0	0
	Igual que hoy	7	2	6	2	0	0
	Total	100	100	100	100	100	100
	N	57	52	31	51	31	13
¿Es mejor que se gaste más o menos en seguridad ciudadana?	Gastar más	98	92	94	82	97	83
	Gastar menos	2	6	3	14	3	17
	Igual que hoy	0	2	3	4	0	0
	Total	100	100	0	100	100	100
	N	59	52	31	51	31	12

s/d = sin datos.

Se suprimió "no sabe", "no contesta".

Fuente: Adaptación de Freidenberg 2000 al caso mexicano. Elaboración propia con datos de PELA, 1994-2004.

gobierno profesa mayor interés por la iniciativa privada y no por el Estado en la solución de los problemas sociales.<sup>239</sup> Apartándose de estas posicio-

<sup>239</sup> El PAN como gobierno ha considerado la intervención del Estado sólo para garantizar las condiciones que promuevan el crecimiento económico sustentado en el desarrollo de una economía

nes del PAN, el PRD sí considera relevante el papel del Estado en esta función (68 y 67 por ciento en la LVII y LVIII legislaturas).

En sus percepciones de que *el Estado debería intervenir lo menos posible en la sociedad para que sea la iniciativa privada la que atienda las necesidades ciudadanas*, el PRI gobierno y opositor prioriza la importancia del Estado sobre la del sector privado (84 y 96 por ciento). Los miembros del PAN opositor y gobierno priorizaron en cambio a la iniciativa privada (74 y 49 por ciento respectivamente).<sup>240</sup> El PRD en las dos legislaturas sostuvo en un 100 por ciento la predominancia estatal en atender las necesidades ciudadanas. Dichas posiciones reafirman la ubicación ideológica hacia la derecha del PAN, que guardó la mayor distancia con el PRD —éste último, posicionado a la izquierda. La mayor proximidad se encontró en la LVIII Legislatura entre el PRI y el PRD al rehusarse a conciliar con la participación privada (96 y 100 por ciento respectivamente).

*Estatismo-liberalismo.* Sin poder contar con datos para la LVII Legislatura en esta variable que recoge la posición parlamentaria *a favor de una economía regulada por el Estado o por el mercado*, se observa para la LVIII Legislatura, una dispersión en las percepciones priístas de oposición, aunque la mayoría se posiciona en el centro del espectro ideológico (51 por ciento), deslizándose a la derecha un 32 por ciento de diputados a favor del libremercado. Los miembros del PAN se posicionaron entre el centro (46 por ciento) y el centro-derecha (50 por ciento). En cambio los legisladores del PRD fueron los más homogéneos, que sin sorprender se apartaron del PAN, ubicándose en la izquierda y centro-izquierda.

*Funciones tradicionales del Estado.* En relación con el *grado de intervención que debería asumir el Estado en controlar los precios*, los miembros del PRI gobernante consideraron que *mucho* y *bastante* en un 68 por ciento y como opositor en 56 por ciento. El PAN opositor en 57 por ciento pero como gobierno un 63 por ciento dijo que *poca* participación estatal debe haber en el control de precios, lo cual vuelve a acentuar su tendencia hacia la participación del sector privado en las tareas del Estado, particularmente como partido en el gobierno. El PRD en ambos periodos se mantuvo en la misma

---

humana y moderna que estimule al sector privado. Es decir, su visión de política social es con un papel estatal restringido. Su política social focalizada hacia las zonas marginadas se define por lograr igualdad de oportunidades y desarrollo de las capacidades en el ser humano, bajo los principios del mercado y los intereses individuales (Valverde, 2002: 312-316).

<sup>240</sup>El PAN en su labor parlamentaria no ha expresado abiertamente, la disminución de la responsabilidad estatal en la atención de las necesidades sociales, pero sí ha propuesto medidas que permitan la participación de la sociedad en tareas asistenciales. Esto es, traspasa la responsabilidad del Estado a los particulares en combatir la pobreza, la labor educativa, redefiniendo las funciones del gasto público bajo el criterio de que el Estado de bienestar no es funcional (Solórzano, 2002: 272).

posición de 77 por ciento de *mucho* y *bastante*. Así, en esta función del Estado, es donde se observó una mayor distancia de los partidos entre sí para las dos legislaturas.

La necesidad de *garantizar la educación básica* en la sociedad mexicana ha sido una tarea pendiente en el país y las percepciones intrapartido en esta variable conjuntamente con la relativa a la *protección del medio ambiente*, fueron las más homogéneas al definirse los legisladores en un 100 por ciento por dichas prioridades. La misma posición mantuvieron los miembros del PRD en ambas legislaturas en cuanto a *garantizar educación universitaria general y gratuita*, y muy cercano el PRI opositor (92 por ciento de *mucho* y *bastante*), mostrándose distante la mitad de los legisladores panistas en las dos legislaturas, por lo que se desprende que una parte de ellos le consideró de gran importancia, pero la otra mitad se opuso a que sea el Estado la instancia que garantice la educación universitaria general y gratuita. Esta posición no sorprende por su proclividad a otorgar prioridad al sector privado en la educación sino también en los servicios y en el desarrollo económico.

Por tanto, los partidos más cercanos fueron el PRI-PRD en la LVIII Legislatura (92 y 100 por ciento respectivamente), pero en la LVII Legislatura, fueron los más distantes (61 y 97 por ciento respectivamente). El PRD con estas posiciones denota mayor discrepancia con el PRI en el gobierno de Ernesto Zedillo en tanto mantuvo la línea neoliberal seguida por Salinas de Gortari, su antecesor y con quien el PRD mantuvo una reiterada confrontación en su estilo y decisiones políticas.

*Política fiscal.* La política fiscal ha sido asimismo, uno de los temas más álgidos durante el trabajo legislativo en los dos periodos de análisis. En particular durante todo el periodo de la LVIII Legislatura, las fuerzas políticas no obtuvieron consensos que dieran origen a una estructura fiscal capaz de recaudar mayores recursos para el crecimiento económico. Al valorar las percepciones de los diputados sobre cómo debería financiarse el aumento de los impuestos, si a través de una vía directa o indirecta, su posición fue muy distante entre el PRI y el PRD en la LVII Legislatura. El primero, en un 37 señaló los impuestos directos como opción, mientras que el PRD lo hizo en un 48 por ciento.

Los más cercanos en cambio, fueron PRI-PAN en la misma elección de *impuestos directos* para la LVIII Legislatura (65 y 66 por ciento respectivamente). El PRI como gobierno, priorizó los *indirectos* (63 por ciento), mientras el PAN gobierno lo hace con 34 por ciento. El par más cercano fue en la LVII Legislatura al optar por impuestos indirectos, el PAN-PRD (54 y 52 por ciento respectivamente).

De entre los temas más sensibles en materia económica, están las industrias del Estado. El control estatal de los recursos petroleros y de energía eléctrica ha sido considerado como uno de los logros revolucionarios desde el cardenismo (1934-1940). Una óptica a favor de privatizar dichos sectores ha sido el modelo neoliberal aplicado desde 1982 con Miguel de la Madrid. A partir de entonces se han creado mecanismos para ampliar la participación del capital privado en dichos sectores. Así, las *percepciones de los legisladores ante la privatización de la industria estatal*, han reflejado una mayor proximidad entre el par PRI-PRD en su opinión de privatizar las áreas no estratégicas (73 y 77 por ciento respectivamente) en la LVII Legislatura. En cambio, la mayor distancia estuvo entre el PRI-PAN en la LVIII Legislatura (71 y 60 por ciento respectivamente).

Tanto el PRI como el PRD rechazaron al 100 por ciento, la opción de privatizar toda la industria, mientras el PAN lo admitió con un 26 por ciento como opositor y con un 12 por ciento como gobierno. El PRI opositor y el PRD también admitieron privatizar las de escasa rentabilidad en un rango de 17 a 22 por ciento. La diferencia entre los partidos estuvo en el grado de importancia que les representó cada una de las tres alternativas, lo que significa que en esta variable se dio gran dispersión en sus preferencias.

*Gasto público.* Un logro del Congreso en los gobiernos sin mayorías ha sido su posibilidad de definir la distribución presupuestal del gasto público, así como acotar las atribuciones del Ejecutivo en el manejo de los recursos. En este bloque de variables las preferencias legislativas fueron más homogéneas entre los tres partidos (véase tabla 52). Dada su cercanía programática es previsible lograr consensos para apoyar la aprobación de las iniciativas de ley. Al preguntar en qué sectores *gastar más*, el PRD no varió su total respaldo (100 por ciento) en educación, pensiones y sanidad-seguridad social, pero sí en infraestructuras, que los considera menos prioritarios (75 por ciento). El PRI y el PAN en la LVII Legislatura consideraron que la menor inversión debía ser en pensiones, mientras que los miembros del PAN en la siguiente legislatura, harían la menor inversión en seguridad ciudadana, lo que indica que han predominado en su visión los servicios de carácter privado.

En conclusión, en la subdimensión económico-social, las percepciones ideológico-programáticas de los miembros de los partidos se definen como sigue:

- Tanto los miembros del PRI como los del PAN variaron sus percepciones acerca del Estado y de las políticas sociales, en función de su carácter identitario en cada legislatura. Esto es, cuando fueron partido gobernante, los entrevistados parecieron inclinarse por la mayor participación

estatal en la administración pública, mientras que como oposición, mostraron más flexibilidad para criticar las acciones gubernamentales. En la misma línea, cuando fueron gobierno, defendieron la eficacia estatal en resolver los problemas de la ciudadanía, pero cuando fueron oposición asumieron una posición crítica hacia la administración pública.

- De las preferencias priistas en el papel del Estado como agente para evitar la desigualdad social, se deduce su amplio respaldo a la administración del presidente Ernesto Zedillo, pero como oposición se deslizaron hacia la derecha, disminuyendo su concepto de Estado como única vía para esa función, dado que poco menos de la mitad de sus miembros se mostró afín a la participación del sector privado. Esto es un indicador de que al dejar de ser partido gobernante, el PRI no tiene ya incentivos para conducirse con un alto grado de disciplina y sus miembros como oposición valoran de gran importancia la participación del capital privado para resolver los problemas de desigualdad social, lo cual es a su vez, un indicador de acercamiento con la visión programática del PAN en este ámbito.

- La posición ideológica del PAN como opositor o como gobierno se perfiló a la derecha al conciliar más con la participación del sector privado en el ejercicio gubernamental. De ahí que las diferencias con el PRI se hayan dado únicamente en la regulación de la economía, el control de precios y el grado de participación privada en la economía. Tradicionalmente el par PRI-PAN ha votado en coalición para sancionar las iniciativas de ley, pero sus preferencias programáticas no fueron coherentes en estos campos a la hora de emitir su voto. De ahí la falta de consensos para lograr las reformas estructurales de Zedillo (privatización de energía eléctrica) y de Fox (reforma fiscal y privatización de energía eléctrica también).

- En el polo del centro-izquierda se identifica al PRD al postular un Estado de mayor intervención en la economía, distanciándose de la participación del sector privado tanto en la producción como en la distribución de la riqueza y en la atención a la educación, pensiones y sanidad social.

- La mayor convergencia entre PRI, PAN y PRD en ambas legislaturas está claramente ubicada en la necesidad que ven para otorgar más recursos a educación y medio ambiente. Prácticamente el 100 por ciento de los legisladores así lo expresaron. En el gasto público para vivienda, educación, infraestructura, pensiones, seguridad ciudadana, así como sanidad-seguridad social, igualmente otorgan una elevada importancia. Esto indica que desde el punto de vista programático no debería existir disenso para definir la distribución de los recursos contenidos en la Ley Federal de Egresos de la Federación puesto que existió en

ambas legislaturas, la proclividad en priorizar políticas de beneficio social y más bien se explica porque existen particulares diferencias en cada sector, tal como la educación universitaria general y gratuita, considerada importante por el PAN pero en donde su visión de centro-derecha, le lleva a defender la participación de la iniciativa privada en las funciones del Estado y con ello en el renglón de educación.<sup>241</sup>

- En el eje estatismo-neoliberalismo, fue clara la polarización entre las posiciones de los miembros de cada partido, el PAN a favor del libre mercado para que regule las relaciones económicas en cuanto a producción y distribución de los recursos (neoliberal). El PRI se identificó por el centro con una leve orientación hacia la derecha y el PRD bien definido en el centro izquierda tiene una definición más clara de carácter estatista. Tal es el perfil del sistema de partidos en México en los dos gobiernos sin mayoría parlamentaria. En general la polarización en términos de distancia parece no ser tan fuerte en su percepción respecto al gasto público, lo que explica disposición de las fuerzas políticas para cooperar en despejar la agenda política. En cambio si hay más divergencia en sus posiciones con relación a control de precios y privatización de industrias estatales.

#### Subdimensión político-institucional

En la subdimensión político-institucional (véase tabla 53), se identifica el *grado de confianza de los diputados en las elecciones* efectuadas después de 1989, encontrando que los miembros de los tres partidos se ubicaron en la escala del 3 al 5, donde 5 es *máxima confianza*. Las variaciones entre cada uno se expresaron en estos rangos. Para la LVII Legislatura, al partido que más alto promedio de confiabilidad le representaron las elecciones fue el PRI (81 por ciento). Para el PAN opositor el 48 por ciento de sus miembros los consideraron de máxima confianza y el PRD fue más severo al señalar una mínima confianza en un 22 por ciento.

En cambio, en la LVIII Legislatura, a los miembros del PRI les significó alta confiabilidad en un 60 por ciento, lo cual refleja que su posición varió sustancialmente de gobierno a oposición, siendo en este último rol, una posición más rígida. En todo caso, los tres partidos reconocieron credibilidad en los procesos electorales y en menor medida se la otorgó el PRD, que ha exigido una reforma de Estado con mayores condiciones de equidad en la competencia electoral.

<sup>241</sup>La educación superior es pieza importante en el PAN para producir el "capital humano" que genere la riqueza social en el país en donde se reviste de valores morales y religiosos. Se le ve asimismo, como factor central para la competitividad del país con el mundo, adoptando valores de calidad como se presentan en las empresas productivas (Baena, 2002: 375).

TABLA 53  
 PREFERENCIAS DE LOS LEGISLADORES EN LAS SUBDIMENSIONES  
 POLÍTICO-INSTITUCIONAL Y DE VALORES Y CREENCIAS RELIGIOSAS,  
 LVII LEGISLATURA 1997-2000 Y LVIII LEGISLATURA 2000-2003  
 (En porcentajes)

Subdimensión	PRI		PAN		PRD		
	LVII	LVIII	LVII	LVIII	LVII	LVIII	
<b>POLÍTICO-INSTITUCIONAL</b>							
Grado de confianza en los procesos electorales que han tenido lugar después de 1989.	1-2	2	0	7	12	26	17
	3	17	40	45	50	52	67
	4-5	81	60	48	38	22	16
Donde 1 es mínima confianza y 5 máxima confianza.	Total	100	100	100	100	100	100
	N	60	52	31	48	31	12
¿Las relaciones Ejecutivo-Legislativo representan una amenaza o riesgo para la consolidación democrática en México?	Mucho/bastante	38	68	42	34	67	85
	Poco	35	24	52	33	23	15
	Nada	27	8	6	33	10	0
	Total	100	100	100	100	100	100
	N	60	50	31	51	31	13
<b>VALORES Y CREENCIAS RELIGIOSAS</b>							
Opinión personal sobre el aborto*	A favor	15	4	0	0	55	31
	Ampliar	23	46	0	7	29	62
	Sólo regulado	19	35	13	42	6	0
	Limitarlos	12	3	7	5	0	0
	En contra	31	12	80	46	10	7
	Total	100	100	100	100	100	100
	N	52	51	31	31	31	31
¿En qué posición se colocaría usted de la siguiente escala? 1 es mínimo de religiosidad y práctica religiosa y 10 es un máximo de religiosidad y práctica religiosa	1-2	s/d	27	s/d	4	s/d	66
	3-4	s/d	31	s/d	26	s/d	34
	5-6	s/d	20	s/d	35	s/d	0
	7-8	s/d	18	s/d	33	s/d	0
	9-10	s/d	4	s/d	2	s/d	0
	Total	s/d	100	s/d	100	s/d	0
	N	s/d	51	s/d	51	s/d	14
¿Está usted más a favor de los valores cristianos en la política o de los principios seculares?	1-2	s/d	8	s/d	29	s/d	8
	3	s/d	21	s/d	50	s/d	17
	4-5	s/d	71	s/d	21	s/d	75
Donde 1 es valores cristianos y 5 es principios seculares	Total	s/d	100	s/d	100	s/d	100
	N	s/d	48	s/d	48	s/d	12
¿Cómo se define usted en materia religiosa?	Católico	60	92	97	96	43	57
	No creyente	3	8	0	2	44	36
	Otra religión	3	0	3	0	0	0
	Indiferente	4	0	0	2	13	7
	Total	100	100	100	100	100	100
	N	60	52	31	51	30	14

\* Las opciones en las respuestas fueron: totalmente; a favor del aborto; ampliar los supuestos regulados por la legislación vigente; sólo se debería admitir en los supuestos regulados por la legislación vigente; se deberían limitar los supuestos regulados por la legislación vigente y totalmente en contra.

s/d - sin datos disponibles.

Se suprimió "no sabe", "no contesta".

Fuente: Adaptación de Freidenberg (2000) al caso mexicano. Elaboración propia con datos de PELA, 1994-2004.

Para explicar este comportamiento político, es oportuno tener como antecedente que sólo desde que fue creado el Instituto Federal Electoral en 1996 para organizar los procesos electorales, en su calidad de organismo independiente del gobierno, se dio credibilidad y confianza en los resultados de las elecciones tanto presidenciales como legislativas. El PRI desde entonces se vio impedido para manipular los procesos electorales, dándose en consecuencia, una competencia más plural, y que sin embargo no pareció de alta credibilidad para los tres partidos en la LVIII Legislatura porque registraron un porcentaje inferior de sus percepciones con relación a la LVII Legislatura.

La tendencia descendiente durante los últimos tres años, es posible esté en razón de que el IFE se ha venido desacreditando, cuando de origen, fue considerada la única institución íntegra e imparcial en el país, los mismos partidos han contribuido a mermar esa imagen al incurrir en actos de corrupción como la falta de claridad en la procedencia de los recursos de campaña. De ahí que en la LVII Legislatura la confiabilidad fuera más alta. Fue el momento en que el sistema competitivo dio cauce a mecanismos de gobernabilidad porque el partido en el poder fue despojado del control del voto ciudadano por la vía institucional, y porque el IFE tuvo a su cargo la mediación y articulación de intereses partidarios.

La percepción legislativa acerca de si las relaciones Ejecutivo-Legislativo pueden representar una amenaza o riesgo para la consolidación democrática en el país, puede analizarse agrupando las respuestas de *mucho* y *bastante*. El PRI gobierno le consideró riesgo en un 38 por ciento, el PAN opositor en un 42 por ciento. De los tres partidos, el PRD fue el que más riesgo valora en las relaciones entre poderes (67 en la LVII y 85 en la LVIII legislaturas). Las percepciones del PAN y del PRI cuando fueron gobierno, señalaron *poco* y *nada* de riesgo en un 66 y 62 por ciento respectivamente.

En la LVII Legislatura las percepciones legislativas estuvieron cercanas sólo entre el par PRI-PAN. Para la siguiente legislatura los tres partidos se mostraron más distantes entre sí.

La conclusión que se desprende de la subdimensión político-institucional es que, ante el limitado consenso entre las fuerzas políticas para otorgar credibilidad a los procesos electorales después de 1989, se ha producido una coexistencia institucional entre los poderes Ejecutivo-Legislativo condicionada para construir alianzas en el proyecto político gubernamental. Si en el pasado la figura presidencial fue decisiva para alterar los resultados electorales y generar mayorías para su partido, en los gobiernos compartidos, el Congreso no ejerce ya sus funciones supeditado a una estructura de incentivos que garantizaban lealtad presidencial, por lo que

las fuentes de gobernabilidad en el país parecen estar en estrecha relación entre la arena electoral y la legislativa.

Más aún, teniendo en cuenta que tanto el Ejecutivo como el Legislativo fueron nombrados mediante el voto ciudadano, parece visualizarse que la consolidación democrática ha quedado supeditada a dicha coexistencia entre ambas ramas del poder político y la brecha que da esa posibilidad se encuentra en lograr mayor certidumbre electoral.

#### Subdimensión de valores y creencias religiosas

En cuanto a la subdimensión de valores y creencias religiosas, en términos de Alcántara (2004) ésta atañe a la conciencia de los individuos sin excluir que pueda dar paso a políticas efectivas con consecuencias relativas al tratamiento del aborto u otra política. Se trata de posiciones culturales, morales y religiosas que versan entre la posición más conservadora, que es demandar del Estado que declare ilegal el aborto, hasta las posiciones más progresistas en las que se admite abiertamente la libertad de cada mujer para la práctica de éste.

Del análisis de dicha subdimensión, se encontró mayor distancia entre las posiciones ideológicas de cada partido (véase tabla 53). El PAN en las dos legislaturas de estudio, refuerza su ideología conservadora principalmente al existir coherencia en posicionarse en contra del aborto (80 y 46 por ciento respectivamente). Nótese que en la última legislatura flexibilizó su posición admitiendo el 42 por ciento de sus miembros, que aceptaría la práctica del aborto únicamente si éste estuviera regulado por la legislación vigente.

El PRI asumiendo una posición intermedia en las dos legislaturas, se definió entre *a favor* y *ampliar* los supuestos regulados por la legislación en 38 y 50 por ciento respectivamente, mientras el PRD lo hizo en 84 y 93 por ciento respectivamente. Es en esta variable donde visiblemente se encuentra la mayor distancia ideológica entre los tres partidos pues el PAN por su valoración cultural y religiosa se coloca a la derecha y el PRD a la izquierda, mientras el PRI se ubicó en un campo más disperso que va entre a favor (15 y 4 por ciento) y en contra (31 y 12 por ciento).

En relación con las variables en materia religiosa, en la LVIII Legislatura donde únicamente se dispone de los datos para valorar las *percepciones de religiosidad y práctica religiosa*, el PRD concentró el 100 por ciento de su posición entre la escala de izquierda. El PAN se concentró en el centro-derecha y el PRI entre la izquierda (27 por ciento), el centro (31 por ciento) y la derecha, indicando una mayor dispersión en este partido.

Igualmente, no contar con datos para la LVII Legislatura, de las preferencias legislativas sobre los *valores cristianos o los seculares en la política*, limita

contar con un perfil más adecuado en este campo ideológico, sin embargo, con la LVIII Legislatura los miembros del PRI prefirieron principios seculares (71 por ciento). La posición del PRD abiertamente se pronunció por los valores seculares en la política con un 75 por ciento, lo que separa a dichos partidos con el PAN al optar por los principios seculares sólo en un 21 por ciento y el restante en el centro (50 por ciento) y en valores cristianos (29 por ciento).

Por último, al *definirse en materia religiosa* se encontró proximidad entre el PRI-PAN en la LVIII Legislatura al definirse como creyentes (92 y 96 por ciento respectivamente). En la LVIII Legislatura, los priístas se asumieron como creyentes en un 60 por ciento y los del PRD en un 57 por ciento. Las percepciones del PRI se corroboran en el centro del espectro político de izquierda a derecha, pero no la del PRD, que sorprende su proclividad religiosa en las dos legislaturas (43 y 57 respectivamente), lo cual no se contrapone con su clara definición programática de izquierda en otras áreas como es la económico-social y la político-institucional.

En conclusión, la dimensión de valores y creencias religiosas, como ya se expresó al principio, no es propiamente un campo programático pero sí ideológico, que se consideró oportuno evaluarle porque permite valorar la identidad de cada uno de los partidos en el espectro ideológico. El PAN se mantuvo en la línea de centro-derecha y en el otro polo, el de izquierda, se posicionó el PRD al rechazar los principios religiosos en los valores de aborto y mínima religiosidad. El PRI cercano al PRD no estaría a favor de introducir valores cristianos en el quehacer político, y también admitiría la práctica del aborto, por lo que su distancia con el PAN queda perfectamente delineada.

#### Análisis de varianza en las subdimensiones ideológico-programáticas

Una vez que se han distinguido los puntos de convergencia o las visiones distantes de cada grupo parlamentario en las subdimensiones ideológico-programáticas, se procede ahora a establecer una comparación de medias con un análisis de varianza (Anova) por partido para encontrar su nivel de significación estadística. Los indicadores a utilizar aquí, fueron las medias aritméticas de dichos posicionamientos ideológicos así como la diferencia entre las medias.

En la tabla 54 se concentran las medias por partido. Se puede valorar la cohesión intrapartido por un lado, así como una comparación entre cada partido que arroja la diferencia de las preferencias legislativas. Las medias más altas representan mayor diferencia de posiciones y las desviaciones típicas más bajas representan mayor homogeneidad en cada partido.

Con relación a la cohesión intrapartido, se observó una completa homogeneidad en el PRD (desviaciones típicas de 0.00) al no admitir la intervención del sector privado en las funciones estatales para dirigir la economía y distribución de la riqueza. En la misma posición se situaron los miembros del partido, con relación al gasto público en materia educativa y en sanidad-seguridad social. Criterio muy cercano a dicha posición fue para los temas de la educación primaria, pensiones y seguridad ciudadana.

TABLA 54  
COMPARACIÓN DE MEDIAS EN LAS SUBDIMENSIONES  
IDEOLÓGICO-PROGRAMÁTICAS  
(LVII Legislatura, 1997-2000)

Subdimensiones Funciones Anova	PRI			PAN			PRD		
	$\mu$	$\sigma$	N	$\mu$	$\sigma$	N	$\mu$	$\sigma$	N
<b>ECONÓMICO-SOCIAL</b>									
<i>Papel del Estado</i>									
Ineficacia estatal (*)	1.72	0.45	58	1.48	0.51	31	1.45	0.51	31
Estado via/desigualdad social (***)	1.26	0.44	57	1.73	0.45	30	1.32	0.48	31
Menos Estado más IP (***)	1.84	0.37	58	1.26	0.45	31	2.00	0.0	31
<i>Funciones tradicionales del Estado</i>									
Control de precios (***)	1.93	0.95	60	3.03	0.84	31	1.94	0.81	31
Educación Primaria (-)	1.15	0.48	60	1.13	0.34	31	1.03	0.18	31
<i>Educación</i>									
universitaria (***)	2.22	0.89	59	2.39	0.92	31	1.35	0.55	31
Protección m. ambiente (-)	1.22	0.45	60	1.48	0.51	31	1.16	0.45	31
<i>Política fiscal</i>									
Impuestos (-)	1.63	0.49	52	1.54	0.51	26	1.52	0.51	29
Privatizar industria estatal (**)	2.88	0.64	60	2.39	0.88	31	2.87	0.56	31
<i>Gasto público</i>									
Vivienda ( *)	1.31	0.60	58	1.29	0.59	31	1.03	0.18	31
Educación (-)	1.13	0.47	60	1.06	0.36	31	1.00	0.00	31
Infraestructuras (-)	1.10	0.31	58	1.16	0.52	31	1.29	0.46	31
Pensiones (-)	1.58	1.54	59	1.42	0.72	31	1.03	0.18	31
Sanidad-seguridad soc. (-)	1.18	0.54	57	1.23	0.56	31	1.00	0.00	31
Seguridad ciudadana (-)	1.02	0.30	59	1.10	0.40	31	1.02	0.18	31
<b>POLÍTICO-INSTITUCIONAL</b>									
Confianza en elecciones (***)	4.20	0.78	60	3.45	0.68	31	2.87	0.89	31
Rel. Ejecutivo-Legislativo (**)	2.75	1.00	60	2.55	0.77	31	1.94	1.06	31
<b>VALORES Y CREENCIAS RELIGIOSAS</b>									
Aborto (***)	3.19	1.49	52	4.68	0.70	31	1.81	1.22	31
Religión (***)	1.30	0.94	60	1.03	0.18	31	2.80	1.71	30

\* Nivel de significación del 0.05.

\*\* Nivel de significación del 0.01.

\*\*\* Nivel de significación del 0.001.

Las cifras en cursivas son los pares de partidos más cercanos de acuerdo con las percepciones de sus miembros en el continuo de derecha a izquierda. Ejemplo: Ineficacia estatal PAN/PRD.

Fuente: Elaboración propia con dato de PELA, 1994-2004.

Respecto al PRI, con las desviaciones típicas más bajas, se desprende que si se mostró más dividido y sólo fue más cohesivo entre sus miembros en su posición de rechazar la participación del sector privado en las funciones estatales, así como en infraestructuras y en seguridad ciudadana.

Por su parte, el PAN reflejó su mayor cohesión interna en sus percepciones sobre la educación primaria y en el campo de gasto público, en seguridad ciudadana y en educación. Su mayor cohesión se encontró en el campo relativo a la religión.

En relación con la diferencia de medias entre partidos, de la dimensión económico-social para la LVII Legislatura, el análisis de Anova da cuenta del nivel de significación para cada una de las variables. Obsérvese que cuando están indicadas con tres asteriscos ( $p \leq 0.001$ ), existe una más alta diferencia de media en sus percepciones legislativas. Contrariamente, las que están indicadas con guión entre paréntesis (-) fueron las posiciones más próximas entre partidos. Así, la mayor convergencia se dio en la función del Estado para garantizar educación primaria general y gratuita. Coherente resultó la proximidad interpartidaria en este aspecto de la educación, que resulta un imperativo necesario para atender en el país.

