

MARGARITA JIMÉNEZ BADILLO

**LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA  
EN EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO  
(1997-2003)**



EDICIONES UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

COLECCIÓN VITOR

146

©

Ediciones Universidad de Salamanca  
y Margarita Jiménez Badillo

1º edición: Agosto, 2004

I.S.B.N.: 84-7800-595-1

Depósito Legal: S. 1115-2004

Ediciones Universidad de Salamanca

Apartado postal 345

E-37080 Salamanca (España)

Edeltex, S.L.

Tfno: 923 238705

Universidad de Salamanca

Impreso en España- Printed in Spain

Todos los derechos reservados.  
Ni la totalidad ni parte de este libro  
puede reproducirse ni transmitirse  
sin permiso escrito de  
Ediciones Universidad de Salamanca

## RESUMEN

### LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA EN EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO (1997-2003)

En el marco de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo del presidencialismo mexicano, este estudio analiza el comportamiento político-institucional de la *oposición parlamentaria* a fin de determinar su rendimiento en materia de producción legislativa. Se intentó determinar: 1) Cuándo la oposición refrenda las decisiones del Ejecutivo y cuándo no coopera con el Presidente y 2) Cuáles son los límites que encuentra el Presidente para gobernar.

Es un análisis comparado de dos momentos temporales en México: gobiernos unificados (1982-1997) y gobiernos sin mayorías parlamentarias (1997-2003). Mediante un enfoque neoinstitucionalista, el desarrollo del estudio muestra el grado de influencia efectiva de los partidos de oposición en la sanción de los proyectos de ley. Asimismo a partir de la estructuración ideológico-programática del sistema de partidos se examina si sus votos son explicables por su posición ideológico-programática o existen otros criterios. Los hallazgos muestran que los partidos en la arena legislativa votan de acuerdo a la ideología con la que se identifican y que en los gobiernos sin mayorías parlamentarias del caso mexicano la oposición coopera con el partido del Presidente. Se rechaza para el caso mexicano, la tesis sostenida en la literatura de la Ciencia Política acerca de que los gobiernos sin mayorías parlamentarias generan parálisis política.

Palabras clave: presidencialismo, gobiernos sin mayorías parlamentarias, oposición parlamentaria, coaliciones de votación, estructuración ideológico-programática, parálisis política.

## ABSTRACT

### PARLIAMENTARY OPPOSITION IN MEXICAN PRESIDENTIALISM (1997-2003)

The thesis is focused on the relations between Executive and Legislative powers that take place within Mexican presidentialism. The study analyses the institutional and political behaviour of the parliamentary opposition in order to give an assessment about its legislative performance. The thesis has two main goals: 1) to determine what conditions are determinant for the opposition to decide either passing decisions coming from the Executive Power or deciding not to cooperate with Presidents, 2) to determine what the limits for the President to govern are.

In a comparative analysis, two different conjunctures are compared: unified governments (1982-1997) and divided governments (1997-2003). Through a neoinstitutionalist approach, the study proves the degree of effective influence of opposition parties in vetoing bills. In addition, patterns of vote in Congress are examined with regard to the party system's programmatic and ideological structuring. It is proved that legislative parties vote according to ideology. Besides, the study shows that under Executives without majorities in Congress, opposition parties cooperate with the president's party. For the Mexican case the thesis rejects the commonly accepted hypothesis about governments without parliamentary majorities generating political deadlocks.

Key words. Presidentialism, governments without parliamentary majorities, parliamentary opposition, voting coalitions, ideological-programmatic structuring, political deadlocks.

## ÍNDICE GENERAL

	<i>Págs</i>
Resumen de la tesis	3
Abstract	4
Índice General.....	5
Índice de Tablas.....	11
Índice de Esquemas y Figuras.....	17
Índice de Gráficos.....	18
Agradecimientos.....	20
Siglas.....	22

## ***CONTENIDO***

### ***CAPÍTULO I***

<b>MARCO DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>24</b>
1. El contexto del cambio institucional en México.....	24
1.1. Gobiernos sin mayorías parlamentarias.....	26
2. Especificaciones de la investigación.....	27
2.1. Objeto y justificación del estudio.....	27
2.2. Aproximación conceptual y orientación metodológica....	31
2.3. Fuentes de información.....	38
2.4. Estructura de la investigación.....	39

***CAPÍTULO II*****LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA Y EL DEBATE DE LOS GOBIERNOS SIN MAYORÍAS..**

		42
2.	Importancia de la oposición parlamentaria.....	42
2.1.	Sobre el interés del tema.....	43
2.2.	¿Por qué ha sido tan escasamente estudiada la oposición parlamentaria?.....	46
2.2.1	El estudio de la oposición en Europa Occidental.....	46
2.2.2.	Modelos teóricos de la oposición parlamentaria en Europa Occidental.....	50
2.2.3	El estudio de la oposición en América Latina.....	55
2.2.4.	La oposición parlamentaria en México.....	58
2.3.	Definición e institucionalización de la oposición parlamentaria.....	60
2.3.1.	Función de la oposición parlamentaria.....	62
2.4.	El debate de la subordinación del Legislativo al Ejecutivo: la oposición parlamentaria en los gobiernos sin mayorías.....	67
2.4.1.	La oposición parlamentaria de México en el esquema de gobierno sin mayorías.....	74
2.5.	Integración del Gabinete presidencial, y su impacto en el apoyo presidencial para formular las políticas públicas.....	77
2.6.	Epílogo del capítulo.....	85

***CAPÍTULO III*****OPOSICIÓN Y PARTIDO HEGEMÓNICO EN EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.....**

		87
3.	Actores políticos: el Presidente y los legisladores.....	87
3.1.	Poderes constitucionales de la Presidencia.....	89
3.1.1.	Poderes metaconstitucionales de la Presidencia durante la hegemonía del partido gobernante.....	97
3.1.2.	Del poder personalista al poder institucional.....	103
3.2.	Incipientes fuerzas opositoras en el sistema político mexicano.....	110

3.2.1.	Declinación del partido hegemónico en un marco de pluralidad partidista.....	118
3.3.	Crecimiento de la oposición parlamentaria.....	121
3.3.1.	Incentivando a la oposición mediante reformas electorales.....	121
3.3.1.1.	Reforma Electoral de 1933.....	122
3.3.1.2.	Reforma Electoral de 1946.....	123
3.3.1.3.	Reforma Electoral de 1963.....	126
3.3.1.4.	Reforma Electoral de 1977.....	130
3.3.1.5.	Reforma Electoral de 1986.....	137
3.4.	La oposición institucionalizada.....	144
3.5.	Epílogo del Capítulo.....	159

#### ***CAPÍTULO IV***

#### **DESEMPEÑO DE LA OPOSICIÓN**

#### **PARLAMENTARIA EN UN GOBIERNO SIN MAYORÍAS.....**

160

4.	Comportamiento político-institucional de la oposición....	160
4.1.	El proceso legislativo en el Congreso Mexicano: marco normativo.....	161
4.1.1.	La votación de los proyectos de ley en la Cámara de Diputados.....	166
4.2.	Potencial político de los partidos en la Cámara de Diputados.....	168
4.2.1.	Escaños del partido del Presidente.....	169
4.2.2.	Representación de la oposición en la Cámara de Diputados.....	172
4.2.3.	Elecciones Federales de 2000: el PAN a la Presidencia...	175
4.2.4.	Número efectivo de partidos.....	178
4.2.5.	Fragmentación del sistema de partidos.....	182
4.2.6.	Índice de Oposición Efectiva (IOE).....	184
4.2.7.	Comisiones permanentes en la Cámara de Diputados.....	188
4.3.	Grado de influencia y éxito de los actores políticos en la agenda legislativa.....	191
4.3.1.	Aspectos teóricos: poderes constitucionales y partidarios del Presidente.....	192

4.3.2.	Análisis empírico: Presidente proactivo y su éxito en materia legislativa.....	195
4.3.3.	Rendimiento de los actores políticos en la producción legislativa.....	202
4.3.3.1.	Proyectos de Ley presentados.....	202
4.3.3.2.	Proyectos de Ley aprobados.....	207
4.3.3.3.	Éxito de los actores políticos.....	208
4.4.	Epílogo del Capítulo.....	212

## ***CAPÍTULO V***

### **DISCIPLINA Y COALICIONES**

#### **PARLAMENTARIAS EN LOS GOBIERNOS SIN MAYORÍAS.....**

		215
5.	Coaliciones para despejar la agenda política.....	215
5.1.	Disciplina parlamentaria en México.....	216
5.1.1.	Disciplina intra-partido y coaliciones inter-partidarias....	221
5.1.2.	Medición de la disciplina intra-partido mediante el Índice de Rice.....	223
5.2.	Coaliciones legislativas.....	233
5.2.1.	Medición de las coaliciones inter-partidarias mediante el Índice de UNIDAD ponderada.....	243
5.2.2.	Coherencia ideológica del sistema de partidos y coaliciones de votación.....	255
5.2.3.	Cómo votaron los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados (1997-2003).....	266
5.3.	Dificultades para despejar la agenda política.....	271
5.3.1.	Oposición unificada, limitado éxito en la formulación de políticas (1997-2000).....	271
5.3.2.	Tensiones políticas entre Presidente y su partido, agenda prioritaria pendiente (2000-2003).....	277
5.4.	Epílogo del Capítulo.....	282

<b><i>CAPÍTULO VI</i></b>	
<b>ESTRUCTURACIÓN IDEOLÓGICO-PROGRAMÁTICA DE LAS COALICIONES DE VOTACIÓN.....</b>	
	<b>288</b>
6	La dimensión espacial en el análisis del comportamiento político-institucional de los partidos..... 288
6.1.	Polarización ideológica del sistema de partidos en México (1997-2003)..... 291
6.1.1.	Resultados de la polarización ideológica del sistema de partidos..... 294
6.1.2.	Nichos ideológicos de los partidos en la arena parlamentaria..... 298
6.2.	Estructuración ideológico-programática del sistema de partidos..... 307
6.2.1.	Proximidad-distancia de los grupos parlamentarios en las subdimensiones ideológico-programáticas..... 308
6.2.1.1.	Operacionalización de la proximidad-distancia en las subdimensiones ideológico-programáticas..... 313
	A) Subdimensión económico-social..... 313
	B) Subdimensión político-institucional..... 322
	C) Subdimensión de valores y creencias religiosas..... 325
6.2.1.2.	Análisis de varianza en las subdimensiones ideológico-programáticas..... 327
6.2.1.3.	Por qué votaron en coalición en unas iniciativas y no en otras..... 335
6.2.1.4.	Resultados de las coaliciones de votación en la Cámara de Diputados..... 339
	I Impuesto al Valor Agregado (IVA)..... 340
	II Proyecto de Ley de Egresos de la Federación..... 343
6.2.1.5.	Coaliciones de votación en otros temas..... 347
6.3.	Epílogo del Capítulo..... 353

<b>CAPÍTULO VII</b>		
	<b>CONSIDERACIONES FINALES</b> .....	356
7.	Los actores políticos.....	356
7.1.	Producción legislativa en los gobiernos sin mayorías parlamentarias.....	361
7.1.1.	Agenda presidencial pendiente.....	361
7.2.2.	Producción legislativa ordinaria.....	366
7.3.	Preferencias ideológico-programáticas y coaliciones de votación.....	369
7.4	Reflexiones finales de la investigación.....	372
<b>ANEXOS</b>		
Anexo I	Sistema político-electoral mexicano.....	376
Anexo II	Períodos legislativos de la LVII Legislatura, 1997-2000.	379
Anexo III	Períodos legislativos de la LVIII Legislatura, 2000-2003.	380
Anexo IV	Subdimensiones ideológico-programáticas (PELA, 1994-2004).....	381
	- Autoubicación de los Legisladores.....	382
	- Ubicación de los Legisladores.....	382
1.	Dimensión económico-social.....	383
2.	Dimensión político-institucional.....	385
3.	Dimensión de valores y creencias religiosas.....	386
<b>BIBLIOGRAFÍA GENERAL</b> .....		388
	Documentos oficiales.....	426
	Bases de Datos.....	427
	Webs de la Cámara de Diputados.....	427

## ÍNDICE DE TABLAS

	<i>Págs</i>
1.1 Fuerzas políticas parlamentarias en México (LVII y LVIII Legislaturas, 1997-2003).....	29
2.1 Tipología en el estudio de la oposición político-parlamentaria (Europa Occidental).....	54
2.2 Resultados electorales para Diputados Federales, 1988-2000 (en número total de escaños y porcentajes).....	59
2.3 Comparación de <i>items</i> en el presidencialismo mexicano de gobierno unificado frente al gobierno sin mayorías parlamentarias.....	76
2.4 Tipología de Gabinetes en Sistemas Presidenciales.....	79
2.5 Tasa de coaligamiento ministerial: <i>GABINETE</i> al momento del relevo presidencial.....	83
3.1 Facultades constitucionales del Presidente en México.....	96
3.2 Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México, período de hegemonía priísta (1929-1997).....	102
3.3 Elecciones Presidenciales, 1920-1988 (porcentaje de votos)	117
3.4 Número de escaños en la Cámara de Diputados (mayoría relativa y representación proporcional).....	127
3.5 Escaños en la Cámara de Diputados, 1973-1976.....	129
3.6 Partidos de oposición, antecedente del sistema de partidos en México.....	132
3.7 Número de escaños en la Cámara de Diputados, 1979-1985 (mayoría relativa y representación proporcional).....	134

3.8	Reglamentaciones electorales promulgadas (1933-1996).....	139
3.9	Cambios mediante las Reformas Electorales en el sistema de partidos en México (1933-1986).....	141
3.10	Distribución de escaños en la Cámara de Diputados.....	148
3.11	Correlación de fuerzas políticas en la Cámara de Diputados (1988-1997).....	150
3.12	Elecciones Presidenciales, 1976-2000 (porcentaje de votos).....	151
3.13	Elecciones Federales Legislativas. Votos y escaños en la Cámara de Diputados (1988-1997).....	156
3.14	Cambios mediante las Reformas Electorales en el sistema de partidos en México (1989-1996).....	158
4.1	Quórum de votación en el Congreso Mexicano.....	167
4.2	Distribución de escaños en la Cámara de Diputados, 1982-2000.....	170
4.3	Resultados de las Elecciones Federales de julio/2000 (votos efectivos en porcentajes).....	176
4.4	El Partido del Presidente: movimiento pendular en la distribución del poder político (datos al momento de asumir el cargo presidencial).....	177
4.5	Clasificación de los sistemas de partidos.....	180
4.6	Número efectivo de partidos en la Cámara de Diputados (1982-2003).....	181
4.7	Índices de medición. Sistema de partidos en México (1982-2003).....	188

---

4.8. Distribución partidaria de Presidencias y Secretarías en Comisiones Ordinarias 1988-2003 (por número absoluto y porcentajes).....	190
4.9 Posición del Presidente en el sistema de partidos (capacidad de influencia en la elaboración de políticas).....	193
4.10 Producción legislativa en la Cámara de Diputados (1982-2003).....	199
4.11 Concentrado de iniciativas en la Cámara de Diputados (LVII Legislatura, 1997-2000) y LVIII Legislatura, 2000-2003).....	205
5.1 Medias de cohesión partidaria con el Índice Rice en la LVII (1998-2000) y LVIII (2000-2003) Legislaturas de la Cámara de Diputados.....	226
5.2 Comparación de cohesión partidaria medida por los Índices de Rice ponderado y no ponderado en la Cámara de Diputados, 1998-2003 (en proporciones).....	231
5.3 Coaliciones vencedoras en la LVII y LVIII Legislaturas, 1997-2003 (escaños de origen).....	239
5.4 Índices de Asistencia, Reñido y Unidad en una Legislatura hipotética.....	245
5.5 Disciplina partidaria no ponderada y ponderada en la Cámara de Diputados, LVII y LVIII Legislaturas (1998-2003).....	246
5.6 Iniciativas aprobadas durante la LVII y LVIII Legislaturas agrupadas por materia (1998-2003).....	249
5.7 Medias de UNIDAD ponderada en las coaliciones interpartidarias por área de proyectos aprobados, LVII y LVIII Legislaturas (1998-2003).....	251

5.8	Medias de autoubicación ideológica de los legisladores en la Cámara de Diputados (donde 1 es izquierda y 10 es derecha).....	257
5.9	Medias de ubicación ideológica de los legisladores en la Cámara de Diputados (donde 1 es izquierda y 10 es derecha).....	258
5.10	Correlación de Pearson en las variables autoubicación y ubicación ideológica para los sistemas políticos de la región sur de América Latina y México.....	259
5.11	Distancia ideológica en las coaliciones de votación de los proyectos aprobados en la Cámara de Diputados, LVII y LVIII Legislaturas (1997-2003).....	263
5.12	Grado de autoexclusión parlamentaria para integrar coaliciones de votación (por partido y por pares de partidos).....	265
5.13	Tipología de coaliciones y articulación partido gobernante-partidos de oposición (LVII y LVIII Legislaturas, 1997-2003).....	267
5.14	Frecuencias aplicando la tipología de coaliciones y articulación partido gobernante-partidos de oposición (LVII y LVIII Legislatura, 1998-2003).....	268
5.15	Coaliciones de votación en el Proyecto de Egresos de la Federación. Cámara de Diputados (LVII Legislatura, 1997-2000).....	274
6.1	Comparación de casos latinoamericanos en autoubicación ideológica y polarización con los partidos más extremos.....	295
6.2	Autoubicación ideológica de los partidos políticos (en cinco segmentos del continuo izquierda-derecha).....	296

---

6.3	Polarización ideológica de los partidos políticos en México: índices de Distancia y Superposición (1998-2003)	297
6.4	Nichos ideológicos y traslapes de los partidos políticos según su posición en una dimensión de izquierda-derecha (1998-2000).....	305
6.5	Polarización ideológica de los partidos políticos en México: índices de Distancia y Superposición (1997-2003).	307
6.6	Preferencias de los legisladores en la subdimensión económico-social, LVII Legislatura 1997-2000 y LVIII Legislatura 2000-2003 (en porcentajes).....	314
6.7	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).....	323
6.8	Comparación de medias en las subdimensiones ideológico-programáticas (LVII Legislatura, 1997-2000).....	328
6.9	Comparación de medias en las subdimensiones ideológico-programáticas (LVIII Legislatura, 2000-2003).....	330
6.10	Proximidad-Distancia entre pares de partidos en la LVII y LVIII Legislaturas, 1997-2003 (diferencia de medias).....	332
6.11	Coaliciones ganadoras en la Cámara de Diputados 1997-2003.....	340
6.12	Iniciativas de ley aprobadas únicamente por el PRI/PAN sin el concurso del PRD en el paquete económico (1998-2003).....	346
6.13	Iniciativas de ley aprobadas únicamente por el PRI/PAN sin el concurso del PRD en otros temas (LVII Legislatura, 1997-2000).....	348

6.14	Iniciativas de ley aprobadas únicamente por el PRI/PAN sin el concurso del PRD en otros temas (LVIII Legislatura, 2000-2003).....	349
6.15	Iniciativas de ley aprobadas por el PRI/PRD sin el concurso del PAN (LVII y LVIII Legislaturas, 1997-2003).	350
6.16	Iniciativas de ley aprobadas por el PAN/PRD sin el concurso del PRI (LVII y LVIII Legislaturas, 1997-2003)...	352

## ÍNDICE DE ESQUEMAS Y FIGURAS

	<i>Págs</i>
<b><i>ESQUEMAS</i></b>	
E1.1 Hipótesis y variables de análisis.....	36
E3.1 Evolución histórica de los partidos políticos, México 1920-1992.....	143
E4.1 Proceso Legislativo en México.....	164
E5.1 Comparación entre gobierno unificado y gobierno sin mayorías parlamentarias en la Cámara de Diputados.....	222
E6.1 Ítems seleccionados para ponderar las preferencias ideológico-programáticas de los legisladores como predictores actitudinales.....	312
<b><i>FIGURAS</i></b>	
F6.1 Nichos ideológicos en la Cámara de Diputados (LVII Legislatura, 1997-2000).....	301
F6.2 Nichos ideológicos en la Cámara de Diputados (LVIII Legislatura, 2000-2003).....	303
F6.3 Identificación del partido mediano en el eje espacial de izquierda a derecha (LVII Legislatura, 1997-2000).....	337
F6.4 Identificación del partido mediano en el eje espacial de izquierda a derecha (LVII Legislatura, 1997-2000).....	338
F6.5 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).....	341
F6.6 Preferencias partidarias en el Proyecto de Egresos de la Federación para Ejercicio 1999 en el eje espacial de izquierda a derecha (LVII Legislatura, 1997-2000).....	344

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

	<i>Págs</i>
G4.1 Escaños del PRI en la Cámara de Diputados.....	170
G4.2 Evolución del número de escaños por partido en la Cámara de Diputados (1982-2000).....	173
G4.3 Presidente proactivo frente a éxito del Presidente (1982-2003).....	197
G4.4 Evolución de iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados (1982-2003).....	203
G4.5 Evolución de iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados, 1982-2003 (en números absolutos).....	208
G4.6 Grado de éxito de los actores políticos en la Cámara de Diputados, 1988-2003.....	209
G4.7 Productividad Legislativa en la Cámara de Diputados. Legislaturas LVII (1997-2000) y LVIII (2000-2003).....	211
G5.1 Índice Rice en la Cámara de Diputados, LVII Legislatura (1998-2000).....	228
G5.2 Índice Rice en la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura (2000-2003).....	229
G5.3 Tamaño de las coaliciones legislativas. LVII Legislatura (1998-2000).....	241
G5.4 Tamaño de las coaliciones legislativas. LVIII Legislatura (2000-2003).....	242
G5.5 Asistencia por Reñido de las votaciones en la Cámara de Diputados, LVII Legislatura (1998-2000).....	247

---

G5.6 Asistencia por Reñido de las votaciones en la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura (2000-2003).....	248
G5.7 Correlación: autoubicación de legisladores y ubicación de su propio partido. LVII Legislatura, 1998-2000.....	260
G5.8 Correlación: autoubicación de legisladores y ubicación de su propio partido. LVIII Legislatura, 2000-2003.....	261

## **Agradecimientos**

Este estudio desarrollado en la Universidad de Salamanca fue posible con el respaldo de innumerables personas que he conocido en España. Propicio es en este espacio, hacer patente mi agradecimiento al Dr. Iván Llamazares Valduviego, quien dirigió mi trabajo de investigación, ocupándose pacientemente de advertir inconsistencias teóricas en este volumen y de las cuales no siempre se percata quien escribe. Sus puntos de vista resultaron indispensables para orientar esta investigación, que contiene buena parte de los métodos y análisis aprendidos de él.

Me complace al mismo tiempo, hacer un reconocimiento al Dr. Manuel Alcántara Sáez, Director del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca, por su afable armonía entre sencillez y vitalidad para incentivar el análisis científico en la Ciencia Política. Su labor como Coordinador del Programa del Doctorado “Procesos Políticos Contemporáneos” ha sido igualmente muy valiosa por el dinamismo que imprime en todas las actividades que realiza, las cuales tienen siempre un aire renovador.

El desarrollo de esta investigación fue posible también por los apoyos recibidos del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, que lo siento ya, una parte de mí por las

experiencias vividas con su cuerpo de investigadores, en calidad de alumna del Master en Estudios Latinoamericanos, durante los cursos del Doctorado y por mi relación profesional como colaboradora en las actividades de investigación desarrolladas bajo la dirección del Dr. Manuel Alcántara.