Asimismo, muy cercanas se encontraron también las percepciones interpartidarias, respecto a la distribución del gasto público, tales como vivienda, seguridad ciudadana, infraestructuras, así como las políticas relativas a sanidad y seguridad social. Contrariamente, una mayor dispersión se dio en las preferencias parlamentarias relativas a los valores y creencias religiosas, así como también la mayor distancia entre los partidos.

De lo anterior se concluye que las diferencias de medias se dieron principalmente en materia económica, en la falta de confianza que les han representado los procesos electorales y en sus posiciones respecto al aborto y creencias religiosas. Las funciones de Anova indicaron en estos tópicos un nivel de significación de ( $p \leq 0.001$ ).

Haciendo el mismo análisis para la LVIII Legislatura, se encontró igualmente muy cohesionado el PRD en los mismos indicadores que en la LVII Legislatura, por lo que no hubo diferencia de medias en estos campos, demostrándose con las funciones de Anova que resultaron no significativas (véase tabla 55).

TABLA 55  
COMPARACIÓN DE MEDIAS EN LAS SUBDIMENSIONES  
IDEOLÓGICO-PROGRAMÁTICAS  
(LVIII Legislatura, 2000-2003)

Subdimensiones programáticas Funciones Anova	PRI			PAN			PRD		
	$\mu$	$\sigma$	N	$\mu$	$\sigma$	N	$\mu$	$\sigma$	N
<b>ECONÓMICO-SOCIAL</b>									
<i>Papel del Estado</i>									
Ineficacia estatal (**)	1.50	0.51	52	1.84	0.37	50	1.73	0.48	11
Estado vía/desigualdad social (*)	1.35	0.48	52	1.59	0.50	51	1.33	0.49	12
Menos Estado más IP (***)	1.96	0.20	51	1.51	0.51	49	2.00	0.00	11
Estatismo-liberalismo (**)	3.18	0.91	51	3.54	0.71	50	2.69	0.63	13
<i>Funciones tradicionales del Estado</i>									
Control de precios (**)	2.35	1.06	52	2.82	0.84	51	1.85	0.99	13
Educación primaria (-)	1.08	0.27	52	1.08	0.27	50	1.00	0.00	13
Universidad gratuita (***)	1.60	0.69	52	2.51	0.93	51	1.23	0.44	13
Protección al m. ambiente (-)	1.16	0.42	51	1.14	0.35	50	1.15	0.37	13
Privatización de industria estatal (-)	2.98	1.11	52	2.73	1.23	51	3.17	0.94	12
<i>Política fiscal</i>									
Impuestos directos o indirectos (-)	1.35	0.48	49	1.34	0.48	47	1.30	0.48	10
Privatización de la industria estatal (-)	2.86	0.72	51	2.60	0.86	50	3.17	0.94	12
<i>Gasto público</i>									
Vivienda (**)	1.19	0.53	52	1.51	1.25	51	1.17	0.58	12
Educación (-)	1.04	0.28	52	1.00	0.00	50	1.00	0.00	12
Infraestructuras (-)	1.31	0.65	51	1.10	0.30	50	1.25	0.45	12
Pensiones (-)	1.04	0.19	52	1.16	0.42	51	1.00	0.00	12
Sanidad-seguridad social (-)	1.08	0.33	52	1.06	0.31	51	1.00	0.00	12
Seguridad ciudadana	1.10	0.36	52	1.22	0.50	51	1.33	0.65	12
<b>POLÍTICO-INSTITUCIONAL</b>									
Confianza en las elecciones (**)	3.69	0.64	52	3.29	0.90	48	3.08	0.64	13
Rel. Ejecutivo-Legislativo (***)	1.94	1.01	50	2.90	0.96	51	1.85	0.69	13
<b>VALORES Y CREENCIAS RELIGIOSAS</b>									
Aborto (***)	2.84	1.34	51	4.12	1.45	51	1.92	1.03	13
Religiosidad y práctica religiosa (***)	4.35	2.34	51	5.55	1.88	51	2.15	0.99	13
Valores cristianos o seculares en política (***)	4.06	1.11	48	2.85	0.97	48	4.25	1.05	12
Religión (***)	1.29	1.01	52	1.14	0.70	50	2.77	2.00	13

\* Nivel de significación del 0.05.

\*\* Nivel de significación del 0.01.

\*\*\* Nivel de significación del 0.001.

Fuente: Elaboración propia con dato de PELA, 1994-2004.

Un dato interesante para la LVIII Legislatura es que la mayor dispersión interna se dio en las percepciones sobre la privatización de la industria estatal. A pesar de que el consenso entre partidos fue la opinión de privatizar sólo las industrias no estratégicas, sus posiciones internas fueron variando, como privatizar todas las industrias bien, sólo las de escasa rentabilidad. Se enfatiza en este punto porque en el ejercicio legislativo de esa legislatura, fue uno de los temas que menos disposición cooperativa se logró entre los partidos. Al igual que en la anterior legislatura, en la LVIII, los temas relativos al aborto así como las creencias religiosas, además de contener más dispersión en sus posiciones, arrojan la mayor distancia entre partidos.

Por último, se presenta un resumen del test de diferencia de medias aplicado en las dos legislaturas de análisis [véase tabla 56]. Se concentraron las preferencias de los parlamentarios, agrupadas en pares de partidos, que son las posibilidades de coalición para sancionar las iniciativas de ley en la Cámara de Diputados. Se obtuvo para este fin, la distancia entre cada par de partido, la cual resultó de restar la media de la autoubicación de los diputados en las subdimensiones ideológico-programáticas, del valor más extremo a la izquierda del valor más extremo a la derecha.

Las cifras en cursivas de la tabla 56 representan la mayor proximidad entre pares de partidos, que van de un 0.0 a un 0.12. El PRI-PAN de la LVII Legislatura, coincidió estrechamente en sus concepciones respecto a la educación primaria como función del Estado, así como en política fiscal (impuestos directos o indirectos) y en gasto público. En la LVIII Legislatura igualmente en educación primaria como una prioridad nacional, protección del medio ambiente e igualmente gasto público.

En cambio, donde ya no coincidieron fue en el papel del Estado en la economía y control de precios. Igualmente, las diferencias se encontraron en educación universitaria, donde el PAN gobierno se pronunció porque no sea ni general ni gratuita, visión rechazada por el PRI que siendo gobierno u opositor se mantuvo en la línea de verla como una necesidad en el país. Proteger el medio ambiente les significó a los panistas más importancia como gobierno que como opositores.

Con lo anterior, es posible confirmar lo que se ha venido sosteniendo en este estudio. El voto en coalición del par PRI-PAN se explica por su proximidad en la arena ideológico-programática prioritariamente en el gasto público. Ambos partidos han tenido diferencias sin llegar a ser polos opuestos en el continuo espacial (PRI del centro) y PAN (centro-derecha), por

TABLA 56  
 PROXIMIDAD-DISTANCIA ENTRE PARES DE PARTIDOS  
 EN LAS LVII Y LVIII LEGISLATURAS, 1997-2003  
 (Diferencia de medias)

Subdimensiones	PRI-PAN		PRI-PRD		PAN-PRD	
	LVII	LVIII	LVII	LVIII	LVII	LVIII
<b>ECONÓMICO-SOCIAL</b>						
<i>Papel del Estado</i>						
Ineficacia estatal	0.24	0.34*	0.27*	0.11	0.03	0.11
Estado via-desigualdad social	0.47*	0.24*	0.06	0.01	0.41	0.25
Menos Estado más IP	0.59*	0.45*	0.16	0.04	0.74*	0.49*
Estado-mercado	s/d	0.36	s/d	0.48	s/d	0.85*
<i>Funciones tradicionales del Estado</i>						
Control de precios	1.10	0.48	0.00	0.50	1.10	0.98
Educación primaria	0.02	0.00	0.12	0.08	0.10	0.08
Educación universitaria	0.17	0.91*	0.87*	0.37	1.03*	1.28*
Proteger el medio ambiente	0.27*	0.02	0.06	0.00	0.32*	0.01
<i>Política fiscal</i>						
Impuestos directos o indirectos	0.10	0.15	0.12	0.79	0.02	0.64
Privatización de la industria estatal	0.50*	0.26	0.01	0.30	0.48*	0.47
<i>Gasto público</i>						
Vivienda	0.02	0.32	0.28*	0.03	0.26	0.34
Educación	0.07	0.04	0.13	0.04	0.06	0.00
Infraestructuras	0.06	0.21	0.19	0.06	0.13	0.15
Pensiones	0.16	0.12	0.54	0.04	0.39	0.16
Sanidad-seguridad social	0.05	0.02	0.18	0.08	0.23	0.06
Seguridad ciudadana	0.08	0.12	0.02	0.24	0.06	0.12
<b>POLÍTICO-INSTITUCIONAL</b>						
Confianza en elecciones	0.75	0.40	1.33	0.62*	0.58	0.21
Relaciones Ejecutivo-Legislativo	0.20	0.96*	0.81	0.09	0.61	1.06*
<b>VALORES Y CREENCIAS RELIGIOSAS</b>						
Aborto	1.49*	1.27*	1.39*	0.92	2.87*	2.19*
Definición en materia religiosa	0.27	0.15	1.50*	1.48*	1.77*	1.63*
Religiosidad y práctica religiosa	s/d	1.20*	s/d	2.20*	s/d	3.40*
Valores cristianos o seculares en política	s/d	1.21*	s/d	0.19	s/d	1.40*

*Distancia* es el resultado de restar la media (autobicación de los diputados en las subdimensiones ideológico-programáticas) del valor más extremo a la izquierda del valor más extremo a la derecha.

Las áreas *sombreadas* representan la mayor proximidad ideológico-programática entre pares de partidos.

Se suprimieron las respuestas de "no sabe", "no contesta".

\* Nivel de significación al nivel 0.05.

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA, 1994-2004.

lo que no ha habido impedimento para llegar a acuerdos en su función legislativa.

Por lo que se refiere al par PRI-PRD, la misma tabla 56 muestra que hubo más diferencias en la LVII Legislatura cuando el PRI fue gobierno.

No obstante, donde hubo proximidad entre ambos partidos fue en su posición respecto al papel que ha de jugar el Estado para resolver la desigualdad social, en el control de precios, impuestos, educación primaria, privatización de la industria estatal y en seguridad ciudadana. Hay que recordar que durante el gobierno de Zedillo, el PRD fue primera fuerza de oposición y su número de escaños superaba a los del PAN opositor. Por tanto, había que buscar consensos con el PRD por el peso que representaba dicho partido.

Además de la diferencia entre PRI-PRD en la estructura programática económico-social, ésta se acentuó en la subdimensión político-institucional como fue la confianza en las elecciones después de 1989, particularmente en el financiamiento de las campañas electorales y el voto de ciudadanos mexicanos desde el extranjero. Son demandas que ha abanderado el PRD y que requerirían una nueva reforma política para su inclusión. Sus diferencias en las percepciones de las relaciones Ejecutivo-Legislativo son igualmente marcadas y más aún en la subdimensión de valores y creencias religiosas.

En cambio, más proximidad se dio entre ambos partidos (PRI-PRD) cuando el PAN fue gobierno, esto es, en la LVIII Legislatura. Se observa en la tabla 56 que en los temas programáticos, los partidos coincidieron prácticamente en todos los indicadores, con excepción del control de precios, privatización de la industria estatal, impuestos y educación universitaria.

El par PAN-PRD, fue el más distante, principalmente en la LVII Legislatura, sin que sus preferencias programáticas estuvieran en polos tan separados que fuera imposible conciliar. La mayor distancia se encontró en su visión respecto al control de precios y en educación universitaria. En la subdimensión de valores y creencias religiosas, se dio también esa fuerte diferencia que en todo caso, es útil aquí para confirmar sus posiciones ideológicas en el eje de izquierda a derecha.

En conclusión, lejos de estigmatizar al PRD en el sentido de que su línea de protesta le ha impedido afinidad con los otros partidos, aquí se ha demostrado que no es así y que más bien el PRD ha coincidido tanto con el PRI como con el PAN por lo que se refiere a las prioridades que merecen los problemas sociales en el gasto social.

El test de medias comparando las dos legislaturas de estudio, lleva a concluir que dichas diferencias no son significativas en cuanto a gasto social pero sí en el papel que juega el Estado en la economía, así como sus funciones tradicionales. Las zonas sombreadas en la tabla 56 que distinguen la proximidad entre pares de partidos, son un reflejo de la posibilidad de cooperar para integrar coaliciones entre partidos aún con diferencias ideológicas entre sí.

Por lo antes dicho, no se encontró evidencia suficiente para inferir de esas proximidades ideológicas y/o diferencias, una pauta general que explique por qué no votaron juntos en ciertas iniciativas y en otras sí dieron su voto. De este último tema se ocupa el siguiente apartado.

Por qué votaron en coalición en unas iniciativas y no en otras

Una vez obtenidos los análisis de Anova para cada una de las variables seleccionadas y mostrar la proximidad-distancia entre cada par de partidos, se está ahora en posibilidad de explicar por qué votaron en coalición interpartidaria en determinados temas y en otros no. Es decir, si los partidos votaron de acuerdo con la ideología con la que se identificaron, o bien, existieron otros factores vinculantes que expliquen su cooperación en despejar la agenda política. Lo esperado es que a mayor proximidad en las preferencias ideológico-programáticas de los legisladores, más previsible puede ser su cooperación para integrar coaliciones de votación. En este apartado se plantea comprobar si la distancia ideológica entre los partidos puede ser causa de una mayor o menor unidad de votación.

En la Cámara de Diputados, los tres principales *votantes o jugadores* (PRI, PAN y PRD) pueden o no, tener preferencias diferenciadas que están representadas en el continuo del eje izquierda-derecha. Hay dos condiciones indispensables en el proceso de negociación e integración de coaliciones entre los grupos parlamentarios. La primera es el número de escaños de cada partido. La segunda son “los incentivos que han regulado la conducta de los legisladores” (Casar, 2004). Los grupos parlamentarios, de acuerdo con Morgens-tern (2003: 359), “si están más vinculados al Presidente, enfrentan diferentes incentivos para coaligarse que otros” debido a que tienen más garantías de influir en el proceso de decisiones, más aún si su número de escaños es considerable para integrar coaliciones mínimas ganadoras.

Por ello, la cooperación entre los partidos está en razón de los incentivos institucionales que tengan para adoptar decisiones intermedias.<sup>242</sup> Su primera decisión es votar por introducir el cambio o no votar para que

<sup>242</sup> Los incentivos institucionales pueden provenir de la arena electoral, del liderazgo nacional o parlamentario de los partidos, de la reelección legislativa, entre otros. En el caso mexicano que carece de reelección continua de sus miembros en el Congreso, se ve limitada la posibilidad de impulsar sus carreras políticas. Los incentivos más bien tienen estrecha relación con el papel que juegan sus líderes parlamentarios, quienes controlan desde la distribución de los cargos internos como las comisiones ordinarias, las comisiones al exterior, apoyos de *staff*, lo cual les da un rol de decisión respecto a los miembros de sus grupos parlamentarios. Los incentivos de coaligar también provienen de lograr que se aprueben las iniciativas, incorporando enmiendas al proyecto aprobado.

permanezca el *statu quo* (no aprobar la iniciativa). Para sancionar las iniciativas de ley, uno de sus recursos es el número de escaños. Cuando el partido del Presidente no tiene mayoría, no puede hacer cambios al *statu quo* por sí mismo y requiere de coaligar con la oposición.<sup>243</sup> Esta situación no se dio en los gobiernos unificados porque la oposición no estaba lo suficientemente representada en el Congreso como para frenar los proyectos presidenciales, pero sí ha sido característica de los gobiernos sin mayorías parlamentarias.

La oposición tiene gran poder de decisión si supera el número de escaños del partido del Presidente, como fue el caso de la LVIII Legislatura (PRI, 211 frente a 206 del PAN gobernante). Si los partidos de oposición cuentan con más escaños, esta posición les da el carácter de jugadores con potencial de veto y pueden en coalición vetar una iniciativa presidencial. De ahí que dependa de las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo, la posibilidad de introducir una nueva política (voto a favor) o que no se dé ningún cambio de políticas.<sup>244</sup>

Cada uno de los votantes al tener su propia preferencia punto ideal, eligen coaligar con el partido más próximo a su preferencia para alcanzar una mayor *utilidad*. A fin de llegar a un acuerdo, la elección que asumen los partidos es la del *partido mediano*, que es “la que está situada en una posición intermedia” (Colomer, 2001: 19) y la que da más satisfacción a la mayoría de los votantes, minimizando las distancias entre los partidos. El partido mediano no puede formar mayoría ni con los partidos de izquierda ni con los de derecha y su punto ideal derrota las otras preferencias, incluido el *statu quo*, por lo que no queda a los votantes sino converger con el partido mediano, por tanto, es el que regula las decisiones que se dan por mayoría.

La distancia entre la posición ideológica del partido del Presidente y el partido mediano también es determinante para la utilidad esperada por los actores políticos. El partido mediano en la LVII Legislatura fue el PAN, al coaligar más con el partido del Presidente. El partido mediano en la LVIII Le-

<sup>243</sup>El PRI en 1994 contando con 300 escaños, necesitó negociar cuando menos con 34 diputados de oposición para contar con una mayoría calificada para sancionar las reformas constitucionales. En la siguiente legislatura, con 239 requería de un mínimo de 95 opositores que le respaldaran y en la LVIII Legislatura el PAN con 206 escaños necesitó de 128 opositores.

<sup>244</sup>Otro recurso de los partidos para sancionar las iniciativas de ley, es su grado de coherencia en sus preferencias, esto es, qué tan homogéneo fue cada partido en sus percepciones. Así, a mayor homogeneidad ideológico-programática, más factible le será al partido asumir una decisión de coaligar. Si sus posiciones estuvieron muy dispersas, es más compleja la cooperación intrapartido para consensuar en la cooperación interpartidaria y coaligar con otros.

gislatura fue regularmente el PRI, siendo así un par que refuerza su respaldo mutuo como ha podido observarse en su comportamiento político.

Mediante la figura 3 se ilustran las preferencias políticas de cada votante [*puntos ideales*], los cuales pueden representarse en un eje donde la izquierda y la derecha son percibidas como ideas organizadoras del espacio. La primera, implica la defensa del papel del Estado en la economía y en la atención a los problemas de la sociedad, y la derecha es preferir la participación de la iniciativa privada en estas funciones antes que el gobierno. La posición de cada partido es su punto ideal y cuando éstos llegan a converger con el partido mediano, alcanzarán distintos niveles de satisfacción o utilidad social según sea la distancia en la que se autoubican.

En otras palabras, los votantes integrarán coalición con el partido más próximo a su punto ideal, esto es el menos distante. El PRI en la figura 3, preferirá el *statu quo*, pero el PAN como partido mediano puede coaligar con los demás partidos opositores sumando 261 escaños, pero no puede coaligar con el PRI porque su preferencia no es el *statu quo*. Este es el esquema de votación que siguieron el grupo de los cuatro partidos (G-4) de oposición durante la LVII Legislatura en 22 votaciones que equivalen a 10 iniciativas.

FIGURA 3  
IDENTIFICACIÓN DEL PARTIDO MEDIANO EN  
EL EJE ESPACIAL DE IZQUIERDA A DERECHA  
(LVII Legislatura, 1997-2000)

Izquierda	PRD PT PVEM 140	PAN <i>pm</i> 121	PRI <i>sq</i> 238	Derecha
-----------	--------------------------	-------------------------	-------------------------	---------

*pm* = partido mediano; *sq* = *statu quo*.  
Las cifras son su número de escaños o el total (PRD 125, PT 7 y PVEM 8 = 140).  
Fuente: Adaptación de Nacif, 2001.

Puede ser en cambio, que si el PAN está ubicado a la derecha del PRI y el PRI se encuentra a su izquierda, este último será el partido mediano. Si como en la LVII Legislatura fue además el partido en el gobierno, se refuerza más la explicación de por qué vota frecuentemente en alianza el PRI-PAN pues del lado izquierdo, el PRI contaría con 140 votos para coaligar, pero su distancia programática es mayor que la que tiene con el PAN. Del lado de-

recho tendría el apoyo del PAN con 121 escaños, y aunque representa menos votos, son suficientes para sancionar una iniciativa presidencial sin el concurso de otro partido, por tanto, su coalición la integrará con el PAN (véase figura 4).

FIGURA 4  
IDENTIFICACIÓN DEL PARTIDO MEDIANO EN  
EL EJE ESPACIAL DE IZQUIERDA A DERECHA  
(LVII Legislatura, 1997-2000)

Izquierda	PRD	PRI	PAN	Derecha
	PT	<i>pm</i>	<i>sq</i>	
	PVEM			
	140	238	121	

*pm* = partido mediano; *sq* = *statu quo*.

Las cifras son su número de escaños o el total (PRD 125, PT 7 y PVEM 8 = 140).

Fuente: Adaptación de Nacif, 2001.

Hipotéticamente, si en la LVIII Legislatura los partidos tendieran a consensos con el partido gobernante, el partido mediano sería el PAN y entonces todos los partidos cooperarían y aprobarían la iniciativa. En este caso, significa que el punto ideal del partido del Presidente sería a su vez el partido mediano, por lo que estaría garantizado que el cambio de política si ocurrirá (Nacif, 2003). En los hechos sin embargo, el partido del Presidente, encontró acuerdos no sin grandes dificultades para lograr los consensos necesarios en la sanción de las iniciativas, sin lograrlo en cambio, en las consideradas de carácter estructural y que fueron prioritarias en la agenda presidencial (laboral, de energía eléctrica y reforma fiscal).

Si algún partido de oposición no concuerda con el partido de gobierno, el partido mediano pasa a ser un opositor y el escenario político es de mayor conflicto entre las fuerzas políticas al pretender cada una su punto ideal. Para evitarlo se hace necesario que el partido del Presidente cuente con el partido mediano, que es el que proporciona los votos perdidos para formar una mayoría (Nacif, 2001). En estos casos, el PRI en la LVIII Legislatura fungió como partido mediano, aprobando la coalición PRI-PAN sin el concurso del PRD, 22 iniciativas en la LVIII Legislatura.

Así, para definir el proceso de producción legislativa, entre menos polarización ideológico-programática exista entre los partidos, mayores posibilidades habrá de integrar coaliciones. Pero también entre mayor sea la expectativa de ganancia del partido mediano opositor al mantener negociación continua

con el partido gobernante, mayor será el ofrecimiento que debe hacer para que el partido gobernante acepte formar coalición con la oposición. En este contexto se ubica al par PRI-PAN en la LVII Legislatura, en cambio esta negociación se dificulta más entre el par PAN-PRD porque el PRD en sus preferencias ideológico-programáticas ha estado más alejado del PAN que del PRI.

Resultados de las coaliciones de votación en la Cámara de Diputados

Ahora bien, en este apartado se aplica el modelo del partido mediano para ofrecer resultados siguiendo en la línea de explicar por qué votaron a favor en unas iniciativas y no en otras. Particular atención reciben el impuesto al valor agregado (IVA) y la Ley de Egresos de la Federación en las LVII Legislatura, ya que fueron dos de los casos de mayor dificultad para la cooperación interpartidaria.

Las posibilidades de integrar coaliciones ganadoras por el número de escaños con el que cada grupo parlamentario estuvo representado en la LVII y LVIII legislaturas están especificadas en la tabla 57, de las cuales algunas son mínimas ganadoras, esto es, las que no necesitaron más de otro partido para aprobar los proyectos de ley. También están integradas las coaliciones sobredimensionadas, esto es, que por los escaños, suman más votación de la necesaria para aprobar los proyectos.

TABLA 57  
COALICIONES GANADORAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1997-2003\*

Escaños de LVII Legislatura			Escaños de LVIII Legislatura		
PRI-PAN	238 + 117	355	PRI-PAN	211 + 206	417
PRI-PRD	238 + 125	363	PRI-PRD	211 + 50	261
PAN-PRD-PT	117 + 125 + 11	253	PAN-PRD-PT	206 + 50 + 7	263
PAN-PRD-PVEM	238 + 125 + 8	254	PAN-PRD-PVEM	206 + 50 + 17	273

\* En el capítulo anterior, la tabla 34 concentra las coaliciones vencedoras. A diferencia de aquella, en esta tabla, la información para la LVII Legislatura se modificó al cambiar la composición de escaños en los grupos parlamentarios en enero de 1999.

Fuente: Elaboración propia.

La votación necesaria depende del tipo de iniciativa. Como ya ha sido explicado en este estudio, la aprobación de las iniciativas puede ser de mayoría simple para las leyes ordinarias o de mayoría calificada (dos tercios de votación) con las reformas constitucionales. La Ley del Impuesto al Valor Agregado, requiere para su aprobación el 50 + 1 de los votos, la de

egresos, sólo se aprueba con la mayoría de los miembros presentes. Esta última es de exclusiva facultad de la Cámara de Diputados. La integración de coaliciones en tres temas de relevancia en la subdimensión económico-social obtuvo los siguientes resultados.

Impuesto al valor agregado (IVA)

El tema del impuesto al valor agregado es un ejemplo representativo del bloqueo institucional que se dio en la Cámara de Diputados durante la primera legislatura de gobierno sin mayorías.<sup>245</sup> El IVA gravado en 10 por ciento en 1995, fue aumentado al 15 por ciento por el PRI como una medida de recaudación fiscal que contribuyera a sanear la economía del país luego de la crisis económica de ese año, que llevó a una limitación para el crecimiento económico, además de efectos sociales como pérdida de empleos y reducción del gasto social.

Para 1997, en la Cámara de Diputados, cada grupo parlamentario tenía una preferencia diferente con relación al IVA. El PRD de centro-izquierda se pronunció por reducirlo al 10 por ciento, el PAN de centro-derecha proponía un 12.5 por ciento, y el PRI identificado de centro, asumió la posición del *statu quo*, esto es, no cambiar el IVA y preservarlo en 15 por ciento.<sup>246</sup> En este escenario, la proximidad tradicional de PRI-PAN no se dio porque no existieron incentivos del PAN para respaldar al gobierno. La accidentada relación con el PRI desde que se inició la legislatura en la instalación del Congreso así como con el reparto de las comisiones ordinarias, creó un ambiente adverso que dificultaba un acercamiento de ambos partidos. La estrategia del PAN opositor en cambio estaba orientada a aliarse con el PRD y los partidos minoritarios, que conjuntamente parecía en ese momento, cobraban fuerza para derrotar al PRI.

<sup>245</sup> Se ha especificado ya que son dos los factores que inciden en la posibilidad de generar un bloqueo en los gobiernos sin mayorías: 1. la distribución de las preferencias en política legislativa, y 2. el poder de apoyar el cambio de política o no apoyarlo por parte del Ejecutivo o el Legislativo. El primero es cuando existe oposición de preferencias del Presidente minoritario respecto a los partidos que constituyen coalición de mayoría. El segundo es cuando el Presidente por su posición minoritaria en escaños no logra hacer aprobar su propuesta de cambio, que es rechazada por las fuerzas opositoras del Legislativo. El proceso invertido puede ser cuando el Legislativo propone el cambio de política pero se opone el Ejecutivo y no puede aprobarse porque los partidos que lo proponen no alcanzan a constituir coalición mayoritaria para superar el veto del Ejecutivo (véase Negretto, 2004b: 13-17).

<sup>246</sup> Los argumentos de la oposición en las preferencias partidarias fueron por parte del PAN que, al contar con el 15 por ciento de IVA, la recaudación no aumentó sino que se contrajo, bajando en términos reales y un 12.5 por ciento si permitiría aumentar el consumo, la capacidad productiva y el empleo. El PRD argumentó que el IVA afecta el gasto de la población, especialmente la de menores recursos, reducirlo es corregir el problema de los ingresos de las familias y la rentabilidad de las empresas.

FIGURA 5  
 PREFERENCIAS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL  
 PROYECTO DE LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO  
 EN EL EJE ESPACIAL DE IZQUIERDA A DERECHA  
 (LVII Legislatura, 1997-2000)

Izquierda	PRD	PAN	PRI	Derecha
	PT	<i>pm</i>	<i>sq</i>	
	PVEM			
	10%	12.5%	15%	
	140	121	238	

*pm* = partido mediano; *sq* = *statu quo*.

Los porcentajes son las preferencias de cada grupo parlamentario

Las cifras son su número de escaños o el total de escaños [PRD 125, PT 7 y PVEM 8].

Fuente: Adaptación de Nacif, 2001.

La figura 5 representa las preferencias de los grupos parlamentarios respecto al Proyecto de Ley del IVA en el eje izquierda-derecha. El PAN por sus preferencias, pasó a ser el partido mediano. El PAN y el PRD además de los partidos minoritarios, conjuntamente se inclinaban por derrotar el *statu quo*, por lo que el grupo de los cuatro partidos de oposición (G-4) estuvieron más próximos en sus preferencias, facilitando así coaligar para sancionar la iniciativa de ley que fue votada por el PRI en contra. En la tabla 58 se especifica el número de escaños que constituyó la coalición ganadora. Se observa el comportamiento de los partidos parlamentarios en la votación al IVA por cada año en las dos legislaturas de estudio.

Para el ejercicio fiscal de 1998, la ley fue aprobada por el G-4, sin embargo, fue frenada por el Senado, dado que el partido del Presidente contaba con mayoría en ese órgano legislativo. De tal forma que la respuesta del Senado fue devolver la iniciativa a la Cámara de Diputados, que en la segunda votación nuevamente el G-4 la aprobó con el voto del PRI en contra. La cámara revisora volvió a desechar la iniciativa, por lo que su destino final fue "congelarla", esto es, no podía volver a votarse sino hasta la siguiente legislatura. Con este bloqueo, finalmente el partido ganador fue el PRI, ya que el IVA se mantuvo al 15 por ciento y sin la oposición de cualquier manera se impuso su decisión.