Hago un reconocimiento también a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), por haberme otorgado una beca doctoral durante el período lectivo de 1998-2001, apoyo económico que me permitió continuar con los propósitos que culminan en esta investigación.

Esencial me ha sido el apoyo emotivo y económico durante mi estancia en España, brindado por Juan Mora Heredia, así como por mis familiares, a quienes les quedo muy agradecida por sus esfuerzos y disposición para hacer suya mi causa.

Tengo presentes a todos los amigos que han compartido conmigo mis vivencias en Salamanca. A todos ellos les expreso en estas líneas mi mayor afecto porque son los que hicieron de mi estancia en esta ciudad, un placer cada día.

Salamanca, 25 de marzo de 2004

**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)
CTM	Central de Trabajadores de México
DC	Democracia Cristiana (Chile)
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
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
MAP	Movimiento Acción Política
MAUS	Movimiento para la Acción y Unidad Socialista
NEP	Número Efectivo de Partidos
PAN	Partido Acción Nacional.
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PAS	Partido Alianza Social
PCM	Partido Comunista Mexicano
PDM	Partido Democrático Mexicano
PLC	Partido Liberal Constitucionalista
PLM	Partido Laborista Mexicano
PMS	Partido Mexicano Socialista
PMT	Partido Mexicano de los Trabajadores
PNA	Partido Nacional Agrarista

PNC	Partido Nacional Cooperativista
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PP	Partido Popular
PPS	Partido Popular Socialista
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PRUN	Partido Revolucionario de Unidad Nacional
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
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
UIC	Unidad de Izquierda Comunista

# I

## 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)

### 1. 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 ese contexto, el funcionamiento institucional de la Cámara de Diputados es objeto de atención, en particular desde 1997 cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobernante durante siete décadas y que mantuvo bajo su control la mayoría absoluta en el Parlamento, pierde esta posición por la vía electoral.

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 con los partidos de oposición cobra así su mayor relevancia, resultando

indispensable al partido gobernante para integrar coaliciones de votación y recibir su respaldo para sancionar las leyes constitucionales, dado que sus escaños resultaban insuficientes para sancionar las leyes mediante una decisión unilateral.

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 ésta, 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, [pues] cuando ello no ocurre, allí donde por largos períodos 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, 1990/1997a: 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.

### **1.1. 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 paradigma 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

---

<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. En el 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.

<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.

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.

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, corresponde 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.

## **2. Especificaciones de la investigación**

### **2.1. 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, que como actor estratégico, sea una institución fortalecida en la que puedan delegarse los intereses de la sociedad, en su calidad de representantes de ésta, y más aún, que cumpla 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 de Diputados<sup>3</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 período post-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 establecer 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 mediante la formulación de políticas públicas. Asimismo, se pretende determinar si el Presidente en los dos

---

<sup>3</sup> El presente análisis se desarrolla estudiando únicamente la Cámara de Diputados debido a que fue en ésta donde, desde 1997 el Partido Revolucionario Institucional 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.

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 (Tabla 1.1). 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 no tuvo mayorías en ninguna de las dos Cámaras del Congreso. Fenómeno relativamente común en América Latina pero novedoso 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 también estuvieron representados otros partidos de reciente creación y que por su escaso número de escaños, han sido excluidos de este estudio (CNPPN, PAS y PSN que, conjuntamente controlaron el 1,2 por ciento de escaños).

Tabla 1.1  
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	Si	No
LVIII (2000-2003)	PAN	PRI, PRD	PT, PVEM, CNPPN, PAS, PSN	Si	Si

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

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); Carey, (2002c). La limitante existente para avanzar en estos estudios es que existen apenas unos cuantos países que tienen el sistema de registro electrónico para contabilización del voto legislativo. México sí cuenta con este procedimiento, de ahí que resulte sugerente el desarrollo de esta investigación.

A partir de dicho vacío es que se consideró que asumir este reto sería una aportación a la Ciencia Política contemporánea. Con ello se espera contribuir con un análisis que tiene por objeto a la oposición parlamentaria en su desempeño para formular las políticas públicas, teniendo como base herramientas empíricas de gran apoyo como son las votaciones de las iniciativas aprobadas, así como la información de primera mano que proviene de las encuestas aplicadas a los legisladores por el Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal.

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 analíticas para que posteriores análisis comparados contribuyan a sortear las limitaciones que con esta perspectiva no se superaron en el presente volumen.

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

Dos nociones conceptuales básicas para la definición del objeto de estudio y que se precisa distinguir son *influencia* y *éxito*. Influencia 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).

El papel de la oposición puede ser estudiado a partir del contexto en el que desempeña su función legislativa. Para esta investigación, 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, 2001: 7 citado por García y Martínez, 2002: 339)<sup>4</sup>.

Esto indica que la oposición parlamentaria además de influir en la agenda política, tiene 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, si 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>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Samuels, David (2001). “Presidentialized Parties: The separation of powers and party organization and behavior”. Forthcoming en Comparative Political Studies.

<sup>5</sup> Polsby, Nelson (1975/1990). “Legislatures”. Reprint. In Legislatures, ed. Philip Norton, Oxford University Press, New York.

La *oposición efectiva* “se manifiesta cuando los partidos de oposición tienen influencia en el proceso de formación de políticas públicas” (Altman y Pérez-Liñan, 1999: 89). Si esta influencia es concretizada en la aprobación de leyes, entonces puede entenderse que la oposición parlamentaria ha 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>6</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 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 período 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, aún contando con una representación amplia en escaños, su papel no es relevante en la elaboración de las leyes y sólo se circunscribe su función legislativa a ratificar las iniciativas del Ejecutivo.

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

---

<sup>6</sup> El *éxito* de la oposición efectiva se limita aquí al momento en que 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.

Diputados, ha permitido un rol más activo de partido gobernante y opositores, reflejado en su producción legislativa.

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.

El presente es un estudio del caso mexicano y se desarrolló con un análisis diacrónico y comparativo en tanto se ocupa 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>7</sup> que centra su atención en las reglas y prácticas de las instituciones políticas en tanto “ordenamientos 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 comportamiento 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.

---

<sup>7</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).

La orientación teórica está fundamentada asimismo en Sartori (1980/1999), Carey (2000, 2002a; 2002b; 2002c), Altman y Pérez-Liñán (1999), así como Mejía (2000). Los argumentos hipotéticos que se sostienen en este estudio son:

- A mayor influencia de la oposición, menor potencial del partido gobernante para definir las políticas unilateralmente.

- Si la oposición es más fuerte que el partido gobernante, la elaboración de políticas puede estar definida en función directa de los acuerdos realizados con el partido del Presidente, quien seguirá como estrategia fundamental la negociación para despejar su agenda política.

- El éxito del Presidente para controlar la agenda legislativa se incrementa en la medida que existe disposición a alcanzar arreglos institucionales con los partidos de oposición.

- El éxito de la oposición parlamentaria en la producción legislativa depende de tres factores: su agenda parlamentaria, su capacidad de coalición inter-partidaria y sus estrategias de cooperación o conflicto con el Ejecutivo.

- Es factible que en los gobiernos sin mayorías parlamentarias, el éxito del Presidente para sancionar sus iniciativas se reduzca, por lo que tendrá que instrumentar estrategias que incentiven a la oposición para cooperar con su agenda política.

- En los gobiernos sin mayorías parlamentarias, el éxito de la oposición legislativa está en razón de su volumen de iniciativas que presentó y que fueron aprobadas en la Cámara de Diputados.

- La influencia de la oposición en la elaboración de políticas se da cuando 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, una de entre otras que se muestran en la **Esquema E1.1**, analizando en este estudio, su relación causal con las principales variables independientes que se describen enseguida:

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 para 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) así como el índice de Rice ponderado (Carey, 2002c).

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>8</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 *status quo*). La operacionalización de estas variables se instrumentó con los índices de

---

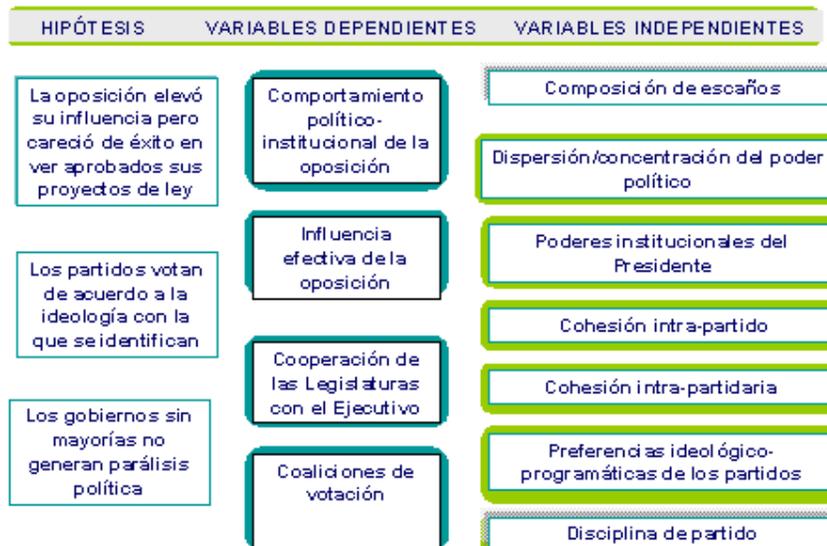
<sup>8</sup> La fuente está referida a Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979) "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies* n° 12, pp. 3-27.

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 inter-parlamentaria 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.

### Esquema E1.1 Hipótesis y variables de análisis



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 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, 2001, Nacif, 2001, Krehbiel, 1998, 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 (1980/1999) y Sani y Sartori (1980/1999). 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 (2001), 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 elites 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.

### 2.3. Fuentes de información

Las fuentes empíricas para el manejo de datos procedieron de dos vías: a). Las páginas Web de la Cámara de Diputados: <<http://www.cddpcu.org.mx>>, <<http://www.camaradediputados.org.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>9</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 de votaron entre los partidos en relación a áreas temáticas.

La segunda vía y de indispensable apoyo para este estudio, fueron las dos Bases de Datos del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica y

---

<sup>9</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 período 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.

Portugal, producto del Proyecto de Investigación: Elites Parlamentarias en América Latina (PELA), dirigido por Manuel Alcántara Sáez, financiada 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 en la arena parlamentaria.

#### **2.4. 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 segundo capítulo 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 se exponen también algunas experiencias latinoamericanas con gobiernos sin mayorías parlamentarias, como referente para explicar el caso mexicano.

En el tercer capítulo, mediante una descripción histórico-institucional se explica por qué la elite política predominó en el poder durante setenta y un años, qué fórmula 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 cuarto capítulo 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 quinto capítulo, 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 inter-partidarias 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 sexto capítulo 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 séptimo 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.

## **II**

### **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)

#### **2. Importancia de la oposición 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 del declive 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 epígrafes.

## **2.1. Sobre el interés del tema**

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 elite 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, fueron recobrando los partidos políticos 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>1</sup>.

---

<sup>1</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

La legitimidad de las elites 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 elites que llegaron al poder por vía legítima, sin menos 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>2</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>3</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

---

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)

<sup>2</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>3</sup> En el gobierno democrático representativo, ejercer el poder y legitimarse tiene una relación muy estrecha con los mecanismos empleados por las elites 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; 2) Delegados representativos, donde los votantes cuentan con diversas opciones de partidos para orientar su voto, expresando sus preferencias políticas.

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>4</sup>. México, que no obstante las resistencias del autoritarismo<sup>5</sup>, conformó su elite 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.

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 elite 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 elite durante setenta y un 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.

---

<sup>4</sup> En Perú 1978, se celebraron elecciones limpias conteniendo más de cuatro partidos políticos; en Argentina 1983, los militares abandonaron el poder y la Unión Cívica Radical conquistó el poder en nombre de la democracia pluralista; en Chile 1989, la Democracia Cristiana Chilena constituyendo coalición, derrotó el continuismo pinochetista (Loeza, 1996: 23); Brasil 1988 renovando su Constitución dio un paso significativo de construcción democrática.

<sup>5</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 subsumió dicho partido, convirtiéndose ésta, en garante única del orden político.

## 2.2. ¿Por qué ha sido tan escasamente estudiada la oposición parlamentaria?

### 2.2.1. 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>6</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 oposición 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>7</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

---

<sup>6</sup> Las fuentes de referencia a las que alude Massari, (1990/1997: 76) son: Duverger, M. (1980). *I partiti politici, Comunità*, Milán, 1ª ed. en francés 1951, 1ª ed. italiano 1961; Burdeau, G. (1954). “L'évolution de la notion d'opposition”, en *Revue internationale d'Histoire politique et constitutionnelle*; Kluxen, K. (1956). *Opposition*, en Staatse exicon, Vol. VI, Herder Freiburg; así como Kirchheimer, O. (1957). “The waning of opposition in Parliamentary Regimes”, en *Social Reserch*, en *MicroMega*, 1, 1986.

<sup>7</sup> La Obra a la que se refiere Massari, (1990/1997: 77) es Kolinsky, Eva (Comp.). *Opposition in Western Europe*, Croom Helm, Londres.

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” (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 60 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” (Loaeza, 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 partidos políticos que empezaban a consolidarse en los parlamentos europeos, así como la división de poderes (Loaeza, 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, 1991: 120), pero en el marco electoral-competitivo como organización política representativa tenían 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 que se institucionalizara. 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>8</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 (Massari), la calidad de la democracia y calidad de la oposición (Pasquino), y los gobiernos de oposición para los casos

---

<sup>8</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.

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, aún 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>9</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.

---

<sup>9</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). El concepto de Pasquino es concebir a una oposición más relevante en términos no sólo de control sino como alternancia para el poder en los marcos de la competencia democrática, produciendo vitalidad al régimen cuando ésta se produce, pues cuando ello no ocurre, allí donde por largos períodos el mismo partido se mantiene en el poder, las instituciones sufren, la democracia se bloquea, las fuerzas políticas de gobierno y de oposición se vuelven irresponsables (Castiglioni, 1990/1997: 11). Ejemplos de esta falta de alternancia en América Latina han sido Paraguay (Partido Colorado, 1940-2003) y México (PNR-PRM-PRI, 1929-2000).

### 2.2.2. 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 y Estados Unidos<sup>10</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 sólo 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

---

<sup>10</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).

oposición, su tipología ha sido calificada por (Sartori, 1980/1999)<sup>11</sup> 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 al 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 político. Igualmente si su naturaleza es de apoyo al sistema o funge como antisistema.

Así, a Sartori (1980/1999: 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 se impedía de facto, la competencia por el poder. Aunque el partido permitía la existencia de más de un partido político, estos 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.

---

<sup>11</sup> Tesis originalmente publicadas en Sartori, G. (1966). "Opposition and Control Problems and Prospects". En *Government and Opposition*, I 1, p. 149-154. Citado por Massari (1990/1997: 136).

Otro enfoque indispensable para entender la teoría de la oposición es el de Robert Dahl<sup>12</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.

d). Objetivos y estrategias de la oposición.- Se trata de distinguir entre fines y medios de los partidos. Es decir, cuando los fines puedan ser 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>13</sup> atendiendo los conflictos, crisis y transformaciones, para reconocer a la oposición como institución política y actor constitucional, lo que deriva en identificarle como oposición responsable.

---

<sup>12</sup> Dahl, R. (Comp.), 1966. *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press.

<sup>13</sup> Ionescu, G. y De Madariaga, I. (1968). *Opposition Past and Present of a Political Institution*. London: Watts.

Por su parte, de cara al desarrollo de las democracias, von Beyme<sup>14</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 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 que 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 parlamentarias, 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 2.1** resume estos modelos que muestran dicha evolución conceptual y que han sido recuperados como estado de la cuestión.

---

<sup>14</sup> von Beyme, K. (1973). *Opposition*, parte I, en *Marxism, Communism and Western Society. A Comparative Encyclopedia*, comp. Por C. D. Kerning, Vol. VI (157-163). New York: Herder and Herder.

Tabla 2.1  
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, objetivos y estrategias de la oposición
Ionescu y de Madariaga, 1968	Democracia pluralista	Oposición como institución y actor constitucional. Oposición, forma más institucionalizada del conflicto
Von 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 (1991), Loaeza (1996), Pasquino (1990/1997).

En la **Tabla 2.1** 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 epígrafe a la oposición parlamentaria en el presidencialismo de América Latina.

### 2.2.3. 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 período 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 por qué de la exclusión de la oposición parlamentaria en los análisis políticos, una explicación expuesta por Cárdenas (1991: 12)<sup>15</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.

---

<sup>15</sup> Cárdenas, Jaime F. (1991: 12) ha revisado obras clásicas sobre Gobierno, Derecho Constitucional y Teoría del Estado como las de H. Finer, C. J. Friedrich, McIver, Jellinek, Loewestein, Kelsen, Carré, Duguit y Burdeau, no encontrando algún análisis específico sobre la oposición política.

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 elites del autoritarismo, así como las 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 elites 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>16</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.

---

<sup>16</sup> De entre las tipologías de presidencialismo latinoamericano que se han constituido, está la de Luis Sánchez Agesta, citado por Serrafiero (1998: 172): puro, atenuado. Otra es la de Kart Loewenstein (igualmente citado por Serrafiero), como gobierno presidencial vigorizado, controlado, semipresidencial, así como gobierno autoritario.

#### 2.2.4. 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>17</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.

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>18</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 (Tabla 2.2), 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.

---

<sup>17</sup> Los *diputados de partido* son una alternativa que se institucionaliza desde la elite 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.

<sup>18</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.

Tabla 2.2  
Resultados electorales para Diputados Federales, 1988-2000  
(en número total de escaños y porcentajes)

Partidos	1988		1991		1994		1997		2000	
	Escaños	%								
PRI	260	52	321	64,2	300	60	239	47,8	210	42,0
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	52	10,4

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

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

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>19</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, 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)

<sup>19</sup> Partido Revolucionario Institucional (PRI), creado en 1929 mediante un pacto fundacional de elites 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.

exploran el equilibrio de poderes a partir del período post-hegemónico. 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.

### **2.3. 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 elite 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 elite 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>20</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

---

<sup>20</sup> Ionescu, G. (1965). “Control and Opposition in some one Party-States”. *Government and Oppositions* n° 2 (december), London.

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 en base a 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.

### **2.3.1. 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 elites políticas en el poder e implica la existencia de un recambio organizado de poder, sin embargo, puede haber oposición que “pueda preferir conservar su rol y no convertirse en gobierno” (Pasquino, 1990/1997: 59), y no por ello deje de expresarse como oposición. Aún 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, 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 sin mayorías en cambio, 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>21</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>21</sup> Tema que se desarrolla en el capítulo cuarto.

Estas 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, -período en que se inician las reformas electorales que favorecieron reglas institucionales más democráticas<sup>22</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

---

<sup>22</sup> Reformas electorales de 1977, 1986, 1989-90, 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.

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 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 elite 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>23</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.

---

<sup>23</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.

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 (Loeza, 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 período sexenal de la Presidencia.

#### **2.4. El debate de la subordinación del Legislativo al Ejecutivo: la oposición parlamentaria en los gobiernos sin mayorías**

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, calificándole 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>24</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>25</sup>.

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.

---

<sup>24</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), tiene su explicación en América Latina en 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 Haggart, 2001, citado por Casar y Marván, 2002).

<sup>25</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 período 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).

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>26</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>27</sup>. No obstante, aún 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 desarrollo 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

---

<sup>26</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>27</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 se fue prolongado más allá de una temporalidad limitada, transformándose en un excesivo poder presidencial en desmedro de las facultades del Legislativo.

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 dividido.

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>28</sup>; a fines 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>28</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), refiriéndose 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>29</sup> En todo caso, un status “normal” tanto en Estados Unidos como en América Latina han sido los sistemas políticos con gobiernos divididos<sup>30</sup>.

---

<sup>29</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>30</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.

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, (1997: 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 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>31</sup>. Los dos gobiernos del post-autoritarismo (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>32</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

---

<sup>31</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 períodos extraordinarios (Siavelis, 2001: 208).

<sup>32</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.

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 iniciativas 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>33</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

---

<sup>33</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 período hegemónico, los legisladores se conducían con una férrea disciplina y lealtad presidencial porque su carrera política dependía de la voluntad presidencial.

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 a 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.

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

Estas variables confluyen en precisar las pautas que rigen la relación Ejecutivo-Legislativo en México. Desde el punto de vista de las facultades constitucionales, el Presidente mexicano no es dominante, y su poder político para hacer aprobar casi el cien por ciento de sus iniciativas durante los gobiernos unitarios se debe 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 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>34</sup>. La **Tabla 2.3** es ilustrativa de lo anteriormente expuesto a lo largo de este epígrafe. Los dos períodos 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).

---

<sup>34</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*, que en términos de Sulbrandt (1994) es 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. 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 (Ver Cavarozzi y Berensztein, 1997: 175-188). De ahí que fuera la primera vez que el candidato priísta para sucederlo, se dejaría a la libre competencia electoral sin tener el respaldo del aparato del gobierno.

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.

Tabla 2.3  
Comparación de *ítems* en el presidencialismo mexicano de gobierno unificado frente al gobierno sin mayorías parlamentarias

Indicadores	Presidencialismo autocrático (1988-1997)	Presidencialismo acotado (1997-2003)
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. Tienden 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

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 de 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.

## **2.5. 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>35</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 con las otras ramas del gobierno, en

---

<sup>35</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).

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 status 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 que 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 período 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; Amorim Neto, 2002b). La **Tabla 2.4** 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.

Tabla 2.4  
Tipología de Gabinetes en Sistemas Presidenciales

Gobierno presidencial partidario	Gobierno de coalición	Gobierno de cooperación parlamentaria	Gobierno de cooptación extra-parlamentaria
El Presidente nombra a su gabinete de entre las filas de su propio partido (obtiene margen de maniobra 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	Coptar 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 1987-89; Menem 1995

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

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, se compone de 20 miembros<sup>36</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.

Aquí sólo se analiza el gabinete formal en virtud de que son estos funcionarios quienes conforman el poder Ejecutivo conjuntamente con el

<sup>36</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 DF es gobernado por un jefe de gobierno electo de manera directa por sus ciudadanos.

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 status 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>37</sup>.

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:

$$\text{GABINETE} = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n (|S_i - M_i|)$$

---

<sup>37</sup> Amorim-Neto, (2002a: 9) señala que en Europa si 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.

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>38</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 (Tabla 2.5) visiblemente se advierte que optó por no incluir en su gabinete el respaldo de su partido ni de ningún otro.

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

---

<sup>38</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).

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 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>39</sup>.

---

<sup>39</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.

<b>Tabla 2.5 Tasa de coaligamiento ministerial: GABINETE al momento del relevo presidencial</b>					
<b>Gobierno de Carlos Salinas (1988)</b>					
<b>Partidos</b>	<b>Esaños</b>	<b>Gabinete</b>	<b>Si (%)</b>	<b>Mi (%)</b>	<b> Mi-Si </b>
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
<b>Gobierno de Ernesto Zedillo (1994)</b>					
<b>Partidos</b>	<b>Esaños</b>	<b>Gabinete</b>	<b>Si (%)</b>	<b>Mi (%)</b>	<b> Mi-Si </b>
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
<b>Gobierno de Vicente Fox (2000)</b>					
<b>Partidos</b>	<b>Esaños</b>	<b>Gabinete</b>	<b>Si (%)</b>	<b>Mi (%)</b>	<b> Mi-Si </b>
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 esaños 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. **S** = Número de esaños dividido por el total (417); **M** = 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)

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 éste 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 Diputados. En otros términos, el status legislativo del gabinete es de carácter minoritario<sup>40</sup>.