En las votaciones del IVA donde los partidos de oposición constituyeron un bloque para aprobar la iniciativa sin el concurso del PRI gobierno, aun conociendo las consecuencias de dicha decisión que confrontó al gobierno sin lograr consensos en las negociaciones, optaron por seguir hasta su última consecuencia la decisión de bloquear al partido del Presidente. Los

efectos como era de esperar, fueron que su iniciativa aprobada reduciendo el IVA no procedió porque el Senado la vetó. Un segundo procedimiento y con el mismo resultado tuvo que seguirse para que al final predominara el *statu quo*, que fue el mejor punto ideal que logró la oposición.

Proyecto de Ley de Egresos de la Federación

En la LVII Legislatura, el tema del presupuesto fue un factor de tensión política dadas las presiones ejercidas por los partidos de oposición que buscaron imponer sus preferencias. Fue la primera vez en que dichos partidos tuvieron capacidad de influencia en la determinación de la Ley de Egresos de la Federación, y en su calidad de jugadores de veto, estuvieron en posibilidad de aprobarla con enmiendas al proyecto original.

Fue también la primera vez que la presidencia de la Comisión de Presupuesto estuvo bajo el control del PAN opositor. Estos elementos tensaron el escenario político perfilando riesgos de ingobernabilidad si no se aprobaba el presupuesto en los tiempos estipulados, dado que constitucionalmente no hay previsión de estas situaciones, además de que el Ejecutivo no tiene poder de veto en el tema del presupuesto, por lo que todos estos elementos fueron condicionantes para determinar la complejidad en las negociaciones.

De los tres años en la LVII Legislatura, el primer presupuesto, no obstante la distancia interpartidaria en las preferencias, se logró aprobarlo en los tiempos establecidos. No así, en los subsecuentes presupuestos, al tener que recurrir a periodos extraordinarios para su aprobación.<sup>247</sup> Estudiosos en el tema presupuestal en México [Casar, 2001] [Ugalde, 2000] han argumentado la falta de previsión constitucional en situaciones de bloqueo institucional cuando los grupos parlamentarios no aprueban el presupuesto en los tiempos establecidos. Las tensiones políticas se acrecentaban cuando no se encontraban consensos entre las fuerzas parlamentarias.

La posición del PRD fue rechazar el presupuesto propuesto por el Ejecutivo argumentando falta de contenido social por lo que se siguió ubicando en el eje en la posición de centro-izquierda. El PRI gobernante identificado con el centro, respaldó al Presidente sosteniendo que la expectativa del proyecto de egresos propuesto por el Presidente garantizaba la estabilidad económica a largo plazo. El PAN por su parte, demandaba la necesidad de incrementar fondos a las entidades y municipios. Siguiendo el modelo ya expuesto, sus posiciones en el eje de izquierda-derecha pueden expresarse en la figura 6 donde el partido mediano vuelve a ser el PAN opositor porque

<sup>247</sup> Para ver fechas de los periodos ordinarios y extraordinarios, se recomienda consultar al final del estudio, los anexos II y III.

es la posición más cercana a la del PRI gobierno que le respaldó porque la descentralización del federalismo ha sido un tema panista de prioridad en su agenda legislativa, y fue incluida en el proyecto final, pero no dio su apoyo al impuesto telefónico que pretendió el presidente Zedillo.

Como se observa en la tabla 58, las coaliciones ganadoras fueron las del par PRI-PAN sin el concurso del PRD, que coalicionó con los partidos minoritarios, pero aún con ello quedó en desventaja. Las reformas al proyecto original fueron fundamentalmente de contenido, modificando las partidas presupuestales para asignarlas a otros sectores.

La Ley de Ingresos, así como la miscelánea fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal fueron asimismo, sancionadas por la coalición PRI-PAN pero no por el PRD. La Ley de Coordinación Fiscal<sup>248</sup> propuesta por el Ejecutivo y aprobada por la coalición PRI-PAN en 1998 (desdoblada en ocho votaciones), consistió en fortalecer el federalismo, mediante la transferencia directa de recursos económicos a las entidades y a los municipios. Esto es, se descentralizaron los recursos para el desarrollo regional y municipal. El PRD no respaldó la Ley de Coordinación Fiscal para el ejercicio de 2000 porque le fueron suprimidos los recursos (ramo 33)<sup>249</sup> al Distrito Federal, un disposición sí avalada por el PAN.

La explicación que se da a la coalición constante entre PRI-PAN tiene que ver, además de su proximidad ideológico-programática, en que el PAN asumiera una dirección negociadora, pero donde su principal incentivo para coope-

FIGURA 6  
PREFERENCIAS PARTIDARIAS EN EL PROYECTO DE EGRESOS  
DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO 1999  
EN EL EJE ESPACIAL DE IZQUIERDA A DERECHA  
(LVII Legislatura, 1997-2000)

Izquierda	PRD	PAN	PRI	Derecha
	<i>sq</i>	<i>pm</i>		
	125	103	238	

*pm* = partido mediano; *sq* = *statu quo*.

Las cifras son su número de escaños. La coalición PRI-PAN aprobó el presupuesto con 341 votos sin el PRD.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>248</sup> La Ley de Coordinación Fiscal tiene como fin coordinar el sistema fiscal de la Federación con las distintas entidades del país y con el Distrito Federal para establecer la participación correspondiente en los ingresos federales, distribución de los recursos y fijar las reglas de colaboración administrativa.

<sup>249</sup> Esto indicó que al Distrito Federal se le excluyó del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.

rar estuvo en obtener beneficios como fue la inclusión de sus propuestas a las leyes sancionadas, o bien el reconocimiento de sus triunfos electorales. En esta línea, el PAN obtendría mayor provecho que cooperando con el PRD, un partido con el que se ha demostrado, existe una distancia mayor que con

TABLA 58  
 INICIATIVAS DE LEY APROBADAS ÚNICAMENTE POR EL PRI-PAN SIN EL  
 CONCURSO DEL PRD EN EL PAQUETE ECONÓMICO (1998-2003)

Fecha	Iniciativas aprobadas	Votación a favor					Coalición
		Total	PRI	PAN	PRD	Otros	
1998							
Dic. de 4	IVA [1a. votación]	252	0	121	125	6	G-4
Dic. de 10	IVA [2a. votación]*	255	0	121	125	9	G-4
Dic. de 11	Ingresos para 1999	351	236	115	0	0	PRI-PAN
Dic. de 14	Presupuesto de egresos	341	238	103	0	0	PRI-PAN
Dic. de 30	Miscelánea fiscal	348	233	114	0	1	PRI-PAN
1999							
Dic. de 30	Ley Ingresos	243	126	116	0	1	PRI-PAN
Dic. de 30	Miscelánea fiscal	342	227	114	0	1	PRI-PAN
Dic. de 30	Ley de Coordinación Fiscal	343	226	113	0	4	PRI-PAN
Dic. de 30	Presupuesto egresos	334	224	109	0	1	PRI-PAN
2000							
Dic. de 21	Miscelánea fiscal	412	179	184	37	12	Todos
Dic. de 26	Ley de Coordinación Fiscal	465	191	197	51	20	Todos
Dic. de 26	Ingresos para 2001	464	189	199	49	23	Todos
Dic. de 29	Egresos para 2001	480	193	205	52	24	Todos
Dic. de 29	Egresos art. 4o, 8o, 18, 23	389	170	204	0	15	PRI-PAN
2001							
Dic. de 31	Ingresos para 2002	454	177	200	50	24	Todos
Dic. de 31	Egresos para 2002	417	152	192	46	22	Todos
2002							
Dic. de 11	IVA	439	172	197	41	24	todos
Dic. de 12	Ingresos para 2003	457	191	199	41	22	Todos
Dic. de 12	Ingresos art. 2o. Desarrollo rural	409	160	189	34	22	Todos
Dic. de 12	Ingresos art. 2o. reserv.	350	149	191	0	10	PRI-PAN
Dic. de 12	Ingresos art. 2o. transitorio	252	151	101	0	0	PRI-PAN
Dic. de 14	Ingresos para 2003 de minuta del Senado	421	168	190	35	22	Todos
Dic. de 15	Egresos para 2003	427	187	200	13	24	Todos
Dic. de 15	Egresos art. 6o. reserv.	370	156	196	0	16	PRI-PAN
Dic. de 15	Egresos modificación	374	164	194	9	1	PRI-PAN

G-4 = coalición de todos los grupos parlamentarios de oposición (PAN-PRD-PT-PVEM).

Todos = PRI, PAN, PRD, PT, PVEM.

\*La oposición aprobó conjuntamente que no hubiera aumento de IVA pero la iniciativa fue bloqueada en el Senado con la mayoría del partido del Presidente, por lo que después de una segunda votación en la cámara baja no podía volver a votarse sino hasta la siguiente legislatura.

Fuente: Elaboración propia con datos de Casar (2001), y base de datos Dip-Mex (1997-2003).

el PRI. Así, la alianza PRI-PAN fue desplazando al PRD que por otro lado, en el transcurso de los siguientes años, fue perdiendo escaños en el parlamento.

Escenario diferente fue el último año de la LVII Legislatura y durante la LVIII Legislatura, cuando la concurrencia de los tres partidos para sancionar las iniciativas presidenciales fue lograda a pesar de las mayores dificultades para aprobar el presupuesto. En la misma tabla 58 se puede percibir que la regla general fue la participación de los tres partidos además de los minoritarios con excepción de algunos artículos reservados en la Ley de Ingresos y el proyecto de egresos, que fueron motivo para que el PRD no diera su respaldo a la coalición PRI-PAN.

Uno de los grandes éxitos de los partidos de oposición fue en el rubro del gasto social del proyecto de egresos para el ejercicio 2001, donde se observó gran concordancia con la proximidad programática encontrada entre los distintos partidos, y que se reflejó el consenso en su voto aprobatorio para dicho proyecto de ley. Ello indicó que predominó la mayor convergencia interpartidaria y por tanto, se logró aprobar una inusitada partida presupuestal para gasto social. Se asignaron recursos a seguridad social, jubilados, desarrollo rural, comercialización de granos básicos. El éxito tuvo lugar en términos de que se trata del renglón que representa el mayor gasto programable aprobado en la arena legislativa.

Coaliciones de votación en otros temas

Teniendo como fuente empírica en este apartado, la base de datos Dip-Mex (1997-2003), se han agrupado las iniciativas aprobadas de acuerdo con las tres coaliciones que se han venido estudiando: PRI-PAN, PRI-PRD y PAN-PRD. Se ha encontrado que en su mayoría pertenecieron al ámbito económico, siendo la principal coalición que contribuyó en la producción legislativa, la del PRI-PAN en la LVII Legislatura (véase tabla 59) y en menor medida, en la LVIII Legislatura, donde también votaron juntos sin el PRD, como más adelante se explica mediante la tabla 60.

Esto indica que dicha coalición ha sido la más estable. Sin embargo, oportuno es señalar para la LVII Legislatura, que de las 56 iniciativas en las que coaligaron el PRI y el PAN observadas en la tabla 59, en 43 de éstas, el PAN opositor dio su respaldo al PRI, mostrándose dividido al aportar apenas los votos necesarios para conformar una coalición mínima ganadora, lo que da cuenta de lo reñida que fue la votación y de que los miembros de los partidos no fueron muy coherentes en sus preferencias a nivel intrapartido. No obstante, dichos partidos han sido los que han tenido el poder para generar los cambios en la legislación. Su número de escaños así como

proximidad ideológico-programática son elementos que explican por qué han votado juntos en la mayoría de las iniciativas. Es decir, el partido en el poder tendrá capacidad de incidencia en los otros partidos dependiendo del número de escaños con que cuenta, pero también dependerá de la interacción con los partidos de oposición, quienes pueden fungir como partido mediano o bien como jugador de veto. El primero es el que respalda al partido gobernante, el segundo es el que rehúsa conformar coalición porque no encuentra incentivos para otorgar su apoyo, por tanto, veta las decisiones de la coalición, bloqueando la introducción de nuevas políticas para mantener el *statu quo*.

TABLA 59  
 INICIATIVAS DE LEY APROBADAS ÚNICAMENTE POR  
 EL PRI-PAN SIN EL CONCURSO DEL PRD EN OTROS TEMAS  
 (LVII Legislatura, 1997-2000)

Iniciativas aprobadas	Total	Votación a favor			Otros
		PRI	PAN	PRD	
Ley Ingresos para 1999, art. 2o.	266	236	28	0	2
Protección y defensa al usuario	269	188	76	0	5
Ley General de Operaciones de Crédito	289	207	79	0	3
Ingresos para 1999, artículo 1o.	312	232	79	0	1
Ley de Coordinación Fiscal general y particular*	350	233	113	0	4
Miscelánea fiscal en lo general y en lo particular	348	233	114	0	1
Ley de Ingresos de la Federación para 1999	349	232	116	0	1
Ley de Egresos artículos reservados**	308	219	88	0	0
Fobaproa	326	226	99	0	1
Entidad fiscalizadora 22	327	215	106	0	6
Convenio Fondo Monetario Internacional	333	223	109	0	1
Presupuesto para 1999	340	230	109	0	1
Órgano Superior de la Fiscalización, art. 78	338	220	112	0	6
Ley Orgánica del Congreso***	214	153	70	8	0
Ley Sociedades Cooperativas y Serv. Financieros	279	187	88	0	3
Ley del ISSSTE (seguridad social)	231	152	77	0	2
Miscelánea penal (nueve votaciones)	307	208	87	0	12
Reforma constitucional al art. 123 reservado	289	197	88	0	4
Reforma a Ley de Amparo (dos votaciones)	300	203	89	1	7
Fiscalización superior federal (cinco votaciones)	324	228	87	0	9

Número de escaños de origen: PRI 239, PAN 121, PRD 125, PT 7 y PVEM 8.

Todas las iniciativas de esta tabla fueron de carácter ordinario, y el procedimiento para ser aprobadas fue mediante la mayoría simple.

\* Desdoblada en ocho votaciones.

\*\* Los datos son el promedio de las siete votaciones de esta ley.

\*\*\* Los datos son el promedio de las 21 votaciones de esta ley.

Total iniciativas sancionadas por la coalición PRI-PAN: 56

Fuente: Elaboración propia con base de datos Dip-Mex (1997-2003).

La articulación entre PRI-PAN mediante la cooperación, integrando coaliciones en la sanción de las leyes, da cuenta de intereses programáticos comunes. Si en el pasado dicho comportamiento respondió a los recursos con que contaban para definir las políticas públicas, tales como la disciplina del partido, el manejo de prebendas políticas y el control de las comisiones ordinarias y general de los trabajos legislativos en la arena parlamentaria, en los gobiernos sin mayorías, sin consenso no puede darse el cambio de políticas y el Presidente al no tener el control legislativo, ha reducido su capacidad de influencia en la producción legislativa. La tabla 60 muestra que los temas donde fundamentalmente predominó la divergencia de intereses y en donde el PRD no refrendó los proyectos, fue en la subdimensión económico-social. En otros temas del ámbito político-social como la educación preescolar y la Ley Indígena, fueron reformas constitucionales que se aprobaron apenas con una coalición mínima ganadora.

TABLA 60  
 INICIATIVAS DE LEY APROBADAS ÚNICAMENTE POR  
 EL PRI-PAN SIN EL CONCURSO DEL PRD EN OTROS TEMAS  
 [LVIII Legislatura, 2000-2003]

Iniciativas aprobadas	Total	Votación a favor			Otros
		PRI	PAN	PRD	
Presupuesto de egresos arts. 4o. 8o. 18, 23,63	389	170	204	0	15
Suscripción de convenios de comercio	326	127	185	0	11
Ley de Protección al Ahorro Bancario	347	150	171	2	18
Revisión de la cuenta de hacienda pública	296	110	169	0	15
Horario estacional	294	80	198	0	16
Ley de Transparencia art. 1o.	345	145	180	0	16
Ley del Servicio de Admón. Tributaria	341	138	181	2	19
Impuestos especiales de producción y servicios	327	125	184	3	11
Ley de Egresos (modificaciones admitidas)	374	164	194	9	1
Código de Comercio (tres votaciones)	223	54	166	0	3
Código Penal Federal de Procedimientos Penales	299	128	169	0	0
Ley de Armas de Fuego y Explosivos	359	153	82	0	20
Ley Indígena arts. 18 y 115 constitucionales	385	176	190	0	13
Ley General de Bienes Nacionales	351	148	180	0	19
Educación preescolar	393	172	203	0	15
Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro*	285	100	173	0	12
Ley General de Salud	305	102	187	0	12
Ley de Ingresos y financiera, art. 8o.	350	149	191	0	10
Ley General de Residuos	318	120	177	1	17

Total iniciativas sancionadas por la coalición PRI-PAN: 22

\* Cuatro votaciones, y en una de ellas el PRD participó con 21 votos.

Fuente: Elaboración propia con base datos de Dip-Mex (1997-2003).

Por otra parte, siguiendo el análisis de cada una de las coaliciones, la conformada por el par PRI-PRD se ha caracterizado por ser más difícil de integrarse, dada la distancia existente entre ambos partidos para las dos legislaturas. La tabla 64 que concentra datos de ambos periodos, da cuenta de que sólo tres iniciativas fueron aprobadas por esta coalición sin el PAN (opositor o gobernante, según la legislatura).

A diferencia de ésta, en la LVIII Legislatura la distancia ideológica entre los partidos no pareció afectar las tres coaliciones de votación y más bien minimizaron sus distancias porque su participación para aprobar los proyectos de ley fue muy alta. Su principal incentivo no era pagar el costo en la arena electoral, pues como ha argumentado Linz (1996), los partidos de oposición carecen de incentivos para cooperar con el partido del Presidente, ya que al cooperar, el Presidente y su partido son los que capitalizan el éxito y los beneficios electorales.

Si por el contrario, los efectos no tienen éxito, los partidos que integraron coaliciones para sancionar las leyes tendrían que asumir los costos políticos conjuntamente con el gobierno y su partido. Bajo esa lógica,

Tabla 64  
 INICIATIVAS DE LEY APROBADAS POR EL PRI-PRD  
 SIN EL CONCURSO DEL PAN  
 (LVII y LVIII Legislaturas, 1997-2003)

		(LVII Legislatura, 1997-2000)				
Iniciativas aprobadas	Total	Votación a favor			Otros	
		PRI	PAN	PRD		
Código Penal del D.F.*	251	183	0	65	3	
* Dos votaciones						
Total aprobadas por coalición PRI-PRD: 2						
		(LVIII Legislatura, 2000-2003)				
Iniciativas aprobadas	Total	Votación a favor			Otros	
		PRI	PAN	PRD		
Ley de Inscripción de Vehículos						
de Procedencia Extranjera	252	198	0	45	8	
Diálogo Ejército Zapatista	220	143	0	52	20	

PAN = partido gobernante; PRI y PRD = oposición; otros = PT, PVEM y diputados independientes.

Total aprobadas por coalición PRI-PRD: 2

Fuente: Elaboración propia con base de datos Dip-Mex (1997-2003).

sólo la oposición que no participó cotizará electoralmente las acciones de los que fueron en coalición. De ahí que los partidos cooperan sin querer pagar el costo del bloqueo institucional como se dio al final de la LVIII Legislatura, al no haber logrado en las negociaciones el consenso para sancionar las leyes laboral, fiscal y de privatización a la energía eléctrica, que eran prioridad presidencial para impulsar el desarrollo económico del país.

Por último, el par PAN-PRD que se ha caracterizado por ser el más distante desde el punto de vista ideológico-programático, se observó que en la LVII Legislatura coaligó en 20 votaciones con temas donde se requería la mayoría simple (véase tabla 62). Ambos partidos en su carácter de oposición, por sí mismos sin la concurrencia del PRI sancionaron dichas leyes, sin embargo, los resultados en la práctica no fueron alentadores. La Ley del Desarrollo Rural es un ejemplo del uso de veto que hizo el Presidente. Las demás iniciativas aprobadas, al pasar al Senado fueron frenadas. Sus éxitos en cambio se vieron en la Ley de Egresos, donde el Presidente no tiene derecho a veto y el proyecto aprobado no pasa al Senado.

Para la LVIII Legislatura, como se observa en la tabla 62, sólo en una iniciativa hubo coincidencia entre las preferencias del PAN-PRD. Por tanto, el comportamiento político del PRD tiende a pensarse que su coalición es más bien con la oposición pero no con el partido gobernante, sin poner en riesgo la ingobernabilidad, ya que existe un fuerte opositor (el PRI) que regularmente coaliciona con el PAN gobierno.

Los incentivos en gran parte dependen de la proximidad ideológica, pero también de su nivel de disciplina como ya ha sido analizado en páginas anteriores. En cuanto a su posición ideológico-programática, para lograr la cooperación, se concluye que a mayor distancia, más necesidad de negociar existirá entre los partidos y el Ejecutivo. Cuando las elecciones presidenciales están más próximas como fue el caso de la LVII Legislatura, más dificultades tiene el Presidente para hacer aprobar la agenda política. El factor de las elecciones presidenciales es relevante aquí porque los partidos que aspiraban al poder presidencial en 2000 (PAN y PRD) asumieron como estrategia, mantenerse al margen del gobierno, dado que ponían en riesgo su imagen, por lo que valoraron con mayor posibilidad de triunfo electoral, distanciarse del gobierno.

TABLA 62  
 INICIATIVAS DE LEY APROBADAS POR EL PAN-PRD  
 SIN EL CONCURSO DEL PRI

Iniciativas aprobadas	Total	Votación a favor			Otros
		PRI	PAN	PRD	
Comisión Nacional de Carne	190	1	90	91	8
Importación de vehículos	224	0	113	98	13
Ley de Ingresos art. 2o. transitorio	243	0	109	120	14
Ley de Egresos art. 84*	248	0	116	119	13
Ley del Seguro Social la 120	190	0	91	93	6
Ley prestaciones gas la 157	237	3	112	108	14
Reforma estatutos del Distrito Federal	211	0	97	101	13
Cofipe	256	0	116	123	17
Ley del Seguro Social art. 214, 216**	248	0	112	120	16
Comisión Nacional de la Leche	204	4	96	95	9
Ley del Desarrollo Rural***	229	0	107	110	12

PRI = partido gobernante; PAN y PRD = partidos de oposición; otros = PT, PVEM y diputados independientes.

\* Iniciativa desdoblada en nueve votaciones.

\*\* Iniciativa desdoblada en dos votaciones.

\*\*\*Iniciativa vetada por el Ejecutivo.

Total aprobadas por coalición PAN-PRD: 20.

Iniciativas aprobadas	Total	Votación a favor			Otros
		PRI	PAN	PRD	
Ley de Ingresos VIII Transitorio	254	0	188	49	13

PAN = partido gobernante; PRI y PRD : oposición; otros = PT, PVEM y diputados independientes.

Total iniciativas sancionadas por la coalición PRI-PAN: 1.

Fuente: Elaboración propia con base de datos Dips-Mex (1997-2003).

## EPÍLOGO DEL CAPÍTULO

Finalmente, a manera de conclusión de este capítulo y haciendo un recuento de lo abordado, éste se rigió a partir de la pregunta: por qué votaron los grupos parlamentarios en coalición en unos temas y no en otros. Responder a la misma fue a partir de la dimensión ideológico-programática considerada viable para explicar su comportamiento en la votación de la agenda política. A este fin se corresponden las posiciones partidistas en el eje izquierda-derecha como una dimensión espacial que hace posible definir su comportamiento político.

Se ha comprobado la hipótesis de que a mayor proximidad ideológico-programática entre los partidos, más se facilitó la cooperación para integrar coaliciones de votación legislativa.

En la primera parte se ha sostenido que existió para las dos legislaturas, una fuerte superposición entre el par PRI-PAN, aunado a ello, en las siguientes páginas se demostró que en la subdimensión económica, ambos partidos estuvieron más distantes en sus percepciones ideológico-programáticas en cuanto al papel que ha de jugar el Estado en materia económica para atender la desigualdad social, así como su valoración en la presencia del capital privado. Por el contrario, su mayor proximidad se reflejó en el campo relativo al gasto público y la prioridad que otorgan a la educación básica, con lo cual se concluye que la polarización moderada entre ambos partidos no fue obstáculo para integrar coaliciones, y más bien se logró la cooperación interpartidaria dado que esta coalición fue la que principalmente contribuyó a despejar la agenda política. Así, la cooperación dada entre ambos partidos, principalmente en la aprobación del presupuesto federal y otras iniciativas de carácter financiero, estuvo en razón de que ha existido coherencia programática e intereses ideológicos cercanos entre ambos partidos.

La alianza PRI-PAN ha mostrado ser más constante sean gobierno u oposición cada uno de los partidos. Tanto en la LVII como en la LVIII Legislatura, ésta fue la coalición que más cooperó entre sí para sancionar las leyes.

Bajo la lógica de evitar una parálisis legislativa, el par PRI-PRD que difícilmente coincidió en los gobiernos unificados, aún en los últimos años se ha mantenido como dos polos opuestos pero otorgaron los mínimos votos para integrar coaliciones ganadoras anteponiendo la gobernabilidad a la parálisis política.

El par PAN-PRD que han sido los más distantes y menos superpuestos y que apenas estuvieron más próximos sólo en la confianza electoral y en materia educativa, valoraron que les redituaba más cooperar capitalizando el PRD, su posición de gobierno en el Distrito Federal, así como el PAN, que su incentivo estuvo en lograr una diferente distribución presupuestal para las entidades del país, lo cual favoreció la descentralización de los recursos, uno de sus principales temas de agenda.

Lo anterior ha demostrado que las distancias ideológico-programáticas entre los legisladores constituyeron la base de la diferencia interpartidaria para definir su votación en la agenda política, pero que ésta logró superarse al concurrir con su voto forjando coaliciones no sólo en las iniciativas menos sustantivas, sino en una gran parte de la agenda sancionada, quedando aún como tarea pendiente las de mayor impacto en la administración pública que no fueron sancionadas. Esta falta de consensos en las

reformas estructurales tuvieron su explicación, además de la posición del partido del Presidente que no contó con una mayoría, en que cada partido siguió conservando una elevada disciplina, por tanto, fueron elementos proclives al bloqueo legislativo. Con lo anterior queda explícito que al ponderar la importancia relativa de los temas ideológico-programáticos en el sistema de partidos, son un factor explicativo del comportamiento de la oposición en la productividad legislativa. A partir del concurso de estos actores políticos se determina su cooperación o no para la elaboración de las políticas públicas. Los partidos políticos de oposición cooperaron conformando coaliciones legislativas porque evaluaron que les producía mayor rendimiento (ganancia) electoral cooperar modificando el *statu quo* que no cooperar.

La evidencia empírica presentada en este capítulo da cuenta que en los gobiernos con mayorías divididas no existió en México un riesgo de ingobernabilidad porque se hayan bloqueado los proyectos presidenciales. Por el contrario, el comportamiento político de los poderes Ejecutivo-Legislativo en los dos periodos analizados fue articulado mediante la cooperación que se manifestó en la disposición de las fuerzas políticas para despejar la agenda política.

Cuando con el gobierno hegemónico la fuerza de las decisiones estuvo en el Poder Ejecutivo, en los gobiernos sin mayorías ésta se encuentra en el partido mediano, el cual cambiará su identidad de respaldar o no al gobierno según el tema a tratar y los incentivos que tenga para integrar coalición. Los resultados del análisis muestran que en los dos periodos de análisis hubo coaliciones integradas por todos los partidos, además de la predominante que fue la del PRI-PAN, pero más limitada fue la del PAN-PRD al no conciliar con sus preferencias ideológico-programáticas. Así, el partido mediano (PAN en la LVII Legislatura y PRI en la LVIII) fueron los que fungieron como el pivote para impulsar la producción legislativa.

Por lo anterior, la tesis de Linz de que cuando el partido del Presidente no cuenta con el apoyo mayoritario en el Legislativo, los partidos de oposición carecen de incentivos para cooperar con el Presidente no se adapta al caso mexicano. En la LVII Legislatura, en la votación al presupuesto federal de egresos, la coalición PRI-PAN evitó suprimir la partida presupuestal de uso discrecional al Presidente para gastos relativos a la política social. En este caso, el PAN dio su respaldo al PRI gobierno, así como lo dio también en el presupuesto mismo, que fue aprobado exclusivamente por esta coalición.

## Capítulo 7

# Consideraciones finales

*La democracia es un sistema para abordar los conflictos en el cual los resultados dependen de la actuación de los participantes, pero ninguna fuerza concreta controla el desarrollo de los hechos.*

PRZEWORSKI, 1996.

### LOS ACTORES POLÍTICOS

Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el presidencialismo mexicano que antecede a 1988 se sustentaron en una limitada competencia política donde los partidos de oposición escasamente estaban representados en la arena parlamentaria. Resultado de las reformas electorales fueron los cambios graduales reflejados en la mayor representación de la oposición en la Cámara de Diputados, que alcanzó en ese año un 48 por ciento de escaños en medio de un ambiente en el que el PRI veía amenazada su hegemonía en el poder político al no lograr los dos tercios de votación necesaria para por sí sólo hacer reformas a la Constitución.

A partir de este contexto se perfilaron variaciones significativas en el presidencialismo exacerbado que había predominado hasta entonces. El conubio Presidencia-PRI que controló el poder político durante siete décadas en un sistema hegemónico, fue paulatinamente desactivado en el marco de los gobiernos sin mayorías parlamentarias que rigen las relaciones interinstitucionales del país desde 1997. El PRI no alcanzó los escaños suficientes para controlar la mayoría absoluta y la Cámara de Diputados por primera vez estaría coordinada por la bancada opositora. Se iniciaba una era en México en donde despejar la agenda legislativa implicaría una articulación entre los grupos parlamentarios a través de la negociación

para llegar a consensos. Desde esta perspectiva, el funcionamiento institucional mostró cambios decisivos abriendo una brecha para la consolidación de los procesos democráticos en el país.

Se ha avanzado en la vía democrática al existir condiciones para la competencia electoral continua, legítima y confiable con un sistema multipartidista que dió paso a una mayor representación parlamentaria en el Congreso mexicano y más tarde en el año 2000, a la alternancia en el poder federal. Sin embargo, tarea pendiente sigue siendo la consolidación democrática, que, como apunta (Garretón, 1997) depende de “profundizar las reformas políticas que garanticen su ejercicio”. De ahí la importancia del papel que juegan los partidos de oposición en los gobiernos compartidos.

La investigación que se ha desarrollado aquí tuvo como eje articulador el análisis de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, donde el objeto de estudio fue el comportamiento político de la oposición en su producción legislativa en la Cámara de Diputados, 1997-2003. Determinar los límites del Ejecutivo para gobernar, así como la influencia efectiva de la oposición en la formulación de las políticas públicas en los gobiernos sin mayorías fue la directriz de esta investigación.

Bajo estos lineamientos se estableció una comparación de la producción legislativa en gobiernos unificados con gobiernos sin mayorías, buscando aportar elementos explicativos en torno al rendimiento legislativo de la experiencia mexicana y dejar abierta la posibilidad de explorarlo como documento base para análisis comparativos con otros países de Latinoamérica, donde escasamente se ha trabajado la oposición y menos aún su producción legislativa a partir de la votación nominal para sancionar las iniciativas de ley, o de su coherencia entre el perfil ideológico-programático y la forma como votaron. Tales son las orientaciones de este estudio, así como su justificación.

En el desarrollo de la investigación se ha mostrado que la concentración del poder político en la figura presidencial en gobiernos unificados (1982-1997), además de propiciar un liderazgo con carácter unilateral, deterioró el ya de por sí frágil funcionamiento del parlamento como instancia que tiene como tareas prioritarias legislar y controlar al Ejecutivo. Ello condujo a sostener que ante la hegemonía priísta, no existieron condiciones para alentar la influencia del Poder Legislativo en la formulación de la agenda de gobierno. El poder excesivo de que gozó la figura presidencial fue resultado de sus facultades metaconstitucionales, atribuidas como factores de poder y dominación política que se sustentaron en relaciones clientelares para garantizar lealtad y disciplina de los miembros del partido.

En comparación, en los dos periodos legislativos con un esquema de gobierno sin mayorías parlamentarias, la figura presidencial carece de control en el Congreso. Las prácticas extralegales que se institucionalizaron anteriormente han quedado sin efecto en los gobiernos sin mayorías, tales como el fraude electoral para asegurar los triunfos del partido hegemónico y el manejo de los recursos del gobierno para campañas electorales del partido gobernante.

Estos factores bloquearon o desactivaron el crecimiento de los partidos de oposición durante el régimen posrevolucionario y más tarde, una vez consolidado, empezaron a agotar su eficacia al demandar los partidos, una apertura más democrática en la que se exigió confianza y credibilidad en los procesos electorales. Las reformas electorales de 1989 a 1996 fueron determinantes en esta línea, otorgando mayores posibilidades de representación parlamentaria a los partidos de oposición.

Los efectos de estas reformas se manifestaron no sólo en reducir las amplias facultades presidenciales que caracterizan el presidencialismo latinoamericano, sino también en introducir mecanismos de control institucional al ejercicio del poder presidencial. La vigilancia del manejo de los recursos federales y reducción de la partida secreta de que gozaba el Presidente sin rendición de cuentas han sido dos de los cambios que permiten hablar de un presidencialismo más reducido en el que se hace más factible el equilibrio de las dos ramas del gobierno (poderes Ejecutivo-Legislativo).

En este marco se ha visto reducido el poder presidencial en los gobiernos sin mayorías. El Presidente puede cambiar el *statu quo*, es decir, incentivar los cambios con nuevas leyes, pero siempre que otras fuerzas políticas lo admitan y den su voto, lo que era innecesario en los gobiernos unificados, donde los escaños del PRI bastaban para determinar el destino de la agenda política.

De ahí la importancia del sistema multipartidista en México y la ponderación que de éste se ha hecho en función de su fragmentación y número efectivo de partidos. La concentración del poder político se encuentra en un número efectivo de tres partidos que controlan más del 90 por ciento de escaños, lo que explica que las decisiones para despejar la agenda se encuentra en esas fuerzas parlamentarias y que haya mayor posibilidad de cooperación e integración de coaliciones, haciéndose factible la gobernabilidad en el país.

En el multipartidismo moderado, cada grupo parlamentario ha ejercido su acción política respondiendo a un perfil específico que explica su comportamiento institucional. El PRI, identificado en el espectro político como

de centro, ha sido gobierno y oposición en el periodo de estudio. En la LVII Legislatura fue el partido gobernante pero el presidente Zedillo paulatinamente se apartó de las prácticas extralegales, manteniendo “una sana distancia” con su partido. El resultado fue que en los últimos tres años de su gobierno, el PRI se vio despojado por vía electoral, del control mayoritario en la Cámara de Diputados. Fue la primera vez que dicho partido se desempeñaría al margen del amparo presidencial, compitiendo con las fuerzas opositoras y manteniendo la negociación como única vía para llegar a acuerdos en la elaboración de las políticas públicas.

En la LVIII Legislatura, el PRI tuvo una doble identidad. Fue oposición en la arena parlamentaria federal, y también partido gobernante en el 65 por ciento de los estados, pero su orfandad respecto al Ejecutivo al perder la Presidencia alteró la unidad partidaria que le caracterizó. Es decir, el PRI desde 2000 ha visto disminuida su cohesión interna. Mientras un grupo se afianza defendiendo las prácticas de antaño, otros de sus miembros, han asumido una posición crítica del ideario priísta y con disposición a sancionar las iniciativas de ley con un voto de “conciencia” más que de “disciplina”. Su proximidad ideológico-programática con el PAN gobierno le facilitó desarrollar políticas de compromiso, cooperando para integrar coaliciones en la agenda política.

El PRD, primera fuerza de oposición en 1997, ha sido el de menor representación territorial y social. Es el único que no ha obtenido el poder presidencial y se trata de una oposición de izquierda que durante los gobiernos unificados asumió un cariz de protesta. Sus incentivos electorales están en obtener más escaños plurinominales después de seguir controlando la gubernatura del Distrito Federal. Desde el año 2000 dicho partido ha tenido diferencias internas y dificultades para reagrupar su unidad y línea política.

El PAN, de centro-derecha, opositor en la primera legislatura de gobierno sin mayorías (1997-2000), se apartó inicialmente del PRI, formando parte del grupo de los cuatro partidos de oposición (G-4), dada la disputa por el control de los órganos de decisión interna en la Cámara de Diputados. Sin embargo, la línea de su liderazgo parlamentario fue aproximarse más al PRI para construir acuerdos, rompiendo la alianza opositora, lo que posibilitó la gobernabilidad en el país al coaligar ambos partidos en la votación de las iniciativas.

Como gobierno, el PAN en la LVIII Legislatura se enfrentó a una relación adversa con el presidente Vicente Fox, que no obtuvo su partido, una mayoría en ninguna de las dos cámaras (Diputados y Senadores). No incorpo-

rar al PAN al gabinete así como decisiones unilaterales presidenciales fueron causas de debilidad del primer equipo gobernante de oposición. El Presidente se enfrentó así a dificultades para lograr el apoyo de su propio partido, teniendo que pactar con las cúpulas del PAN y los líderes de su grupo parlamentario, buscando consensos en las propias filas de legisladores panistas.<sup>250</sup> Luego de pactados los apoyos entre las cúpulas partidistas, la disciplina de los legisladores se mantuvo, por lo que el PAN asumió la identidad de partido en el gobierno y otorgó su respaldo al Presidente.<sup>251</sup>

## PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN LOS GOBIERNOS SIN MAYORÍAS PARLAMENTARIAS

### Agenda presidencial pendiente

En los gobiernos sin mayorías parlamentarias el Presidente no tiene garantizado que se sancionarán sus iniciativas, contra lo que sucedía en los gobiernos unificados. Su comportamiento político ha sido 1. enviarlas vía Senado como cámara de origen si no cuentan con mayoría en la cámara baja, 2. modificar su proyecto para facilitar los consensos entre partidos, o bien, 3. buscar el respaldo popular haciendo uso de los recursos mediáticos. Ernesto Zedillo (1997-2000) recurrió a las dos primeras estrategias porque contaba con mayoría en el Senado y cuando las negociaciones no prosperaban, optó por modificar el contenido de sus iniciativas.

Vicente Fox al no tener mayorías en ninguna de las dos cámaras, dispuso de las dos últimas opciones, dado que su partido no le guardó la lealtad y disciplina que articuló la Presidencia-PRI en el pasado. Esta nueva

<sup>250</sup>Se ha explicado en páginas anteriores, que el presidente Fox recibió un Congreso adverso porque no se lograron consensos en la conformación del gabinete formal, el cual fue constituido fundamentalmente por empresarios que no habían estado vinculados al sector público, lo que hizo muy heterogénea la línea de gobierno. Asimismo, el Presidente asumió un estilo de gobierno individualista en el que hubo resistencias para arreglos institucionales. Un llamado inusitado fue el del presidente Fox a su partido, en ocasión de la Asamblea Extraordinaria del PAN (10 de diciembre de 2001) donde, apartándose de la ortodoxia acostumbrada en su discurso, expresó: "Les pido, entonces, ese compromiso, porque tengo bien claro y lo digo con humildad: necesito de ustedes, necesito de mis dirigentes del partido; necesito de nuestros diputados y de nuestros senadores; necesito de cada panista para sacar la reforma hacendaria", Raúl Trejo Delarbre, *Sociedad y poder*, 10 de diciembre de 2001, columna Política, <<http://raultrejo.tripod.com/>> Se trata de un llamado extremo no a la oposición sino a su propio partido, reflejando las tensiones políticas existentes entre las élites de gobierno.

<sup>251</sup>Las mayores dificultades del Presidente para lograr apoyo de su partido no estuvieron en la Cámara de Diputados sino en el Senado, donde su grupo parlamentario fue coordinado por un liderazgo del ala dura del partido.

relación entre el PAN gobernante y el Presidente ha sido efecto del presidencialismo atenuado y de los gobiernos compartidos en donde no existe más una sola voluntad que defina las políticas públicas.

Los presidentes tampoco han tenido garantizado el respaldo de su propio partido. Es previsible que donde hay gobierno con voluntades divididas sean más reiterativos los disensos. Lo que no resultó previsible fue que el conflicto se diera entre el presidente Zedillo y su partido aún en los gobiernos unificados. El jefe del Ejecutivo por lo regular, conservó el apoyo del PRI dada su larga tradición de disciplina. Una excepción fue en la última legislatura de gobierno unificado (1994-1997), donde Zedillo encontró dificultades para alinear tras de sus políticas a su propio partido en los temas de petroquímica, impuesto al valor agregado y en seguridad social (Casar, 2002b: 364).

Esta falta de cooperación del partido hegemónico con el Presidente puede tener su explicación porque Zedillo autolimitó sus poderes extralegales marcando una "sana distancia" con su partido, ya que al asumir el poder presidencial, prometió autonomía en la función del Poder Legislativo como medida para atenuar el presidencialismo excesivo ejercido por Salinas de Gortari –anterior Presidente de la República.<sup>252</sup>

Cuando Zedillo, enfrentó una cámara baja sin mayorías, el PRI acentuó su disenso con el Presidente. En 1999 el jefe del Ejecutivo presentó una iniciativa constitucional para privatizar la energía eléctrica. Los grupos parlamentarios de oposición y partido gobernante, no dictaminaron la iniciativa dado el carácter antipopular de ésta. Su partido no avaló la privatización del sector eléctrico, aunque sí estaba de acuerdo con modificaciones en aspectos secundarios, pero no logró consensos en el impacto que ejercería la apertura de generación y comercialización de la electricidad.

En la administración de Vicente Fox (2000-2003), la agenda presidencial fue despejada por los miembros de la Cámara de Diputados con amplias mayorías. Pero, en los temas de mayor impacto para el desarrollo económico del país (reforma fiscal, laboral y de privatización de energía eléctrica), el partido del Presidente no logró consensos entre los grupos parlamentarios. Desde la óptica de la oposición, cooperar con el Presidente les representaba mayores costos políticos, resultando insuficientes los incentivos para definir

<sup>252</sup> Como efecto del crecimiento de los partidos de oposición en el escenario político, el antecedente de la "sana distancia" entre Presidencia y PRI proviene de la necesidad prevista por Salinas de Gortari (1988-1994) de legitimar al PRI en el poder "democráticamente", por lo que a partir de ese periodo de gobierno empezaron a visualizarse, aunque no se llevaron a cabo en su administración, cambios como la selección de candidatos de representación popular mediante consulta abierta, así como la separación financiera entre gobierno-partido.

sus preferencias ideológico-programáticas a favor de dichos proyectos. Ningún partido de oposición sacrificó votos electorales al aproximarse las elecciones intermedias de julio de 2003, por avalar la propuesta presidencial de aumentar el impuesto al valor agregado e imponer tasas tributarias a medicamentos, alimentos y otros artículos de primera necesidad.

La reforma fiscal fue la de mayor prioridad nacional en la agenda presidencial y también la que más debate suscitó en un aspecto de su contenido: el financiamiento del gasto público a través de una imposición a productos básicos y medicamentos. Tal fue el punto de mayor disenso partidario con el Ejecutivo y por tanto el motivo del bloqueo político que impidió acuerdos para aprobar la iniciativa satisfactoriamente. Las fuentes de donde provendría la recaudación fiscal pudieron haberse redefinido sin deteriorar las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en dicha materia.

Si el PRI accedía a la reforma, iría en detrimento el poder adquisitivo salarial. Un aumento impositivo implicaría que el PRI perdería votos electorales porque su compromiso público de cara a la población ha sido no permitir grabación de impuestos a medicamentos y artículos de primera necesidad. Es decir, si coalicionaba con el PAN, podía ver disminuido su apoyo electoral además de esperar la renuncia de algunos de sus miembros al partido. Una posición priísta de mayor flexibilidad fue ofrecer su respaldo al PAN sólo con la mitad del impuesto propuesto por el gobierno, pero tampoco se forjaron acuerdos.

El PRD asumió una posición más radical defendiendo la tasa cero, lo cual confirma que su distancia ideológico-programática respecto al PAN ha sido mayor, imposibilitando en esta iniciativa en concreto, su cooperación con el partido gobernante. Dicho comportamiento obstruccionista a este proyecto obedeció en parte, a que el proyecto del gobierno foxista ha respondido a un sistema productivo neoliberal que exige sacrificios adicionales a la sociedad y que ha carecido de una reforma de Estado orientada al desmantelamiento de los resabios del régimen autoritario. Tal orientación conservadora que ha guiado al país ha generado un fortalecimiento de la vieja guardia priísta preparándose para recuperar el poder presidencial en 2006.

En la literatura sobre el presidencialismo latinoamericano, argumentos hay que abonan la idea de que los gobiernos sin mayorías traen consigo consecuencias negativas para la gobernabilidad democrática. Se ha sostenido que la presencia constante del conflicto entre Ejecutivo-Legislativo, el unilateralismo en las decisiones, y la parálisis de las decisiones obstaculi-

zan el funcionamiento de la democracia [Linz, 1997; Mainwaring y Shugart, 1997/2002].<sup>253</sup> En la experiencia mexicana, en el corto periodo (1997-2003) de gobernar sin mayorías y con diversidad de intereses representados, no se ha visto afectado el funcionamiento institucional que regula el orden político y no se han generado crisis de ingobernabilidad, que se da cuando prevalece un fracaso total de acuerdos y compromisos entre las dos ramas de gobierno.

En el primer tramo del gobierno de Fox, hubo una parálisis legislativa en términos de que predominó la decisión de mantener el *statu quo* sólo en cuanto a las reformas estructurales. El que no se diese un cambio del estado en que operó la administración pública, dado que los actores en juego dividieron sus preferencias sin lograr acuerdos en los contenidos del cambio, no significó que México esté en riesgo de ingobernabilidad, pues la agenda presidencial en los tres años de la Legislatura, fue aprobada con un margen superior al 95 por ciento. Este dato más bien es indicativo de éxito del Ejecutivo en materia legislativa, a pesar de no estar en ese récord, sus proyectos de mayor relevancia política.

El cuestionamiento en cambio sí es loable al hablar de calidad de la democracia. Cuando el gobierno de Fox sólo focalizó el cambio político en tres reformas estructurales y sin apenas mover sus preferencias, fijó su propuesta tributaria únicamente en los sectores de menores recursos, fue argumento para que la oposición no asumiera el costo político de grabar artículos de primera necesidad entre una población con cifras severas de pobreza (50 millones de habitantes).

La calidad de la democracia prevaleció como premisa fundamental en las preferencias de la oposición al no avalar dichas políticas. Cada partido, en su carácter de gobernante o de oposición, ha dado amplias muestras de cooperación interinstitucional y de integrar coaliciones para despejar la

<sup>253</sup>Un argumento de Linz en relación con el presidencialismo es que "los partidos de oposición enfrentan una notoria ausencia de incentivos para cooperar con el partido del Presidente en el ámbito del Poder Legislativo, por dos razones. En primer lugar, si cooperan, y el resultado de dicha cooperación es exitoso [en términos de crecimiento económico, tasas de desempleo, control inflacionario, etcétera], los beneficios político-electorales del éxito son capitalizados, casi exclusivamente, por el Presidente y su partido. En segundo lugar, y en el caso de que la cooperación fracase, todos los miembros de la coalición comparten los costos políticos con el Presidente y su partido, y solamente aquellos partidos de oposición que no participaron en dicha coalición son favorecidos electoralmente por el fracaso de la coalición gobernante. Por lo tanto, si de una coalición exitosa no procede ninguna ganancia en términos electorales y un fracaso sólo produce costos, lo racional es oponerse al Presidente en lugar de cooperar con él. La parálisis institucional será entonces el resultado final siempre que el partido del Presidente no cuente con una mayoría congresional" (Linz, 1997: 25-143). Sin embargo, con el análisis empírico aquí desarrollado, ha quedado demostrada para el caso mexicano, la tesis de que los gobiernos sin mayorías no son proclives de ingobernabilidad.

agenda política, y si en las reformas estructurales se han bloqueado decisiones para impulsar la economía, el conflicto se encuentra en los mecanismos seguidos en la colaboración entre poderes. En otras palabras, el gobierno Fox, también identificado como “de la transición”, no logró consensos para impulsar una agenda de cambios porque los costos de la negociación no fueron superados por una propuesta coherente para todas las fuerzas políticas.

En este escenario, especial atención merecieron las preferencias del PRI, que, en su carácter de partido pivote por su peso, tamaño político y proximidad ideológica con el PAN, quedó fuera de las predicciones de alianza para respaldar al gobierno en estas reformas estructurales en concreto. Su posición programática ha sido apoyar a Fox para buscar otros mecanismos de obtener recursos, pero no que la población pague vía impuestos. Su propuesta ha sido combatir evasión fiscal y detectar nuevas fuentes de ingresos. Dicha propuesta ha sido coherente con la del PRD, al proponer gravación de impuestos a artículos suntuarios.

Vicente Fox asumió el poder como el Presidente de la transición democrática, el Presidente del cambio. A tres años de su mandato, al momento de renovar la Cámara de Diputados en las elecciones de julio de 2003 para integrar la LIX Legislatura (2003-2006), los resultados electorales dieron cuenta del descenso de popularidad que el Ejecutivo ha tenido en su gestión pública, reflejado además del abstencionismo inusitado (59 por ciento), en la distribución de los votos que no favorecieron al partido gobernante: el PAN recibió el 30.5 por ciento, obteniendo apenas 153 escaños de 206 que ocupó en la LVIII Legislatura; el PRI opositor con 34.4 por ciento se convirtió en primera fuerza parlamentaria con 224 escaños frente a 211 que controló en 2000-2003, y el PRD alcanzó el 17.1 por ciento de los votos, obteniendo con ello, 95 escaños de 50 que tuvo en la LVIII Legislatura. En sí, los efectos de este proceso electoral fueron decisivos para limitar más las posibilidades de conseguir los acuerdos políticos para concretizar sus reformas estructurales.

Los mismos temas pendientes de la agenda presidencial (reforma fiscal, privatización de energía eléctrica y reforma laboral) fueron heredados a la LIX Legislatura que entró en funciones en septiembre de 2003, la cual a su vez volvió a rechazar en diciembre del mismo año, la reforma fiscal.<sup>254</sup> Más dificultades tendrá Vicente Fox en los próximos años porque se ha

<sup>254</sup> Los priistas de oposición en la LIX Legislatura apoyarían la reforma de Fox si se redujera la tasa impositiva e igual que en la legislatura anterior, que se encontraran otras fuentes tributarias para que se eviten impuestos a medicamentos y artículos de primera necesidad.

adelantado la lucha electoral por la Presidencia para 2006, cuando el PRI, principal aliado panista, está marcando distancia del PAN para recuperar el poder presidencial.

### Producción legislativa ordinaria

En este estudio se ha mostrado que con los gobiernos sin mayorías parlamentarias, el éxito del presidente Zedillo (1997-2000) en lograr la sanción de sus iniciativas fue de 82 por ciento y el de Fox (2000-2003) de 96 por ciento, lo cual indica que cuando el Presidente no controló más la producción legislativa, siguió conservando un alto grado de éxito en la agenda política, a pesar de que la oposición impidió a Ernesto Zedillo, la privatización de la energía eléctrica, así como durante el mandato de Vicente Fox, sus reformas estructurales.

Esto indica que en los gobiernos sin mayorías han existido condiciones de cooperación entre partidos, dándose no sólo en los asuntos de rutina como son los permisos presidenciales para ausentarse del país, emisión de monedas, letras de oro en los muros del recinto parlamentario u otros, sino en iniciativas secundarias y/o de relevancia nacional como ha sido la Ley Orgánica de la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación que crea condiciones para que la Cámara de Diputados supervise la cuenta pública. No obstante que la agenda presidencial haya quedado incompleta, ha permanecido un elevado porcentaje de iniciativas aprobadas al Ejecutivo, pero en cambio disminuyó en su carácter de proponente, pues del total de iniciativas presentadas en la LVII Legislatura, el Presidente propuso un 6.4 y en la LVIII Legislatura, un 3.9 por ciento. A diferencia de los gobiernos unificados, entre 1997 y 2003, el Presidente modificó su rol de comportamiento al reducir el número de iniciativas presentadas, una estrategia esperada al no controlar más las decisiones parlamentarias, lo cual indica que el presidencialismo mexicano dejó de ser excesivo.

Con el análisis empírico aplicado (coeficientes proactivo y éxito del Presidente) se ha revelado que las decisiones en la formulación de las políticas públicas del Presidente de 1997 a 2003 se han visto limitadas por el poder decisorio de la oposición, que no influyó al rechazar las iniciativas presidenciales en el pleno sino al dejarlas sin dictamen o modificar sustantivamente su contenido. Por tanto, el poder presidencial sí se ha visto limitado como producto de un presidencialismo más atenuado.

Este proceso ha significado que no existe más el gran concentrador de las decisiones y los recursos, pero también, que los partidos de oposición

han ejercido su poder de veto al resolver la aprobación o no de los proyectos, lo cual da cuenta de que la inercia del Poder Legislativo de refrendar la agenda presidencial no es ya la práctica que articula a ambas ramas del gobierno.

El resultado de disponer los partidos en el Congreso, de un rol más protagónico, ha derivado en el récord de iniciativas presentadas, pero también de rezagadas. Respecto a las iniciativas promovidas por los grupos parlamentarios, éstas fueron 567 (82.2) en la LVII Legislatura y 1,077 (82 por ciento) en la LVIII, cuando en los gobiernos unificados no rebasaban el 20 por ciento del total presentado por los distintos actores políticos. Cuantitativamente, los parlamentarios mostraron estos altos porcentajes de iniciativas propuestas, pero quedaron sin dictamen un 68.7 y 77.6 por ciento. La Cámara de Diputados ha sido más activa en producción de acuerdos, excitativas presidenciales (pronunciamientos de inconformidad), una controversia constitucional al Ejecutivo<sup>255</sup> para despejar la agenda parlamentaria, pero la producción legislativa se vio impedida, lo cual indica que en cada periodo se añaden más iniciativas pendientes que se van heredando a las legislaturas subsiguientes sin darles curso.

Así, la producción legislativa en estricto sentido fue muy reducida y más aún si del escaso porcentaje de aprobadas se tiene en cuenta que apenas un mínimo fueron de trascendencia nacional. Por tanto el éxito de los legisladores fue reducido al exceder su función como proponentes de iniciativas, sin existir posibilidad real de que fueran analizadas y dictaminadas por las comisiones permanentes.

Del total de iniciativas aprobadas, en las dos legislaturas ha sido el PAN el de mayor éxito, tanto en su carácter de opositor como de gobierno. El principal proponente en la LVII Legislatura fue el PAN y en segundo lugar el PRD. En la LVIII Legislatura, el proponente principal fue el PRD pero en ver aprobadas sus iniciativas, estuvo en tercer lugar. De las iniciativas presentadas por los partidos de oposición, en ambas legislaturas se registra una media mucho más elevada de iniciativas aprobadas. Si de 1982 a 1997 con gobierno unificado se dio una media de apenas 23 iniciativas por legislatura, en las LVII y LVIII se dio una media de 112.5 iniciativas aprobadas a la oposición. Una vez más, estos datos comprueban que en México no hubo parálisis legislativa en estos periodos sin mayorías parlamentarias.

<sup>255</sup> Controversia al Ejecutivo por invasión de atribuciones al emitirse el decreto por el que se exime del pago de los impuestos a las bebidas que utilizan alta fructuosa en lugar de azúcar [diario *Reforma*, México, 22 de abril de 2002].

Por otra parte, es notable que el rol de los partidos de oposición (PRI y PAN o bien PAN y PRD) no se puede identificar como reactivo, es decir, su trabajo legislativo no estuvo dominado por el Ejecutivo ni por el partido gobernante y sí en cambio, dichos partidos dieron muestras de alterar su inercia asumiendo un rol activo, por tanto, los partidos de oposición en los gobiernos sin mayorías para el caso mexicano, sí han influido en la elaboración de las políticas públicas porque además de asumirse como iniciadores de propuestas de ley, examinaron, discutieron y dictaminaron las propuestas del Ejecutivo, las cuales en su mayoría fueron sancionadas con enmiendas o reformas a la propuesta de origen. Se trata de una influencia efectiva en tanto fueron capaces de condicionar las propuestas del Ejecutivo y mover la orientación de sus preferencias, modificando su contenido sustancial y proponiendo enmiendas que repercutieron en decisiones relevantes como la distribución del gasto público en materia presupuestal.

Las consideraciones finales a las que se llega a partir del estudio realizado confirman la hipótesis inicial en la que se sostiene que en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo prevalecieron fórmulas de cooperación, a pesar de que en ambas legislaturas se dio un tamaño en escaños del partido gobernante inferior al de los partidos de oposición.

La posibilidad de arreglos institucionales entre gobierno y oposición hizo posible la cooperación para despejar la agenda política e implícitamente, se encontró limitado el potencial del partido gobernante para definir las políticas unilateralmente como en el pasado con los gobiernos unificados.

#### PREFERENCIAS IDEOLÓGICO-PROGRAMÁTICAS Y COALICIONES DE VOTACION

Se ha argumentado en este estudio, que los posicionamientos ideológicos en una dimensión espacial de izquierda a derecha son útiles predictores actitudinales de comportamiento político-institucional de las élites parlamentarias pues en función de este criterio pueden los grupos parlamentarios estar o no en posibilidad de integrar coaliciones para votar las iniciativas.

Las preferencias ideológicas de los legisladores, medidas con su autoubicación en el eje espacial izquierda-derecha, tuvieron gran relación con la forma como votaron. La distancia ideológica por partido permitió definir que ha existido una mayor cercanía entre el par PRI-PAN (0.06 en la LVII Legislatura y 0.13 en la LVIII) que entre el par PAN-PRD con 0.34 y 0.31 para

cada legislatura. Ello explica por qué la mayor frecuencia de coaliciones se dio entre los primeros, pues las negociaciones favorecen más la cooperación si son partidos más próximos. Su distancia tan estrecha del PAN-PRD explica a su vez la posibilidad de cooperación interpartidaria para integrar coaliciones sobredimensionadas en la elaboración de las políticas públicas.

La cercanía PRI-PAN se da en el ámbito programático, habiéndose mostrado con la forma como votaron. Siendo el área económica la más reñida en las dos legislaturas, los temas más críticos (rescate bancario, presupuesto, ingresos, gasto social, miscelánea fiscal) fueron sancionados por PRI-PAN y con menor frecuencia el PRD concurrió a la coalición. Así, la cooperación interpartidaria es más factible si hay coherencia ideológico-programática entre los partidos.

El análisis empírico también reflejó, no obstante las iniciativas reñidas que generaron divisiones y conflicto, que la agenda política en general se despejó con coaliciones sobredimensionadas en las que participaron partido gobernante y los distintos partidos de oposición, –incluidos los minoritarios–, lo que aleja más el espíritu de ingobernabilidad en los gobiernos sin mayorías parlamentarias.