---

<sup>40</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.

## 2.6. Epílogo 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>41</sup>, la gobernanza proviene de la relación que se articule entre 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.

---

<sup>41</sup> El autor argumenta ampliamente la diferencia existente en un sistema bipartidista y uno multipartidista, sosteniendo que en éste último existen mayores dificultades de apoyo presidencial, obligándose constantemente a construir coaliciones legislativas para sancionar sus proyectos de ley.

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.

### III

## OPOSICIÓN Y PARTIDO HEGEMÓNICO EN EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

“Ahí donde hay siempre o por largos períodos históricos, el mismo partido en el poder, la democracia [...] aparece objetivamente bloqueada”

(Massari, 1990/1997)

### 3. 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 déficits 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: 11), 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, paradójicamente 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 período 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 el movimiento almanista, padillista y henriquista (1940, 1946 y 1952 respectivamente), sin embargo la elite 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>1</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>2</sup>, por el debilitamiento de los poderes del

---

<sup>1</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 período de hegemonía del partido gobernante.

<sup>2</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

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 a preguntas como: ¿por qué dicha elite 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.

### **3.1. 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

---

latinoamericanos pero que no se aplican con rigor por los amplios poderes de que ha gozado la institución presidencial.

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>3</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.

Las *facultades legislativas del Presidente*, son otro aspecto común del presidencialismo en América Latina. El Presidente es colegislador con el Congreso al tener el poder de presentar proyectos de ley al Parlamento, excepción hecha para Costa Rica y Colombia, que en sus Constituciones (Art. 123 y 79 respectivamente), establecen que la iniciativa puede presentarla el Presidente no por vía directa sino a través de sus ministros (Krsticevic, 1992: 135)<sup>4</sup>. En México, la Constitución sí

---

<sup>3</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.

<sup>4</sup> Esta restricción proviene del modelo estadounidense, donde el Presidente no puede iniciar leyes sino que es función de los miembros del Congreso. La Constitución concede al Presidente de Estados Unidos la facultad de recomendar al Congreso para su consideración, las medidas que crea necesarias para la agenda política, pero no tiene la facultad de presentar iniciativas directamente, sin embargo, en la práctica se ha reglamentado por ejemplo el proyecto inicial de la Ley del Presupuesto, que proviene del Ejecutivo; o bien, existen “normas genéricas que conceden al Presidente un Poder Legislativo delegado, para que dentro de límites preestablecidos, pueda adaptar o promulgar la legislación adecuada. En la mayoría de los casos esta facultad delegada al Presidente es delegable, y el Presidente la subdelega a los diferentes organismos que de él dependen” (Oltra, 1996: 109).

establece el derecho presidencial de iniciar leyes o decretos (Art. 71 de la Constitución). Durante la hegemonía del partido gobernante, el Presidente jugó un papel decisivo en la elaboración de políticas al proceder éstas en su mayoría, del Ejecutivo<sup>5</sup>, al igual que en Latinoamérica, donde el 80 o 90 por ciento de las leyes provienen del Ejecutivo (Nolte, 2002).

En el procedimiento para iniciar leyes, el Presidente mexicano participa en otros dos actos: posee la *facultad de veto y promulgación de las leyes* (Art. 72 de la Constitución)<sup>6</sup>. La facultad de vetar las leyes, que también es otro rasgo común del sistema presidencial en Latinoamérica, puede ser total o parcial. Es total cuando el Presidente no promulga una ley que fue aprobada por el Congreso porque no coincide con su contenido, haciéndole observaciones para remitirla a una nueva consideración del Congreso. Es parcial cuando la observación presidencial sólo es sobre una parte de la Ley (Art. 72 de la Constitución)<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> En el período previo a la fundación del partido gobernante (1917-1929), los diputados eran la fuente principal de iniciativas aprobadas y la Presidencia los igualó sólo en las legislaturas de 1922 a 1928. Después de 1929, cuando fue creado el Partido Nacional Revolucionario y hasta 1934, el predominio del Presidente en el proceso legislativo fue decisivo al registrar una tasa de éxito superior al 75 por ciento (Nacif, 2002a: 260). En las décadas subsecuentes, el éxito presidencial siempre rebasó al del Legislativo hasta en un 97 por ciento.

<sup>6</sup> El Ejecutivo en México, asumió funciones legislativas en cinco aspectos: *a) En situaciones de emergencia* cuando se hubiesen suspendido las garantías individuales, facultad que nunca tiene el Presidente en tiempos de paz (Art. 29 de la Constitución); *b) En medidas de salubridad* combatiendo el alcoholismo, sustancias tóxicas, contaminación ambiental (Art. 73 de la Constitución); *c) En materia de tratados internacionales*, con ratificación del Senado y que sea de aplicación interna (Art. 76 y 89 de la Constitución); *d) En cuanto a la facultad reglamentaria*, esto es, expedición de reglamento a alguna ley determinada (Art. 89 de la Constitución); *e) En materia de regulación económica* referida a aumentar, suprimir o crear cuotas de importación y exportación para regular el comercio exterior y la economía del país (Art. 131 de la Constitución). Ver (Carpizo, 1979: 100-106).

<sup>7</sup> El Presidente tiene grandes restricciones para ejercer su veto. En términos del Art. 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*

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>8</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 período 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

---

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 está Guatemala y Chile (Krsticevic, 1992: 152).

<sup>8</sup> De Salinas de Gortari (1988) a Vicente Fox (2000), sólo con Fox se han registrado dos vetos: el primero a la Reforma Agraria y el segundo a la Ley del Sistema de Administración Tributaria. La primera por; y la segunda al rechazar la incorporación de dos secretarios de finanzas de los estados en la Junta de Gobierno del organismo.

órgano que posee la facultad de convocar a sesiones extraordinarias al Congreso o a una de las dos Cámaras.

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 período fijo<sup>9</sup>. La titularidad del cargo presidencial es unipersonal. El Poder Legislativo Federal se deposita en dos Cámaras, una de Diputados y otra, de Senadores (*Anexo 1*)<sup>10</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>11</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

---

<sup>9</sup> Argentina y México son los únicos casos en Latinoamérica con seis años de ejercicio presidencial. Chile contempla 8 años; Brasil, Perú, Uruguay, Venezuela, Paraguay cinco años; o Bolivia, Ecuador, Costa Rica y Colombia les rige un período presidencial de 4 años.

<sup>10</sup> Ecuador tiene sólo una Cámara de Representantes; y Perú también desde 1992.

<sup>11</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.

pueblo<sup>12</sup>. Dicho principio impide que el Presidente disuelva al Congreso, así como éste está impedido de privar de su cargo al Presidente<sup>13</sup>.

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>14</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

---

<sup>12</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 si 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>13</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.

<sup>14</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, 1999b: 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.

la función del Legislativo tras el fortalecimiento del Ejecutivo que se reconoce por presidencialismo imperial o hiperpresidencialismo<sup>15</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.

La **Tabla 3.1** sintetiza los rasgos del presidencialismo mexicano ya expresados en este epígrafe a fin de ser punto de comparación con las facultades metaconstitucionales<sup>16</sup> que desvirtúan el ejercicio del poder en las democracias latinoamericanas y que se describen en enseguida.

---

<sup>15</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.

<sup>16</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.

Tabla 3.1  
Facultades constitucionales del Presidente en México

Facultades constitucionales	Descripción
Ejecutivo unitario	El supremo poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo (Art. 80 de la Constitución)
Elección directa	Elección directa del Presidente en términos de la Ley Electoral (Art. 81 de la Constitución)
No reelección	Ejercer su cargo desde el 1 de diciembre por 6 años sin posibilidad de volver a desempeñarse como Presidente de la República (Art. 83 de la Constitución)
Nombramiento	Designar y remover a los secretarios de Estado, diplomáticos, empleados superiores de Hacienda (Art. 89 de la Constitución)
En materia internacional	Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales (Art. 89 de la Constitución)
Ejercicio legislativo	Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente (Art. 89 de la Constitución)
Iniciativas de ley	Iniciar leyes o decretos (Art. 71 de la Constitución)
Promulgación de Leyes	Promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso (Art. 89 de la Constitución)
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 las observaciones pertinentes al Congreso, será dictaminado cuando menos por las dos terceras partes de la Cámara para su aprobación. Después de haber sido aprobado por ambas Cámaras, lo remiten nuevamente 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 diez días (Art. 72 de la Constitución)

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

### 3.1.1. 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>17</sup>. Desde su origen, el PNR-PRM-PRI<sup>18</sup>, el papel protagónico asumido, centralizando el poder conjuntamente con el jefe del Ejecutivo fue durante siete décadas, 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.

---

<sup>17</sup> El *partido hegemónico* se caracteriza, de acuerdo a 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>18</sup> PNR (Partido Nacional Revolucionario); PRM (Partido de la Revolución Mexicana) y PRI (Partido Revolucionario Institucional).

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 (Tabla 3.2), los cuales fueron “producto de arreglos institucionales y consensos dentro de la elite política” (Weldon, 1997b: 138). Estos consensos fueron asumidos por el partido oficial y el 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 período 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>19</sup>.

De esta manera el sistema político mexicano garantizó su propia reproducción con esas elites 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.

La segunda condición, relativa al gobierno unificado fue cumplida en tanto que el PNR-PRM-PRI se mantuvo en el control político por setenta y un años, 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>20</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.

---

<sup>19</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.

<sup>20</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 desarticulaban cuando perdían el apoyo presidencial (Nacif, 2002c: 243).

Los efectos derivaron en que el Congreso fue controlado por el Ejecutivo<sup>21</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 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>22</sup>. Estos criterios son

---

<sup>21</sup> Dicho control presidencial respecto al Congreso se sitúa de 1930 a 1997, es decir, no fue desde el período de caos, que es cuando se promulga la Constitución hasta la fundación del PNR, un período 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.

<sup>22</sup> Factores que contribuyeron a la disciplina partidista también fueron las reglas institucionales relacionadas con las nominaciones partidistas, las leyes electorales y el

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 elites 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 elite 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 3.2](#) concentra las facultades metaconstitucionales que fue haciendo suyas el régimen político en torno a la institución presidencial, 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 2000 por cuanto al control del régimen a través de la institución presidencial, el corte que se establece aquí, de 1997 responde

---

Colegio Electoral (Weldon, 1997a: 13), los cuales resultaron ser la maquinaria electoral para determinar los cargos y jerarquías en el poder político.

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.

<b>Tabla 3.2</b>	
<b>Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México</b>	
<b>Período de hegemonía priísta (1929-1997)</b>	
<b>Reglas no escritas</b>	<b>Descripción</b>
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 elites	El Presidente “recomendaba” los nombres de cargos claves 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 e 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, quien 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.

### 3.1.2. Del poder personalista al poder institucional

El contubernio entre partido gobernante y la Presidencia<sup>23</sup> empezó a configurarse desde que ésta creó al partido en 1929, mediante un pacto político-militar<sup>24</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 elites gobernantes y la paz entre sí mismas. En este epígrafe se expone el origen del partido oficial, como forma de resolución de la pugna de intereses entre la elite 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 período de 1917 a 1933 caracterizado por un “complejo multipartidismo a nivel nacional y regional que resultaba funcional en un sistema basado

---

<sup>23</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>24</sup> Fue un acuerdo entre elites 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 cualquiera otra institución.

en relaciones caudillistas-caciquistas” (Molinar, 1993: 22)<sup>25</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 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 seudopartidos regionales, es decir, partidos con diversas denominaciones, con el auspicio de varios gobernadores de los estados, quienes imponían candidatos incondicionales para legisladores (Mc Gregor, 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>26</sup>.

---

<sup>25</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) y (Nacif, 2002a: 242).

<sup>26</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

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, siendo 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 período 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 período 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>27</sup>.

---

(Garrido, 1991: 46). Este proceso confirma el patronazgo presidencial que prevaleció en el ambiente político de esa época.

<sup>27</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

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 Constituciones, 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 teniendo como incentivos de su disciplina, el reparto de posiciones al interior del Congreso, así como el control de la agenda política<sup>28</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

---

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 elites y más tarde, centralizar el poder para controlar la disidencia desde el centro (Mc Gregor, 1997: 160).

<sup>28</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 período 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.

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 elite 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 elites 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>29</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 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>30</sup>. Con esta medida, el

---

<sup>29</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 aún 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 período 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.

<sup>30</sup> Las dinámicas previas a dicha reforma, era que la clase política llegaba a obtener sus posiciones como resultado de los apoyos recibidos de partidos regionales, quienes

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 elites 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>31</sup>. Tales premisas serían el

---

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>31</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

sustento de su poder 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>32</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 período 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 (CNOP); 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.

---

el PRM, la lucha de clases fue el centro de su concepción social y política (Meyer y Reyna, 1989: 309).

<sup>32</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).

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 período sexenal para la elección presidencial y las políticas populares corporativizadas. Esta transformación de estructuras políticas mantuvieron el poder omnímodo en la figura presidencial por sobre todas las instituciones políticas. Es éste 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 poder. En esos términos, tanto las reglas constitucionales como las prácticas metaconstitucionales fueron determinantes para reproducir el poder político que se arrogaría la institucional presidencial a través de su partido.

### **3.2. 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 (a 2003 cumplió 64 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>33</sup>,

---

<sup>33</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.

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>34</sup>. La prioridad inmediata del PAN, fue la participación en la contienda electoral para desarrollar la democracia mediante la educación cívica social.

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.

---

<sup>34</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.

Ahora bien, ¿por qué unos partidos fueron desactivados y otros estimulados? La respuesta puede ofrecerla la clasificación de la oposición partidaria que ofrece José Antonio 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>35</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 regular los requisitos electorales para refrendar su registro. Estos aspectos se abordan en el siguiente epígrafe con mayor detalle<sup>36</sup>.

Estos partidos que favorecieron la apariencia de competición multipartidista en el escenario político, minoritarios unos más que otros, no dejan 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 elites políticas. En efecto, la oposición independiente paradójicamente tuvo su origen como partidos autónomos del Estado, pero su desarrollo político

---

<sup>35</sup> Una clasificación similar de los partidos de oposición, pero siguiendo el criterio no de su origen sino de acuerdo a sus programas, además de su temporalidad, es la de Meyer y Reyna, (1989: 316), quienes la agrupan como *permanentes* y *coyunturales*.

<sup>36</sup> La *oposición independiente o autónoma* es identificada por Lorenzo Meyer y Reyna como *oposición permanente*. Argumentan que estos partidos eran tolerados por la elite 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.

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>37</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.

---

<sup>37</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.

Estos momentos clave en que la oposición confrontó al partido gobernante, no trascendieron en las estructuras organizativas diseñadas por el 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 cinco por ciento para Almazán y uno por ciento para otro general de oposición<sup>38</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

---

<sup>38</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).

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 3.3**, por primera vez la oposición había obtenido una posición relevante frente al electorado. Los datos registrados muestran que Padilla alcanzó un 19.3 por ciento de votación y en 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 3.3  
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 Hernández 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>39</sup> se reconoce la existencia de

<sup>39</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

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 puntos siguientes de este capítulo.

### **3.2.1. 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 3.3**, 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.

---

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 ¡menor 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>40</sup> y una alianza opositora, constituida como Frente Democrático Nacional (FDN)<sup>41</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 simbró las estructuras del PRI en 1987 fue la renuncia 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

---

<sup>40</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>41</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).

por ciento de apoyo ciudadano, como se indica en la **Tabla 3.3** 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 cúpula del poder<sup>42</sup>. Es decir, las elites 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 priísta, 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

---

<sup>42</sup> Salinas gobernó con una elite 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.

cómo fue creciendo la oposición parlamentaria al grado de ser un actor relevante para producirse la alternancia en el poder presidencial en 2000.

### **3.3. Crecimiento de la oposición parlamentaria**

#### **3.3.1. 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 plural. Punto central para llevarlo a cabo fue el papel de los propios partidos de oposición, del partido gobernante y del gobierno. En este epígrafe 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 elites 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 elites 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.

### **3.3.1.1. 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>43</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 elites y a la creación de una estructura clientelar que determinaba el crecimiento o desaliento de partidos opositores así como de formación de cuadros.

---

<sup>43</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.

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>44</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).

### **3.3.1.2. 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 consistió 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 (la Secretaría de Gobernación) la autorización o anulación de otorgar su registro a los partidos que lo solicitaran<sup>45</sup> (Molinar, 1993: 31). De esta forma se propiciaba el

---

<sup>44</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).

<sup>45</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

surgimiento de organizaciones más estructuradas y controlarlas al mismo tiempo desde su origen (Paoli, 1993: 146) para evitar conflictos electorales nacionales graves, como el almanismo 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>46</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 treinta mil afiliados, una disposición de la Ley permitía obtener el registro con diez mil miembros y trescientos en la mayoría de las entidades, por lo que fue logrado al tener

---

fueron: contar con no menos de 30 mil 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>46</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).

más de un año de creación, requisito estipulado por la Ley electoral<sup>47</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>48</sup>. De los partidos con registro, sólo el PAN en ese mismo período, era independiente del partido oficial<sup>49</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

---

<sup>47</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>48</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>49</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.

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>50</sup>.

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.

### **3.3.1.3. 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

---

<sup>50</sup> En 1946 el PAN contaba con 64 candidatos y obtuvo 4 de 147 escaños; en 1952 presentó 143 candidatos y obtuvo 5 escaños y en 1958 presentó 139 candidatos para alcanzar 6 escaños (Molinar, 1993: 55). Es decir, se trataba de un partido de oposición fuerte pero subrepresentado (Nacif, 1997a: 17).

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 veinte 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>51</sup> y PARM), el único que obtuvo los veinte 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 (Tabla 3.4). 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.

Tabla 3.4  
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.

<sup>51</sup> El Partido Popular cambió su denominación por Partido Popular Socialista.

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 3.4**, 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 veinticinco (Paoli, 1993: 152) y no a veinte como inicialmente lo marcó dicha ley electoral.

Los resultados de esta modificación fueron los expuestos en la **Tabla 3.5**, 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 3.5**, 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>52</sup>.

---

<sup>52</sup> De 1946 a 1961, 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 (uno 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).

Tabla 3.5  
Esaños 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>53</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>54</sup>. Es decir, se hizo inminente la

<sup>53</sup> La división interna en el PAN se dio entre la corriente pragmática representada por el líder del partido José Angel Conchello (1972-1975) con discurso antigobiernista 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. Ver (Reveles, 1994).

<sup>54</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,

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.

#### **3.3.1.4. 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 Art. 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>55</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.

---

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.

<sup>55</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 a 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).

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>56</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 3.6** muestra los partidos que fueron obteniendo su registro como fuerzas políticas que les acreditó para participar en los procesos electorales, 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).

---

<sup>56</sup> El término de *votación nacional* se refiere al total que cada partido obtenía en todas las circunscripciones plurinominales (Paoli, 1993: 161).

Tabla 3.6  
Partidos de oposición, antecedente del sistema de partidos en México

Partido Fundación	Registro	Orientación Ideológica	Pérdida registro
<b>PNR-PRM-PRI (1929)</b>	1946	Del centro, proyecto revolucionario, discurso populista	Vigente
<b>PARM (1954)</b>	1984	Afinidad con el PRI, nacionalista. Plataforma política basada en los principios de la Revolución Mexicana	1994
<b>PP-PPS (1948)</b>	1946	Originalmente marxista, ideología de izquierda. Después, afinidad con el PRI	1994
<b>PRT (1976)</b>	1981	Izquierda. De filiación troskista. Afinidad con los principios de la Revolución	1989
<b>PST</b>	1978	Izquierda Afinidad con principios de la Revolución	--
<b>PMT</b>	1985	Izquierda. Apoyo a sectores democráticos y nacionalistas del partido gobernante.	--
<b>PSD</b>	1981*	Afinidad con principios de la Revolución, más autonomía que otros partidos	1982
<b>PCM (1919)</b>	1946, 1979	Izquierda	1949
<b>PFCRN (1973)</b>		Formalmente de orientación socialista	--
<b>PAN (1939)</b>	1946	Derecha, antirevolucionario. Proyecto laico con filosofía social de la Iglesia.	vigente
<b>PDM</b>	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>57</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 (Tabla 3.7).

---

<sup>57</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.

Tabla 3.7  
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

\* Año en que el PARM pierde su registro por no alcanzar el voto nacional exigido en la Ley Electoral.

\*\* Coalición de izquierda, en 1979, integrada por el PCM, Partido Popular Mexicano (PPM), Partido Socialista Revolucionario (PSR) y Movimiento para la Acción y Unidad Socialista (MAUS). En las elecciones de 1982 estos cuatro partidos y el Movimiento Acción Política (MAP) constituyeron el Partido Socialista Unificado Mexicano (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.

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, 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>58</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 períodos 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.

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 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

---

<sup>58</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).

segunda fuerza política a nivel nacional. Fue prácticamente el único que obtuvo escaños de mayoría relativa, -salvo dos del PARM en 1985- (Tabla 3.7).

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 once por ciento en las tres elecciones, demostrándose una concurrencia permanente, aunque no ascendente porque el casi 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>59</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

---

<sup>59</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 (Ver Tablas 3.3 y 3.12).

un 50,7 por ciento<sup>60</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>61</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.

### 3.3.1.5. 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>62</sup>; los ajustes

---

<sup>60</sup> En las elecciones intermedias de 1973 había sido del 39,7 por ciento.

<sup>61</sup> Año en el que confluye la elección presidencial y la de legisladores.

<sup>62</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 (Loaeza, 1987: 95), puso en alerta a estos actores, modificando sus patrones de comportamiento incorporándose o respaldando al

económicos que afectaron prácticamente a todos los sectores sociales, eran razones de peso para preparar condiciones que favorecieran la posición del PRI en 1988.

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 3.8** 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 período 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 trece veces; se promulgaron seis Códigos diferentes y se hicieron enmiendas a los

---

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 al régimen político, y de la cual surge el candidato presidencial del PAN (Manuel Cloutier) para concurrir en las elecciones de 1988 y contender con Salinas de Gortari.

mismos en once 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 3.8 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 Valdez	1946	-	X	-
Miguel Alemán Valdez	1949	-	-	X
Miguel Alemán Valdez	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	1996	-	-	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 elites civiles por sobre las militares, éstas 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 elite que mantuvo un gobierno autoritario, en México la circulación de las elites fue el mecanismo de su preservación, una elite condicionada a ser parte de la “familia revolucionaria”, esto es, se cedía el poder a otras 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 3.9** 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.