Sin embargo, la concertación de voluntades de cada grupo parlamentario no ha sido homogénea. Esto es, las coaliciones fueron integradas por todos los grupos parlamentarios, pero no por la mayoría de sus miembros, sino apenas los necesarios para respaldar las iniciativas.<sup>256</sup>

En las votaciones a las reformas constitucionales, al requerir los dos tercios de la cámara (332 votos), en la LVII Legislatura coaligaron con una media de 384 votos para ocho iniciativas; y en la LVIII Legislatura una media de 373 también para ocho reformas a la Constitución, lo cual da cuenta de que la pauta de comportamiento político de los partidos de oposición y partido gobernante ha sido la colaboración legislativa a pesar de ver disminuida su disciplina intrapartido como efectivo de las nuevas relaciones entre las dos ramas del gobierno.

La dimensión ideológico-programática también permitió explicar por qué los grupos parlamentarios votaron en coalición en unos temas y no en otros. Mediante el grado de polarización del sistema de partidos, así como su estructuración ideológico-programática, se comprobó que la distancia ideológica es un criterio fuerte que limita la integración de coaliciones. El

<sup>256</sup> En la LVII Legislatura, un incentivo que llevó a los cuatro partidos de oposición a votar juntos con el total de sus miembros fue la valoración de su potencial capacidad decisoria al ser la primera vez que la Cámara de Diputados se gobernaría sin el control del PRI. Su influencia apenas se circunscribió a la instalación de la legislatura y distribución de comisiones permanentes.

partido que menos coaliciones de votación integró es el PRD por su distancia ideológica con respecto al PRI y al PAN. En cambio la coalición PRI-PAN ha sido la más estable en ambas legislaturas.

A partir de la teoría de los nichos ideológicos, se comprobó el amplio solapamiento de los espacios entre el PRI y el PAN al posicionarse en el centro del arco ideológico, comprobando así, dicha proximidad ideológica; mientras que el PRD más definido a la izquierda apenas si compartió un leve espacio de competencia con el PAN, lo que explica el por qué de las dificultades para coaligar juntos sin el PRI. En consecuencia, la disposición de los partidos a cooperar e integrar coaliciones estuvo condicionada bajo estos criterios, por lo que a mayor distancia, menor superposición ideológica entre partidos.

La estructuración ideológico-programática permitió evaluar la percepción y diferencia interpartidaria para definir la votación en la agenda política. Mediante tres subdimensiones (económico-social, político-institucional, y de valores y creencias religiosas), se encontró la posibilidad de explicar por qué votaron en unos temas y no en otros. Respecto a la orientación económico-social, se concentraron aquí los mayores puntos de conflicto dividiendo las posiciones ideológicas proestatistas (PRD) y neoliberales (PAN), dificultando los acuerdos para definir el financiamiento y gasto público, pues mientras los panistas han sostenido la necesidad de privatizar los sectores estratégicos del Estado, los perredistas imposibilitan un acuerdo, defendiendo posiciones de mayor influencia estatal en la economía. La definición conservadora del PAN se ha confirmado con su asiduidad a los valores religiosos y su rechazo total a temas sensibles como la práctica del aborto. Así, la articulación de cómo piensa y cómo actúa la élite parlamentaria está expresada en el terreno ideológico-programático.

El PRD que ha seguido una línea de protesta, sin embargo, ha cooperado en la agenda política por cuanto a políticas sociales y de gasto público. La mayor proximidad entre los tres partidos se encontró en este campo, mientras que la mayor distancia está en la definición del papel que juega el Estado en la economía. En otros términos, a menor polarización ideológico-programática entre los partidos, más posibilidades de integrar coaliciones.

## REFLEXIONES FINALES DE LA INVESTIGACIÓN

Una cualidad para la consolidación de la democracia en México ha sido la proclividad de los partidos para acotar los mecanismos institucionales que

nutrían un presidencialismo exacerbado en México. En el escenario de gobierno sin mayorías, la institución presidencial no dispone más de los incentivos para el manejo de los recursos financieros y administrativos que tenía a su disposición para reforzar las posiciones del partido gobernante a nivel nacional. Las decisiones en la vida política del país están articuladas en un equilibrio mayor entre los poderes Ejecutivo-Legislativo, a diferencia del periodo hegemónico en el que en el gobierno estaban las decisiones presidenciales y los partidos de oposición casi no tenían peso en las decisiones parlamentarias y del quehacer político. La gobernabilidad ahora, ha tenido que ser negociada con las fuerzas de la oposición.

El déficit de las dos legislaturas fue el aplazamiento de temas nacionales que se propusieron en ambas y que no fueron resueltos: el tema indígena, que aún hoy no ha generado mecanismos para garantizar la paz en Chiapas; la reforma fiscal integral, que en la LVIII Legislatura se dictaminó en 2004 y luego nuevamente en 2003, pero que propició grandes críticas por parte de distintos actores políticos y no satisfizo el proyecto del Ejecutivo, por lo que se volvió a proponer un nuevo proyecto tributario; y, finalmente la reforma del Estado, que intentó promover elementos que acotaran el presidencialismo mexicano, tales como instrumentar el plebiscito, referéndum y que la ciudadanía pueda presentar iniciativas, además de la reelección continua de los legisladores. Se requiere asimismo, consolidar el cambio democrático desmantelando las estructuras del viejo régimen político (reglas no escritas como el Presidente debe ser intocable, complicidades políticas cubriendo actos de corrupción entre partidos, irregularidades de recursos de campaña).

La carencia de la mayoría absoluta del partido del Presidente en el Congreso, es una coyuntura favorable para propiciar un equilibrio de poderes y es también un aspecto determinante para que las instituciones asuman nuevas actitudes, nuevas formas de hacer política con la sensibilidad de renovarse adoptando acciones de gobierno para la implementación de políticas públicas que reporten beneficios sociales a una colectividad y no que favorezcan intereses de minorías.

No obstante los avances en el proceso democrático mexicano, en el que la cultura de las negociaciones ha ido institucionalizándose en el quehacer parlamentario, queda un rezago pendiente que es la ausencia de una agenda legislativa consensuada por todas las fuerzas políticas que legitimen su propia acción política en aras de un fortalecimiento democrático. En esos términos el gobierno compartido no implica sólo una relación más estrecha de negociación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, sino que

se hacen necesarios nuevos arreglos institucionales en donde los partidos representados en el Congreso sean corresponsables con el gobierno.

Las funciones legislativas incumplidas no están únicamente en materia de producción legislativa, sino también en los recursos existentes. Ha quedado pendiente construir una estructura más eficaz en el trabajo parlamentario. Se requiere una reforma de Estado a partir de la nueva pluralidad que pervive en el país, a fin de adaptar las instituciones políticas al cambio democrático. De ahí la necesidad de reglamentar la reelección legislativa, definir mecanismos que cualifiquen el trabajo en las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados, contar con un *staff* que profesionalice el quehacer parlamentario, reglamentar medidas en casos de que el presupuesto no se apruebe en los periodos constitucionales.

Reformas de diseño institucional traerían ventajas al funcionamiento del presidencialismo que se vive con gobiernos sin mayorías. Algunas de la oposición que no han sido concretizadas en el Congreso podrían ser un punto de avance: que el Congreso apruebe el Plan Nacional de Desarrollo, en tanto es la columna vertebral del impulso económico y social del país o que el Congreso apruebe no sólo el nombramiento del procurador general de la República sino la ratificación del gabinete por el Congreso.

Esta investigación por tanto, ha respondido a planteamientos formulados a partir de escenarios de gobiernos unificado y compartidos, donde el papel de la oposición cobra vital relevancia en el proceso democrático nacional. Es una investigación que ofrece elementos teórico-empíricos para explicar el rendimiento parlamentario de los partidos de oposición en la elaboración de las políticas. Se han expuesto los cambios de roles en el comportamiento político institucional de los actores en juego, para mostrar el proceso político que signa las relaciones entre poderes en el México de mayorías divididas, donde el impacto político fue la derrota del PRI en la arena legislativa ante el crecimiento de fuerzas oponentes con un perfil capaz de reemplazarlo después, en el poder federal.

Dicha reflexión se consideró un punto de partida para testimoniar el proceso político que apunta a fortalecer la democracia en el país y a su vez, se buscó reivindicar a actores olvidados como son los partidos de oposición, los cuales son parte sustancial en el proceso del cambio. De ahí que sea este hecho por sí mismo un atributo de esta investigación al seguir fehacientemente la evolución de su desempeño en la arena parlamentaria.

Otro atributo de este estudio ha sido el análisis empírico basado en la votación nominal de los diputados para sancionar las leyes, una informa-

ción oportuna con la que pudo contarse gracias al registro electrónico que la Cámara de Diputados ha instrumentado en México. Bajo esta línea de análisis, el estudio puede ser punto de partida para desarrollar otros, aplicados a los países latinoamericanos que también cuenten ya con ese sistema de conteo del voto, como es Brasil, Chile y Perú.

Asimismo, la riqueza que puede desprenderse del estudio está en los resultados obtenidos a partir de las encuestas aplicadas –por el equipo de investigación de élites parlamentarias de Salamanca–, a los diputados de las dos legislaturas analizadas. Procesando dicha información fue posible aplicar modelos y coeficientes estadísticos que son novedosos para la ciencia política respecto al tratamiento de los partidos políticos en tanto recientes son aún, los trabajos en los que pueden evaluarse las percepciones ideológico-programáticas de los miembros parlamentarios para definir su distancia y/o proximidad que además de tener la utilidad dada aquí (para integrar coaliciones) puede ser de gran impacto para toma de decisiones gubernamentales o formulación de estrategias extraparlamentarias.

Se contribuyó también con esta investigación, a contar con datos, reflejo de una evolución histórica de décadas pasadas, en las que fue posible concentrar el número de escaños desde 1964 por cada fuerza política, así como la evolución de los elementos favorables al crecimiento de la oposición en México y su estrecha relación con las reformas electorales diseñadas en las últimas décadas.

*Julio de 2005*

## ANEXO I

### SISTEMA POLÍTICO-ELECTORAL MEXICANO

Forma de organización política:

República representativa, democrática y federal.

*Estado federal mexicano* integrado por 31 estados y un Distrito Federal.

*Forma de gobierno* con el principio de división de competencias entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

*Forma de gobierno presidencial*: jefatura y conducción del gobierno: Ejecutivo federal (Presidente de la República), jefe de Estado y jefe de las fuerzas armadas.

*Poder Ejecutivo*: carácter unitario. Ejercicio correspondiente sólo a su titular: el Presidente, designado por elección directa y por sufragio universal, cada seis años.

*Cámara de Diputados* integrada por 500 diputados (300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional).

*Cámara de Senadores* integrada por 32 de 128 miembros de representación proporcional.

Principios de elección:

Conforme a la Constitución Política, los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo son designados por vía electoral: sufragio universal, libre, secreto y directo.

*Integración de los órganos de representación popular a nivel nacional*: con fórmulas de:

*Mayoría relativa*: el candidato que obtenga el mayor número de votos sobre el total emitido en la elección correspondiente, accede en forma di-

recta al cargo de elección en juego. (Por este principio se elige al Presidente de la República, a 300 diputados y a 64 senadores.)

*Representación proporcional:* los cargos se distribuyen entre los candidatos registrados en función del número de votos obtenidos por cada partido político respecto del total de votos emitidos en la elección correspondiente (Por este principio se eligen 200 de los 500 diputados de la Cámara de Diputados y 32 de los 128 senadores).

Para el Senado se utiliza el *principio de primera minoría*. Cuando un cargo le es asignado al candidato o fórmula de candidatos de aquel partido político que ocupe el segundo lugar por el número de votos obtenidos en la demarcación territorial de que se trate (se asigna una posición en el Senado por cada una de las 32 entidades federativas).

Elección del Presidente y de la Cámara de Diputados:

*Presidente:* electo cada seis años por mayoría relativa (obtención del triunfo, el candidato con el mayor número de votos sobre el total emitido, independientemente del porcentaje que éste represente de dicho total).

*Cámara de Diputados:* electos los 500 representantes, cada tres años. La elección de los 300 diputados federales por mayoría relativa se realiza en igual número de distritos uninominales. La distribución de los 300 distritos entre las 32 entidades federativas se determina en función del porcentaje de la población que reside en cada una de ellas sobre el total nacional, para lo cual se deben considerar los resultados del censo de población y vivienda, que en México se realiza cada 10 años.

La elección de los 200 diputados por representación proporcional se realiza al dividir el territorio nacional en circunscripciones plurinominales. Actualmente existen cinco, en cada una de las cuales se elige por igual a 40 diputados.

*Fuente:* Elaboración propia con datos del Instituto Federal Electoral.

**ANEXO II**  
**PERIODOS LEGISLATIVOS**  
**LVII LEGISLATURA, 1997-2000**

*Primer año de ejercicio legislativo*

Primer periodo ordinario	30 de agosto-15 de diciembre de 1997
Comisión Permanente del primer receso	15 de diciembre de 1997-15 de marzo de 1998
Segundo periodo ordinario	15 de marzo-30 de abril de 1998
Comisión Permanente del segundo receso (Senado)	30 de abril-31 de agosto de 1998

*Segundo año de ejercicio legislativo*

Primer periodo ordinario	31 de agosto-15 de diciembre de 1998
Comisión Permanente del primer receso	15 de diciembre de 1998-15 de marzo de 1999
Primer periodo extraordinario del primer receso	16 de diciembre-31 de diciembre de 1999
Segundo periodo ordinario	30 de marzo-30 de abril de 1999
Comisión Permanente del segundo receso (Senado)	30 de abril-31 de agosto de 1999
Primer periodo extraordinario del segundo receso	31 de mayo-31 de agosto de 1999

*Tercer año de ejercicio legislativo*

Primer periodo ordinario	31 de agosto 1999-15 de diciembre de 1999
Comisión Permanente del primer receso	15 de diciembre 1999-15 de marzo de 2000
Primer periodo extraordinario del primer receso	21 y 22 de diciembre de 1999
Segundo periodo extraordinario del primer receso	28 de diciembre de 1999
Segundo periodo ordinario	15 de marzo-30 de abril de 2000
Comisión Permanente del segundo receso (Senado)	30 de abril-31 de agosto de 2000

**ANEXO III**  
**PERIODOS LEGISLATIVOS**  
**LVIII LEGISLATURA, 2000-2003**

*Primer año de ejercicio legislativo*

Primer periodo	1o. de septiembre-15 de diciembre de 2000
Comisión Permanente	15 de diciembre 2000-15 de marzo de 2001
Segundo periodo	15 de marzo-30 de abril de 2001
Comisión Permanente	1o. de mayo-31 de agosto de 2001

*Segundo año de ejercicio legislativo*

Primer periodo ordinario	1o. de septiembre-15 de diciembre de 2001
Primer periodo extraordinario	Diciembre de 2001
Comisión Permanente	Diciembre de 2001-marzo de 2002
Segundo periodo	Marzo-abril de 2002
Comisión Permanente	Mayo-agosto de 2002

*Tercer año de ejercicio legislativo*

Primer periodo	Septiembre-diciembre de 2002
Comisión Permanente	Diciembre de 2002-marzo de 2003
Segundo periodo	Marzo-abril de 2003
Comisión Permanente	Mayo-agosto de 2003

**ANEXO IV**  
**SUBDIMENSIONES IDEOLÓGICO-PROGRAMÁTICAS**  
**(PELA, 1994-2004)**

El análisis empírico desarrollado para las subdimensiones ideológico-programáticas del sistema de partidos en México, fue posible con los cuestionarios aplicados por el Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal a los miembros de la Cámara de Diputados de México en las dos legislaturas de este estudio.

Dicho material pertenece al Proyecto de élites Parlamentarias en América Latina, 1994-2004 (PELA), coordinado por Manuel Alcántara Sáez y financiado por el Plan Nacional I+D de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT, SEC 95-0845).

El diseño fue elaborado para una aplicación directa en el recinto parlamentario y mediante selección aleatoria entre los diputados pertenecientes a cada uno de los grupos parlamentarios.

En la presente investigación, únicamente fueron analizados los cuestionarios relativos al PRI, PAN y PRD, que han sido los tres mayores partidos en el sistema político mexicano. La muestra de aplicación fue de 122 entrevistas para la LVII Legislatura durante el mes de abril de 1998: del PRI, controlando 239 escaños, se le aplicaron 60 cuestionarios (47.6 por ciento); el PRD con 125 escaños, 31 cuestionarios (24.6 por ciento) y el PAN con 121 escaños, 31 cuestionarios que equivalen igualmente a 24.6 por ciento.

Durante la LVIII Legislatura se aplicaron en 2001, en total 111 encuestas para los tres partidos: el PRI controlando 211 escaños, se le aplicaron 52 (24.6 por ciento); el PRD, con 50 escaños, se le aplicaron 11 cuestionarios (22 por ciento) y al PAN con 206 escaños, 48 cuestionarios (23.3 por ciento).

Con un nivel de confianza del 95.5 por ciento (dos sigmas), y  $P=Q$ , el error es de  $\pm 7.7$  para el conjunto de la muestra, de  $\pm 11.2$  para el PRI,  $\pm 15.6$  para el PRD, y del  $\pm 15.5$  para el PAN.

*I. Autoubicación de los legisladores*

- Como recordará, cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de izquierda a derecha. ¿En qué casilla se colocaría usted, teniendo en cuenta sus ideas políticas?

Mínima	Máxima	NS	NC								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	98	99



## Funciones tradicionales del Estado

• Me gustaría conocer su opinión sobre una serie de funciones tradicionales del Estado. Pensando en términos generales, dígame, para cada una de ellas, ¿qué grado de intervención, mucho, bastante, poco o ninguno, debería asumir el Estado?

	Mucho	Bastante	Poco	Ninguno	N.S.	N.C.
– Control de precios.....	1	2	3	4	8	9
– Garantizar una educación primaria general y gratuita.....	1	2	3	4	8	9
– Garantizar una educación secundaria general y gratuita.....	1	2	3	4	8	9
– Proteger el medio ambiente.....	1	2	3	4	8	9

## Política fiscal

• Teniendo en cuenta que para gastar más podría ser necesario aumentar los impuestos, ¿cómo cree usted que debería financiarse este aumento, a través de impuestos directos o indirectos?

– A través de impuestos directos .....	1
– A través de impuestos indirectos .....	2
– NS .....	8
– NC.....	9

## Privatización de la industria estatal

• En el momento económico actual, ¿cuál de los siguientes criterios resume mejor su actitud hacia el tema de las privatizaciones de la industria estatal?

– Privatizaría todas las industrias estatales .....	1
– Sólo privatizaría aquellas industrias de escasa rentabilidad .....	2
– Privatizaría todas las industrias no estratégicas para el desarrollo del país. ....	3
– Dejaría las cosas en su estado actual [No leer] .....	4
– No privatizaría ninguna industria estatal [No leer] .....	5
– NS .....	8
– NC.....	9



### 3. Dimensión de valores y creencias religiosos

- Aborto

¿Cuál es su opinión personal sobre el aborto?

- Totalmente a favor ..... 1
- Se deberían ampliar los supuestos regulados por la legislación vigente ..... 2
- Sólo se debería admitir en los supuestos regulados por la legislación vigente..... 3
- Se deberían limitar los supuestos regulados por la legislación vigente..... 4
- Totalmente en contra..... 5
- NS ..... 8
- NC..... 9

#### Religiosidad y práctica religiosa

- De acuerdo con sus sentimientos y creencias religiosas, ¿en qué posición de la siguiente escala se colocaría usted, sabiendo que el "1" significa un mínimo de religiosidad y práctica religiosa y el "10" un máximo de religiosidad y práctica religiosa?

#### Religiosidad y práctica religiosa

Mínima										Máxima										NS	NC
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	98	99

#### Valores cristianos o seculares en política

¿Podría decirme si está usted más a favor de la ausencia de los valores cristianos en la política o de los principios seculares? Utilice para ello la siguiente escala de 1 a 5, donde el "1" significa la máxima inclinación por la presencia de los valores cristianos en la política y el "5" la máxima inclinación por la presencia de los principios seculares en la política.

Valores cristianos



1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Principios seculares



NS	NC
8	9

## Religión

• ¿Cómo se define usted en materia religiosa: católico, creyente de otra religión, no creyente o ateo?

- Católico	1
- Creyente de otra religión	2
- No creyente	4
- Indiferente	5
- NC	9

## Bibliografía

- ADLER LOMNITZ, Larissa y Gorbach, Frida (1998). "Entre la continuidad y el cambio: el ritual de la sucesión presidencial". *Revista Mexicana de Sociología* núm. 3 [julio-septiembre] 61-83. México: IIS/UNAM.
- AGUAYO, Sergio (2000). "Elecciones de 2000". En *El Almanaque mexicano*, 244-263. México: Grijalbo.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1994). "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática", en Hernández, Chávez Alicia (coord.). *Presidencialismo y sistema político México y los Estados Unidos*, 40-74. México: El Colegio de México y FCE.
- ALCÁNTARA, Manuel (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: FCE.
- , (1996). "Elecciones, electores y partidos en América Latina en la década de 1990". *América Latina Hoy*, núm. 13 (abril): 17-35. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- (1999). *Sistemas políticos de América Latina*, Vol. I, América del Sur. Madrid: Tecnós.
- (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.
- y Barahona, Elena (2003). *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: UI, IFE y Flacso.
- y Freidenberg, Flavia (2001). "Los partidos políticos en América Latina". *América Latina Hoy*, núm. 27 (abril) 13-55. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- y Sánchez Francisco (2001). "Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político". *Revista Estudios Políticos*, núm. 112 (abril-junio) 53-76. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- ALTMAN, David (2001). "Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura". *Instituciones y Desarrollo*, núm. 8-9 (junio) 385-410. Barcelona: IIG.
- y Pérez-Liñán, Aníbal (1999). "Más allá de la poliarquía: una aproximación a la ciudad de las democracias". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 11 (83-105). Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria e Instituto de Ciencia Política.
- y Pérez-Liñán, Aníbal (2001). "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in 18 Latin American Countries", *Democratización*, núm. 92 (85-100).
- AMES, Barry (2000). "Disciplina partidaria en la Legislatura brasileña". *Política y Gobierno*, Vol. 1 (primer semestre) 15-60. México: CIDE.
- AMORIM, Neto Octavio (1994). "Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coaligação versus cooptação". *Nova Económica* 4, núm. 1 (9-34). Brazil.
- (2002a). "Presidential Policy-making strategies and Cabinet formation in Latin America's Presidential Democracies, 1946-1995". Ponencia presentada en el Seminario: El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades (mayo 6-7). México: IBERGOB-CIDE.
- (2002b). "Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil". En Morgenstern, Scott y Nacif, Benito. *Legislative Politics in Latin America*, 48-78. Cambridge: University Press.
- AZIZ, Alberto (1997). "Fin de la Presidencia hegemónica y el Congreso subalterno". *Diálogo y Debate de Cultura Política*, año I, núm. 2 [julio-septiembre] 132-148. Mexico: Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C.
- (2002). "Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización". En Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, [29-317]. México: CIDE y Taurus.
- BAENA, Paz Guillermina (2002). "PAN, poder e iglesia como actores políticos". En Reveles, Francisco (coord.). *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*, 321-400. México: UNAM y Gernika.
- BÁEZ, Carlos (2001). "Partido Revolucionario Institucional". En Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (eds). *Partidos políticos de América Latina, Centroamérica, México y República Dominicana*, Vol. 19 (382-419). Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca.
- BALINSKI, Michael y Ramírez, Victoriano (1997). "Los sistemas electorales de 1989, 1990 y 1994 para la elección de diputados en México". *Revista Estudios Sociológicos*, núm. 43 (137-185). Tomo XV. México: El Colegio de México.

- BANAMEX (1998). "México Social 1996-1998. Estadísticas seleccionadas". México: División de Estudios Económicos y Sociales.
- BEGNÉ, Alberto (1999). "¿Y después de la transición?" Revista *Nexos* 260, (agosto) 53-57: México.
- BÉJAR, Luisa A. (1998). "Democracia y representación parlamentaria en México (notas sobre un proyecto de investigación)". *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2 (abril-junio) 289-305. México: IIS/UNAM.
- BELTRÁN, Ulises (2002). "La popularidad y el poder de negociación del Presidente". Ponencia presentada en el Seminario: El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades (mayo 6-7). México: IBERGOB-CIDE.
- BERENZSTEIN, Sergio y Cavarozzi, Marcelo (1997). "Introducción". En Cavarozzi, Marcelo (coord.). *México en el desfiladero. Los años de Salinas*, 9-36. México: Flacso y Juan Pablo Editores.
- BERRUETO, Federico (1997). "Cifras de las elecciones". Revista *Examen*, núm. 94, año 9 (agosto) 27-32, México.
- BLONDEL *et al.* (1981). *El gobierno: estudios comparados*. Madrid: Alianza Universidad.
- BOUCSEIN, Wilhelm (2000). "Histórico cambio político en México. Nueva etapa democrática tras 70 años de hegemonía del PRI." Revista *Contribuciones*, núm. 3 (223-236). Buenos Aires.
- CALDERÓN, José María (1972). *Génesis del presidencialismo en México*. México: Ediciones El Caballito.
- CAMERON, Charles (2000). *Veto Bargaining. Presidents of negative power*. Cambridge: University Press.
- CAMINAL, Miquel. (1996). "La representación y el parlamento". En Caminal, Badía Miquel (coordinador). *Manual de Ciencia Política*. 373-394. Madrid: Tecnós.
- CAMP, Roderic (1995). "El gabinete de Zedillo: ¿continuidad, cambios o revolución?". Revista *Este País*, núm. 51 (junio) 46-54: México.
- CANSINO, César (1995). *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. México: Porrúa y CIDE.
- (1997). "Las relaciones gobierno-partido en América Latina. Lineamientos teóricos para el análisis comparado". En Cansino, César (coordinador). *Gobiernos y partidos en América Latina. Un estudio comparado*, 17-44. México: Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.
- (1999). *Democratización y liberalización política*. Cuadernos de divulgación de la Cultura, núm. 14, México: Instituto Federal Electoral.
- (coordinador) 1998. *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.

- CÁRDENAS Jaime F. (1991). "Los derechos de la oposición". *Política*, núm. 131 (12-15), suplemento de Diario *El Nacional*, 7 de noviembre, México.
- CAREY, John (1999). "Partidos, coaliciones y el Congreso chileno en los años noventa". *Política y Gobierno*, Vol. VI, núm. 2 (segundo semestre): 363-405. México: CIDE.
- (2000). "Party and Coalition Unity in Legislative Voting". <<http://www.artsci.wustl.edu/~polisci/papers/careye.pdf>>
- (2002a). "Algunas reflexiones sobre el voto nominal, su efecto sobre la cohesión de los partidos y la responsabilidad política". <[http://www.terra.com.co/elecciones\\_2002/centro\\_de\\_documentacion/johncarey.doc](http://www.terra.com.co/elecciones_2002/centro_de_documentacion/johncarey.doc)>
- (2002b). "Parties, coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s". En Morgenstern, Scott y Nacif, Benito. *Legislative Politics in Latin America*, 222-253. Cambridge, University Press.
- (2002c). "Getting their way, or Getting in the Way? Presidents and Party Unity in Legislative Voting". Paper for presentation at the American Political Science Association meetings, august 29-september 1, Boston, USA.
- y Shugart, Matthew (1998). *Executive decree authority*. Cambridge, University Press
- y Yannitell, Gina (2001). "Coalition brokers or Brekers? Brazilian Governors and Legislative Voting". <<http://www.artsci.wustl.edu/~polisci/carey/research/rollcalls/federalism/governorsdecember01draft.pdf>>
- CARPISO, Jorge (1979). *El presidencialismo mexicano*. 2a. ed. México: Siglo XXI.
- CARRILLO ARMENTA, Alberto (1994). "Para un equilibrio de poderes: cinco propuestas". *Revista Crónica Legislativa* 15, año III (julio-agosto). H. Cámara de Diputados, México.
- CARRILLO, Ulises y Lujambio, Alonso (1998). "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000". *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2 (abril-junio) 239-263. México: IIS/UNAM.
- CASAR, María Amparo (1996). "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México". *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1 (primer semestre) 64-92. México: CIDE.
- (1997a). "El sistema presidencial mexicano en perspectiva comparada". *Revista Diálogo y Debate de Cultura Política*. Año 1, núm. 2 (julio-septiembre) 168-184. México: Centro de Estudios para la Reforma del Estado.