Tabla 3.9  
Cambios mediante las Reformas Electorales en el sistema de partidos en México (1933-1986)

Fórmula escaños	Contenido	Resultados
<b>Reforma 1933</b> 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
<b>Reforma 1946</b> 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
<b>Reforma 1963</b> Mayoría relativa y representación proporcional	- Creación de "diputado de partido" Por cada 2,5% del voto nacional obtenido, la oposición ganaba 5 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
<b>Reforma 1973</b> Mayoría relativa y representación proporcional	- Flexibilización de criterios para obtención de escaños (1,5% del voto nacional para 25 escaños)	- Sobrerepresentación del PRI y subrepresentación del PAN - Sobrerepresentación de otros partidos que sin cumplir requisitos electorales se les concedieron diputados de partido - El PRI conservó mayoría absoluta de escaños
<b>Reforma 1977</b> 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% 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). - Oposición representada en la CFE.
<b>Reforma 1986</b> 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	- Reforzamiento del partido gobernante y limitación de competencia y apertura democrática

Fuente: Elaboración propia

Diversos autores (Middlebrook, 1994: 216), (Loeza, 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 elites de gobierno, fundamentalmente la institución presidencial, para impulsar la pluralidad y democracia en México, aunque estos, fueron factores necesarios para reproducir la propia hegemonía del partido gobernante<sup>63</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 (**Esquema E3.1**), 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-PRM-PRI en su calidad de partido hegemónico encontró como mecanismo de cooptación, definirse con una

---

<sup>63</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 (Loeza, 1994: 28).



impunidad del autoritarismo, que desvirtuó prácticamente todas las instituciones empezando por los partidos políticos y el Congreso Federal.

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

### **3.4. 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 4) 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 simple 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>64</sup> en México, con la emergencia de nuevas agrupaciones políticas y el fortalecimiento de otras. Unas débiles, volátiles<sup>65</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.

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

---

<sup>64</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, aún 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>65</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 elites políticas (Mainwaring y Scully, 1997: 92).

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 período 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, 1995a), intentaron incidir en el partido como corriente democrática, y sin logro alguno, renunciaron al PRI constituyendo más tarde el FDN

(antecedente del PRD)<sup>66</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” (Loaeza, 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 solo el PMS apoyó el proyecto de un nuevo partido con la fundación del Partido de la Revolución Democrática (PRD)<sup>67</sup> en 1989.

En este proceso, se observa (Tabla 3.10) que el PRI casi pierde la mayoría absoluta pues alcanzó 260 escaños, (52 por ciento), el FDN

---

<sup>66</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 estos 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>67</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).

desplazó al PAN como primera fuerza de oposición<sup>68</sup> al obtener 139 escaños (27,8 por ciento) frente al PAN que ganó 101 escaños (20,2 por ciento).

Tabla 3.10  
Distribución de escaños en la Cámara de Diputados

Partidos	1988		Total	
	MR	RP	Escaños	%
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 Cámara de Diputados.

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 *status* 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

---

<sup>68</sup> El PAN ocupó por más de treinta años el status 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.

siguió manteniendo la mayoría absoluta tanto en la Cámara de Diputados 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 sólo 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>69</sup>, dado que las prerrogativas metaconstitucionales 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 record 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 3.11** 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.

---

<sup>69</sup> Lujambio señala que a partir de 1988 la transición democrática empieza a acotar los enormes poderes del Presidente mexicano (2000: 3).

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 3.11  
Correlación de fuerzas políticas en la Cámara de Diputados  
(1988-1997)

Elección	Partidos de Oposición			Partido en el Gobierno		
	Año	Votos (%)	Escaños	Escaños (%)	Votos (%)	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

Fuente: Elaboración propia.

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

La reforma electoral de 1989-90 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 (Tabla 3.12). 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 3.12  
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 (FDN)	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)	9 221 574	26.9
Cuauhtémoc Cárdenas (PRD)	5 901 422	17.1
2000		
Vicente Fox (AC)*	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 (CNPPN); 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 1989-90, 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>70</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>71</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 reeditaría 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>72</sup>, que implicó un intercambio político de beneficios.

---

<sup>70</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>71</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 “antisistema” 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>72</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.

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 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 1989-90 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>73</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 asignarían 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 1989-90 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 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

---

<sup>73</sup> Anteriormente, en 1984, el PAN ya controlaba 32 municipios (Loeza, 2000a: 17).

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.

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 período 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>74</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 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.

---

<sup>74</sup> A partir de 1993, los períodos ordinarios en el Congreso son del 1 de septiembre al 15 de diciembre. Excepción única es el año de toma de poder presidencial, cuando el período 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 períodos ordinarios es del 15 de marzo al 30 de abril.

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.

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 3,13** 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>75</sup>.

---

<sup>75</sup> La opinión de Heberto 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 empecinemos 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). Las cursivas son propias.

Tabla 3.13  
Elecciones Federales Legislativas  
Votos y escaños en la Cámara de Diputados (1988-1997)

Año	Partidos	Votación efectiva (%)	Escaños (MR)	Escaños (RP)	Total de escaños	Total 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).

Al observar la **Tabla 3.13**, 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>76</sup>. La **Tabla 3.14** 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 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, 2003: 20) en ese momento.

---

<sup>76</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 sus funciones de este órgano electoral.

Tabla 3.14  
Cambios mediante las Reformas Electorales en el sistema de partidos en México (1989-1996)

Fórmula escaños	Contenido	Resultados
<b>1989-90</b> 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>- Sobrerepresentación 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>
<b>1993-94</b> 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 sobrerepresentación del PRI</li> <li>- Se elimina la cláusula de gobernabilidad</li> <li>-Desaparece autocalificación de legisladores, tarea que asumiría el Tribunal Federal Electoral</li> </ul>
<b>1996</b> Mayoría relativa y representación proporcional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Umbral del 2% 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% otorgado de acuerdo a la votación y 30% equitativamente para cada partido).</li> <li>- Primer gobierno sin mayorías parlamentarias en elecciones de 1997.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

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

### 3.5. 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 de pluripartidista en el que pervivieron los partidos de mayor arraigo y definición político-ideológica. Las dos principales fuerzas de oposición, el PAN<sup>77</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>77</sup> Hasta el año 2000, cuando obtiene el poder presidencial por vía electoral.

## IV

### 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)

#### 4. 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 a dichos autores, el grado de efectividad en la influencia está en relación a 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.

#### **4.1. 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>1</sup> y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup>.

El artículo 71 de la Constitución define tres actores principales como *iniciadores de leyes o decretos*: el Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas<sup>3</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

---

<sup>1</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 períodos de sesiones ordinarias en la Cámara de Diputados.

<sup>2</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>>

<sup>3</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, aún cuando no se establezca dicha función ni en la Carta Magna ni en la Ley Orgánica del Congreso.

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>4</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>5</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).

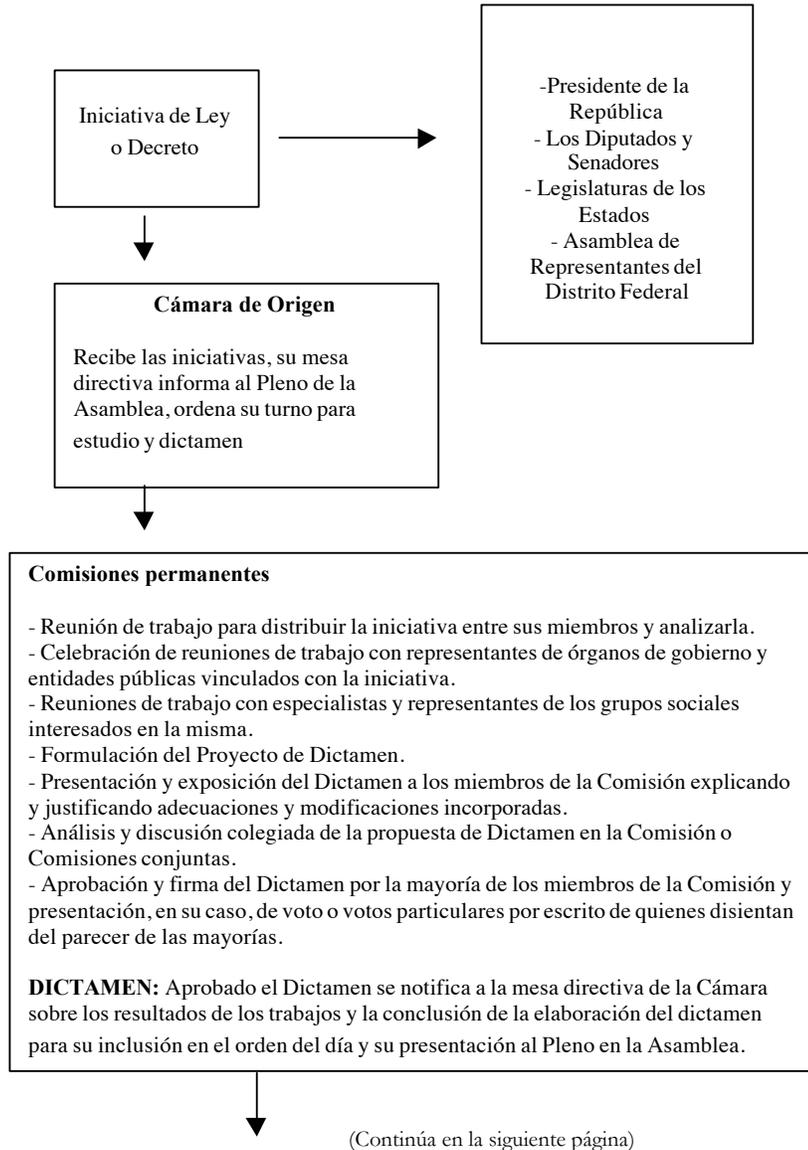
Una vez aprobadas en comisiones, se someten a votación en Pleno. Si el dictamen es positivo, se canalizan a la Cámara revisora que de aprobarlas, las envía al Ejecutivo para su publicación. Si el Ejecutivo lo veta en todo o en parte, lo devolverá a la Cámara de origen, que de aprobarlo con las dos terceras 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 E4.1](#) se expone el procedimiento legislativo para sancionar las iniciativas en el Congreso mexicano.

---

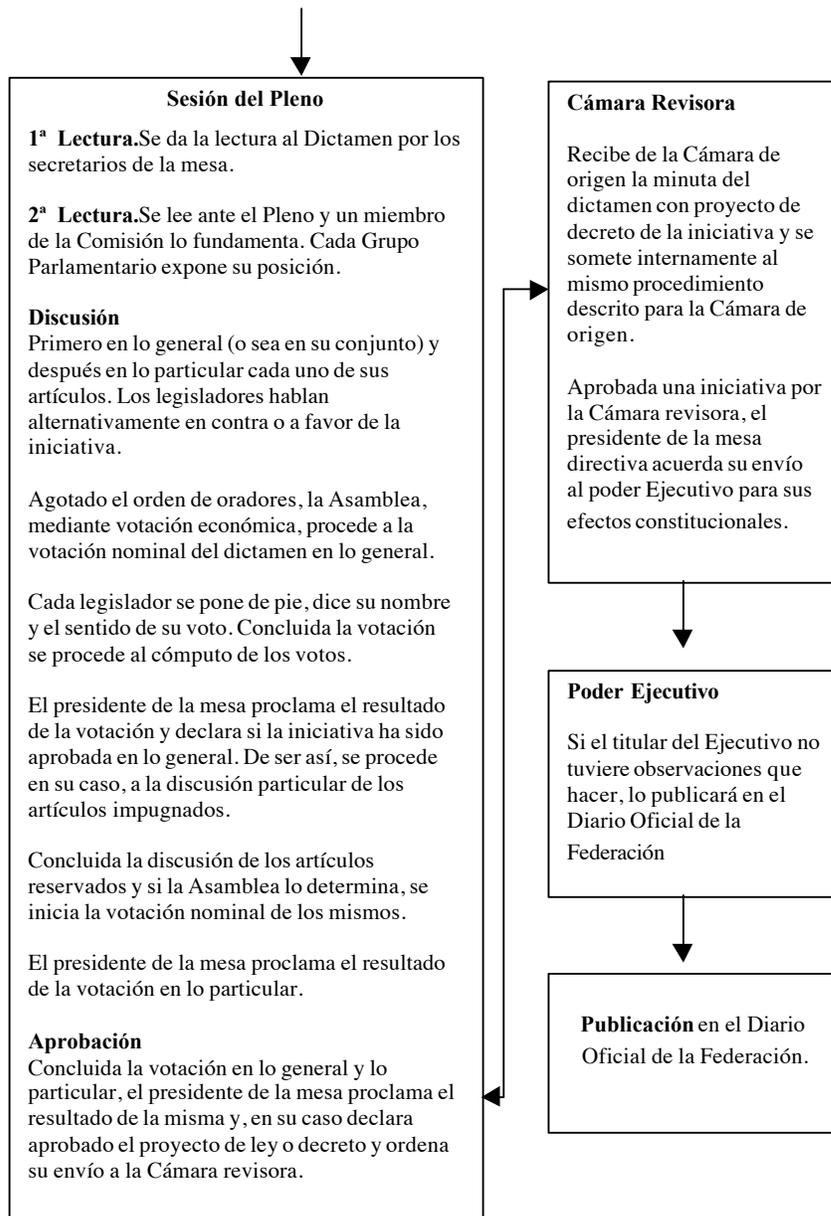
<sup>4</sup> Cuando se trata de asuntos de urgente resolución, se evita el trámite de enviar las iniciativas a comisiones y se vota en pleno (dos terceras partes de los que están presentes) para evaluar si es de urgente resolución y ponerlos a discusión inmediata después de su lectura (Art. 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso).

<sup>5</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 E4.1: Proceso Legislativo en México

<http://www.camaradediputados.gob.mx>

(Viene de la página anterior)



#### 4.1.1. 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 un 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* (Tabla 4.1), 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.

Tabla 4.1  
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.

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>6</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, lo que provoca expresiones confusas, votaciones múltiples no reglamentadas y largas jornadas para cada proyecto que se discute y vota<sup>7</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.

#### **4.2. 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

---

<sup>6</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 período de hegemonía priísta, 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).

<sup>7</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”.

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.

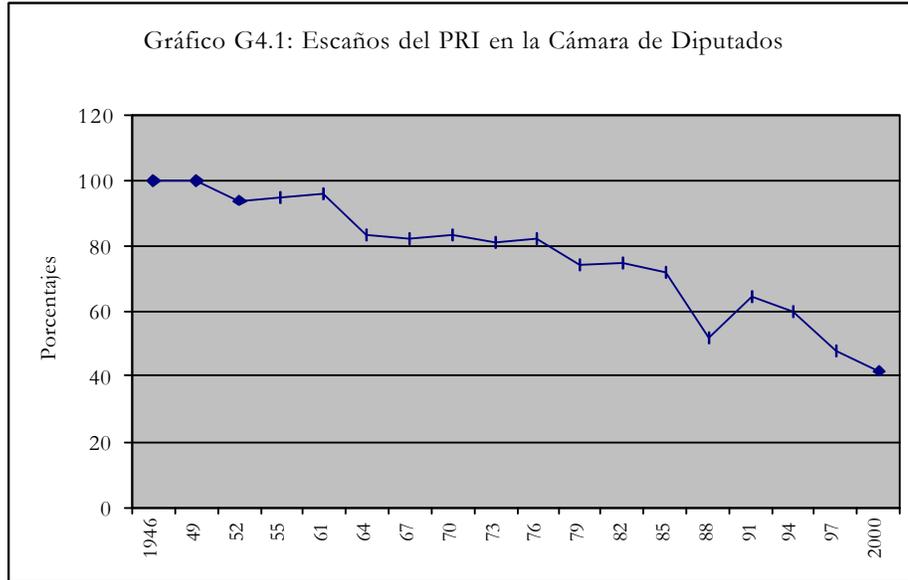
#### 4.2.1. Escaños del partido del Presidente

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, 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.

El **Gráfico G4.1** 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>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Como ya ha sido expresado en el capítulo III, 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.



Del cien 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 (Tabla 4.2).

Tabla 4.2  
Distribución de escaños en la Cámara de Diputados, 1982-2000

Período	Tipo de Gobierno	Partidos de Oposición		Partido Gobernante	
		Escaños*	(%)	Escaños	(%)
Legislaturas	Composición de escaños				
LII (1982- 1985)	Unificado	101	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

\* 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 período 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>9</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>10</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 instrumentada por el Presidente Carlos Salinas<sup>11</sup>. Con esta amplia mayoría priísta, el Presidente Salinas tuvo la flexibilidad

---

<sup>9</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>10</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.

<sup>11</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 aumentando recursos, se reduciría el problema de la pobreza en el país.

necesaria para hacer aprobar sus iniciativas en el Congreso<sup>12</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>13</sup>.

#### **4.2.2. 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 (Tabla 4.2), 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

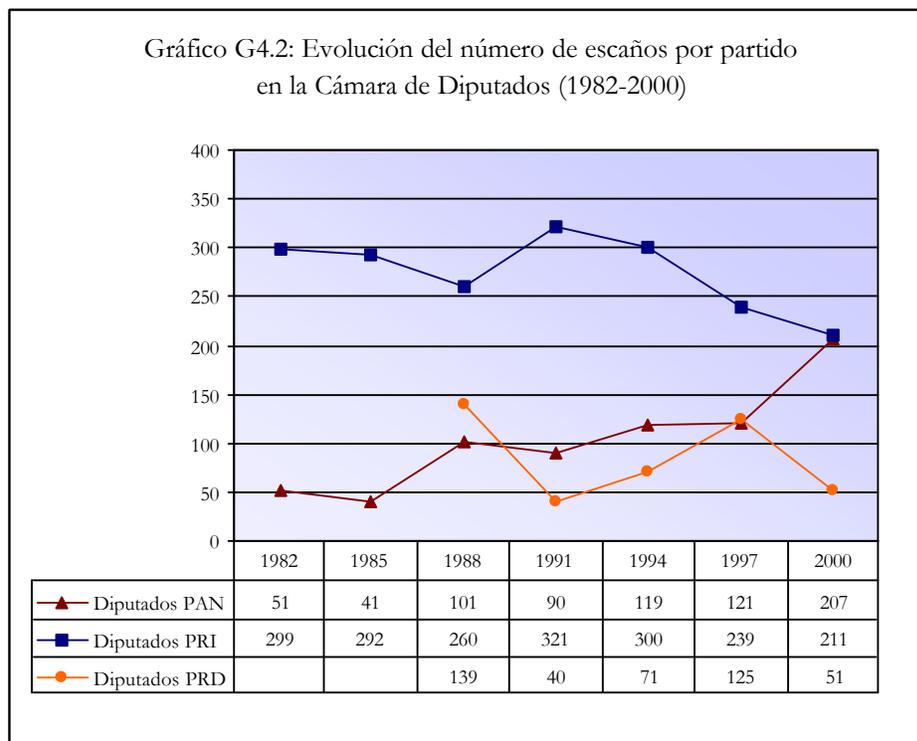
---

<sup>12</sup> Uno de los períodos que más reformas constitucionales ha registrado es el de Salinas de Gortari, quien logró 54 durante su gestión (Serrano y Bulmer-Thomas, 1998: 95).

<sup>13</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).

representó el 58,6 por ciento de escaños frente a 41,4 por ciento del PAN gobernante.

La evolución en número de escaños obtenidos por cada partido desde 1982 a 2000, representada en el **Gráfico G4.2**, 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 4 escaños más para el PRI, que sin embargo perdió la Presidencia de la República.



El PRD fue fundado en 1989.

Fuente: Elaboración propia.

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>14</sup>. El **Gráfico G4.2** también revela que el FDN (desde 1989 PRD), pasó de ser primera fuerza opositora en 1988, a tercera en el Congreso para 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 promovidas por el Ejecutivo. Se trata por tanto, de un sistema de partidos más plural y equilibrado, con tres fuerzas principales<sup>15</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>16</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

---

<sup>14</sup> Las elecciones intermedias de julio 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.

<sup>15</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>16</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.

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>17</sup>. Esta es la razón que llevó al jefe del Ejecutivo a buscar la colaboración de las fuerzas opositoras para aprobar sus proyectos constitucionales.

#### **4.2.3. Elecciones Federales de 2000: el PAN a la Presidencia**

Los comicios de julio 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>18</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 ([Tabla 4.3](#)).

---

<sup>17</sup> En el Senado el PAN obtiene 51 escaños, el PRI 57, y el PRD 16 escaños.

<sup>18</sup> Para estudiar las experiencias a nivel estatal y local, ver a Lujambio (1996), Lujambio (2000) así como Casar y Marván (2002d).

Tabla 4.3  
Resultados de las Elecciones Federales de julio/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 (Tabla 4.3), 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>19</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>20</sup>, desde su origen contendió en elecciones

<sup>19</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>20</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)).

presidenciales<sup>21</sup> con una posición escasamente relevante hasta que obtuvo en 1994 un 26,7 por ciento de 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 (Tabla 4.4). 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 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.

Tabla 4.4  
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 y Molinar, (2002: 9).

<sup>21</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.

La **Tabla 4.4** 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 oposición, 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.

#### 4.2.4. Número efectivo de partidos

El sistema de partidos en México evolucionó tardíamente, pues desde el período 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>22</sup>, el cual permite ponderar el peso de cada partido en función de su tamaño en la arena electoral o parlamentaria<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979) "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies* n° 12, pp. 3-27.

<sup>23</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).

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:

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

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 (19980/1999) y de Laakso y Taagepera (1979) expuesta en Alcántara (1996: 13) y también en Chasquetti (2001: 330). Un *sistema de partidos predominante* según Sartori, se da cuando el mismo partido gana continuamente la mayoría de las curules durante un período de varias décadas<sup>24</sup>; uno *bipartidista* es cuando un partido obtiene una mayoría y gobierna sólo, 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 (Tabla 4.5).

---

<sup>24</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, 1980/1999: 278).

Tabla 4.5  
Clasificación de los sistemas de partidos

<i>Sistema de Partidos</i>	<i>Número efectivo de Partidos (NEP)</i>
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

Los resultados de calcular dicho índice al caso mexicano se exponen en la **Tabla 4.6**, 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 4.6  
Número efectivo de partidos en la Cámara de Diputados (1982-2003)

Legislaturas	Número efectivo de partidos (NEP)	Clasificación del Sistema de Partidos
LII (1982-1985)	1,72	Hegemónico
LIII (1985-1988)	1,86	Bipartidista
LIV (1988-1991)	2,57	Multipartidismo moderado
LV (1991-1994)	2,20	Bipartidista
LVI (1994-1997)	2,28	Bipartidista
LVII (1997-2000)	2,85	Multipartidismo moderado
LVIII (2000-2003)	2,78	Multipartidismo moderado

$$NEP = 1 / p_i^2$$

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>25</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.

<sup>25</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 elites 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). Ver Cavarozzi (1997: 187).

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 gobierno<sup>26</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.

#### 4.2.5. 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 partidos políticos. 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>27</sup>, se aplica aquí con la fórmula siguiente:

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

<sup>26</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, Chasquetti, (2001: 333) sostiene que a medida que crece el apoyo presidencial, disminuye el número efectivo de partidos del sistema político.

<sup>27</sup> La referencia bibliográfica es Rae, D. W. (1971), *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press.

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 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 4.6** 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 status quo.

#### 4.2.6. Índice de Oposición Efectiva (*IEO*<sup>28</sup>)

Como el índice de Laakso y Taagepera no da cuenta de la influencia potencial de la oposición (Altman, 2001: 11), 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 (IEO)* propuesto por Altman y Pérez Liñán (1999 y 2001) 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” (Alman y Pérez Liñán, 1999: 90)<sup>29</sup>.

El *IEO* 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:

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

<sup>28</sup> *IEO* por sus siglas en inglés.

<sup>29</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 (9 partidos) que el de Grecia (3 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.