- (1997b). "Las relaciones gobierno-partido en México". En Cansino, César (coord.). *Gobiernos y partidos en América Latina. Un estudio comparado*, 47-118. México: Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.
- (1999a). "Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México". *Política y Gobierno*, núm. 1, Vol. VI (primer semestre) 83-128. México: CIDE.
- (1999b). *Coaliciones parlamentarias: aprendiendo a vivir la democracia*. Documentos de Trabajo, núm. 104. México: CIDE.
- (2000). "Coaliciones y cohesión partidista en un Congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999". *Política y Gobierno*, núm. 1, Vol. VII (primer semestre) 183-202. México: CIDE.
- (2001). "El proceso de negociación presupuestal. El primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso". Documentos de Trabajo, núm. 137. México: CIDE.
- (2002a). "Executive-Legislative Relations: The case of Mexico (1946-1997)". En Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds). *Legislative Politics in Latin America*. 114-143. Cambridge University Press.
- (2002b). "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México". En Casar, María Amparo y Marván, Ignacio. *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997* (349-368). México: CIDE y Taurus.
- (2002c). "Equilibrios entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo: el caso de México". Ponencia presentada en el Seminario: El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades (mayo 6-7): México: IBERGOB-CIDE.
- y Marván, Ignacio (coords.) 2002. *Gobernar sin mayoría*. México 1867-1997. México: CIDE/Taurus.
- CASILLAS, Carlos (1998). "Gobierno dividido en México". *Revista Nexos*, núm. 250 (octubre) I-VIII: México.
- CASTAÑEDA, Jorge G. "Las perspectivas de la transición mexicana". En González, Casanova Pablo (coord.). *Segundo Informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*. (172-185). México: Centro de III/UNAM y Siglo XXI Editores.
- CASTIGLIONI, Franco (1990/1997). "Prólogo". En Pasquino, Gianfranco (coordinador). *La oposición en las democracias contemporáneas*, (7-34). Buenos Aires: Eudeba.
- CAVAROZZI, Marcelo (1991). "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina". *Revista Estudios Políticos*, núm. 74, nueva época, (octubre-diciembre) 85-111. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- (1994). "Partidos políticos y elecciones en la América Latina contemporánea". Revista *Síntesis*, núm. 22 (julio-diciembre) 89-98. Madrid: AIETI.
- (coord), 1997. *México en el desfiladero. Los años de Salinas*. México: Flacso y Juan Pablos Editor.
- CAVAROZZI, Marcelo y Berensztein (1997). "Post-Scriptum". En Cavarozzi, Marcelo (coord). *México en el desfiladero. Los años de Salinas*. 175-193. México: Flacso y Juan Pablos.
- CENTELLAS, Miguel (2000). "Polyarchy in five south American States: Assessing the Quality of Democracy in Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru and Venezuela". Prepared for delivery at the 58th Annual meeting of the Midwest Political Science Association (27-30 april). Chicago.
- CHASQUETTI, Daniel (2001). "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". En Lanzaro, Jorge (comp.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, 319-357. Buenos Aires: CLACSO/ASDI.
- CHERESKY, Isidoro (1997). Poder presidencial limitado y oposición activa como requisitos de la democracia. En *Estudios Sociales*, núm. 13, Buenos Aires: Universidad Nacional del Litoral.
- COLOMER, Joseph M. (1990). *El arte de la manipulación política. Votaciones y teoría de juegos en la política española*. Barcelona: Anagrama.
- (2001). *Instituciones Políticas*. Barcelona: Ariel.
- y Negretto, Gabriel L. (2003). "Gobernanza con poderes divididos en América Latina". *Política y Gobierno*, núm. 1, Vol. x (primer semestre) 13-61. México: CIDE.
- CÓRDOVA, Arnaldo (1992). "El PAN, partido gobernante". *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3 (julio-septiembre) 221-240. México.
- COTTA, Maurizio (1988). "Parlamentos y representación". En Pasquino, Gianfranco *et al. Manual de Ciencia Política*. 265-310. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- COX, Gary y Morgenstern, Scott (2001). "Legislaturas reactivas y Presidentes proactivos en América Latina". *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 41, núm. 163 (octubre-diciembre) 373-393. Buenos Aires: IDES.
- CRAIG, Ann y Cornelius, Wayne (1995). "Houses divided. Parties and political Reform in Mexico". En Mainwaring, Scott y Scully, Timothy. *Building Democratic Institutions. Party System in Latin America*. 249-297. Stanford University Press, Stanford, California.

- CRESPO, José Antonio (1991). "La evolución del sistema de partidos en México". *Foro Internacional*, núm. 4, Vol. xxxi (abril-junio) 599-622. México: El Colegio de México.
- (1994). "PRI: de la hegemonía revolucionaria a la dominación democrática". *Política y Gobierno*, núm. 1, Vol. I, (enero-junio) 47-77. México: CIDE.
- (1995). "El fin de la institucionalización priísta". *Revista Este País*, núm. 49 (abril) 35-37. México.
- (1996). *Institucionalización autoritaria y consolidación democrática: El caso de México*. Documentos de Trabajo, núm. 47, México: CIDE.
- (1996). *Jaque al Rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México*. México: Ediciones Joaquín Mortiz.
- (1999). *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*. México: Océano.
- (2000). "La reforma electoral pendiente". *Política y Gobierno*, núm. 2, Vol. VII (segundo semestre) 445-480. México: CIDE.
- CURZIO GUTIÉRREZ, Leonardo (1998). "La gobernabilidad en el México contemporáneo". *Afers Internacionals*, núm. 40-41 (187-215): Barcelona.
- DAHL, Robert (1976). *Análisis político moderno*. Colec. Ciencias del Hombre núm. 3, Barcelona: Fontanella.
- DE LA MADRID, Ricardo Raphael (1999). ¿"Concierto de Cámaras?". *Revista Voz y Voto* (enero) 30-32. México.
- DE LIMA, Dinorah y Gil, Cristina (1994). "Organización, estructura y funcionamiento de la H. Cámara de Diputados". En Gil Villegas, Francisco (coord.). *El Congreso mexicano*. 73-115. México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LV Legislatura.
- DESPOSATO, Scott (2003). "Correcting for bias in roll-call cohesion scores". <<http://www.u.arizona.edu/~swd/rb.pdf>>
- DILLON, Soares Gláucio Ary (1999). "Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo: los programas de estabilización en América Latina". En *Revista Estudios Políticos*, núm. 106 (octubre-diciembre) 45-63. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- DOMINGO, Pilar (1995). "Una nota sobre el presidencialismo". *Política y Gobierno*, Vol. II, núm. 1 (primer semestre) 117-132. México: CIDE.
- y Morgenstern, Scott (1997). *The success of presidentialism? Breaking Gridlock in Presidential Regimes*. Documentos de Trabajo, núm. 73, México: CIDE.
- DOWNES, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.

- DUVERGER, Maurice (1970). *Instituciones políticas y Derecho constitucional*. Barcelona: Ariel.
- DUVERGER, Maurice (1984). *Los partidos políticos*, México: FCE.
- ENELOW, James W. y Hinich, Melvin J (1990). *Advances in the spatial theory of voting*. Cambridge: University Press.
- ESCALANTE, Fernando (1994). "Orígenes y establecimiento del Congreso Mexicano". En Gil Villegas, Francisco (coord.) *El Congreso mexicano*. México 21-47. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LV Legislatura.
- ESCOBEDO, Juan Francisco (2000). *Resonancias del México autoritario*. Tesis doctoral en Ciencia Política y Sociología. Madrid: Universidad Complutense.
- ESPIÑOZA-TOLEDO, Ricardo (2003). "La oposición parlamentaria en México". XXIV Congress of the Latin American Studies Association (march) 27-29: EUA. <<http://136.142.158.105/Lasa2003/EspinozaToledoRicardo.pdf>>
- FERNÁNDEZ, Mario y Nohlen, Dieter (1991). "El presidencialismo latinoamericano. Evolución y perspectivas". En Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (editores) *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, 37-50. Caracas: Nueva Sociedad.
- FERRANDO BADÍA, Juan (1989). "En torno a una teoría de la oposición en el sistema democrático liberal y pluralista". En *Democracia frente a autocracia. Los tres grandes sistemas políticos. El democrático, el social-marxista y el autoritario*. Madrid: Tecnós.
- FIGUEIREDO, Argelina C. y Limongi, Fernando (1997): "O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?". *Novos Estudos*, núm. 47 (marzo). São Paulo: CEBRAP.
- (1998): "Reforma da Previdência e Instituições Políticas". *Novos Estudos*, núm. 51 (julho). São Paulo: CEBRAP.
- FREIDENBERG, Flavia (2000). "Posiciones programáticas de los políticos y partidos en Ecuador". Paper for "Workshop: Party Politics in Latin America", School of International Studies (march). Institute of Latin American Studies of University of London.
- GARCÍA, Fátima y Martínez Elena (2002). "La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿capacidad de influencia o influencia efectiva? *Instituciones y Desarrollo*, núm. 12-13 (diciembre) 331-373. Catalunya: IIG.
- GARRETÓN, Manuel A. (1997). "Revisando las transiciones en América Latina". *Revista Nueva Sociedad*, núm. 148 (marzo-abril) 29-29. Caracas.

- GARRIDO, Luis Javier (1994). *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*. 6a. ed. México: Siglo XXI Editores.
- (1992). "La transición a la democracia en México: los esfuerzos frustrados [1986-1992]". En Alcántara, Manuel y Martínez, Antonia (comps.). *México frente al umbral del siglo XXI*, Colec. Monografías núm. 125 [151-190]. Madrid: CIS.
- GIL VILLEGAS, Francisco (coord.). (1994). *El Congreso mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LV Legislatura.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia (1988). "Los partidos, las elecciones y la crisis". En González Casanova, Pablo y Cadena Roa, Jorge (coords.). *Primer Informe sobre la democracia: México 1988 (209-284)*. México: CIH/UNAM y Siglo XXI Editores.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (1980). *La Democracia en México*, 12a. ed. México.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (1998). "La administración de justicia y el estado de derecho en México" (90-116). En Serrano, Mónica y Bulmer-Thomas, Víctor (comps.). *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*. México: FCE.
- GOODIN, Robert E. (comp.). 2003. *Teoría del Diseño Institucional*. Colec. Ciencia Política, núm. 5. Barcelona: Gedisa.
- GUERRERO, Enrique (2000). "La actividad del Congreso: una evaluación". En Martínez, Antonia (editora). *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, 141-171. Madrid: Tecnós.
- GUZMÁN, Carlos (2003). "Estructuración ideológico-programática del sistema de partidos en Colombia". En *Política, descentralización y sistemas de partidos en Colombia, 1988-2000. Una explicación teórica y un análisis empírico*. 168-206. Tesis doctoral, Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Salamanca.
- HANNAN, Michael T., Carroll, Glenn R. y Pólos, László (2003). "A formal theory of Resource Partitioning". <[http://faculty-gsb.stanford.edu/nagymaros/partitioning\\_may6.pdf](http://faculty-gsb.stanford.edu/nagymaros/partitioning_may6.pdf)>
- HELLER, William y Weldon, Jeffrey (2001). "Legislative rules and voting stability in the Mexican Chamber of Deputies". Prepared for delivery at the 60<sup>th</sup> Annual National meeting of the Midwest Political Science Association (April 25-28): Chicago.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia y Luna Argudín, María (1998). *La nueva relación entre Legislativo y Ejecutivo. La política económica 1982-1997*. México: El

- Colegio de México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Instituto Politécnico Nacional y FCE.
- HERNÁNDEZ NORZAGARAY, Ernesto (2003). "Sistema electoral y sistema de partidos en México (1994-2000)". En *América Latina Hoy*, núm. 33 (abril) 15-38. Universidad de Salamanca.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio (1994). "Inestabilidad política y presidencialismo en México". En *Mexican Studies*, Vol. 10, núm. 1 (187-216). University of California Press.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio (1998). "Presidencialismo y élite en el cambio político de México". *Política y Gobierno*, núm. 4, Vol. v (primer semestre) 197-221. México: CIDE.
- HERNÁNDEZ, Rogelio (2002). "El país requiere de un Legislativo más activo. La baja calidad del Poder Legislativo". Entrevista a Ricardo Espinoza Toledo, vicepresidente de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, en *Revista Milenio*, 17 de marzo, México.
- HILL, Benjamín y Dworak, Fernando F. (1998). "Reelección parlamentaria: escenarios y desafíos". *Revista Voz y Voto*, núm. 66 (agosto) 18-22, México.
- HINICH, Melvin J. y Munger, M. (1997/2003). *Analytical Politics*. Cambridge University Press. [Versión en español consultada: Hinich, Melvin J. y Munger, M. *Teoría analítica de la política*, Colec. Ciencia Política núm. 6. Barcelona: Gedisa].
- HURTADO, Javier (1998). "Los gobiernos divididos y las elecciones de 1998 en México". *Revista Este País* 85 (abril) 46-54. México.
- JIMÉNEZ, Margarita (2004). "Partido Acción Nacional". En Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (eds). *Partidos políticos de América Latina, Centroamérica, México y República Dominicana*, Vol. 19 (419-447). Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca.
- JIMÉNEZ, Margarita (2003). "Crisis de identidad y nuevos roles institucionales de los partidos políticos en México". *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, núm. 74 (abril) 3-21. Ámsterdam: CEDLA.
- JONES, Mark (1997). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- (2002a). "Una evaluación de la democracia presidencialista argentina: 1983-1995". En Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (comps.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*, 213-253. Buenos Aires: Paidós.
- JONES, Mark (2002b). "Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress". En Morgenstern, Scott y Nacif, Benito. *Legislative Politics in Latin America*, 147-184. Cambridge: University Press.

- KIRCHEIMER, Otto (1957). "The waning of opposition in parliamentary regimes". En *Social Research*, Vol. 24, London.
- KOLINSKY, E. (comp.). 1987. *Opposition in Western Europe*, Londres: Cromm Helm.
- KREHBIEL, Keith (1998). *Pivotal Politics: A theory of U.S. Law Making*. Chicago: Chicago University Press.
- KRSTICEVIC, Viviana (1992). "Presidencialismo en América Latina". En Nino, Carlos Santiago et al. *El Presidencialismo puesto a prueba*, 127-155. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- LANGSTON, Joy (1995) "Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las causas de las facciones políticas intra-régimen en México". *Política y Gobierno*, núm. 2, Vol. II (segundo semestre) 243-277. México: CIDE.
- LANZARO, Jorge (2001). "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina." En Lanzaro, Jorge (comp.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, 15-49. Buenos Aires: CLACSO.
- LASAGNA, Marcelo y Cardenal, Ana Sofía (1997). "Desarrollo y reforma política en América Latina: la agenda pendiente". <<http://www.iigov.org/pnud/revista/rev1/arti0301.htm>>
- LERNER, Bertha y Ralsky, Susana (1976). *El poder de los presidentes. Alcances y perspectivas (1910-1973)*. México: Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C.
- LIJPHART, Arend (1997). "Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas". En Linz, J. y Valenzuela, Arturo (comps.). *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza Universidad.
- (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.
- LINZ, Juan (1990). "Transiciones a la democracia". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 51 (julio-septiembre) 7-35. Madrid: CIS.
- (1996). Los peligros del presidencialismo. En Diamond, Larry y Plattner, Marc F. *El resurgimiento global de la democracia*, 103-119. México: IIS/UNAM.
- (1997). "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?" En Linz, J. y Valenzuela, Arturo (comps.). *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, 25-143. Madrid: Alianza Universidad.
- LLAMAZARES, Iván y Sandell, Rickard (2001). "Partidos políticos y dimensiones ideológicas en Argentina, Chile, México y Uruguay. Esbozo de un análisis espacial". En *Revista Polis* 00, núm. extraordinario. 43-69. México: UAM-I.

- LLEIXÀ, Joaquim. "El gobierno" (1996). En Caminal Badia, Miquel. *Manual de Ciencia Política*, 395-411. Madrid: Tecnos.
- LOAEZA, Soledad (1974): "El Partido Acción Nacional: La oposición leal en México", en *Foro Internacional*, núm. 3 (103-125). México: El Colegio de México.
- (1987). "El Partido Acción Nacional: de la oposición leal a la impaciencia electoral". En Loaeza, Soledad y Segovia, Rafael (comps.). *La vida política mexicana en la crisis*. 77-105. México: CEl/El Colegio de México.
- (1994). "México. Los orígenes de la transición." En Semo, Ilán et al., *La transición interrumpida. México 1968-1988*, 2a. ed. México: UI/Nueva Imagen.
- (1996). *Oposición y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 11, México: Instituto Federal Electoral.
- (1999). *El Partido Acción Nacional, la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México: FCE.
- (2000a). *Incertidumbre y riesgo en transiciones prolongadas. La experiencia mexicana y el Partido Acción Nacional*. Documentos de Trabajo, núm. 3. México: Flacso.
- (2000b). "El tripartidismo mexicano. ¿Un arreglo inestable?". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 107, nueva época (enero-marzo) 251-268. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando (1988). *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (1991). *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- LOVELAND, Matthew T. (2001). "Religious switching: preference development, maintenance and change". Working Paper and Technical Report Series, núm. 6, University of Notre Dame. <<http://www.nd.edu/~soc2/workpap/2001/ml1.pdf>>
- LOZA, Nicolás (2001). "Legitimidad democrática y gobierno dividido: las actitudes políticas de los legisladores locales en México". *Revista Polis*, núm. 00 extraordinario. 89-116. México: UAM-I.
- LUJAMBIO, Alonso (1993). "Presidentes y Congresos: Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano". *Foro Internacional*, núm. 3, Vol. xxxiii [julio-septiembre] 517-560. México: El Colegio de México.
- (1995). "De la hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México". *Política y Gobierno*, núm. 1, Vol. II [primer semestre] 43-71. México: CIDE.

- (1996). *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, serie E: Varios, núm. 67, México: IJ-UNAM.
- (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- (2001). "Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México". En Lanzaro, Jorge y Mayorga, René Antonio. *Tipos de presidencialismo y coaliciones legislativas en América Latina*, 251-282. Buenos Aires: CLACSO.
- (2002). "Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997". En Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords.). *Gobernar sin mayoría. México 1967-1997* (319-368). México: CIDE y Taurus.
- (editor). 1997a. *Poder Legislativo: gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAM, IFE.
- y Marván, Ignacio (1997b). "La formación de un sistema electoral 'netamente mexicano'. La reforma de los 'diputados de partido', 1962-1963". *Diálogo y Debate de Cultura Política*, año 1, núm. 1, (abril-junio) 41-75. México: Centro de Estudios para la Reforma de Estado, A.C.
- y Martínez, Jaime (2002). "Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clarificación conceptual". Ponencia presentada en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (febrero 13). México: IJ/UNAM y Colegio de Ingenieros Civiles.
- y Morales, Rodrigo (1995). "El Partido que hace falta". *Voz y Voto*, núm. 29 (julio 11-13). México.
- MAINWARING, Scott (1995). "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la combinación difícil". *Revista Sociología y Política*, núm. 7, Nueva Época, año III: 115-144. México: Universidad Iberoamericana.
- (1997/2002). "Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil". En Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (comps.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*, 65-120. Buenos Aires: Paidós.
- (1999). "Multipartidismo, federalismo robusto y presidencialismo en Brasil". *Revista Araucaria*, núm. 2, Año 1 (segundo semestre) 58-120. Sevilla: Triana Editoriales y Universidad de Sevilla.
- y Scully Timothy R. (1997). "La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina", *Revista América Latina Hoy*, núm. 16 (agosto) 91-108: Universidad de Salamanca.
- y Shugart, M. (1993). "Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia (una revisión crítica)." *Revista Foro Internacional*, núm. 4, Vol. xxxii (653-684). México: El Colegio de México.

- y Shugart, Matthew (1996). "El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica". En *La Reforma del Estado. Estudios Comparados*. 125-176. México: UNAM y Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.
- y Shugart, Matthew (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. [Edición en español consultada: Mainwaring, Scott y Shugart, Mathew (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós].
- y Shugart, Matthew (1997/2002). "Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina". En Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (comps.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*, 255-294. Buenos Aires: Paidós.
- y Shugart, Matthew (1998). "Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina". *POST-Data*, núms. 3-4 [agosto] 133-181. Buenos Aires.
- MALLO, Susana (2000). "El orden de lo diverso: las nuevas relaciones del gobierno y la oposición en Argentina y Uruguay". Ponencia presentada en el Congreso de LASA: Miami.
- MARTÍNEZ, Antonia (1997). "Diputados, clivajes y polarización en México". *Revista Perfiles Latinoamericanos* 11, año 6 (diciembre). México: Flacso.
- y Merino, Mauricio (1994). "México. En busca de la democracia". En *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74 (octubre-diciembre) 405-430. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- MASSARI, Oreste (1990/1997). "Naturaleza y rol de las oposiciones político-parlamentarias". En Pasquino, Gianfranco. *La oposición en las democracias contemporáneas*. 69-137. Buenos Aires: Eudeba.
- MAURER, Lynn M. (2000). "Eficacia y lealtad en el Congreso de los Diputados". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 10 (enero-marzo) 77-99. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- MAYER-SERRA, Carlos Elizondo (1995). "El Estado mexicano después de su reforma". *Política y Gobierno*, núm. 1, Vol. II (primer semestre) 95-113. México: CIDE.
- MC GREGOR, Javier (1997). "Partidos, Congreso y elección en México, 1920-1930". En Piccato, Pablo (coord.). *Enciclopedia Parlamentaria de México: El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, Vol. 1. Historia Sumaria del Poder Legislativo, Tomo 3 (147-184), México: Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVI Legislatura.
- MCPHERSON, J. Millar (1983). "An ecology of affiliation". En *American Sociological Review*, Vol. 48 [519-532].

- MÉAGLIA, Piero (1996) "Presidencialismo, parlamentarismo, semipresidencialismo". Revista *Este País*. núm. 62 (mayo 2-13). México.
- MEJÍA-ACOSTA, Andrés (2000). "Weak Coalitions and Policy Making in the Ecuadorian Congress (1979-1996)". Paper prepared for Meeting of the Latin American Studies Association (16-17 March): Miami.
- (2003). "Through the eye of a needle: veto players, informal institutions and economic reform in Ecuador". Paper prepared for the Informal Institutions and Politics in Latin America. Clientelistic networks. Entrenched patterns of corruption. Elite power-sharing arrangements. (24-25 April). Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- MERINO, Mauricio (1994). "¿El conflicto como condición de la democracia?: límites y expectativas de la transición democrática en México". *Política y Gobierno*, núm. 1, Vol. I (enero-junio) 127-138. México: CIDE.
- MEYENBERG, Yolanda (1996). "Modelos de política, percepciones políticas, gestión gubernamental". En Beltrán, Ulises *et al.* *Los mexicanos de los noventa*. 57-75. México: Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM.
- (1998). "Representación y la construcción de un gobierno representativo: disquisiciones sobre el caso de México". *Revista Mexicana de Sociología* 2 núm. 98 (abril-junio) 219-238. México: IIS/UNAM.
- (2000). "La Cámara de Diputados y la oposición en México". En Pérez, Germán y Martínez, Antonia. *La Cámara de Diputados en México*. 119-140. México: Flacso-México, Miguel Ángel Porrúa y LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.
- MEYER, Lorenzo (1981). "El Estado mexicano contemporáneo". *Lecturas de política mexicana*, Centro de Estudios Internacionales, 1a. reimpresión (5-36). México: El Colegio de México.
- (1991). "La prolongada transición mexicana: ¿del autoritarismo hacia dónde?" *Revista de Estudios Políticos* 74 (octubre-diciembre) 363-387. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (1992). "Las presidencias fuertes. El caso de la mexicana". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 13 (septiembre-diciembre) 56-71. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (1993a). "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo". *Revista Mexicana de Sociología* 2 (abril-junio) 57-81. México: IIS/UNAM.
- (1993b). "La revolución mexicana y sus elecciones presidenciales, 1911-1940". En González Casanova, Pablo (coord.). *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, 69-99. México: IIS/UNAM.
- (1998). "1998. ¿Reforma del Estado o cambio de régimen? En *Enfoque*, núm. 207, Suplemento del Diario *La Reforma*, 4 de enero, México.

- y Reyna, José Luis (1989). "México. El sistema y sus partidos: entre el autoritarismo y la democracia". En Meyer, Lorenzo y Reyna, José Luis. *Los sistemas políticos en América Latina*, 305-328. México: Siglo XXI Editores y Universidad de las Naciones Unidas.
- MIDDLEBROOK, Kervin (1994). "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México". En O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Phillippe (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Tomo 2, 1a. reimpresión. 187-223. Buenos Aires: Paidós.
- MISSIROLI, Antonio (1997). "Los 'gobiernos' de oposición: Gran Bretaña y República Federal Alemana". En Pasquino, Gianfranco. *La oposición en las democracias contemporáneas*, 141-197. Buenos Aires: Eudeba.
- MIZRAHI, Yemile (1997). *The cost of electoral success: the Partido Accion Nacional in Mexico*. Documentos de Trabajo, núm. 68. México: CIDE.
- (2003). *From Martyrdom to Power. The Partido Accion Nacional in Mexico*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan (1993). *El tiempo de la legitimidad*, 2a. ed. México: Cal y Arena.
- (1998). "Renegociación de las reglas del juego: el Estado y los partidos políticos". En Serrano, Mónica y Bulmer-Thomas, Víctor (comps.). *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, 44-63. México: FCE.
- MONTERO, José Ramón (1985). "Sobre las preferencias electorales en España: fragmentación y polarización (1977-1993)". En Del Castillo, Pilar (ed.). *Comportamiento político y electoral*, 51-124. Madrid: CIS.
- MORGENSTERN, Scott (2003). "Explicando la Unidad de los parlamentarios en el Cono Sur", en Alcántara, Manuel y Martínez Barahona, Elena (eds.). *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. 357-389. México: Universidad Iberoamericana.
- y Domingo, Pilar (2000). "The success presidentialism? Breaking Gridlock in Presidential Regimes". En Valadés, Diego y Serna, José María (eds.). *El gobierno en América Latina: ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?* México: UNAM.
- y Nacif, Benito (2002). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: University Press.
- MORLINO, Leonardo (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (1986). "Consolidación democrática, definición, modelos, hipótesis". En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 35 (julio-septiembre 7-61). Madrid: CIS.

- MURILLO, Victoria (2001). "El fin de la dictadura perfecta". *Escenarios alternativos* núm. 11 (otoño) 69-74. Buenos Aires.
- MUSTAPIC, Ana María (1997). "El papel del Congreso en América Latina". En *Contribuciones* núm. 4 (octubre-diciembre) 59-76. Buenos Aires: CIEDLA y Fundación Konrad Adenauer.
- (2000k). "Oficialistas y Diputados": Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina". *Desarrollo Económico*, Vol. 39, núm. 156 (enero-marzo) 571-595. Buenos Aires.
- y Goretti, Matteo (1992). "Gobierno y oposición en el Congreso: La práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989)". En *Desarrollo Económico*, Vol. 32, núm. 126 (julio-septiembre) 251-269. Buenos Aires.
- NACIF, Benito (1995). *Legislative parties in the Mexican Chamber of Deputies*. Documentos de trabajo núm. 93, México: CIDE.
- (1997a). "La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México". Documentos de Trabajo núm. 63, México: CIDE.
- (1997b). "La no reelección legislativa". *Revista Diálogo y Debate de Cultura Política*. Año I, núm. 2 (julio-septiembre) 149-168. México: Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C.
- (1999). "La sucesión presidencial. El nuevo equilibrio de poderes". *Nexos* núm. 256 (abril): México.
- (2000). "The logic of policy change and deadlock under government without majority in Mexico". Ponencia para el Encuentro de American Political Science Association (agosto-septiembre). México: CIDE.
- (2001). "Policy Making Under Divided Government in Mexico; the Pivotal Politics Model". Kellogg: Intitute for International Studies: University of Notre Dame.
- (2002a). "Understanding party discipline in the Mexican Chamber of Diputies. The centralized party model". In Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.). *Legislative Politics in Latin America*, 254-284. Cambridge: University Press.
- (2002b). "Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México: el modelo de partido centralizado". *Foro Internacional* núm. 1, Vol. XLII (enero-marzo) 5-38. México: El Colegio de México.
- (2002c). "El impacto del PNR en la lucha por la Presidencia y la supervivencia política de los legisladores, 1928-1934". En Casar, María

- Amparo y Marván, Ignacio (coords.). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997* (235-264). México: Taurus-CIDE.
- (2002d). "El Congreso propone y el presidente dispone: las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México". Ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (julio 9-11). Salamanca: Universidad de Salamanca.
- (2003). "Policy making under divided government in Mexico". Working Paper, núm. 305 (marzo). México: CIDE.
- NAVA, María del Carmen, Weldon, Jeffrey y Yáñez, Jorge (1997). "Veto al Presidente. Interpretación jurídica y evidencia histórica". Suplemento *Enfoque*, núm. 204 del Diario *Reforma*, México.
- NEGRETTO, Gabriel L. (2002a). "Distribución de Poderes y gobierno dividido en América Latina". Ponencia presentada en el Seminario: El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades (mayo 6-7): México: IBERGOB-CIDE.
- (2002b). "¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina". *Desarrollo Económico*, Vol. 42, núm. 167 (octubre-diciembre) 377-404. Buenos Aires.
- NICANDRO, César (2000). "Vicente Fox. Las nuevas formas de hacer política y la gobernabilidad en el México finisecular". *DHIAL/IIG*, núm. 12 <[http://www.iigov.org/dhial/?p=12\\_07](http://www.iigov.org/dhial/?p=12_07)>
- NICHOLSON, Stephen, Segura, Gary y Woods, Nathan (2002). "Presidential approval and the mixed blessing of divided government". *The Journal of Politics*, Vol. 64, núm. 3 (agosto), 704-720.
- NOGUEIRA, Humberto (1987). "El presidencialismo en la práctica política". *Revista Síntesis*, núm. 3 (septiembre-diciembre) 11-24. Madrid: AIETI.
- NOHLEN, Dieter (1991). "Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos". En Nohlen, Dieter y Fernández, Mario. *Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina*, 15-25. Caracas: Nueva Sociedad.
- (1991). "Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina." *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, Nueva época, (octubre-diciembre) 43-54. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- y Fernández, Mario (1998). "El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas". En Nohlen, Dieter y Fernández, Mario. *El Presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. 110-124. Caracas: Nueva Sociedad.
- NOLTE, Detlef (2002). "La reforma del presidencialismo y el fortalecimiento de los parlamentos". En Ulrich, Laute y Morales Jairo (comps.). *Democracia y estado de derecho*, 117-123. Bogotá: Consejo Episcopal Latinoamericano.