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 (Tabla 4.7) 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 período de gobierno unificado. En cambio, en las dos Legislaturas de gobierno sin mayorías (LVII y 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  $g$  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 (Tabla 4.7).

Así, una vez obtenidos  $O$  y  $G$ , puede calcularse ya el índice de oposición efectiva ( $IEO$ ), 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>30</sup>. Su fórmula está representada como:

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

El resultado se muestra en la Tabla 4.7, 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.

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  $IEO$  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,

---

<sup>30</sup> En América Latina hay casos excepcionales en los que el coeficiente  $IEO$  es mayor a uno. Brasil en 1990 es uno de ellos, reportando 1,54 ó 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).

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 *IEO* 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 dispó el conflicto, generándose una parálisis legislativa<sup>31</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. 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

---

<sup>31</sup> Hablar de parálisis legislativa 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 de Estado.

del Presidente, quien por su parte siguió como estrategia fundamental la negociación para llegar a despejar su agenda política.

Tabla 4.7  
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)	IEO
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
LIV 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)

IEO = Índice Oposición Efectiva (influencia efectiva que ejerce la oposición parlamentaria en las decisiones legislativas).

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.2.7. 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>32</sup>. Cuando el PRI

<sup>32</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

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 siempre estuvo coordinada por priístas tanto en la mesa directiva como en las comisiones ordinarias. En el contexto de gobierno sin mayorías, los partidos de oposición sí estuvieron representados proporcionalmente en esos espacios de poder parlamentario.

Esta apertura en la LVII Legislatura (1997-2000), se hizo explícita porque al no existir ya la mayoría absoluta para ningún partido, no pudo ya conformarse la Gran Comisión y en su sustitución, las funciones de gobierno interno quedarían a cargo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), nuevo órgano de gobierno en la Cámara de Diputados. La **Tabla 4.8** contiene datos comparativos de la distribución de Comisiones tanto en gobiernos unificados (Legislaturas LIV, LV y LVI) como en gobiernos sin mayorías<sup>33</sup>.

Los datos reflejan que el control priísta llegó hasta el 90 por ciento de las presidencias en 1988 hasta reducirse en 2000 al 43 por ciento. Por el contrario, el PAN en ese mismo año apenas contaba con dos presidencias y en la LVIII Legislatura controló 16 (40 por ciento). Desde 1997, la distribución estuvo a cargo de la Junta de Coordinación Política, un órgano colegiado, integrado por los coordinadores de cada grupo parlamentario, prevaleciendo una mayor inclusión de fuerzas opositoras en la responsabilidad de dirigir las comisiones, terminando así con el control casi absoluto de las comisiones en manos del PRI.

---

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, LOCG).

<sup>33</sup> La estructura de integración de cada comisión ordinaria es de una presidencia, un secretario por cada partido y 30 miembros, los cuales se asignan por propuesta de los coordinadores parlamentarios.

Tabla 4.8  
Distribución partidaria de Presidencias y Secretarías en  
Comisiones Ordinarias 1988-2003 (por número absoluto y porcentajes)

Legislaturas	Presidencias en Comisiones				Secretarías en Comisiones			
	PRI	PAN	PRD	Otros	PRI	PAN	PRD	Otros
Período	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)
LIV Legislatura (1988-1991)	35 (90)	2 (5)	--*	2 (5)	76 (84)	4 (5)	--*	10 (11)
LV Legislatura (1991-1994)	36 (81)	3 (7)	2 (5)	3 (7)	91 (56)	19 (12)	22 (14)	29 (18)
LVI Legislatura (1994-1997)	30 (65)	9 (20)	6 (13)	1 (2)	89 (48)	46 (25)	42 (23)	7 (4)
LVII Legislatura (1997-2000)	19 (46)	10 (24)	10 (24)	2 (5)	48 (33)	39 (27)	45 (31)	13 (9)
LVIII Legislatura (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>>

Las presidencias y secretarías de las comisiones ordinarias fueron distribuidas según su importancia estratégica por la sensibilidad de los temas a atender. El PRI dejó de tener el control de las comisiones de mayor relevancia, en las que se concentra la mayor actividad legislativa porque su ramo de competencia es prioritario para el enlace entre los poderes Ejecutivo y Legislativo<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> En la LVII Legislatura, bajo el control panista quedaron las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, además de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. El PRD coordinó las de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Derechos Humanos así como la Comisión de Educación; mientras que, de entre las Comisiones clave, el PRI sólo obtuvo la de Reglamento y Prácticas Parlamentarias, que atiende la organización interna de la Cámara de Diputados. En la LVIII Legislatura, el PAN y el PRI controlaron las Comisiones más importantes. El primero coordinó la de Gobernación y Seguridad Pública, así como Presupuesto y Cuenta Pública. El PRI coordinó la Comisión de Hacienda y Crédito Público; la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y la de Educación. El PRD mantuvo

En la práctica es clave la posición de cada grupo parlamentario frente a las comisiones, las cuales se disputan en términos políticos por la capacidad 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.

#### **4.3. 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.

---

bajo su control, las de carácter social (Desarrollo Rural, Asuntos Indígenas y Seguridad Social).

#### 4.3.1. 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 aún 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 status 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 (Tabla 4.9).

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 4.9  
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 aún 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 período 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 metaconstitucionales 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>35</sup>.

Cuando el PRI fue gobierno, los Presidentes en México tuvieron un elevado éxito para impulsar cambios legislativos de acuerdo a 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>36</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 status 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).

---

<sup>35</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 priísta 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>36</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).

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.

#### **4.3.2. 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>37</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 período (en este caso, de 1982 a 2003). Se identifica 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

---

<sup>37</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.

PRI-PRD según la Legislatura de que se trate, así como a los partidos minoritarios que han mantenido su representación parlamentaria<sup>38</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.

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:

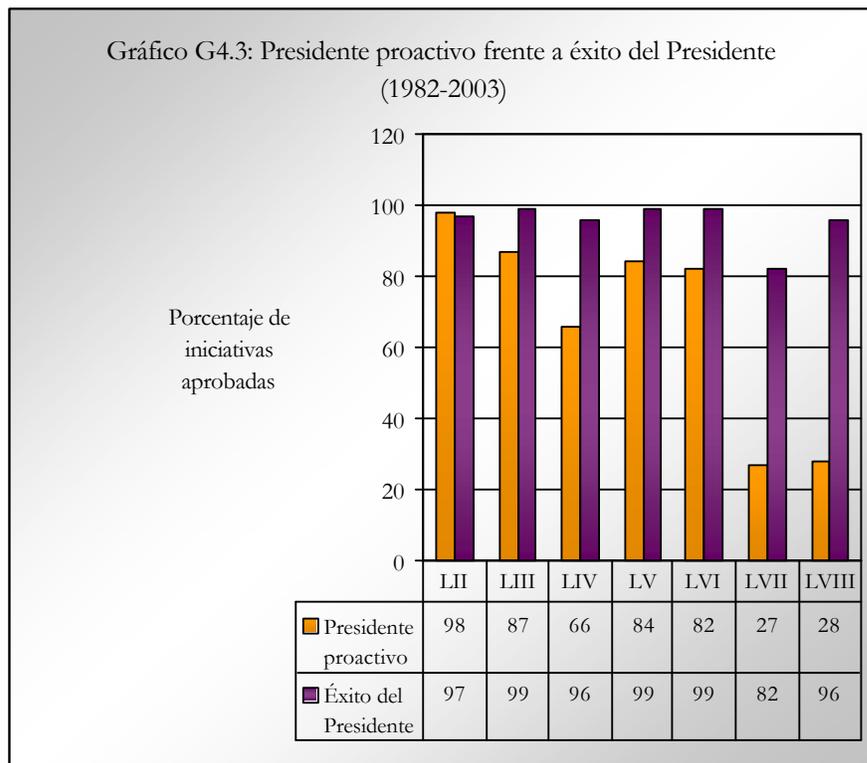
$$P_p = B/F$$

Donde, *Presidente proactivo* ( $P_p$ ) = Iniciativas aprobadas del Ejecutivo (B) divididas por el total de aprobadas (F); y *Éxito del Presidente* ( $E_p$ ) = Iniciativas aprobadas (B) divididas por las iniciativas que presentó el Presidente (A); o bien, *éxito de la oposición* ( $E_o$ ), 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	

<sup>38</sup> En la LVII Legislatura, los partidos minoritarios fueron el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM); 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.

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 veinte 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.



Fuente: Elaboración propia con la Base de Datos Dip-Mex, 1997-2003.  
 Presidente proactivo: Pp = B/F; éxito del Presidente: Ep = B/A

Los resultados obtenidos de estos indicadores están representados en el **Gráfico G4.3**, en donde se observa con el índice proactivo, que el Presidente tuvo un desempeño superior a los legisladores en el período de gobierno unificado (1982-1997), con 0,98 a 0,82 observando un descenso (0,66) en la LIV Legislatura (1998-1991), 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.

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>39</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

---

<sup>39</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.

sin mayorías, el proceso se revirtió y la oposición suma en conjunto más iniciativas aprobadas que el Ejecutivo (Tabla 4.10).

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.

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)	1077	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>>

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 (**Gráfico G4.3**), 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>40</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 pasado, razón que

---

<sup>40</sup> Este tema se aborda con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

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, el **Gráfico G4.3** 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, si se vio disminuida en los últimos seis años, donde la oposición logró influir con un índice proactivo del 79 por ciento más no en su éxito, que fue de 0,22 en la LVIII 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 elites 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.

#### **4.3.3. Rendimiento de los actores políticos en la producción legislativa**

Se ha mostrado arriba que en el período hegemónico, los Presidentes en México tuvieron un elevado éxito para impulsar cambios legislativos de acuerdo a 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 epígrafe.

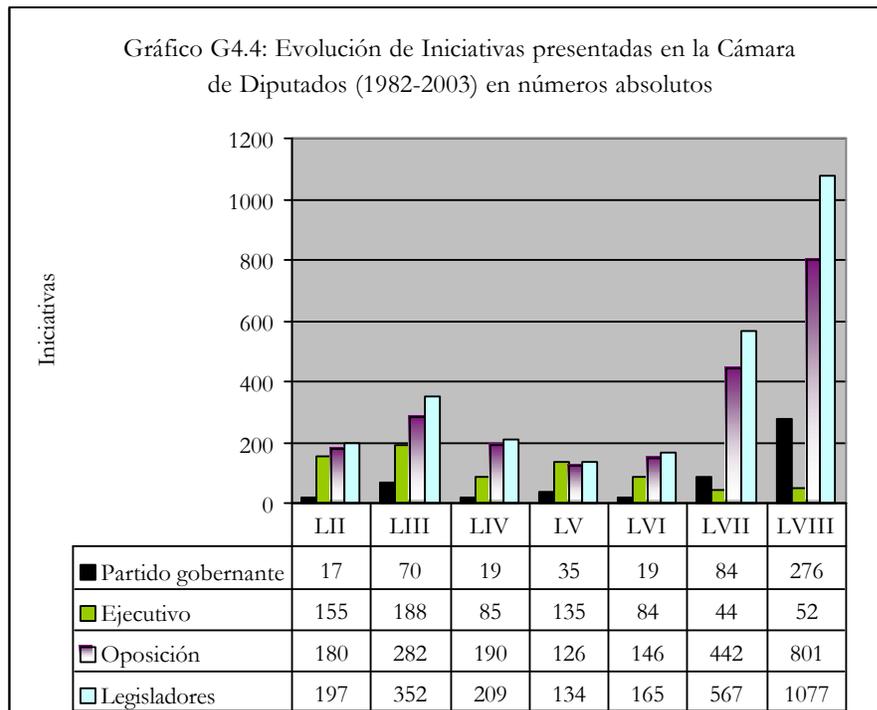
Aquí se entenderá por *legisladores*, a todos los grupos parlamentarios que están representados en las Legislaturas, incluidos el partido gobernante y los partidos minoritarios de oposición. Asimismo, la noción de *oposición* implica a los partidos principales y minoritarios de oposición, excluyendo al partido gobernante.

##### **4.3.3.1. 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 III 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 (Cámara 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 el **Gráfico G4.4** se establece una comparación de las Legislaturas de gobierno unificado con las de gobierno sin mayorías parlamentarias en un lapso de veinte años de actividad legislativa. Los datos demuestran 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 a 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 legislativo 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 período, 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 (Tabla 4.11). 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 4.11  
 Concentrado de iniciativas en la Cámara de Diputados (LVII Legislatura, 1997-2000) y LVIII Legislatura, 2000-2003)

LVII Legislatura (1997-2000)					LVIII Legislatura (2000-2003)			
Iniciador	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	-	-
<b>Total</b>	<b>689</b>	<b>216</b>	<b>52</b>	<b>421</b>	<b>1,315</b>	<b>305</b>	<b>6</b>	<b>1,004</b>

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.

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>41</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 anterior (261 escaños, 52,2 por ciento)<sup>42</sup>, se vio capacitado para tomar determinaciones que difícilmente podría lograr en las Legislaturas sin mayorías.

---

<sup>41</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.

<sup>42</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 9 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 cien 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.

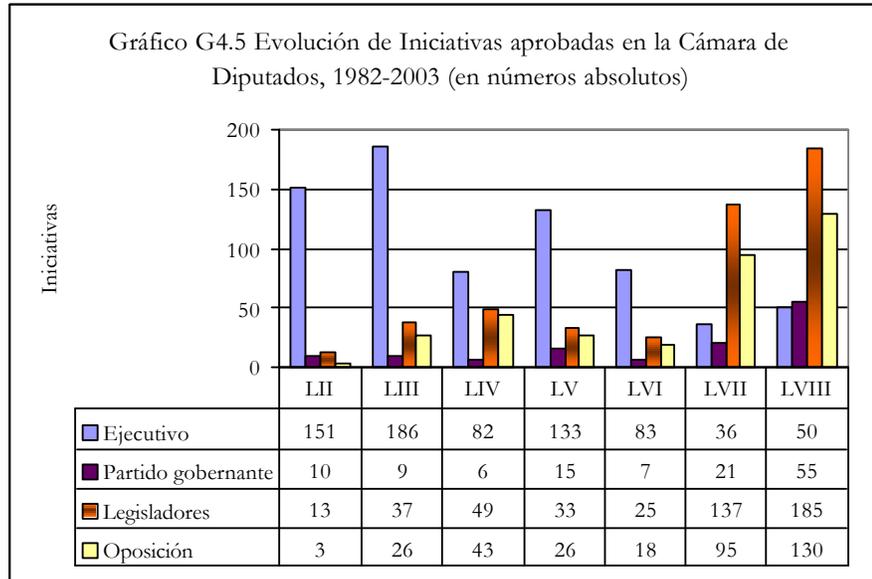
El crecimiento desmedido de proyectos presentados por parte de estos actores políticos de 1997 a 2003, responde a la pluralidad que caracteriza al poder Legislativo luego de finalizada la era hegemónica del PRI. En este sentido, la Cámara de Diputados recobra su función legisladora después de un largo letargo de subordinación frente al Ejecutivo.

#### 4.3.3.2. Proyectos de Ley aprobados

El alto porcentaje de iniciativas presentadas no es concordante con las aprobadas por los legisladores. Observando la **Tabla 4.11** 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 distribuir las 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.

El **Gráfico G4.5** muestra el número de iniciativas aprobadas a cada actor político. Obsérvese que los partidos de oposición durante el período de hegemonía escasamente lograban aprobar sus iniciativas (3 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 quince 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.

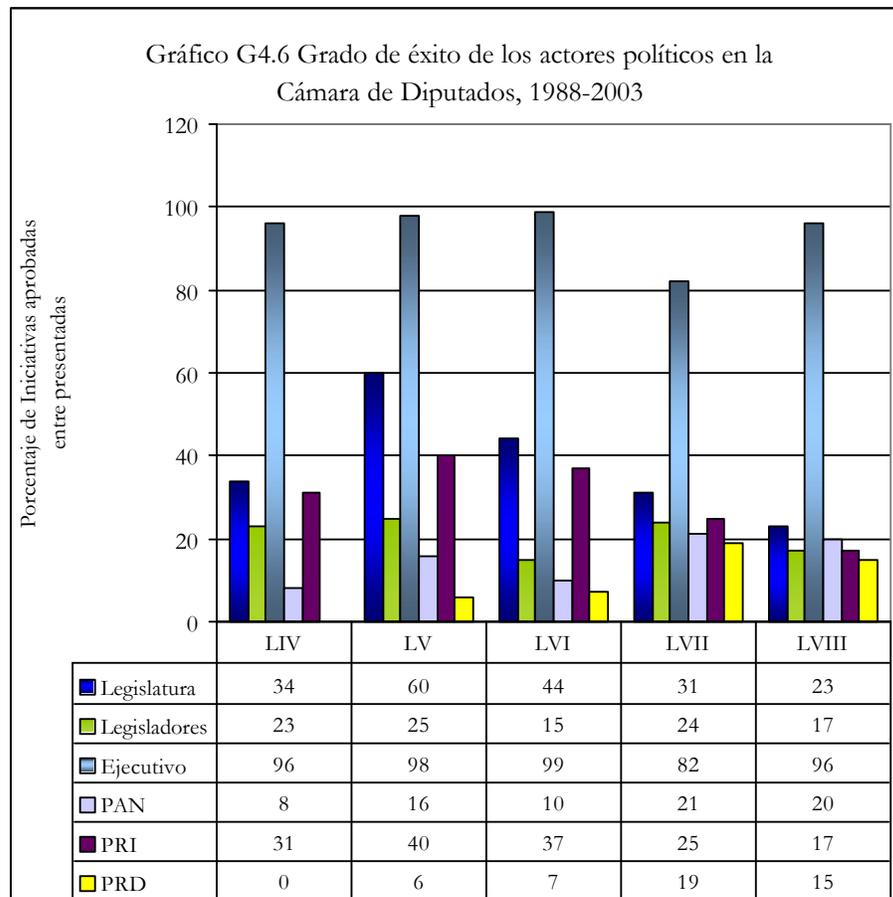


El total de iniciativas aprobadas al Ejecutivo en veinte años (Legislaturas LII a LVIII) han sido 721 de un total de 743 presentadas, lo que indica que en ese lapso apenas 18 propuestas del Ejecutivo quedaron sin dictaminar; y 4 rechazadas. En porcentajes, durante los gobiernos unificados, el mínimo 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.

#### 4.3.3.3. 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

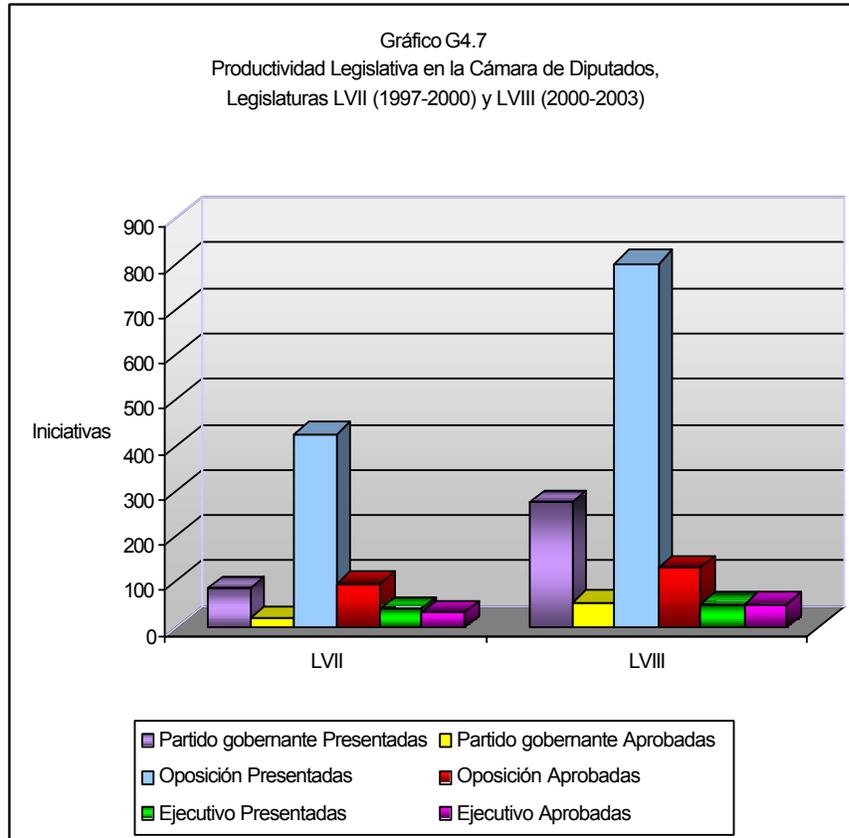
iniciativas aprobadas del total de iniciativas presentadas. Proponer proyectos da cuenta de una muy diversa agenda política en cada partido, pero ésta no pudo concretizarse en ninguna de las dos Legislaturas sin mayorías porque el rendimiento de los grupos parlamentarios fue menor que en las anteriores Legislaturas. El **Gráfico G4.6** muestra la evolución del éxito alcanzado por parte de los distintos actores políticos.



El **Gráfico G4-6** muestra que el Ejecutivo aún 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, partidos 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, el **Gráfico G4.7** 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 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, si redujo iniciativas presentadas pero le fueron aprobadas prácticamente todas, por lo que mantuvo su capacidad de legislador.

#### **4.4. 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 inter-partidaria 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.

## V DISCIPLINA Y COALICIONES PARLAMENTARIAS EN LOS GOBIERNOS SIN MAYORÍAS

“Disentir es un acto irrenunciable de conciencia”

(José Saramago)

### 5. 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 definirlo 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 inter-partidaria. 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.

### **5.1. 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>1</sup>. El predominio del PRI como partido hegemónico en gran

---

<sup>1</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

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 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 período

---

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. Ver Weldon (1997b; 2002a) y Nacif (2002c).

hegemónico, en los dos últimos períodos 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 revisar 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 el apoyaron esa decisión”.

Otros autores definen la disciplina de partidos distinguiendo entre cohesión y disciplina. Para Casar (2000b: 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 (2000b: 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, esta 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>2</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 período 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

---

<sup>2</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.

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>3</sup>. Otra fuente de esta disciplina partidaria fue la competencia política desigual que perduró en el país durante el período 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 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 o disciplina interna) y después a nivel entre partidos (coaliciones legislativas).

---

<sup>3</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 elites políticas optaban por asumir la voluntad presidencial a fin de dar continuidad a su carrera política.

### 5.1.1. Disciplina intra-partido y coaliciones inter-parlamentarias

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 intra-partidario en el quehacer parlamentario. La disciplina en este contexto responde a estrategias de negociación en donde las coaliciones inter-partidarias 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.

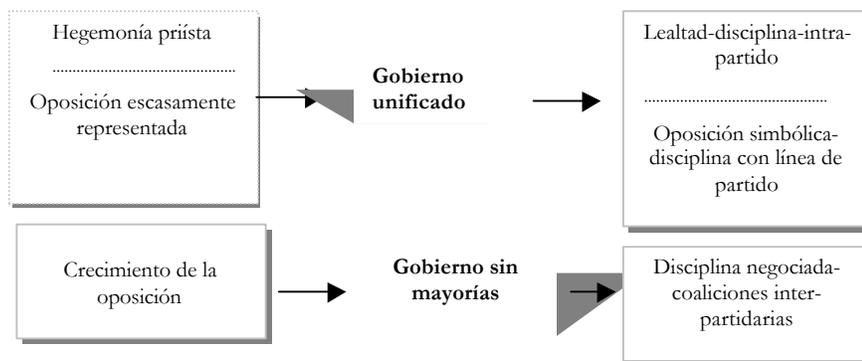
El grado de cohesión se determina analizando dos niveles: la *cohesión intra-partido* (de cada grupo parlamentario) en la que la cohesión de sus miembros se manifiesta como la articulación de la bancada para despejar la agenda política. El otro nivel de análisis es el aquí identificado como *coaliciones inter-partidarias* 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 intra-partido se manifiesta en la cohesión de cada fuerza política, 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 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>4</sup> es por tanto, la unidad de medida de estos grados de unidad en los partidos.

En la disciplina inter-partidaria 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 aún cuando su voluntad no sea coincidente con la determinación de su liderazgo. Este razonamiento es representado en el **Esquema E5.1**

Esquema E5.1  
Comparación entre gobierno unificado y gobierno sin mayorías parlamentarias en la Cámara de Diputados



<sup>4</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.

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 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: 119). 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.

### **5.1.2. Medición de la disciplina intra-partido mediante el Índice de 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>5</sup>. La votación

---

<sup>5</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

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 intra-partidaria se desarrolla aquí mediante el Índice de Rice, una herramienta estadística comúnmente 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>6</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>7</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>8</sup>. Para el estudio de la LVIII Legislatura se contemplaron todos los proyectos de ley aprobados en los tres años de ejercicio legislativo.

---

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.

<sup>6</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. Hay todavía muy escasos estudios sobre disciplina y coaliciones en Latinoamérica. Trabajos pioneros en este campo han sido los de Ames (2000), así como John Carey (2002b y 2002c) que recientemente también ha trabajado sobre el tema en distintos países latinoamericanos.

<sup>7</sup> Para distinguirla de otras Bases de Datos consultadas, esta Base de Datos elaborada por la autora, es denominada aquí como Dip-Mex (1997-2003).

<sup>8</sup> Esto explica por qué en unas Tablas se hace referencia a la LVII Legislatura como 1998-2000 y en otras como 1997-2000.

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>9</sup>. De esta manera, ambas Legislaturas se analizan a partir de los cinco partidos parlamentarios.

El *Índice de Rice* (IR)<sup>10</sup>, 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 *disciplina* o *unidad*, cuando la acción de los diputados que votan, lo hacen en el mismo sentido. Se utiliza aquí como un primer acercamiento para visualizar qué tan cohesionados fueron los partidos en los dos gobiernos sin mayorías parlamentarias que México experimenta desde 1997. Se obtiene sustrayendo de la proporción de votos a favor, la proporción de votos en contra sobre el total de diputados que votaron, aunque la fórmula lo expresa en porcentajes:

$$IR = \% \text{ fav} - \% \text{ contra}$$

Sus valores oscilan de 0 a 1. Cuando los resultados obtenidos son 0, es que igual número de votos hay a favor que en contra, por lo que “los partidos no movilizan ninguno de sus votos efectivos” (Carey, 2002a). Cuando el valor es 1, significa que todos los legisladores votaron en un mismo sentido, sea a favor o en contra, o lo que es lo mismo que los partidos lograron movilizar todo su potencial de votos en un mismo sentido, sea a favor o en contra de determinada iniciativa.

---

<sup>9</sup> Dichas agrupaciones son: Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional (CNPPN); Partido Alianza Social (PAS) y Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN). También se excluyen de los cálculos estadísticos, los diputados independientes.

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

La **Tabla 5.1** refleja que México preservó un sistema de partidos altamente disciplinado en los gobiernos sin mayorías parlamentarias. El PRI gobernante durante la LVII Legislatura reforzó su tradicional comportamiento 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.

Tabla 5.1

Medias de cohesión partidaria con el Índice Rice en la LVII (1998-2000) y LVIII (2000-2003) Legislaturas de la Cámara de Diputados

Legislatura	PRI		PAN		PRD		PT		PVEM		Total	
	$\mu$	$\sigma$										
LVII (1997-2000) N =	1,0	0,01	0,93	0,16	0,93	0,18	0,91	0,22	1,0	0,0	0,68	0,34
	220		220		220		200		188		220	
LVIII (2000-2003) N =	0,95	0,15	0,97	0,10	0,94	0,19	0,99	0,09	0,98	0,10	0,92	0,18
	301		301		297		297		294		301	

$\mu$  = Media;  $\sigma$  = desviación típica; N = número de iniciativas aprobadas en cada Legislatura.

Índice Rice: % fav - % contra del total, que es la suma de votos a favor y en contra en toda la Legislatura.

N del PT y PVEM varían porque sus votos a favor y en contra en determinadas iniciativas a debate fueron 0, por lo que se consideraron como valores perdidos en la Base de Datos.

Fuente: Elaboración propia con datos de Base Dip-Mex (1997-2003).

En la LVII Legislatura el PAN opositor mantuvo un algo 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>11</sup>.

<sup>11</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

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 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>12</sup>.

El **Gráfico G5.1** 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. El Gráfico 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.

---

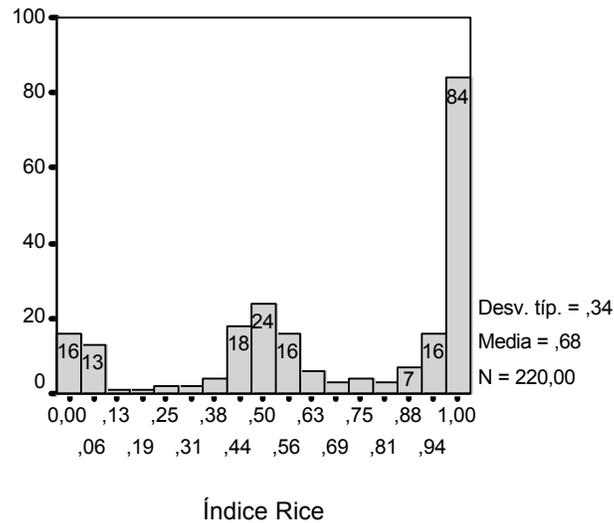
movilizar los recursos populares para recibir su respaldo antes que negociar con su propio partido.

<sup>12</sup> Para un análisis más detallado sobre la inflación artificial de la disciplina en los partidos pequeños al aplicar el Índice Rice, ver a Desposato (2003), quien propone una modificación del clásico formato de Rice para corregir esta anomalía.

Gráfico G5.1 Índice Rice en la Cámara de Diputados

LVII Legislatura (1998-2000)

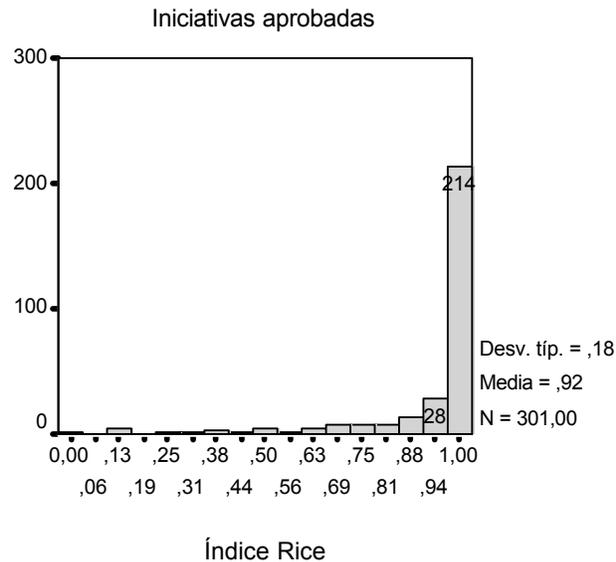
Iniciativas aprobadas



El **Gráfico G5.2** muestra que en la Legislatura LVIII 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.

Gráfico G5.2 Índice Rice en la Cámara de Diputados

LVIII Legislatura (2000-2003)



Por otra parte, es preciso tener en cuenta que el índice Rice solo 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 respectivamente. 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 puede 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 intra-partidario, 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>13</sup>.

Para calcular este índice identificado como Rice ponderado (WRice)<sup>14</sup>, se siguió la fórmula:

$$WRice_i = \sum Rice_{ij} * Reñido_j / \sum Reñido_j$$

Donde  $Reñido_i = 1 - (1/Umbral * |Umbral - \% fav|)$ , 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

<sup>13</sup> Esta fórmula con el umbral del 67 por ciento fue aplicada para las 8 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>14</sup> WRice: En inglés, Weighted Rice Index. John Carey sugiere este índice retomado de Jeanne Giraldo.

tiempo, se puede definir qué tanto desertaron los legisladores para influir como partido pivote. Los resultados obtenidos se describen en la **Tabla 5.2**, mostrando las proporciones de los índices de la Unidad Rice (URice)<sup>15</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.

Tabla 5.2  
Comparación de cohesión partidaria medida por los Índices de Rice ponderado y no ponderado en la Cámara de Diputados, 1998-2003  
(en proporciones)

Índices	PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	Total
<b>LVII Legislatura (1998-2000)</b>						
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
<b>LVIII Legislatura (2000-2003)</b>						
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:  $WRice_i = \sum Rice_{ij} * Reñidoj / \sum Reñidoj$   
WURice ratio:  $WRice/URice$

Fuente: Elaboración propia a partir de (Carey, 2000) y (Carey, 2002c) con la Base de datos Dip Mex (1997-2003)

<sup>15</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:  $WRice = \sum WRice_i = \sum Rice_{ij} * Reñidoj / \sum Reñidoj$  a fin de evitar la distorsión que pueda percibirse en el Índice de Rice como ya ha sido expresado anteriormente.

Contrastando los coeficientes obtenidos en la **Tabla 5.2**, 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.

El índice ponderado (WRice) considerado por Carey (2002) 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>16</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 partido centralizado” (Nacif, 2002: 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),

---

<sup>16</sup> Otro factor decisivo de esas divisiones internas fueron las confrontaciones algunos miembros del PAN con el Presidente Fox, provenientes también del Senado en donde tampoco el Presidente contó con mayorías.

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 Legislatura fueron para WRice de 0,86 (D.t. 0,11) y 0,86 (D.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.

## 5.2. 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 a 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 o coalición de votación cuando los miembros de un partido político están de acuerdo y unen sus fuerzas para apoyar una política o legislación específica” (Downs, 1998: 19).

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>17</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 *coalición ganadora*; y los perdedores, son las *proto-coaliciones*, es decir, subconjuntos en los que no existe coalición ganadora. En este

---

<sup>17</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 Swaan (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, 2001: 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.

sentido, la adopción de decisiones consiste en la transformación de alguna proto coalición 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 tamaño”<sup>18</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>19</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

---

<sup>18</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>19</sup> La referencia es Leiserson, M. (1966). *Coalitions in Politics. A Theoretical and Empirical Study*. Unpublished Ph. D dissertation, Yale University. Asimismo, Leiserson, M (1970). “Coalition Government in Japan”. En Groennings, Kelley y Leiserson, (eds.). *The Study of Coalition behavior: Theoretical Perspectives and Cases from four Continents*, New York, Holt, Rinehart and Winston, pp. 80-102.

lo recupera Axelrod (1970)<sup>20</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 también coincide De Swaan (1973)<sup>21</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, 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 Swaan, 1973, Budge y Laver, 1992)<sup>22</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, 2001: 21). Es en estos términos que los distintos tipos de coalición se definen en razón de la cooperación inter-partidaria, lo que se traduce en la capacidad de influencia de la oposición parlamentaria cuando ha llegado a acuerdos

---

<sup>20</sup> Axelrod, R. (1970). *Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago, Markham.

<sup>21</sup> De Swaan, Abram (1973). *Coalition Theories and Cabinets Formation*.

<sup>22</sup> Budge, I. y Laver, M. J. (Eds). 1992. *Party Policy and Government Coalitions*. London/New York, MacMillan.

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 si 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 inter-partidistas: compatibilidad ideológica entre partidos, grado de competencia electoral, relación existente entre los líderes del partido (Reniu, 2001: 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, 2001: 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.

Las negociaciones son un criterio elemental, y adaptando los conceptos de Laver (1986)<sup>23</sup> al presidencialismo, se recupera su clasificación de las coaliciones parlamentarias: las *coaliciones de votación estables* que lo son durante el período que dura la Legislatura y son producto de acuerdos inter-partidarios con el partido del Presidente<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Laver, M. (1986). "Between theoretical elegance and political reality: deductive models and cabinet coalitions in Europe". Pridham (Ed). *Coalitional behaviour in theory and practice: an inductive model for Western Europe*. Cambridge, University Press, pp. 32-44.

<sup>24</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

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 5.3** 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>25</sup>.

---

los partidos que no pertenecen al gobierno y que dicho acuerdo sea explícito en las políticas a desarrollar por el gobierno.

<sup>25</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 5.3  
Coaliciones vencedoras en la LVII y LVIII Legislaturas, 1997-2003 (escaños de origen)

LVII Legislatura (1997-2000)							
Partido	PRI	PAN	PRD	PT	PVEM		
Escaños	239	121	125	7	8		
N = 251 (50 % + 1 escaños)							
Reformas constitucionales: N = 332 (dos tercios de 500 escaños)							
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		
Escaños	211	206	50	7	17		
N = 251 (50 % + 1 escaños)							
Reformas constitucionales: N = 332 (dos tercios de 500 escaños)							
Grupo	Tipo de coalición	Coaliciones vencedoras	escaños	Leyes Sec	Ref Const	Frec	%
A	Ganadoras mínimas	PAN/PRD	256	√	x	-	-
		PRI/PRD	261	√	x	-	-
B	Mínima distancia	PAN/PRI*	417	√	√	2	0,7
C	Coalición opositora	PRI/PRD/PT/PVEM	285	√	x	4	1,3
D	Tamaño mínimo	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
		PRI/PAN/PRD/PVEM	484	√	√	26	8,7
F	Gran coalición	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.

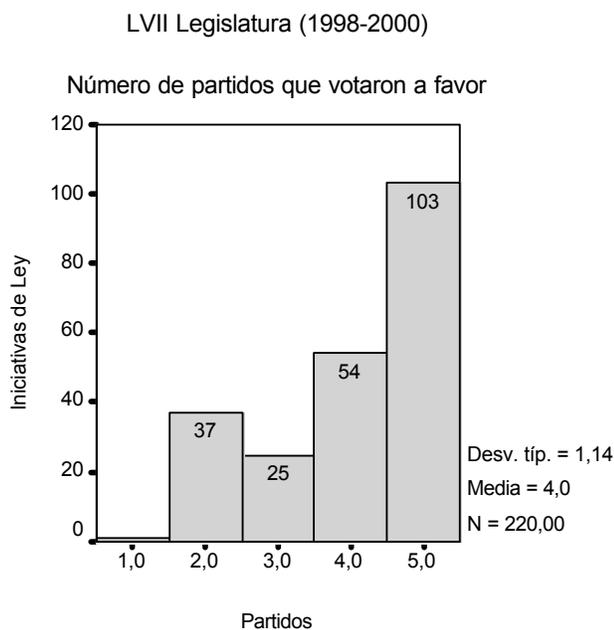
En el Grupo E se predicen las posibilidades de coalición sobredimensionadas en tanto sobrepasan el mínimo necesario y porque coinciden en respaldar al partido del Presidente. Son las coaliciones de mayor tamaño y consecuentemente alcanzan los dos tercios necesarios para reformar la Constitución, al igual 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. Los Gráficos G5.3 y G5.4 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 el Gráfico G5.3, 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.

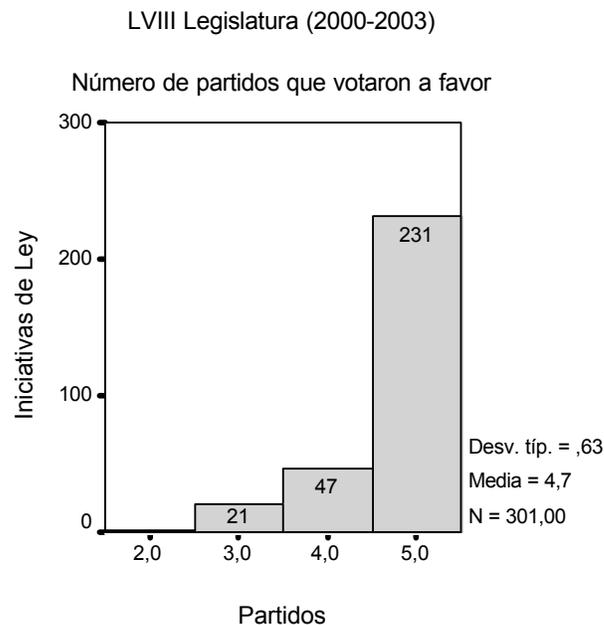
Gráfico G5.3 Tamaño de las coaliciones legislativas



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 4 partidos y 103 (47 por ciento) por los cinco partidos. Esto significa que siendo la moda de 5 partidos, en este primer gobierno sin mayorías existió cooperación inter-partidaria 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 del mismo Gráfico) fue capaz de aprobarlo por mayoría simple con un voto de diputado independiente y sin la concurrencia de ningún otro partido.

Gráfico G5.4 Tamaño de las coaliciones legislativas



En el **Gráfico G5.4** 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) concurrieron 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 su 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.

### **5.2.1. Medición de las coaliciones inter-partidarias 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 inter-partidaria para coaligar en la sanción de las iniciativas. Ahora corresponde analizar las coaliciones inter-partidarias 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 ponderado* 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 este sea 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  $j$

$\text{Reñido}_j = 1 - | \%$  fav -  $\%$  contra  $|$ , para la Legislatura completa sobre la cuestión  $j$

$\text{Unidad}_{ij} = | \%$  fav -  $\%$  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 ponderado, 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, 2002). Del mismo modo, la *asistencia* de los legisladores como lo *reñido* de la votación son indicadores útiles para evaluar dicho grado crítico. La **Tabla 5.4** es un modelo para observar cómo se siguió el procedimiento para despejar la fórmula de la UNIDAD ponderada.

Tabla 5.4  
Índices de Asistencia, Reñido y Unidad en una Legislatura hipotética

%	Asistencia toda la Legislatura		Reñido Toda Legislatura	Partido A		UP A	Partido B		UP B	Partido C		UP C
	Favor N (%)	Contra N (%)		Favor N (%)	Contra N (%)		Favor N (%)	Contra N (%)		Favor N (%)	Contra N (%)	
.50	150(0)	10(100)	0.0	50(1.0)	0 (0)	1.0	50(1.0)	0 (0)	1.0	50 (1.0)	0 (0)	1.0
.60	162(.9)	18 (.1)	.20	54 (.9)	6 (.1)	.80	48 (.8)	12 (.2)	.60	60 (1.0)	0 (0)	1.0
.70	168(.8)	42 (.2)	.40	56 (.8)	14 (.2)	.60	42 (.6)	28 (.4)	.20	70 (1.0)	0 (0)	1.0
.80	168(.7)	72 (.3)	.60	56 (.7)	24 (.3)	.40	32 (.4)	48 (.6)	.20	80 (1.0)	0 (0)	1.0
.90	162(.6)	108 (.4)	.80	54 (.6)	36 (.4)	.20	18 (.2)	72 (.8)	.60	90 (1.0)	0 (0)	1.0
1.0	150(.5)	150 (.5)	1.0	50 (.5)	50 (.5)	0.0	0 (0)	100(1.0)	1.0	100(1.0)	0 (0)	1.0
Unidad no ponderada:				.50			.60			1.0		
Unidad ponderada:				.23			.64			1.0		

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- l% favor - % contral, 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 5.5** 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 5.5 Disciplina partidaria no ponderada y ponderada en la Cámara de Diputados LVII y LVIII Legislaturas (1998-2003)

PARTIDOS	VARIACION DE UNIDAD		
	Índice Rice (IR)	Rice Ponderado (WRice)	Unidad ponderada
<b>LVII Legislatura (1998-2000)</b>			
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
<b>LVIII Legislatura (2000-2003)</b>			
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)

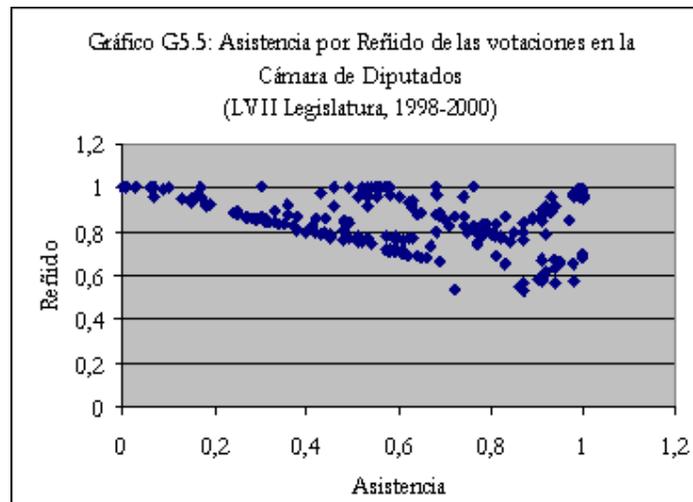
Rice ponderado:  $WRice: \sum Rice_{ij} * Reñido_j / \sum Reñido_j$

UNIDAD ponderada:  $\sum (Unidad_{ij}) (Asistencia_j) (Reñido_j) / \sum (Asistencia_j) (Reñido_j)$

Fuente: Elaboración propia con datos de la Base de datos Dip-Mex (1997-2003).

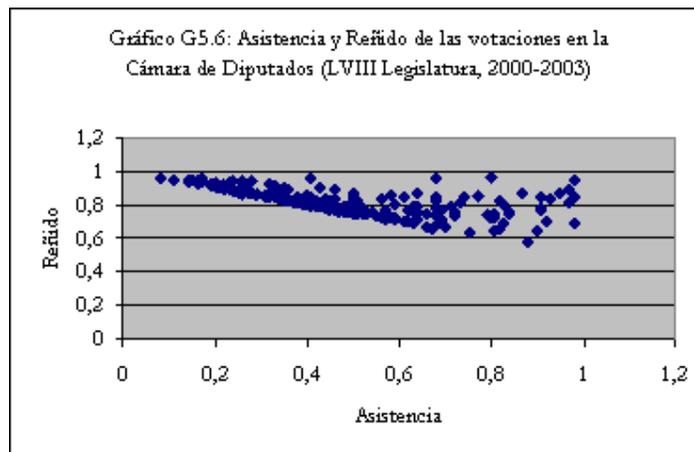
Así, la falta de consensos se reflejó en la división en la votación, lo que hizo que ésta fuera más reñida. La **Tabla 5.5** muestra que la LVII Legislatura fue la más dividida, lo cual indica que la oposición enfrentó mayores dificultades para cooperar con el partido del Presidente, a su vez que estuvo 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 el **Gráfico G5.5** de dispersión, mostrando una débil relación negativa con un  $r = -0,31$  ( $p \leq 0,01$  con  $N = 220$ ). Se observa 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 (D.t. 0,27) para toda la Legislatura, es decir, éste 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.

Por el contrario, respecto a la LVIII Legislatura, el **Gráfico G5.6** ilustra que si existió relación entre asistencia y reñido. De acuerdo a 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 (D.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 5.6** 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.