- NOVARO, Marcos. "El presidencialismo argentino de la reelección a la alternancia" <[http://www.geocities.com/Nuevas\\_formas\\_politicas/Novaro\\_presidencialismo\\_argentino.htm](http://www.geocities.com/Nuevas_formas_politicas/Novaro_presidencialismo_argentino.htm)>
- O'DONNELL, Guillermo (1992). "¿Democracia delegativa?". Cuadernos del CLAEH núm. 61, año 17 (5-20). Montevideo.
- y Schmitter, Phillippe (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.
- OLTRA, Joaquín (1996). *América para los no americanos. Introducción al estudio de las instituciones políticas de los Estados Unidos* Barcelona: EUB.
- ORLANDI, Hipólito y Oliveiri, Alicia (1998). "Las instituciones políticas de gobierno". En Orlandi, Hipólito. *Las instituciones políticas de gobierno*, Vol. 1 (15-26), Buenos Aires: Eudeba.
- OZBUDUN, E. (1970). "Party cohesión in Western democracies: a causal analysis". Beverly Hills, C.A.
- PACHANO, Simón. "Presidencialismo y parlamentarismo" (1998). *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, año LX (julio-septiembre) 21-42. México: IIS/UNAM.
- PALMER VALERO, Ramón (1997). "Estructura institucional del Estado". En Del Águila, Rafael. *Manual de Ciencia Política*, 177-204. Madrid: Trotta.
- PANTOJA MORÁN, David (1997). "Gobierno dividido en México: el riesgo de la ineficiencia". *Revista Este País* 75 (junio) 2-10. México.
- (1998). "La nueva composición del Congreso de la Unión y los cambios en su comportamiento. Un seguimiento de prensa". *Revista Este País* núm. 82 (enero). México.
- PAOLI BOLIO, Francisco José (1993). "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982". En González Casanova, Pablo (coord.). *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, 129-161. México. IIS/UNAM.
- (coord.): (2000). *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*. México: Cámara de Diputados, LVII Legislatura.
- PASQUINO, Gianfranco (1990/1997a). "Oposición, gobierno sombra, alternativa. Por qué y cómo estudiar a la oposición". En Pasquino, Gianfranco. *La oposición en las democracias contemporáneas*, 41-68. Buenos Aires: Eudeba.
- (1990/1997b). "Para la oposición que se vuelve gobierno". En Pasquino, Gianfranco. *La oposición en las democracias contemporáneas*, 199-219. Buenos Aires: Eudeba.
- (1997/2000). *La Democracia exigente*. Madrid: Alianza Editorial.

- PAYNE, Mark J., Zovatto, Daniel, Carrillo Fernando y Allamand, Andrés (2002). *Democracies in Development. Politics and reform in Latin America*. Washington, D.C.: The Johns Hopkins University Press.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana (2000). "Una valoración de la Cámara de Diputados. Organización interna, funcionamiento y principales funciones". En Pérez, Germán y Martínez, Antonia, *La Cámara de Diputados en México*. 13-32. México: Flacso, Porrúa-Editor, LVII Legislatura, Cámara de diputados.
- PESCHARD, Jacqueline (1994). "México 1994: un nuevo marco electoral para la elección presidencial". *Revista Perfiles Latinoamericanos*, año 3, núm. 5 (diciembre), 105-129. México: Flacso.
- (1999). "Hasta dónde ha llegado la reforma electoral". *Revista Etcétera* núm. 340, México.
- PETERS, Guy B. (2003). "El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional", en *Ciencia Política*, Barcelona: Gedisa.
- POWELL, Bingham Jr. (1989). "Constitutional Design and citizen electoral control". *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 1: 107-130.
- PRUD'HOMME, Jean François (1996). "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)". *Revista Política y Gobierno*, núm. 2, Vol. III (primer semestre), 93-126. México: CIDE.
- (1998). "Democracia y sistema de partidos". En *Revista Mexicana de ciencias Políticas y Sociales*, núm. 172, año XLIII (abril-junio), 177-184. México: FCPS/UNAM.
- PRZEWORSKI, Adam (1996). *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: University Press.
- , Álvarez, Michael, Cheibur, José Antonio y Limongi, Fernando (1996). "¿Qué hace durables a las democracias?". *Revista Crónica Legislativa*, núm. 8, año V, nueva época (abril-mayo), 199-218. México: Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados.
- RAMÍREZ, Manuel (2000). "Oposición política." *Gran Enciclopedia RIALP(GER)* <<http://www.canalsocial.com/enciclopedia/politica/oposicionpolitica.htm>>
- RAMOS, Claudia (2000). "Agenda Legislativa 2000. Las divergencias del futuro Congreso". *Suplemento Enfoque*, núm. 322, del *Diario Reforma*, (abril 2), México.
- RAMOS, Marisa (2002). "Estructuración ideológica de los partidos y grupos políticos en Venezuela". En Ramos, Marisa. *Venezuela: Rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001)*, 195-215. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca.

- RAMOS ORANDAY, Rogelio (1993). "Oposición y abstencionismo en las elecciones presidenciales". En González Casanova, Pablo (coord.). *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*. 3a. ed. México: IIS/UNAM y Siglo XXI.
- RENDÓN CORONA, Armando (1994). "El poder del Ejecutivo en las constituciones mexicanas". *Revista Iztapalapa* 34, año 14 (julio-diciembre), 45-64. México: UAM-I.
- RENIU VILAMALA, Josep Ma. (2004). *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Versión modificada de Tesis Doctoral. Universidad de Barcelona  
<[http://www.tdx.cesca.es/TESIS\\_UB/AVAILABLE/TDX-1218101-140154/Volum\\_editorial.pdf](http://www.tdx.cesca.es/TESIS_UB/AVAILABLE/TDX-1218101-140154/Volum_editorial.pdf)>
- REVELLES, Francisco (1994). "El desarrollo organizativo del Partido Acción Nacional". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* núm. 156 (abril-junio) 43-59. México: IJ/UNAM.
- (coord.). 2002. *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*. México: UNAM y Gernika.
- REYNA, José Luis (1979). *Control político, estabilidad y desarrollo en México*. Cuadernos del CES, núm. 3, México.
- (1993). "Las elecciones en el México institucionalizado, 1946-1976". En González Casanova, Pablo. *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*. 3a. ed. 101-118. México: IIS/UNAM y Siglo XXI.
- REYNOSO, Víctor Manuel (1999). "México: gobernabilidad y normalidad electoral (1988-1998)". En *Secuencia*, núm. 44 (mayo-agosto) 97-135. México: Instituto José María Luis Mora.
- RHODES, R.A.W. (1997). "El Institucionalismo". En Marsh, David y Stoker, Ferry (eds.) (1997). *Teoría y métodos de la ciencia política*. 53-67. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- RIKER, William (1967). *The theory of political coalitions*. Yale University Press.
- RIVAS LÓPEZ, David (2003). "La estabilidad de las coaliciones gubernamentales en el ámbito local: los municipios catalanes entre 1999 y 2003". <<http://www.ub.es/grepa/Rivas.pdf>>
- ROBLES EGEA, Antonio (2000). "El estudio de las coaliciones políticas". En Matas, Jordi (editor). *Coaliciones políticas y gobernabilidad*. 12-57. Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials.
- RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio (1982). *La reforma política y los partidos en México*. 5a. ed. México: Siglo XXI Editores.
- ROMERO, Jorge Javier (1998). "El régimen cuestionado". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 172, año XLIII, (abril-junio) 157-170. México: FCP y S/UNAM.

- ROSAS, Guillermo (2002). "Partisan Dimensions in Latin American Legislatures: and empirical analysis of elite". Ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (julio 9-11). Salamanca: Universidad de Salamanca.
- ROSELL, Mauricio (2000). *Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*. México: LVII Legislatura de la Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa.
- (1998). "Vigorizar al legislativo". *Revista Voz y Voto* núm. 66 (agosto): 11-17: México.
- RUIZ RODRÍGUEZ, Leticia y Montero García, Mercedes (2003). "Coherencia partidista en las elites parlamentarias latinoamericanas". En *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 8 (abril) 71-102. Madrid: AECPA.
- RUSO, Juan (1995). "Consolidación democrática y oposición en la Argentina. Una perspectiva comparada". *Revista Ágora*, núm. 3 (invierno) 115-140: Buenos Aires.
- SAIEGH, Sebastian (2002). "Coalition formation, cross-votting and Legislative success: a model of presidential policymaking with application to Argentina". Paper prepared for Annual meeting of the American Political Science Association, Boston.
- SALAZAR, Luis "¿Transición a la democracia?" (1998). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XLIII, núm. 172 (abril-junio) 171-176. México: FCP y S/UNAM.
- SAMUELS, David (2002). "Presidentialized Parties. The separation of powers and party organization and behavior". *Comparative Political Studies*, núm. 4, vol. 35 (may) 464-483. USA.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis (1960). "Gobierno y responsabilidad", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 113-4 (septiembre-diciembre), Madrid.
- (1980). *Curso de Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- SANI, Giacomo y Montero, José Ramón (1986). "El espectro político: izquierda, derecha y centro". En Linz, Juan y Montero, José Ramón (eds.). *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*. 155-200. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- y Sartori, Giovanni (1976/1999). "Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales". En Sartori, Giovanni (1980/1999). *Partidos y sistemas de partidos*, 413-450. Madrid: Alianza Editorial.
- y Shabad, Goldie (1986). "¿Adversarios o competidores?: La polarización del electorado". En Linz, Juan y Montero José Ramón. *Crisis y*

- cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta* 587-624. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- SARTORI, Giovanni (1976/1999). "Partidos y sistemas de partidos", 1a. ed. en *Ensayo*. Madrid: Alianza Editorial.
- (1992). "Parlamento". *Elementos de teoría política*. 177-204. Madrid: Alianza Editorial.
- (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: FCE.
- (1996). "¿Hay una crisis de representación?". *Revista Este País* 65 (agosto 2-8). México.
- SCHEDLER, Andreas (1999). *The Path-Dependent Logic of delegation. The origins of non-partisan election management in Mexico*. Documentos de Trabajo. México: Flacso.
- SCHIAVÓN, Jorge A. (2002). *Bicameralismo en América Latina: ¿Hace alguna diferencia?* Ponencia presentada en el Seminario: El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades (mayo 6-7), México: IBERGOB-CIDE.
- SEMO, Illán (1994). "Democracia de élites versus democracia societal: los paradigmas de la pre-transición mexicana". En Semo, Illán, et al. *La transición interrumpida. México 1968-1988* (191-228). 2a. ed. México: UI/ Nueva Imagen.
- SERRAFERO, Mario (1991). "Presidencialismo y Reforma Política en América Latina". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 8 (195-235). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (1998). "Estructura de poderes y renovación de mandatos legislativos". *Estudios de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires*, núm. 26 (105-127). Buenos Aires: Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología..
- (1998). "Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto". *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2 (abril-junio) 165-186. México: IIS/UNAM.
- SERRANO, Mónica (1998). "El legado del cambio gradual: reglas e instituciones bajo Salinas" (13-43). En Serrano, Mónica y Bulmer-Thomas Víctor. *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*. México: FCE.
- y Bulmer-Thomas Víctor (comps.). 1998. *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*. México: FCE.
- SHIPAN, Charles R. (2001). "Does divided government increase the size of the Legislative Agenda?" EUA: Departamento de Ciencia Política, University of Iowa.

- SHUGART, Matthew Soberg (1995). "The electoral cycle and institutional sources of divided presidential government". *American Political Science Review*, núm. 2, vol. 89 (junio) 327-343. EUA.
- y Carey, John M. (1992). *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Nueva York: Cambridge, University, Press.
- (1995). "The electoral cycle and institutional sources of divided presidential government". En *American Political Science Review*, núm. 2, vol. 89. EUA.
- y Mainwaring, Scott (1997/2002). "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate". En Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. 19-64. Buenos Aires: Paidós.
- SIAVELIS, Peter (2001). "Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet". En Lanzaro, Jorge (comp.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, 203-249. Buenos Aires: CLACSO/ASDI.
- (2002). "Exaggerated Presidentialism and moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile". En Morgenstern, Scott y Nacif, Benito. *Legislative Politics in Latin America*. 79-113. Cambridge: University Press.
- SILVA-HERZOG MARQUEZ, Jesús (1998). "El futuro del sistema de partidos". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XLIII, núm. 172 (abril-junio), 185-189. México: FCP y S/UNAM.
- SIRVENT, Carlos (1994) "El proceso legislativo en la Cámara de Diputados". En Gil Villegas, Francisco (coord.). *El Congreso Mexicano*. 51-71. México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LV Legislatura.
- SOLÓRZANO, Carmen (2002). "Neoliberalismo y Hacienda Pública en la ideología del PAN 1988-2001". En Reveles, Francisco (coord.). *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*. 259-291. México: UNAM y Gernika.
- STEPAN, Alfred y Skach, Cindy (1997). "Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada". En Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (comps.). *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, 185-209. Madrid: Alianza Universidad.
- "Sobre las tareas de una oposición democrática" (1996). En: Diamond, Larry y Plattner, Marc F. *El resurgimiento global de la democracia*. 59-66. México: IIS-UNAM.

- STOKES, Susan (1998). "¿Son los partidos políticos el problema de la democracia en América Latina?". *Política y Gobierno*, núm. 1, vol. v (primer semestre) 13-46. México: CIDE.
- (2002): "Partidos políticos y democracia". En *Zona Abierta* núm. 100/101 (99-136). Madrid: Fundación Iglesias.
- SULBRANDT, José (1994). "Presidencia y gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autocrática a la democrática". *Reforma y Democracia* núm. 2 [julio 8-66]. Caracas: CLAD/PNUD.
- SWAAM DE, Mony y Molinar Juan (2002). "Movimientos graduales y pendulares: transición democrática y dispersión del poder en México". Ponencia presentada en el Seminario: El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades [mayo 6-7]: México: IBERGOB-CIDE.
- TAYLOR-ROBINSON, Michelle M. (1999). "Who gets legislation passed in a marginal Legislature and is the label *marginal Legislature* still appropriate?" *Comparative Political Studies* núm. 5 Vol. 32 (august) 589-625, London.
- THIBAUT, Bernhard (1998). "El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada". En Nohlen, Dieter y Fernández, Mario. *El Presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, 127-150. Caracas: Nueva Sociedad.
- TREJO, Pablo (1989). "La legislación electoral, espejo del sistema político. El Código Electoral Mexicano, 1901-1933". En Suplemento *Política*, núm. 16, del Diario *El Nacional* [24 de agosto] 6-7. México.
- TSEBELIS, George (1995). "Decision parking in Political systems: veto players in Presidentialism, parlamentarism, multicameralism and multi-partyism". *British Journal of Political Science*, núm. 3, 289-325. Vol. 25. London.
- UGALDE, Luis Carlos (1997). "La aprobación del presupuesto. El poder de la bolsa, 1970-1997". En Suplemento *Enfoque*, núm. 190, Diario *Reforma* [31 de agosto], México.
- (2000). "La supervisión legislativa de las finanzas públicas en México: de la aprobación del presupuesto a la revisión del gasto público". En Pérez, Germán y Martínez, Antonia (comps.). *La Cámara de Diputados en México* [141-178]. México: Flacso-México, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa.
- (2002). "La disciplina partidista en México". Ponencia presentada en el Seminario: El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades [mayo 6-7]: México: IBERGOB-CIDE.

- VALENZUELA, Arturo (1996). "América Latina: el Presidencialismo en crisis". *Revista Pensamiento Constitucional*, año III, núm. 3 (15-28). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- "Presidencialismo y parlamentarismo".  
 <<http://www.eluniversal.com.mx/net2/home.html>>
- VALVERDE, Karla (2002). "El Partido Acción Nacional y la política social. Análisis comparativo de las plataformas electorales federales 1994-2000". En Reveles, Francisco (coord.). *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*. 293-317. México: UNAM y Gernika.
- VERGOTTINI, Giuseppe (1979). "La forma de gobierno de oposición garantizada". *Revista Estudios Políticos*, núm. 9 (mayo-junio) 5-41. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- VILLA, Manuel (1987). *La institución presidencial. El poder de las Instituciones y los espacios de la Democracia*. México: UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- (1996). *Los años furiosos: 1994-1995. La reforma del Estado y el futuro de México*. México: Miguel Ángel Porrúa/FLACSO, México.
- VIVERO, Igor (2001). "Partido de la Revolución Democrática". En Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (eds.). *Partidos políticos de América Latina, Centroamérica, México y República Dominicana*, núm. 19 (447-473). Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca.
- VIVERO, Igor (2004). "Estructuración ideológica y programática del PRD". En *La izquierda mexicana en el contexto del cambio democrático. Evolución organizativa, ideológica y electoral del Partido de la Revolución Democrática*, 141-197. Tesis doctoral, Salamanca: Universidad de Salamanca.
- WELDON, Jeffrey (1997a). "El crecimiento de los poderes meta de la Constitución de Cárdenas y Ávila Camacho. Su desempeño legislativo, 1934-1946". *Diálogo y debate de cultura política*, año 1, núm. 1 (abril-junio) 11-28. México: Centro de Estudios para la Reforma de Estado, A.C.
- (1997b). "El Presidente como legislador, 1917-1934". En Piccato, Pablo (coord.). *Enciclopedia Parlamentaria de México: El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, Vol. 1. Historia Sumaria del Poder Legislativo, Tomo 3 (117-145). México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura.
- WELDON, Jeffrey (2002a). "Las fuentes políticas del presidencialismo en México". En Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*, 175-211. Buenos Aires: Paidós.
- (2002b). "Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México, 1917-1937". En Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords.). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997* (265-292). México: Taurus-CIDE.

- WHITEHEAD, Laurence (1996). "Una transición difícil de alcanzar. La lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México". *Política y gobierno*, Vol. III, núm. 1 [primer semestre] 31-59. México: CIDE.
- ZAID, Gabriel (1994). "Los 20 compromisos por la democracia", Suplemento *Enfoque*, núm. 54 del Diario *Reforma* (18 de diciembre), México.
- ZAMITIZ GAMBOA, Héctor (1998). "Entre la confusión y la redefinición: el PRI y el cambio político en México: 1994-1997". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XLIII, núm. 172 (abril-junio) 223-270. México: FCP y S/UNAM.
- ZUCKERMANN, Leo (2002). "Para qué sirve la popularidad presidencial en México". Ponencia presentada en el Seminario: El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades (mayo 6-7): México: IBERGOB-CIDE.

### Bases de Datos

- Dip-Mex (1997-2003). Diputados en México. Votación de los legisladores en la Cámara de Diputados de los Proyectos de Ley aprobados en el Pleno (elaboración de la autora), Salamanca.
- PELA (1994-2004). Proyecto Élités Parlamentarias en América Latina, México, Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamanca.

### DOCUMENTOS OFICIALES

- Acuerdo Parlamentario relativo a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados*, 1997.
- Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados*, 1997.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, 1996
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG)*, 1999.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.

### Páginas web de la Cámara de Diputados y otras

<<http://gaceta.cddhcu.gob.mx>>

<<http://gaceta.cddhcu.gob.mx>>  
<<http://www.camaradediputados.gob.mx>>  
<<http://www.cddhcu.gob.mx/servicios/bancoleg/datosyci.pdf>>  
<<http://www.cddhcu.gob.mx>>  
<<http://www.diputados.gob.mx/acerca/marco/indice.htm>>  
<<http://www.ife.org.mx>>  
<<http://www.presidencia.gob.mx>>  
<<http://raultrejo.tripod.com>>  
<<http://gaceta.diputados.gob.mx>>  
<[http://www.latinobarometro.org/ano2003/Informe-Resumen\\_Latinobarometro\\_2003.pdf](http://www.latinobarometro.org/ano2003/Informe-Resumen_Latinobarometro_2003.pdf)>

## Índice de autores citados

### A

- Aguayo, Sergio (2000) 123, 127, 143  
Alcántara, Manuel (1996) 145  
Alcántara, Manuel (1999) 77  
Alcántara, Manuel (2004) 253,267  
Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (2001) 240  
Alcántara, Manuel y Sánchez Francisco (2001) 18  
Altman, David (2001) 148, 149  
Altman, David y Pérez-Liñán, Anibal (1999) 22, 25, 27, 45, 131, 149, 150, 151, 156  
Altman, David y Pérez-Liñán, Anibal (2001) 149  
Ames, Barry (2000) 21, 178, 182, 183  
Amorim, Neto Octavio (1994) 65  
Amorim, Neto Octavio (2002a) 64, 65, 66, 69, 228  
Amorim, Neto Octavio (2002b) 65, 66, 69  
Axelrod (1970) 191, 192, 193  
Aziz, Nssif Alberto (2002) 56, 180

### B

- Baena, Paz Guillermina (2002) 264  
Balinski, Michael y Ramírez, Victoriano (1997) 106

- Beltrán, Ulises (2002) 227, 228  
Berrueto, Federico (1997) 127  
Beyme, K. von (1973) 42  
Budge y Laver (1992) 193  
Burdeau (1954) 36

### C

- Cameron, Charles (2000) 58  
Cansino, César (1995) 118  
Cárdenas, Jaime (1991) 44  
Carey, John (1999) 27, 59, 204  
Carey, John (2000) 21, 25, 28, 189, 200  
Carey, John (2002a) 25, 178, 184, 187, 199, 200  
Carey, John (2002b) 25, 183, 199  
Carey, John (2002c) 21, 25, 26, 183, 187, 189  
Carey, John y Yannitell, Gina (2001) 28  
Carpizo, Jorge (1979) 74, 75, 80  
Casar, María Amparo (1996) 84  
Casar, María Amparo (1999a) 80, 140  
Casar, María Amparo (1999b) 56, 58, 196  
Casar, María Amparo (2000) 178  
Casar, María Amparo (2001) 177, 206, 223, 224, 225, 226, 275, 282, 284  
Casar, María Amparo (2002a) 48, 139, 162

Casar, María Amparo [2002b] 56, 161, 168, 298

Casar, María Amparo [2002c] 55

Casar, María Amparo y Marván, Ignacio [Coords.] 2002 55, 142

Castiglioni, Franco (1990/1997) 15, 37, 38, 40, 42

Cavarozzi, Marcelo [Coord.] 1997 147

Cavarozzi, Marcelo y Berensztein (1997) 61, 98

Centellas, Miguel (2000) 150

Chasquetti, Daniel [2001] 145, 146, 148

Cheresky (1997) 49

Colomer, Joseph M. (1990) 233

Colomer, Joseph M. (2001) 276

Colomer, Joseph M. y Negreto, Gabriel (2003) 27, 34, 57, 158, 180, 240

Cotta, Maurizio (1988) 49

Cox, Gary y Morgenstern, Scott (2001) 23, 59, 60

Craig, Ann y Cornelius, Wayne (1995) 117

Crespo, José Antonio (1991) 79, 91, 93

Crespo, José Antonio (1994) 79

Crespo, José Antonio (1999) 53, 114

Crespo, José Antonio (2000) 48

## D

Dahl (1966) 53

Dahl, Robert (1976) 18, 22

Desposato, Scott (2003) 185, 240

Dillon, Soares Gláucio (1999) 77

Domingo, Pilar y Morgenstern, Scott (1997) 56, 168

Downs, Anthony (1957) 28, 240

Duverger, Maurice (1951) 36

Duverger, Maurice (1970) 72

Duverger, Maurice (1981) 40

## E

Enelow, James W. y Hinich, Melvin J. (1990) 240

Escobedo, Juan Francisco (2000) 95, 123

## F

Ferrando, Badía Juan (1989) 49, 50

Freidenberg, Flavia (2000) 253, 259, 265

## G

García, Fátima y Martínez, Elena (2002) 45, 150

Garretón Manuel A. (1997) 294

Garrido, Luis Javier (1991) 85

Garrido, Luis Javier (1992) 89

Gómez, Tagle Silvia (1988) 107, 109

González Oropeza, Manuel (1998) 140

Guerrero, Enrique (2000) 65

## H

Hannan, Michael T., Caroll, Glenn R. y Pólos, László (2003) 246

Heller, William y Weldon, Jeffrey (2001) 240

Hernández, Norzagaray Ernesto (2003) 128

Hernández, Rogelio (2002) 152

Hinich, Melvin J. y Munger, M. (1997/2003) 28, 240

## I

Ionescu (1965) 50

Ionescu y Madariaga (1968) 42

Ionescu, Ghitha (1965) 38

## J

Jones, Mark (1997) 148

Jones, Mark (2002a) 77

Jones, Mark (2002b) 178

## K

Kernell, Samuel (1997) 228

Kirchheimer, Otto (1957) 36, 37

Kluxen (1956) 36

Kolinsky, E. (Comp.) 1987 33, 37  
Krehbiel, Keith (1998) 28  
Krsticevic, Viviana (1992) 74, 75, 145

## L

Laakso y Taagepera (1979) 27, 145  
Laver (1986) 194  
Laver y Shepsle (1999) 178  
Leiserson (1966) 191, 192, 193  
Leiserson (1970) 192  
Lijphart, Arend (2000) 192  
Linz, Juan (1996) 288  
Linz, Juan (1997) 25, 34, 55, 76, 96, 300  
Llamazares, Iván y Sandell, Rickard (2001) 28, 239, 242, 244, 245, 246, 247, 249, 250, 252, 253  
Loaeza, Soledad (1974) 53  
Loaeza, Soledad (1987) 111  
Loaeza, Soledad (1994) 116  
Loaeza, Soledad (1996) 35, 37, 38, 43, 53, 54, 237  
Loaeza, Soledad (1999) 48, 248  
Loaeza, Soledad (2000a) 125  
Loaeza, Soledad (2000b) 114, 120  
López, Aguilar Juan Fernando (1991) 38, 39  
Loveland, Matthew T. (2001) 245  
Lujambio, Alonso (1995) 81, 119  
Lujambio, Alonso (1996) 48, 112, 122, 127, 139, 142, 155  
Lujambio, Alonso (2000) 82, 119, 121, 142, 230  
Lujambio, Alonso (2002) 48, 72, 194  
Lujambio, Alonso y Martínez Jaime (2002) 227, 228

## M

Mainwaring, Scott (1995) 69, 145, 158, 168, 221  
Mainwaring, Scott (1997/2002) 27

Mainwaring, Scott y Scully, Timothy R. (1997) 93, 117, 118, 143  
Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (1993) 55, 64, 76  
Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (1996) 179, 228  
Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (1997/2002) 55, 71, 76, 221, 300  
Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (1998) 82, 177, 179  
Mallo, Susana (2000) 44, 45, 49, 50  
Martinez, Antonia y Merino, Mauricio (1991) 89  
Massari, Oreste (1990/1997) 36, 37, 38, 39, 43, 51, 71  
Maurer, Lynn M. (2000) 22  
Mayer-Serra, Carlos Elizondo (1995) 72  
McGregor, Javier (1997) 85, 86  
McPherson, J. Millar (1983) 245  
Mejía-Acosta Andrés (2000) 25, 27, 59  
Mejía-Acosta Andrés (2003) 240  
Meyenberg, Yolanda (1998) 255  
Meyenberg, Yolanda (2000) 45, 162  
Meyer, Lorenzo (1981) 92, 94  
Meyer, Lorenzo (1992) 77, 80  
Meyer, Lorenzo (1993a) 71, 79, 84  
Meyer, Lorenzo (1993b) 79, 92, 94  
Meyer, Lorenzo y Reyna, José Luis (1989) 88, 91, 92  
Middlebrook, Kervin (1994) 114  
Mizrahi, Yemile (2003) 48  
Molinar, Horcasitas Juan (1993) 84, 101, 102, 105, 107, 109  
Molinar, Horcasitas Juan (1998) 112, 113  
Morgenstern, Scott (2003) 178, 179, 208, 275  
Mustapic, Ana María (1997) 19, 55, 57, 60, 178  
Mustapic, Ana María y Goretti, Matteo (1992) 21, 45, 58

## N

Nacif, Benito (1997a) 100, 101, 102  
 Nacif, Benito (1999) 48  
 Nacif, Benito (2001) 28, 277, 278, 281  
 Nacif, Benito (2002a) 74, 84  
 Nacif, Benito (2002b) 175, 177, 232  
 Nacif, Benito (2002c) 81, 85, 176  
 Nacif, Benito (2002d) 61, 72, 183, 190, 197  
 Nacif, Benito (2003) 145, 240, 278  
 Nava, María del Carmen, Weldon, Jeffrey y Yáñez, Jorge (1997) 75  
 Negretto, Gabriel (2002a) 17, 56  
 Negretto, Gabriel (2002b) 158  
 Negretto, Gabriel (2004a) 17, 168  
 Negretto, Gabriel (2004b) 168, 280  
 Nicandro, César (2000) 227  
 Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (1998) 55  
 Nolte, Detlef (2002) 72, 74

## O

O'Donnell, Guillermo (1992) 77  
 O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (1988) 119  
 Oltra, Joaquín (1996) 74  
 Orlandi, Hipólito (1998) 52  
 Orlandi, Hipólito y Oliveiri, Alicia (1998) 25, 51  
 Ozbudun, E. (1970) 178

## P

Pantoja, Morán David (1997) 58, 87  
 Paoli, Bolio Francisco José (1993) 84, 101, 104, 106, 107  
 Pasquino, Gianfranco (1990/1997) 9, 16, 37, 38, 39, 43, 51  
 Pedroza de la Llave, Susana (2000) 153  
 Peters, Guy B. (2003) 24  
 Polsby, Nelson (1975/1990) 22  
 Powell, Bingham Jr. (1989) 35  
 Przeworski, Adam (1996) 35, 131

## R

Rae, D. W. (1974) 148  
 Ramírez, Manuel (2000) 40  
 Ramos, Marisa (2002) 240, 253  
 Reniu, Vilamala Josep María (2001) 191, 193  
 Reveles, Francisco (1994) 105  
 Reyna, José Luis (1979) 86, 87  
 Reynoso, Victor Manuel (1999) 120  
 Riker, William (1962) 193  
 Riker, William (1967) 191, 192  
 Rodríguez, Araujo Octavio (1982) 109  
 Rosas, Guillermo (2002) 240, 253  
 Rosell, Mauricio (2000) 155  
 Ruiz, Leticia y García Mercedes (2003) 253  
 Russo, Juan (1995) 45, 53, 182, 238

## S

Samuels, David (2002) 22  
 Sánchez, Agesta Luis (1960) 52  
 Sani, Giacomo y Montero, José Ramón (1986) 237  
 Sani, Giacomo y Sartori, Giovanni (1976/1999) 240, 241, 244, 252  
 Sani, Giacomo y Shabad, Goldie (1986) 240, 253  
 Sartori, Giovanni (1976/1999) 25, 28, 40, 41, 145, 146, 214, 237, 240  
 Sartori, Giovanni (1996) 55  
 Schedler, Andreas (1999) 91  
 Serrafiero, Mario (1998) 46, 57  
 Serrano, Mónica y Bulmer-Thomas, Victor (Comps) 1998 98  
 Shapiro (1965) 36  
 Shugart, Matthew (1995) 55  
 Shugart, Matthew y Mainwaring, Scott (1997/2002) 156, 157  
 Siavelis, Peter (2001) 59  
 Siavelis, Peter (2002) 183  
 Sirvent, Carlos (1994) 181  
 Solórzano, Carmen (2002) 260

Stokes, Susan (1998) 179  
Stokes, Susan (2002) 240  
Sulbrant, José (1994) 21  
Swaam de, Mony (1973) 191, 193  
Swaam de, Mony y Molinar, Juan (2002) 144

## T

Taylor-Robinson, Michelle (1999) 57, 58  
Thibaut, Bernhard (1998) 55, 57, 63  
Trejo, Pablo (1989) 99

## U

Ugalde, Luis Carlos (2000) 225, 282  
Ugalde, Luis Carlos (2002) 178

## V

Valverde (2002) 260  
Vergottini, Giuseppe (1979) 50  
Villa, Manuel (1987) 90  
Vivero, Igor (2001) 127

## W

Weldon Jeffrey (1997a) 81, 82, 165  
Weldon, Jeffrey (1997b) 72, 75, 79, 80, 81, 176  
Weldon, Jeffrey (2002a) 176  
Whitehead, Laurence (1996) 79

## Bases de datos y otras fuentes citadas

Anexo I: Sistema político-electoral mexicano 96  
Anexo II: Periodos Legislativos LVII Legislatura 1997-2000 282  
Anexo III: Periodos Legislativos LVIII Legislatura 2000-2003 253, 257  
Anexo IV: Subdimensiones ideológico-programáticas (PELA, 1994-2004) 253, 257

Banamex. División de Estudios Económicos y Sociales. México Social 1996-1998. Estadísticas seleccionadas 104, 105, 108  
Base de Datos Dip-Mex 1997-2003 29, 161, 162, 167, 183, 184, 189, 196, 201, 204, 215, 217, 219, 220, 224, 284, 286, 287, 288  
Base de Datos PELA, 1994-2004 29, 209, 210, 211, 212, 215, 242, 243, 244, 250, 252, 253, 269, 271, 273

## Documentos oficiales citados

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 132  
Instituto Federal Electoral. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral 143  
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOGG), 1999 132, 135, 136, 153, 185  
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos 132, 133, 135, 136

## Páginas web citadas

<<http://gaceta.cddhcu.gob.mx>> 29, 121, 122, 139, 155, 162  
<<http://gaceta.diputados.gob.mx>> 29  
<<http://raultrejo.tripod.com/>> 297  
<<http://www.camaradediputados.gob.mx>> 134  
<<http://www.cddhcu.gob.mx/servicios/bancoleg/datosyci.pdf>> 48  
<<http://www.cddhcu.gob.mx>> 121, 122, 139, 155  
<<http://www.diputados.gob.mx/acerca/marco/indice.htm>> 132  
<[http://www.latinobarometro.org/ano2003/Informe-Resumen\\_Latinobarometro\\_2003.pdf](http://www.latinobarometro.org/ano2003/Informe-Resumen_Latinobarometro_2003.pdf)> 34

## Índice temático

### A

Actitudes ideológicas 181, 241, 252  
Agenda legislativa, parlamentaria 30, 52, 58, 65, 126, 148, 150, 155, 156, 158, 174, 203, 206, 303, 307, 238, 244  
Agenda política 19, 24, 28, 31, 54, 56, 57, 58, 62, 63, 74, 81, 87, 124, 137, 149, 152, 153, 160, 162, 164, 175, 190, 196, 202, 208, 217, 221, 222, 227, 228, 229, 230, 239, 250, 295, 296, 302, 304, 305  
Agenda presidencial 68, 146, 164, 226, 278, 297, 299, 302, 303  
Alternancia en el poder 41, 116, 127  
Arreglos institucionales 79, 84, 99, 146, 164, 304, 308  
Asistencia, índice de 200, 201, 202  
Autoubicación ideológica, ubicación de su propio partido 28, 208, 209, 210, 211, 213, 214, 215, 241, 242, 243, 244, 246, 247, 249, 250, 260, 304

### B

Bloqueo político, de poderes, institucional 58, 76, 168, 280, 282

### C

Calidad de la democracia 45

Cámara de origen 133, 169  
Cámara revisora 133  
Centralización del poder político 118  
Coalición de mínima distancia 192, 195, 196  
Coalición ganadora mínimamente afín 192, 195  
Coalición PAN-PRD 215, 223, 233, 241, 244, 248, 274, 289, 291, 292, 304  
Coalición PRI-PAN 139, 217, 221, 224, 226, 233, 247, 251, 263, 272, 277, 278, 279, 280, 283, 284, 285, 287, 291, 292, 304  
Coalición PRI-PRD 216, 273, 274, 285, 288  
Coaliciones con el menor número de partidos 192, 195  
Coaliciones de votación 27, 30, 121, 139, 140, 171, 175, 182, 191, 204, 208, 215, 222, 224, 231, 233, 239, 248, 275, 279, 285, 291, 295, 309  
Coaliciones de votación estables, duraderas 172, 194, 195, 214  
Coaliciones ganadoras mínimas, vencedoras mínimas 138, 191, 194, 195, 196, 198, 275, 279, 287  
Coaliciones inestables 194, 195  
Coaliciones interpartidarias 25, 30, 180, 199, 205, 237, 275  
Coaliciones intrapartido 180

- Coaliciones legislativas, parlamentarias 69, 146, 168, 175, 180, 185, 191, 251, 306  
 Coaliciones más reñidas 206  
 Coaliciones sobredimensionadas 193, 195, 196, 197, 198, 202, 217, 234, 279, 305  
 Coaliciones unificadas 206  
 Coaliciones vencedoras 231, 238  
 Coaligamiento ministerial, tasa de 66, 68  
 Coherencia ideológica, parlamentaria 176, 208, 291  
 Cohesión intrapartido 180, 189, 268  
 Cohesión partidaria, interpartidaria 183, 184, 189, 220  
 Cohesión política, cohesión de la oposición 27, 40, 41, 53, 59, 80, 177, 178  
 Cohesión interna de la oposición 180, 185, 189, 209, 210  
 Comisiones ordinarias o permanentes 52, 133, 153, 155, 163, 164, 172, 196, 275, 280, 287  
 Competencia de la oposición 41, 53  
 Competencia partidista, partidaria, electoral 30, 120, 238  
 Competencia, dirección centrífuga 250  
 Competencia, dirección centrípeta 250  
 Comportamiento político de la oposición parlamentaria 18, 22, 27, 55, 220, 221, 234, 294, 305  
 Comportamiento político-institucional 27, 42, 56, 60, 69, 128, 130, 131, 137, 164, 169, 173, 174, 214, 237, 266, 292, 297, 302, 304  
 Concertaciones 98, 124  
 Conflicto intrapartido, interpartidario 60, 228, 237, 248, 250, 251, 278  
 Consolidación de la democracia 35, 45, 306  
 Constitución, artículo (41) 96  
 Constitución, artículo (52) 106  
 Constitución, artículo (71) 74, 78, 132  
 Constitución, artículo (72) 75, 78  
 Constitución, artículo (74) 133  
 Constitución, artículo (79) 74, 75  
 Constitución, artículo (122) 133  
 Constitución, artículo (123) 74  
 Constitución, artículos (29, 73, 76, 89, 131) 74, 77, 78  
 Constitución, artículos (41, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 74 y 100) 132  
 Constitución, artículos (59, 87, 122) 133  
 Constitución, artículos (72, 80, 81, 83) 78  
 Cooperación ampliada 219, 220, 221  
 Cooperación de la oposición con el partido del Presidente 24, 61, 124, 137, 142, 173  
 Cooperación de mínima distancia 219, 220, 221  
 Cooperación Ejecutivo-Legislativo 69, 145, 177, 228, 304  
 Cooperación interpartidaria 219  
 Cooperación intrapartido, interpartidaria 61, 120, 175, 197, 216, 233, 248, 251, 255, 274, 275, 276, 279, 291, 305  
 Cooperación legislativa 181  
 Cooperación limitada 219, 220  
 Cooperación moderada 219, 220  
 Cooperación parcial 219, 220
- D**
- Decreto, poder de 77  
 Decreto, poderes de 77  
 Desempeño de gobiernos unificados; de gobiernos sin mayorías parlamentarias 155, 173  
 Desempeño institucional de la oposición 30, 34, 49, 117, 118, 130, 131, 233  
 Despresidencialización del sistema político 61

Diferencias ideológico-programáticas 230, 231, 272  
Dimensión actitudinal 27, 31  
Dimensión espacial izquierda-derecha, espectro ideológico 27, 31, 87, 97, 116, 121, 130, 210, 216, 239, 242, 245, 253, 263, 277, 283, 290, 294, 304, 305  
Diputados de partido 46, 80, 83, 115, 138, 175, 178  
Disciplina intrapartido, de partido, interna 163, 179, 180, 182, 187, 233, 231  
Disciplina partidaria, legislativa, parlamentaria, interpartidaria 26, 30, 37, 40, 59, 75, 80, 81, 87, 90, 176, 177, 178, 179, 181, 188, 201, 231, 233, 294  
Disciplina ponderada 201  
Disenso político, disidencia 35, 37, 243, 244  
Dispersión del poder 40  
Dispersión del poder político 144  
Distancia ideológica, índice de 40, 171, 175, 213, 215, 216, 222, 233, 239, 241, 242, 243, 244, 252  
Distancia, proximidad ideológica y programática 40, 64, 175, 192, 208, 214, 216, 219, 233, 238, 240, 242, 244, 248, 252, 263, 273, 274, 276, 277, 284, 285, 288, 298, 305  
Diversos artículos constitucionales 56, 74, 75, 77, 78, 79, 106, 132, 133, 165

## E

Ejecutivo-Legislativo, relación de 55, 61, 63, 77, 83, 114, 121, 122, 128, 130, 137, 147, 158, 175, 177, 180, 222, 228, 239, 265, 274, 276, 292, 293, 299  
Ejecutivo-Legislativo, subordinación de 55, 61, 63, 140, 176  
Esaños de la oposición, resultados electorales 47, 48, 62, 69, 102, 104, 105,

106, 110, 112, 116, 120, 121, 122, 125, 127, 128, 138, 139, 141, 163, 173  
Esaños de partido gobernante 60, 61, 104, 105, 137, 138, 140, 141, 147  
Esaños, composición de 26, 47, 104, 109, 112, 121, 122, 127, 195, 224, 275, 279  
Estatismo-liberalismo 260  
Estructuración ideológico-programática 31, 235, 237, 238, 239, 252, 276, 306  
Éxito presidencial 25, 59, 74, 80, 81, 132, 139, 155, 158, 160, 161, 163, 165, 170, 190, 302  
Éxito; éxito de los partidos de oposición 22, 25, 27, 30, 31, 59, 110, 132, 152, 160, 170, 172, 190, 207, 222, 226, 285

## F

Facultades constitucionales del Presidente 30, 75, 130  
Facultades legislativas del Presidente 74  
Facultades metaconstitucionales 30, 61, 79, 83, 121, 130, 157  
Familia revolucionaria 80, 83, 113, 118  
Formulación de políticas públicas 57  
Fragmentación del sistema de partidos 30, 41, 59, 137, 148, 153, 295,  
Funcionamiento institucional de la oposición 44  
Funciones tradicionales del Estado 260

## G

Gabinete del gobierno, ministerial 33, 64, 73, 221, 227, 228  
Gabinete formal, gabinete ampliado 64, 297

Gabinete menos coaligado, altamente coaligado 65, 69  
Gabinete presidencial 63, 65, 66, 68, 73, 297  
Gasto público 262  
Gobernabilidad 58, 112, 158, 266  
Gobernabilidad cláusula de 112, 115, 122, 125, 126, 129,  
Gobierno de cooptación extraparlamentaria 67  
Gobierno dividido 55, 58  
Gobierno presidencial partidario 67  
Gobierno sin mayorías parlamentarias, compartido, de mayoría dividida 17, 24, 56, 60, 64, 132, 152, 154, 160, 164, 175, 194, 196, 208, 212, 224, 225, 254, 280, 287, 293, 294, 295, 296  
Gobierno unificado, unitario 17, 24, 30, 56, 58, 60, 80, 84, 122, 134, 147, 151, 163, 175, 177, 179, 208, 294, 296  
Gobierno y oposición 45

## I

Influencia de los partidos de oposición 22, 24, 26, 30, 34, 129, 137, 152, 153, 155  
Influencia del Presidente, del partido del Presidente 155, 156, 202  
Influencia efectiva 19, 22, 60, 134, 233  
Influencia efectiva de los partidos de oposición 26, 49, 60, 134, 137, 153, 163, 173, 174, 234, 294  
Ingobernabilidad 223, 224, 234, 282, 289, 292, 300  
Iniciadores de leyes o decretos 132  
Iniciativas presentadas, aprobadas, rechazadas 140, 161, 163, 164, 165, 166, 168, 169, 171, 172, 173, 174, 183, 184, 197, 198, 204, 218, 303  
Iniciativas presidenciales 64, 62, 134  
Integración del gabinete presidencial 33

## L

Legislatura proactiva 165  
Legislatura reactiva 59  
Legislaturas sin mayorías 170, 174

## M

Moderado o polarizado 244  
Movimiento herniquista 72, 93, 95  
Movimiento padillista 72, 95  
Movimientos almanista 72, 94  
Multipartidismo moderado 40, 146  
Multipartidismo polarizado 146

## N

Negociaciones con el Congreso 142  
Negociaciones Ejecutivo-Legislativo 124, 226, 281  
Neoinstitucionalismo, enfoque del 24  
Nichos ideológicos 28, 245, 246, 247, 249, 250  
No reelección legislativa 77, 84, 103, 113, 115, 179,  
Nombramiento del gabinete 73  
Número efectivo de partidos, índice de 27, 68, 138, 145, 147, 148, 152, 295

## O

Oposición antisistema 109  
Oposición autónoma, independiente 92  
Oposición crecimiento de 36, 48, 54, 98, 109, 114, 115, 118, 130  
Oposición débil 102  
Oposición efectiva 19, 22, 174  
Oposición efectiva, índice de 30, 149, 150, 151, 152  
Oposición escasamente relevante 143, 144, 145, 146  
Oposición escisionista 92

Oposición homogénea 219, 220  
Oposición leal, loyal opposition 92  
Oposición oportunista, radical, moderada 53, 54  
Oposición parlamentaria 34, 37, 43, 45, 46, 48, 51, 69  
Oposición pasiva 219, 220  
Oposición permanente 92  
Oposición política 51  
Oposición político-parlamentaria 51  
Oposición proactiva 24, 225  
Oposición progobierno 220  
Oposición reactiva 23  
Oposición unificada 222  
Oposición y gobierno 45, 52  
Oposición, calidad de 39  
Oposición, estrategias de 52  
Oposición, función de, oposición-función 50, 51  
Oposición, institucionalización de 35, 39, 43, 48, 50, 117  
Oposición-organización 50

## P

Papel del Estado 257  
Parálisis política, parálisis legislativa 56, 58, 69, 152, 168, 202, 224, 299  
Parlamento activo 18  
Parlamento reactivo 18  
Partido hegemónico, sistema de 41, 119, 120, 121, 145  
Partido mediano 276, 277, 278, 283  
Partido típico, pivote 151, 152, 173, 198  
Partidos, sistema de 107, 115, 117, 120, 121, 122, 142, 210  
Poderes constitucionales, legislativos partidarios, de veto, de decreto 27, 61, 64, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 79, 81, 137, 156, 158  
Poderes metaconstitucionales, prerrogativas, facultades o prácticas metacos-

titucionales reglas no escritas 61, 72, 78, 81, 83, 90, 121, 147, 165  
Poderes reactivos, proactivos 156, 159  
Poderes, división de 73, 76  
Poderes, equilibrio de 75  
Polarización del sistema de partidos; polarización ideológica 28, 31, 41, 56, 59, 146, 239, 240, 244, 251, 252, 305  
Polarización ideológico-programática 278  
Política fiscal 261  
Preferencia, punto ideal 277  
Preferencias del electorado 16  
Preferencias ideológico-programáticas 27, 196, 208, 253, 304  
Presidencialismo acotado, atenuado, despresidencialización 61, 119, 143, 147, 302  
Presidencialismo autocrático 21, 61  
Presidencialismo excesivo, exacerbado, represidencialización 72, 122, 144, 147, 302  
Presidencialismo latinoamericano 33, 71, 72, 295  
Presidente débil, fuerte 157  
Presidente proactivo, índice de 159, 160, 161, 163  
Presupuesto Federal Ingresos y Egresos, Ley, Proyecto 74,83, 133, 158, 206, 208, 222, 223, 224, 254, 263, 282, 283  
Producción, productividad legislativa 58, 156, 158, 159, 162, 165, 172, 285, 292, 297, 302, 303  
Proyecto de Reforma Fiscal 229, 232, 234, 278, 288, 299, 300  
Proyecto de Reforma Laboral 232, 278, 289, 298, 301  
Proyecto de Energía Eléctrica 232, 278, 289, 298, 301  
Proyecto Impuesto al Valor Agregado 207, 223, 279, 280, 281, 299

Proyecto, ley, Fondo Bancario para la  
Protección del Ahorro 190, 207, 208,  
225, 234  
Proyectos o decretos, iniciadores de 132

## R

Rasgos del presidencialismo, doble le-  
gitimidad, riesgos de gobernabilidad  
55, 76  
Reelección legislativa 81, 115  
Reelección presidencial 86, 113  
Reforma electoral 1933 99, 114  
Reforma electoral 1946 100  
Reforma electoral 1963 102, 103, 104,  
114  
Reforma electoral 1973 114  
Reforma electoral 1977 106, 109, 110,  
114, 115  
Reforma electoral 1986 111, 114  
Reforma electoral 1989-1990 119, 123,  
125  
Reforma electoral 1991 111  
Reforma electoral 1993 111, 119, 126,  
129  
Reforma electoral 1994 111, 119, 126  
Reforma electoral 1996 111, 119, 128,  
129, 164  
Reforma fiscal, laboral, eléctrica 164  
Reforma político-electoral 30, 53, 115,  
126  
Relación Ejecutivo-Legislativo 56, 57,  
61, 62, 76, 77, 121, 122, 155, 239  
Rendimiento de gobiernos sin mayorías  
58  
Rendimiento de la oposición parlamen-  
taria 19, 21  
Rendimiento parlamentario 31, 294, 308  
Rendimiento político-institucional 25  
Rice ponderado, índice de 188, 189,  
190, 232  
Rice, índice de 176, 162, 183, 184, 185,  
186, 187, 199, 201, 231

## S

Statu quo 276, 277, 278, 280, 281, 283,  
292, 295, 300  
Subdimensión de valores y creencias re-  
ligiosas 255, 256, 265, 267, 269, 271, 273  
Subdimensión económico-social 237,  
253, 256, 258, 269, 271, 273, 306  
Subdimensión político-institucional  
237, 238, 254, 256, 265, 269, 271, 273  
Subdimensiones económico-social,  
político-institucional y de valores y  
creencias religiosas 253, 254, 256, 260,  
261, 262, 263, 264, 274, 306  
Subdimensiones ideológico-programáti-  
cas 253, 256, 268, 269, 271  
Sujeto-oposición 39  
Superposición ideológica, Índice de 31,  
238, 241, 244, 245  
Solapamiento, traslape 243, 244, 245,  
247, 250, 252, 257, 258

## T

Tamaño de las coaliciones 196  
Tamaño del partido típico 150, 173  
Tamaño legislativo del Presidente 68  
Tasa de coaligamiento ministerial 68  
Tensiones políticas Ejecutivo-oposición  
226, 227  
Teorías de las coaliciones formal, mul-  
tidimensional 191

## U

Unidad ponderada, índice de 189, 199,  
201, 204, 205, 215  
Unidad, índice de, unidad partidaria  
178, 184, 187  
Utilidad 276

## V

Veto, facultad de, total, parcial 74, 78  
Viejo institucionalismo 24

Votación de leyes o decretos 135  
Votación de urgente y obvia resolución  
136  
Votación económica 135  
Votación en lo general 133, 136  
Votación en lo particular 133, 136  
Votación legislativa, comportamiento de 31  
Votación mayoría absoluta 135, 142  
Votación mayoría calificada 135  
Votación mayoría relativa 136  
Votación mayoría simple 135, 142  
Votación nominal 135, 136  
Votación por cedula.135  
Votación reñida 30, 176, 187, 187, 231

# Índice

INTRODUCCIÓN.....	5
AGRADECIMIENTO .....	7
PRESENTACIÓN .....	9
SIGLAS .....	13
<i>Capítulo 1</i>	
MARCO DE LA INVESTIGACIÓN .....	15
El contexto del cambio institucional en México.....	15
Gobierno sin mayorías parlamentarias .....	17
Especificaciones de la investigación .....	18
<i>Capítulo 2</i>	
LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA Y EL DEBATE DE LOS GOBIERNOS SIN MAYORÍAS.....	33
Importancia de la oposición parlamentaria .....	33
Sobre el interés del tema .....	34
¿Por qué ha sido tan escasamente estudiada la oposición parlamentaria?.....	36
Definición e institucionalización de la oposición parlamentaria .....	48
El debate de la subordinación del Legislativo al Ejecutivo: la oposición parlamentaria en los gobiernos sin mayorías.....	55
Integración del gabinete presidencial y su impacto en el apoyo presidencial para formular las políticas públicas .....	63
Epílogo del capítulo.....	69

### Capítulo 3

OPOSICIÓN Y PARTIDO HEGEMÓNICO EN EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.....	71
Actores políticos: el presidente y los legisladores.....	71
Poderes constitucionales de la Presidencia .....	73
Incipientes fuerzas opositoras en el sistema político mexicano.....	90
Crecimiento de la oposición parlamentaria .....	98
La oposición institucionalizada.....	117
Epílogo del capítulo.....	129

### Capítulo 4

DESEMPEÑO DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA EN UN GOBIERNO SIN MAYORÍAS .....	131
Comportamiento político-institucional de la oposición.....	131
El proceso legislativo en el Congreso mexicano: marco normativo .....	132
Potencial político de los partidos en la Cámara de Diputados .....	137
Representación de la oposición en la Cámara de Diputados .....	140
Grado de influencia y éxito de los actores políticos en la agenda legislativa.....	173

### Capítulo 5

DISCIPLINA Y COALICIONES PARLAMENTARIAS EN LOS GOBIERNOS SIN MAYORÍAS .....	175
Coaliciones para despejar la agenda política.....	175
Disciplina parlamentaria en México .....	176
Coaliciones legislativas .....	190
Dificultades para despejar la agenda política .....	221
Epílogo del capítulo.....	231

### Capítulo 6

ESTRUCTURACIÓN IDEOLÓGICO-PROGRAMÁTICA DE LAS COALICIONES DE VOTACIÓN.....	227
La dimensión espacial en el análisis del comportamiento político-institucional de los partidos .....	237
Polarización del sistema de partidos en México (1997-2003) .....	239
Estructuración ideológico-programática del sistema de partidos.....	252
Epílogo del capítulo.....	290

*CAPÍTULO 7*

CONSIDERACIONES FINALES.....	293
Los actores políticos.....	293
Producción legislativa en los gobiernos sin mayorías parlamentarias .....	297
Preferencias ideológico-programáticas y coaliciones de votación .....	304
ANEXOS	
Anexo 1.....	311
Anexo 2.....	313
Anexo 3.....	314
Anexo 4.....	315
BIBLIOGRAFÍA .....	321
ÍNDICE DE AUTORES CITADOS.....	349
ÍNDICE TEMÁTICO.....	355

*La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de febrero del año 2006. La edición, en papel de 75 gramos, consta de 2,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



ISBN 970-701-690-6  
MAP: 014415-01



**CONOCER  
PARA DECIDIR**

**EN APOYO A LA  
INVESTIGACIÓN  
ACADÉMICA**

INSTITUCIONES COEDITORAS

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.	Sociedad Mexicana de Medicina Conductual	Universidad Nacional Autónoma de México
Cámara de Diputados, LIX Legislatura	Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa	Universidad Anáhuac del Sur	<i>Centro de Estudios sobre la Universidad</i>
Centro de Estudios de México	Ibero-Amerikanisches Institut	Universidad Autónoma de Aguascalientes	<i>Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades</i>
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	Instituto Federal Electoral	Universidad Autónoma de Baja California	<i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i>
Centro de Investigación y Docencia Económicas	Instituto Tecnológico Autónomo de México	Universidad Autónoma del Estado de Querétaro	<i>Dirección General de Publicaciones</i>
Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Autónoma de Yucatán	<i>Facultad de Economía</i>
Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales	<i>Campus Estado de México</i>	Universidad Autónoma de Zacatecas	<i>Facultad de Estudios Superiores Acatlán</i>
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	<i>Campus Monterrey</i>	<i>Doctorado en Estudios del Desarrollo</i>	<i>Facultad de Estudios Superiores Aragón</i>
<i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i>	<i>Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública</i>	Universidad Autónoma Metropolitana	<i>Instituto de Geografía</i>
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	Integración para la Democracia Social, APN	Unidad Azcapotzalco	<i>Instituto de Investigaciones Económicas</i>
El Colegio de San Luis	Internacional Socialista	<i>Unidad Ixtapalapa</i>	<i>Instituto de Investigaciones Sociales</i>
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México	Libertad de Información, A.C.	<i>Programa Universitario Integración en las Américas</i>	<i>Programa Universitario de Estudios de Género</i>
Fundación Colosio, A.C.	Secretaría de Gobernación	Universidad de California Santa Cruz	<i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i>
Fundación Konrad Adenauer, A.C.	<i>Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración</i>	Universidad de Guadalajara	<i>Seminario de Educación Superior</i>
	Secretaría de la Reforma Agraria	Universidad de Occidente	Universidad Pedagógica Nacional
		Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	Universitat Autònoma de Barcelona

*La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, es una aportación a la ciencia política al determinar, desde el plano de la producción legislativa, el comportamiento político-institucional de la oposición parlamentaria en la Cámara de Diputados durante los gobiernos sin mayorías (1997-2000) y (2000-2003), estableciendo una comparación en su rol político con las legislaturas de gobierno unificado (1982-1997). El tema central es definir la influencia efectiva de la oposición en la formulación de las políticas públicas. Se determina cuáles son los límites que encuentra el Presidente para gobernar; cuándo la oposición parlamentaria refrenda las decisiones del Ejecutivo y cuándo las obstruye y no coopera con el Presidente para producir cambios en el país.

MARGARITA JIMÉNEZ BADILLO es doctora en ciencia política pública por la Universidad de Salamanca en España y graduada en la maestría de estudios latinoamericanos por el Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, de la misma universidad. Ha colaborado en proyectos de investigación relativos a élites parlamentarias, dirigidos por Manuel Alcántara Sáez en dicho Instituto de Iberoamérica; participó como coautora en la obra: *Partidos políticos de América Latina, Centroamérica, México y República Dominicana*, coordinada por Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (2001), Ediciones Universidad de Salamanca y reeditada en FCE e IFE en México (2003). Sus líneas de investigación están orientadas al estudio del presidencialismo en América Latina, a los partidos políticos y particularmente al desempeño institucional de la oposición en la arena parlamentaria. Tiene publicaciones en revistas como *European Review of Latin American and Caribbean Studies* (Ámsterdam); *Reflexión política* (Colombia); *América Latina hoy* (Salamanca); *Polis* (México); *Apuntes electorales* (México). Actualmente colabora en el Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados de la Universidad Autónoma de Guerrero, coordinando un proyecto relativo a la oposición parlamentaria en América del Sur. Participa también en el estudio *Los congresos estatales mexicanos y la experiencia legislativa autonómica española: campos fecundos para la cooperación política*, financiado por el Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CEALCI, Fundación Carolina), un proyecto interinstitucional con las universidades de Salamanca en España y las autónomas del Estado de México, de Sinaloa y de Guerrero con la finalidad de integrar una red nacional de investigadores dedicados al análisis legislativo.

Miguel Ángel  
  
Porrúa