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 5.6  
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 Adm. 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: 391), 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 PT 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 (Tabla 5.7) se obtuvieron los resultados siguientes:

Tabla 5.7 Medias de UNIDAD ponderada en las coaliciones inter-partidarias por área de proyectos aprobados, LVII y LVIII Legislaturas (1998-2003)

LVII Legislatura (1998-2000)					
Coaliciones unificadas			Coaliciones más reñidas		
<b>PRI-PAN 0,859 (<math>\sigma</math> 0,25)</b>					
$\mu$	$\sigma$		$\mu$	$\sigma$	
,917	,20	Seguridad y Justicia	,649	,39	Agricultura y Medio Ambiente
,914	,18	Normativa del Congreso			
,911	,23	Política y Administración			
,870	,17	Diversos			
,827	,27	Económico			
,802	,33	Social Educativo y Salud			
<b>PRI-PRD 0,700 (<math>\sigma</math> 0,31)</b>					
,785	,30	Política y Administración	,673	,31	Seguridad y Justicia
,783	,35	Social Educativo y Salud	,647	,40	Agricultura y Medio Ambiente
,768	,26	Diversos	,571	,24	Normativa del Congreso
,703	,31	Económico			
<b>PAN-PRD 0,661 (<math>\sigma</math> 0,41)</b>					
,997	,00	Agricultura y Medio Amb.	,592	,41	Diversos
,838	,34	Social Educativo y Salud	,510	,46	Seguridad y Justicia
,807	,36	Política y Administración	,379	,37	Normativa del Congreso
,732	,38	Económico			
LVIII Legislatura (2000-2003)					
Coaliciones unificadas			Coaliciones más reñidas*		
<b>PRI-PAN 0,941 (<math>\sigma</math> 0,16)</b>					
,991	,02	Seguridad y Justicia	-		
,991	,01	Política y Administración	-		
,963	,10	Agricultura y Medio Amb.	-		
,949	,14	Económico	-		
,922	,14	Normativa del Congreso	-		
,915	,20	Social Educativo y Salud	-		
,852	,25	Diversos	-		
<b>PRI-PRD 0,915 (<math>\sigma</math> 0,19)</b>					
,985	,04	Política y Administración	-		
,966	,10	Seguridad y Justicia	-		
,923	,16	Agricultura y Medio Amb.	-		
,920	,19	Económico	-		
,904	,24	Social Educativo y Salud	-		
,877	,22	Normativa del Congreso	-		
,825	,24	Diversos	-		
<b>PAN-PRD 0,909 (<math>\sigma</math> 0,12)</b>					
,987	,03	Normativa del Congreso	-		
,980	,04	Política y Administración	-		
,969	,08	Seguridad y Justicia	-		
,937	,14	Económico	-		
,902	,22	Agricultura y Medio Amb.	-		
,899	,19	Social, Educativo y Salud	-		
,860	,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 con Base de Datos Dip-Mex, 1997-2003.

Todas las iniciativas aprobadas en las dos Legislaturas están concentradas en la variable *materia*, que contiene siete rubros como se observa en la **Tabla 5.7** 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>26</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>27</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>28</sup>.

---

<sup>26</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>27</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>28</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 (2001) en jugador

La **Tabla 5.7** muestra además, las tres principales coaliciones inter-partidarias: 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>29</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>30</sup>, Miscelánea Fiscal<sup>31</sup>, Miscelánea Penal, Ley Orgánica del Congreso, Ley de Fiscalización Federal y asuntos diversos,

---

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 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 grabación de impuestos a la telefonía y aumento del IVA, que las entidades impusieran un impuesto del 2 por ciento sobre el consumo.

<sup>29</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 4 partidos de oposición, fue la Ley del Desarrollo Rural, la cual fue vetada por el Presidente.

<sup>30</sup> El éxito del PAN opositor fue que si logró modificar el proyecto inicial del Ejecutivo y proponer un incremento adicional destinado a los municipios.

<sup>31</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 grabación 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.

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>32</sup>.

La coalición PRI-PRD obtuvo sus mayores dificultades para cooperar entre partidos en los temas de Ley de Coordinación Fiscal, FOBAPROA<sup>33</sup>, Presupuesto Federal para el ejercicio de 1999 y 2000, Órgano Superior de 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>34</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 5.7](#) que las

---

<sup>32</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 diez mil millones de pesos) y un tercer grupo que pedía reducción de dos mil 500 millones de pesos. El grupo que ganó con apenas tres votos de diferencia, fue el de la posición menos extrema. Ver entrevista a Paoli, Francisco, Presidente de la Cámara de Diputados por *Enfoque* n° 313, Suplemento del Diario Reforma, enero 30/2000.

<sup>33</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).

<sup>34</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.

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 epígrafe.

### **5.2.2. 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 epígrafe 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 Morgenstern (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>35</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 5.8**). 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>35</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 Elites 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.

<b>Tabla 5.8 Medias de autoubicación ideológica de los legisladores en la Cámara de Diputados (donde 1 es izquierda y 10 es derecha)</b>									
(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 5.8 y 5.9**, 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 5.9** las del PRD fueron las más altas, lo cual es indicativo de una mayor dispersión en ese partido.

Tabla 5.9 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 PRI	• 6,0 PAN				
(LVIII Legislatura, 2001)									
			• 4,2 PRD	• 5,3 PRI	• 6,4 PAN				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
N 1998: PRI 59; PAN 31; PRD 31. Para 2001: PRI 52; PAN 47 y PRD 11 Desviación típica 1988 PRI (1,07); PAN (0,85); PRD (1,43). Para 2001 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).									

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.

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 5.10** se 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 5.10  
Correlación de Pearson en las variables autoubicación y ubicación ideológica para los sistemas políticos de América Latina y México

Correlación de Pearson	Período	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

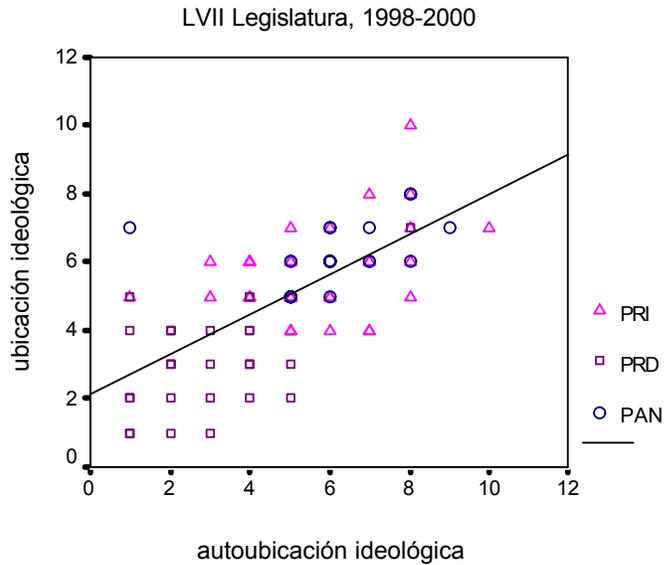
AD	Acción Democrática (Venezuela)
COPEI	Comité de Organización Política Electoral Independiente (Venezuela)
DC	Democracia Cristiana (Chile)
EP-FA	Frente Amplio (Uruguay)
FREPASO	Frente del País Solidario (Argentina)
MAS	Movimiento al Socialismo (Venezuela)
MVR	Movimiento V República (Venezuela)
PAN	Partido 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.

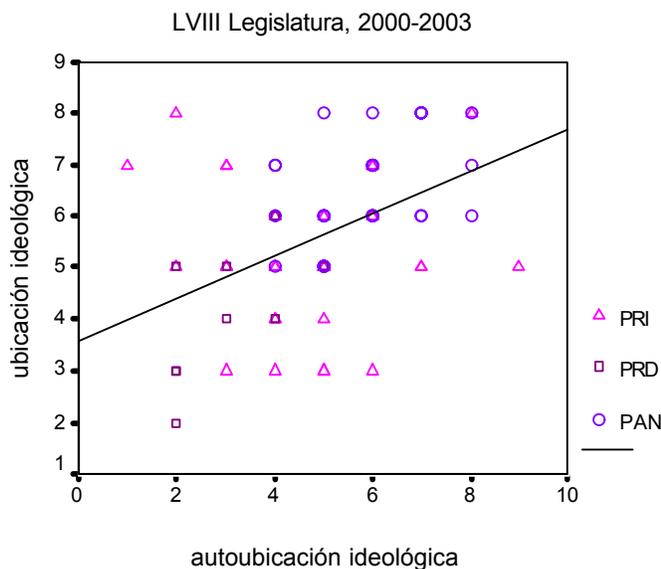
Para encontrar los casos atípicos que influyeron en esa mayor dispersión, se observa en el **Gráfico G5.7** que esa dispersión estuvo en el PRI y en el PAN.

Gráfico G5.7 Correlación: autoubicación de legisladores  
y ubicación de su propio partido



El que PRI y PAN se hayan mostrado ligeramente más dispersos puede explicarse porque 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.

Gráfico G5.8 Correlación: autoubicación de legisladores  
y ubicación de su propio partido



En cambio la correlación para la LVIII Legislatura (**Gráfico G5.8**) 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 priístas 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 (1980/1999: 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 5.11**, 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, ésta 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.

Tabla 5.11  
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	PRD 2,8	
D.t.	1,5	1,4	1,6	
Coaliciones	PRI-PAN	PRI-PRD	PAN-PRD	
Distancia entre coalición	0,06	0,28	0,34	
Número de veces que coaligaron*	186	151	130	
Porcentaje	84,5	68,8	59,0	
Unidad ponderada (proporción)	0,79	0,59	0,61	
LVIII Legislatura (2000-2003)				
Autoubicación ideológica				
Medias:	PRI 4,7	PAN 5,9	PRD 3,0	
D.t.	1,4	1,2	1,0	
Coaliciones	PRI-PAN	PRI-PRD	PAN-PRD	
Distancia entre coalición	0,13	0,18	0,31	
Número de veces que coaligaron*	293	269	247	
Porcentaje	97,3	89,4	82,0	
Unidad ponderada (proporción)	0,90	0,87	0,89	
D t = Desviación típica.				
<i>Distancia</i> 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).				

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 5.11** 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).

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 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 inter-partidaria para construir consensos. En la **Tabla 5.12** 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.

Tabla 5.12  
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 (1997-2000)	24	11	11	5	64	<b>29</b>	34	15	69	31	90	<b>41</b>
LVIII (2000-2003)	1	0,3	5	2	29	<b>10</b>	8	3	32	11	54	<b>18</b>

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).

La **Tabla 5.12** 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 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.

### **5.2.3. 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 a los escaños controlados, y el grado de unidad ponderada en cada grupo parlamentario para encontrar en dónde estuvo lo reñido de la votación.

Este epígrafe 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 inter-partidaria 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 5.13) 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.

<b>Tabla 5.13</b> <b>Tipología de coaliciones y articulación partido gobernante-partidos de oposición</b> <b>(LVII y LVIII Legislaturas, 1997-2003)</b>		
<b>Tipología de coalición de votación a favor</b> <b>de los proyectos de ley</b>	<b>Coaliciones</b> <b>1998-2000</b>	<b>Coaliciones</b> <b>2000-2003</b>
<b><i>Cooperación ampliada</i></b> Partido gobernante coaliga con principales partidos de oposición y es ampliamente respaldado	PRI/PAN/PRD	PAN/PRI/PRD
<b><i>Cooperación parcial</i></b> 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
<b><i>Cooperación limitada</i></b> 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
<b><i>Cooperación moderada</i></b> 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
<b><i>Cooperación de mínima distancia</i></b> Partido gobernante apoyado por el partido de menor distancia ideológica sin el concurso del PRD	PRI/PAN	PAN/PRI
<b><i>Oposición homogénea</i></b> Coalición de los principales opositores con los partidos minoritarios <i>sin</i> el voto del partido gobernante	PAN/PRD/PT/PVEM	PRI/PRD/PT/PVEM
<b><i>Oposición pasiva</i></b> 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
<b><i>Oposición pregobierno</i></b> 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.

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 (Tabla 5.14).

Tabla 5.14

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 pro-gobierno	5	2,3	--	--
Total	220	100,0	301	100,0

Elaboración propia, a partir de Base de Datos Dip-Mex (1997-2003).

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 activa* 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).

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, más 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, ésta 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 pro-gobierno* 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 concurrieron varias fuerzas políticas para coaligar, éstas apoyaron las iniciativas con la mitad o menos de sus escaños. Esto indica que la cohesión inter-partidaria 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>36</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 (1993: 46) 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>37</sup>.

En definitiva, la lectura global que se desprende de la **Tabla 5.15** 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.

---

<sup>36</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 sí al gobierno Mainwaring, (2002)

<sup>37</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.

### **5.3. 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 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.

#### **5.3.1. 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 epígrafe 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 extras 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 intra-partido<sup>38</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

---

<sup>38</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, aún 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* n° 206, Diario Reforma, diciembre 21 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.

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 ese, dado que se iniciaría un año sin presupuesto para 1998<sup>39</sup>.

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 (Tabla 5.15)<sup>40</sup>.

---

<sup>39</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 diez 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, 2001: 4-10).

<sup>40</sup> Al finalizar el primer período 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.

Tabla 5.15 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 período 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).

Asimismo, la **Tabla 5.15** 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>41</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 período 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

<sup>41</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).

materia económica fue difícil de solventar y el conflicto entre los partidos no logró disiparse pues disciplinadamente votó cada partido de acuerdo a 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 a 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>42</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 períodos extraordinarios fueron necesarios. Por un lado, el punto de mayor disidencia fue el IPAB-FOBAPROA<sup>43</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 2 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>44</sup>.

Ante este bloqueo mutuo, se tuvo que convocar a un segundo período extraordinario faltando tres días para concluir el año. Así, se votó a favor el proyecto en lo general (Tabla 5.15), previos acuerdos entre los

---

<sup>42</sup> Para un informe más detallado de las enmiendas en materia presupuestal en el período de 1981 a 1998, ver Ugalde (2000: 148-149).

<sup>43</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>44</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.

grupos parlamentarios. La votación fue de 465 a favor y en contra 8 (6 del PAN, 1 PRD y 1 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 de votar (Casar, 2001), 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 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.

### **5.3.2. 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 entendimiento del PAN con el Presidente; y de éste 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, a 2003 esa corriente ha confrontado a los miembros neopanistas que fueron incorporándose a sus filas desde 1988, y que sustentan 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, más 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>45</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 no conducían al cabildeo y acuerdos necesarios para aprobar la agenda política<sup>46</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>47</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

---

<sup>45</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 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. Ver también a Lujambio y Martínez (2002), una exploración teórica de la interacción mediática Ejecutivo-opinión pública en gobiernos sin mayorías.

<sup>46</sup> El Presidente en un mensaje televisivo el 2 de abril/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>47</sup> La referencia bibliográfica es Kernell, Samuel (1997). *Going Public, new strategies of Presidential leadership*. Washington: CQ Press.

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” (Amorím-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>48</sup>. Esta prácticamente nula representación del partido *que es* gobierno, ha impedido al Ejecutivo constituir alianzas con el grupo de 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

---

<sup>48</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).

Presidente, principalmente en los primeros meses de su gestión<sup>49</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>50</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

---

<sup>49</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. Ver Diario (*La Jornada*, 28 de junio de 2001). La decisión de la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional el decreto de Fox (abril 25/2002). 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>50</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.

demás originó una nueva propuesta del Ejecutivo porque no satisfizo los intereses de los sectores empresariales ni los del Ejecutivo<sup>51</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>52</sup>. El PAN debía traducir su propuesta política en acciones en tanto partido *en* el gobierno y el Presidente no querer gobernar sólo 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

---

<sup>51</sup> La Confederación de Patronos de la República Mexicana, agrupación más grande de empresarios en México, promovió más de 50 mil 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*, 21 febrero/2002.

<sup>52</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 2001.

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 coordinación 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.

#### **5.4. Epílogo del capítulo**

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 intra-partido 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 a 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), ésta 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, éstas 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 al peso que éstos tienen para determinar las candidaturas a cargos de representación popular. Ello explica por qué en México, aún

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 inter-partidaria 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 cuánto 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 5 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 introducido 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, condecoraciones extranjeras)<sup>53</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, han 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.

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

---

<sup>53</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 2001 que implicó confrontación de la Presidencia con la clase empresarial

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 inter-partidaria 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.

## VI

### **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”

(Loeza, 1996)

#### **6. 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 inter-partidarias 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 elites 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, 1980/1999: 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 a 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>1</sup>. Posteriormente, se estudia su estructuración ideológico-programática, intentando responder al planteamiento de por qué votaron en coalición inter-partidaria 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

---

<sup>1</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).

relación a 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.

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.

### **6.1. Polarización 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 epígrafe 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, 1980/1999: 416).

A partir de que Downs (1957) manejara el modelo espacial de la competencia partidista<sup>2</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

---

<sup>2</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.

la arena legislativa son representadas en una dimensión de izquierda a derecha<sup>3</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>4</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 elites políticas (en general, miembros del Parlamento), es en términos de cuán cercanos o alejados se sienten de los demás partidos” (Sani y Sartori, 1980/1999: 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

---

<sup>3</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 (2001); Heller y Weldon (2001); (Colomer y Negretto, 2003); (Desposatto, 2003) y diversos estudios de caso como los de Ramos (2002) para Venezuela; Nacif (2003) para México o Mejía (2003) para Ecuador.

<sup>4</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, 1980/1999: 428).

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, 1980/1999: 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>5</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, 1980/1999: 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.

---

<sup>5</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.

### 6.1.1. 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 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 (Tabla 6.1). Este proceso puede apreciarse mejor al compararlo con otros casos latinoamericanos, que cuentan con partidos fuertes y de significativa presencia electoral. Desde ésta 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 3 puntos (de 0,34 a 0,31), lo cual da cuenta de la posibilidad de construir consensos para integrar coaliciones legislativas.

Tabla 6.1  
Comparación de casos latinoamericanos en autoubicación ideológica y distancia con los partidos más extremos

Países	Período	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	PANPRD	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.

Siguiendo en la línea de analizar los resultados obtenidos para caracterizar la polarización del sistema de partidos, es el momento de ocuparse 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 6.2**, 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.

**Tabla 6.2**  
**Autoubicación ideológica de los partidos políticos**  
**(en cinco segmentos del continuo izquierda-derecha)**

<b>(LVII Legislatura, 1998)</b>								
<b>Partidos</b>	<b>Izq.</b>	<b>Centro-Izq.</b>	<b>Centro</b>	<b>Centro-Dcha</b>	<b>Dcha.</b>	<b>N</b>	<b>μ</b>	<b>ó</b>
	%	%	%	%	%			
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
<b>(LVIII Legislatura, 2001)</b>								
<b>Partidos</b>	<b>Izq.</b>	<b>Centro-Izq.</b>	<b>Centro</b>	<b>Centro-Dcha</b>	<b>Dcha.</b>	<b>N</b>	<b>μ</b>	<b>ó</b>
	%	%	%	%	%	100%		
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

μ = media de autoubicación ideológica de los legisladores; ó = desviación típica de la media

Las respuestas del cien 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

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>6</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

<sup>6</sup> Para el PRI: 59,0 + 16,4 = 75,4; y para el PAN: 74,2 + 19,4 = 93,6.

ciento de sus legisladores autoubicándose en el tramo de centro izquierda<sup>7</sup>.

Finalmente, en la **Tabla 6.3** 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.

Tabla 6.3  
Polarización ideológica de los partidos políticos en México  
(Índices de Distancia y Superposición, 1998-2003)

Período	PAN/PRD	
	Distancia	Superposición
Legislaturas 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, 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: Elaboración propia con datos de PELA (1994-2004).

<sup>7</sup> Para el PRD:  $51,6 + 38,7 = 90,3$ .

Atendiendo estos componentes del sistema de partidos en los dos períodos 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 epígrafe.

### **6.1.2. 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 esta sección 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 la sección 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 epígrafe 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 elites 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 superpone al nicho del otro, es lo que se identifica como *solapamiento* o bien, *traslape* y representan la competición entre ambos respecto al mismo espacio ideológico<sup>8</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).

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>9</sup>.

---

<sup>8</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.

<sup>9</sup> Este es el caso de Argentina (1994-1997), donde los nichos de sus tres partidos principales (UCR, FREPASO y PJ) se traslapan en el centro de la escala izquierda-

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).

$X_{\text{bajo } p}$  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  $p$   
 $X_{\text{alto } p}$  es el límite superior de ese nicho.

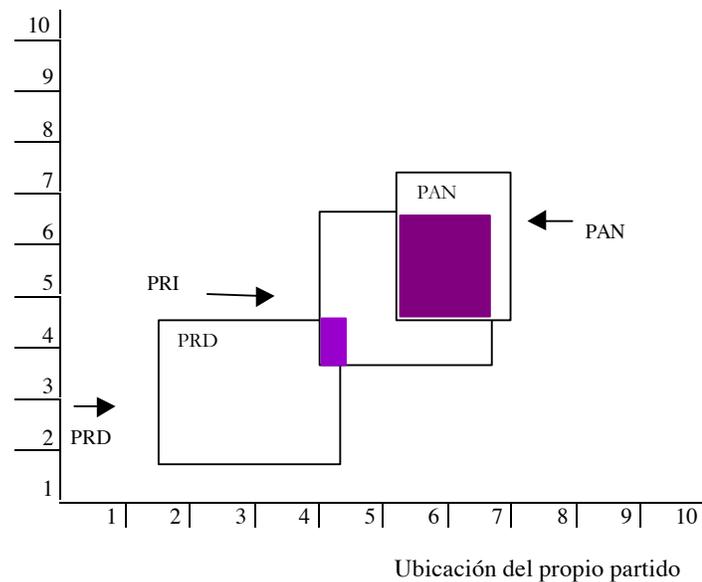
---

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).

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 6.4](#)).

Figura F6.1  
Nichos ideológicos en la Cámara de Diputados  
(LVII Legislatura, 1997-2000)

Autoubicación ideológica



Fuente: Elaboración propia a partir de Llamazares y Sandell (2001).

Observando la superposición (área sombreada) del par de partidos PRI/PAN en la [Figura F6.1](#), se percibe que ésta es más amplia en el nicho del PAN que en el del PRI, pero ambos se traslaparon en la LVII Legislatura. 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 ([Tabla 6.4](#)), 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).

Como se ha analizado arriba, su capacidad de cooperación entre sí para integrar coaliciones estuvo en relación a 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 sí 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>10</sup>. El PAN a pesar de

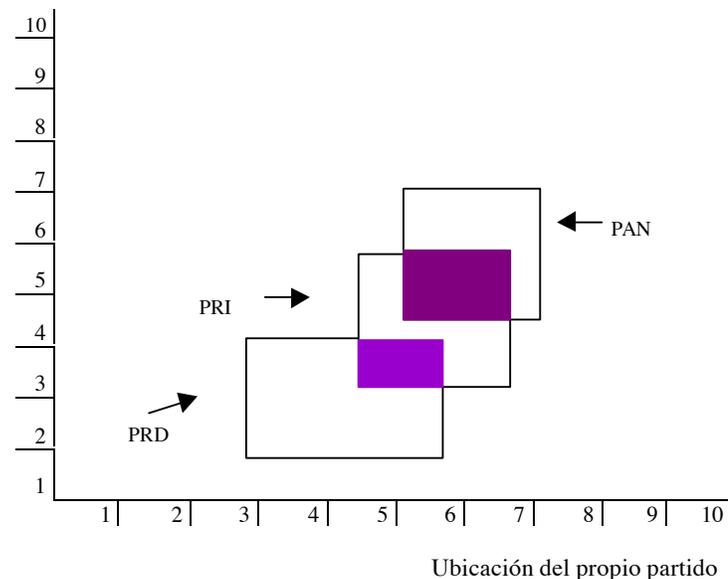
---

<sup>10</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.

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.

Figura F6.2  
Nichos ideológicos en la Cámara de Diputados  
(LVIII Legislatura, 2000-2003)

Autoubicación ideológica



Fuente: Elaboración propia a partir de Llamazares y Sandell (2001).

La **Figura F6.2** muestra cambios en la posición de los tres partidos en la LVIII Legislatura respecto a la Figura anterior. El PRD se deslizó ligeramente 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 (**Tabla 6.4**), así como el PRD cubrió un 22,3 por ciento del PRI. Es decir, en esta Legislatura su traslape o competencia

---

El eje de su concepción ideológica es el humanismo político y la defensa de las instituciones intermedias. Para información más detallada, ver Loeza (1999).

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 a 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.

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>11</sup>

---

<sup>11</sup> 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.

Tabla 6.4  
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			Nichos	Traslape (porcentajes)			
	$\mu$	$\sigma$	Nicho	$\mu$	$\sigma$	Nicho		Tamaño	PRI	PAN	PRD
<b>1997-2000</b>											
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	
<b>2000-2003</b>											
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

$$X_{\text{bajop}} = \mu_{\text{xp}} - \sigma_{\text{xp}}: 5,29 - 1,46 = 3,83$$

$$X_{\text{altop}} = \mu_{\text{xp}} + \sigma_{\text{xp}}: 5,29 + 1,46 = 6,75$$

$$X_p = X_{\text{altop}} - X_{\text{bajop}}: 6,75 - 3,83 = 2,92$$

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 Llamazares y Sandell (2001: 56). Datos a partir de PELA (1994-2004).

Los resultados presentados en la **Tabla 6.4** 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 le coloca en un espacio menos competido en la LVII Legislatura, donde, como se ha expuesto en otros capítulos, la cooperación inter-partidaria 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 esta sección, 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 (Tabla 6.5).

Tabla 6.5  
Polarización ideológica de los partidos políticos en México: índices de  
Distancia y Superposición (1997-2003)

Período	PRI/PAN		PRI/PRD		PAN/PRD	
	D	S	D	S	D	S
Legislaturas						
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, 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 PELA (1994-2004).

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 inter-partidarias 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 períodos legislativos de análisis. En cada uno de los bloques parlamentarios 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.

## 6.2. 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 inter-partidaria para definir su votación en la agenda política.

Siguiendo la estructura propuesta al principio de este capítulo, en la presente sección, 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 a la ideología con la que se identifican.

### **6.2.1. Proximidad-distancia de los grupos parlamentarios en las subdimensiones ideológico-programáticas<sup>12</sup>**

Teniendo en cuenta que la dimensión de izquierda a derecha puede pensarse como “resultado de la articulación y ponderación de múltiples dimensiones subyacentes” (Sandell y Llamazares, 1991: 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>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Para el análisis de esta sección, se sugiere consultar el **Anexo IV: Subdimensiones ideológico-programáticas (PELA, 1994-2004)** que se encuentra al final de esta investigación.

<sup>13</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. Ver (Llamazares y Sandell, 2001; Ramos, 2002; Freidenberg, 2000; Rosas, 2002; Ruiz, 2003; Alcántara, 2004). Los perfiles actitudinales de las elites políticas latinoamericanas son identificados mediante estos componentes que estructuran la variación de sus posiciones

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 a 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.

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

---

en la dimensión espacial de izquierda a derecha, simplificando así las características estructurales de los sistemas de partidos.

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>14</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 al grado de confianza que los legisladores han visto en los procesos electorales efectuados después de 1989<sup>15</sup>. La

---

<sup>14</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.

<sup>15</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

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 inter-partidaria y de formar alianzas duraderas.

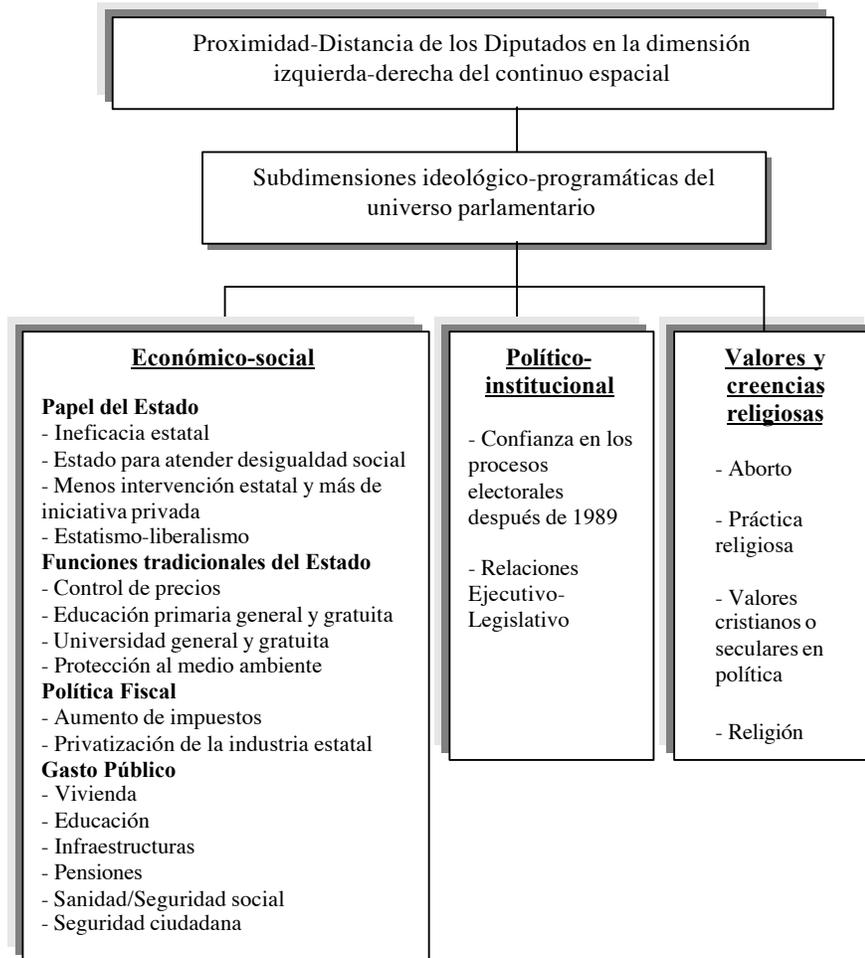
La tercera subdimensión es la de *valores y creencias religiosas*, y si bien, ésta no es estrictamente programática, sí permite establecer asociaciones con una definición conservadora si hay simpatía con los valores y creencias religiosas, o bien una posición más liberal cuando se apartan de estos valores. 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 E6.1** es una representación gráfica de las tres subdimensiones analizadas en esta sección.

---

confiabilidad en los procesos electorales, respeto del voto ciudadano y transparencia en el uso de los recursos para las campañas electorales.

## Esquema E6.1

Ítems seleccionados para ponderar las preferencias ideológico-programáticas de los legisladores como predictores actitudinales



### **6.2.1.1. Operacionalización de la proximidad-distancia en las subdimensiones ideológico-programáticas**

#### **A). 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 6.6* conteniendo dicha información por Legislatura y por partido.

Tabla 6.6 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>							
<b>Papel del Estado</b>	De acuerdo	<b>28</b>	<b>50</b>	<b>52</b>	<b>16</b>	<b>55</b>	<b>27</b>
El Estado es incapaz de solucionar de manera eficaz los problemas de los ciudadanos	En desacuerdo	<b>72</b>	<b>50</b>	<b>48</b>	<b>84</b>	<b>45</b>	<b>73</b>
	Total	100	100	100	100	100	100
	N	58	52	31	51	31	11
La intervención del Estado en la vida socioeconómica es la única manera posible de reducir las desigualdades sociales	De acuerdo	<b>74</b>	<b>65</b>	<b>26</b>	<b>41</b>	<b>68</b>	<b>67</b>
	En desacuerdo	<b>26</b>	<b>35</b>	<b>73</b>	<b>59</b>	<b>32</b>	<b>33</b>
	Total	100	100	100	100	100	100
	N	57	52	31	51	31	12
El Estado debería intervenir lo menos posible en la sociedad y dejar a la iniciativa privada que atienda las necesidades ciudadanas	De acuerdo	<b>16</b>	<b>4</b>	<b>74</b>	<b>49</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
	En desacuerdo	<b>84</b>	<b>96</b>	<b>26</b>	<b>51</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
	Total	100	100	100	100	100	100
	N	58	51	31	49	31	11
<b>Estatismo-liberalismo</b> A favor de una economía regulada por el Estado o por el mercado (Escala de 1 a 5, donde 1 es estatismo y 5 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
<b>Funciones tradicionales del Estado</b> Grado de intervención que debería asumir el Estado en el control de precios	Mucho/bastante	<b>68</b>	<b>56</b>	<b>57</b>	<b>22</b>	<b>77</b>	<b>77</b>
	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	<b>98</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
	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	<b>61</b>	<b>92</b>	<b>51</b>	<b>47</b>	<b>97</b>	<b>100</b>
	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	<b>98</b>	<b>97</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>97</b>	<b>100</b>
	Poco	2	3	0	0	3	0
	Total	100	100	100	100	100	100
	N	60	51	31	50	31	13

Tabla 6.6 (continuación)							
Subdimensiones		PRI		PAN		PRD	
		LVII	LVIII	LVII	LVIII	LVII	LVIII
<b>Política Fiscal</b> ¿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
¿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	
<b>Gasto público</b> ¿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 infraestructuras?	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	100	100	100	100
	N	59	52	31	51	31	12

s/d = sin datos.

Se suprimió “no sabe”, “no contesta”.

Fuente: Adaptación de Freidenberg, 2002 al caso mexicano. Elaboración propia con datos de PELA, 1994-2004.

La diferencia de actitudes observada en la **Tabla 6.6** 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 48 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 si 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, aún siendo gobierno profesa mayor interés por la iniciativa privada y no por el Estado en la solución de los problemas sociales<sup>16</sup>. Apartándose de estas posiciones 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*

---

<sup>16</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 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).

*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>17</sup>. El PRD en las dos Legislaturas sostuvo en un cien 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 al *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 períodos se mantuvo en la misma posición de 77 por ciento de

---

<sup>17</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, traspassa 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).

*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 intra-partido en esta variable conjuntamente con la relativa a la *protección del medio ambiente*, fueron las más homogéneas al definirse los legisladores en un cien 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 períodos de análisis. En particular durante todo el período 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 (1934-1994). 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 cien 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 (Tabla 6.6). 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 priístas 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 cien 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>18</sup>.
- En el eje estatismo-neoliberalismo, fue clara la polarización entre las posiciones de los miembros de cada partido, el PAN

---

<sup>18</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).

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.

#### **B). Subdimensión político-institucional.**

En la subdimensión político institucional (**Tabla 6.7**), 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 al 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 éste 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.

<b>Tabla 6.7</b>								
<b>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)</b>								
<b>Subdimensiones</b>		<b>PRI</b>		<b>PAN</b>		<b>PRD</b>		
		<b>LVII</b>	<b>LVIII</b>	<b>LVII</b>	<b>LVIII</b>	<b>LVII</b>	<b>LVIII</b>	
<b>POLÍTICO- INSTITUCIONAL</b>								
	Grado de confianza en los procesos electorales que han tenido lugar después de 1989.	1-2	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>26</b>	<b>17</b>
		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	<b>38</b>	<b>68</b>	<b>42</b>	<b>34</b>	<b>67</b>	<b>85</b>	
	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	
	Solo regulada	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?	1-2	s/d	<b>27</b>	s/d	<b>4</b>	s/d	<b>66</b>	
	3-4	s/d	<b>31</b>	s/d	<b>26</b>	s/d	<b>34</b>	
	5-6	s/d	<b>20</b>	s/d	<b>35</b>	s/d	<b>0</b>	
	7-8	s/d	<b>18</b>	s/d	<b>33</b>	s/d	<b>0</b>	
	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	
	Total	s/d	100	s/d	100	s/d	100	
	Donde 1 es valores cristianos y 5 es principios seculares	N	s/d	48	s/d	48	s/d	12
¿Cómo se define usted en materia religiosa?	Católico	<b>60</b>	<b>92</b>	<b>97</b>	<b>96</b>	<b>43</b>	<b>57</b>	
	No creyente	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>44</b>	<b>36</b>	
	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 en contra; se refiere a 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, 2002 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 causa 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 de esa posibilidad se encuentra en lograr mayor certidumbre electoral.

### **C). 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 (Tabla 6.7). 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 a 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 cien 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.

#### **6.2.1.2. 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 6.8** se concentran las medias por partido. Se puede valorar la cohesión intra-partido 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 intra-partido, 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 6.8 Comparación de medias en las subdimensiones ideológico-programáticas (LVII Legislatura, 1997-2000)									
Subdimensiones	PRI			PAN			PRD		
Funciones ANOVA	$\mu$	$\sigma$	N	$\mu$	$\sigma$	N	$\mu$	$\sigma$	N
<b>ECONÓMICO-SOCIAL</b>									
<b>Papel del Estado</b>									
Ineficacia estatal (*)	1,72	0,45	58	<b>1,48</b>	0,51	31	<b>1,45</b>	0,51	31
Estado vía/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
<b>Funciones tradicionales del Estado</b>									
Control de precios (***)	1,93	0,95	60	3,03	0,84	31	1,94	0,81	31
Educación Primaria (--)	<b>1,15</b>	0,48	60	<b>1,13</b>	0,34	31	<b>1,03</b>	0,18	31
Educación universitaria (***)	2,22	0,89	59	2,39	0,92	31	1,35	0,55	31
Protección med. ambiente (--)	<b>1,22</b>	0,45	60	1,48	0,51	31	<b>1,16</b>	0,45	31
<b>Política Fiscal</b>									
Impuestos (--)	1,63	0,49	52	<b>1,54</b>	0,51	26	<b>1,52</b>	0,51	29
Privatizar industria estatal (**)	<b>2,88</b>	0,64	60	2,39	0,88	31	<b>2,87</b>	0,56	31
<b>Gasto Público</b>									
Vivienda (*)	<b>1,31</b>	0,60	58	<b>1,29</b>	0,59	31	1,03	0,18	31
Educación (--)	1,13	0,47	60	<b>1,06</b>	0,36	31	<b>1,00</b>	0,00	31
Infraestructuras (--)	<b>1,10</b>	0,31	58	<b>1,16</b>	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 Social (--)	<b>1,18</b>	0,54	57	<b>1,23</b>	0,56	31	1,00	0,00	31
Seguridad ciudadana (--)	<b>1,02</b>	0,30	59	1,10	0,40	31	<b>1,02</b>	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 negrilla son los pares de partidos más cercanos de acuerdo a las percepciones de sus miembros en el continuo de derecha a izquierda.

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 a 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 inter-partidarias, respecto a la distribución del gasto público, tales como vivienda, seguridad ciudadana, infraestructuras, así como las políticas relativas a sanidad y seguridad social. Contrariamente, 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 (Tabla 6.9).

**Tabla 6.9 Comparación de medias en las subdimensiones ideológico-programáticas (LVIII Legislatura, 2000-2003)**

Subdimensiones programáticas	PRI			PAN			PRD		
	$\mu$	$\sigma$	N	$\mu$	$\sigma$	N	$\mu$	$\sigma$	N
<b>Funciones ANOVA</b>									
<b>ECONÓMICO-SOCIAL</b>									
<b>Papel del Estado</b>									
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
<b>Funciones tradicionales del Estado</b>									
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 medio ambiente (--)	1,16	0,42	51	1,14	0,35	50	1,15	0,37	50
Privatización de industria estatal (-)	2,98	1,11	52	2,73	1,23	51	3,17	0,94	12
<b>Política Fiscal</b>									
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
<b>Gasto Público</b>									
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 (Tabla 6.10). 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.

**Tabla 6.10**  
**Proximidad-Distancia entre pares de partidos en la 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>						
<b>Papel del Estado</b>						
Ineficacia estatal	0,24	0,34*	0,27*	0,11	0,03	0,11
Estado vía/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*
<b>Funciones tradicionales del Estado</b>						
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
<b>Política Fiscal</b>						
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
<b>Gasto público</b>						
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 (autoubicación 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

Elaboración propia con datos de PELA, 1994-2004.

Las zonas sombreadas en la **Tabla 6.10** 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 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 6.10** 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 6.10** 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 6.10** 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 la siguiente sección.

### 6.2.1.3. 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 inter-partidaria 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 epígrafe 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, 2001). Los grupos parlamentarios, de acuerdo con Morgenstern (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>19</sup>. Su primera decisión es votar por introducir el cambio o no

---

<sup>19</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.

votar para que 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>20</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 de ningún cambio de políticas<sup>21</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

---

<sup>20</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>21</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 intra-partido para consensuar en la cooperación inter-partidaria y coaligar con otros.

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 Legislatura fue regularmente el PRI, siendo así un par que refuerza su respaldo mutuo como ha podido observarse en su comportamiento político.

Mediante la **Figura F6.3** 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 F6.3**, 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 F6.3  
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, éste 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 derecho 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 (Figura F6.4).

Figura F6.4  
Identificación del partido mediano en el eje espacial de izquierda a derecha  
(LVII Legislatura, 1997-2000)

Izquierda	PRD   PT PVEM 140	PRI   <i>pm</i> 238	PAN	Derecha
			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.

#### **6.2.1.4. Resultados de las coaliciones de votación en la Cámara de Diputados**

Ahora bien, en este epígrafe 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 la LVII Legislatura, ya que fueron dos de los casos de mayor dificultad para la cooperación inter-partidaria.

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 6.11**, 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 6.11  
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 5.3](#) 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 (enero 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.

### I. 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. 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>22</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.

Figura F6.5  
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 PT PVEM	PAN <i>pm</i>	PRI <i>sq</i>	Derecha
	<b>10%</b>	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.

<sup>22</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 sí 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.

La **Figura F6.5** 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 4 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 6.12** 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, aún 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.

## II. 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 inter-partidaria en las preferencias, se logró aprobarlo en los tiempos establecidos. No así, en los subsecuentes presupuestos, al tener que recurrir a períodos extraordinarios para su aprobación<sup>23</sup>. Estudiosos en el tema presupuestal en México (Casar, 2001), (Ugalde 2001) 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,

---

<sup>23</sup> Para ver fechas de los períodos ordinarios y extraordinarios, se recomienda consultar al final del estudio, los *ANEXOS II Y III*.

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 el **Figura F6.6** donde el partido mediano vuelve a ser el PAN opositor porque 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.

Figura F6.6

Preferencias partidarias en el Proyecto de Egresos de la Federación para Ejercicio 1999 en el eje espacial de izquierda a derecha (LVII Legislatura, 1997-2000)

Izquierda	PRD   <i>sq</i>	PAN   <i>pm</i>	PRI	Derecha
	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.

Como se observa en la **Tabla 6.12**, 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>24</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>25</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 cooperar 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 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.

---

<sup>24</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>25</sup> Esto indicó que al Distrito Federal se le excluyó del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.

<b>Tabla 6.12</b>							
<b>Iniciativas de ley aprobadas únicamente por el PRI/PAN sin el concurso del PRD en el paquete económico (1998-2003)</b>							
Fecha	Iniciativas Aprobadas	Votación a favor					
		Total	PRI	PAN	PRD	Otros	Coalición
<b>1998</b>							
Dic 4	IVA (1ª. Votación)	252	0	121	125	6	G-4
Dic 10	IVA (2ª. Votación)*	255	0	121	125	9	G-4
Dic 11	Ingresos para 1999	351	236	115	0	0	PRI/PAN
Dic 14	Presupuesto de Egresos	341	238	103	0	0	PRI/PAN
Dic 30	Miscelánea Fiscal	348	233	114	0	1	PRI/PAN
<b>1999</b>							
Dic 30	Ley Ingresos	243	126	116	0	1	PRI/PAN
Dic 30	Miscelánea Fiscal	342	227	114	0	1	PRI/PAN
Dic 30	Ley Coordinación Fiscal	343	226	113	0	4	PRI/PAN
Dic 30	Presupuesto Egresos	334	224	109	0	1	PRI/PAN
<b>2000</b>							
Dic 21	Miscelánea Fiscal	412	179	184	37	12	TODOS
Dic 26	Ley Coordinación Fiscal	465	191	197	51	20	TODOS
Dic 26	Ingresos para 2001	464	189	199	49	23	TODOS
Dic 29	Egresos para 2001	480	193	205	52	24	TODOS
Dic 29	Egresos Art 4, 8, 18, 23	389	170	204	0	15	PRI/PAN
<b>2001</b>							
Dic 31	Ingresos para 2002	454	177	200	50	24	TODOS
Dic 31	Egresos para 2002	417	152	192	46	22	TODOS
<b>2002</b>							
Dic 11	IVA	439	172	197	41	24	TODOS
Dic 12	Ingresos para 2003	457	191	199	41	22	TODOS
Dic 12	Ingresos Art 2 Desarrollo Rural	409	160	189	34	22	TODOS
Dic 12	Ingresos Art 2 reserv.	350	149	191	0	10	PRI/PAN
Dic 12	Ingresos Art 2 transitorio	252	151	101	0	0	PRI/PAN
Dic 14	Ingresos para 2003 de minuta del Senado	421	168	190	35	22	TODOS
Dic 15	Egresos para 2003	427	187	200	13	24	TODOS
Dic 15	Egresos Art 6 reserv.	370	156	196	0	16	PRI/PAN
Dic 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 Dip-Mex (1997-2003).

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 6.12** 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 inter-partidaria 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.

#### **6.2.1.5. Coaliciones de votación en otros temas**

Teniendo como fuente empírica en esta sección, la Base de Datos Dip-Mex (1997-2003), se han agrupado las iniciativas aprobadas de acuerdo a 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 (**Tablas 6.13**) y en menor medida, en la LVIII Legislatura, donde también votaron juntos sin el PRD, como más adelante se explica mediante la **Tabla 6.14**.

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 6.13**, en 13 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 intra-partido. 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 status quo.

Iniciativas Aprobadas	Votación a favor				
	Total	PRI	PAN	PRD	Otros
Ley Ingresos para 1999 Art. 2	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 primero	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 (9 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 (5 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 8 votaciones.

\*\* Los datos son el promedio de las 7 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 datos de Base 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 6.14** 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.

<b>Tabla 6.14 Iniciativas de ley aprobadas únicamente por el PRI/PAN sin el concurso del PRD en otros temas (LVIII Legislatura, 2000-2003)</b>					
<b>Iniciativas Aprobadas</b>	<b>Votación a favor</b>				
	<b>Total</b>	<b>PRI</b>	<b>PAN</b>	<b>PRD</b>	<b>Otros</b>
Presupuesto de Egresos Arts 4, 8, 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 Artículo 1	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 (3 votaciones)	223	54	166	0	3
Código Penal Federal Procedimientos Penales	299	128	169	0	0
Ley de Armas de Fuego y explosivos	359	153	82	0	20
Ley Indígena Art. 18 y 115 Constitucional	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. 8	350	149	191	0	10
Ley General de Residuos	318	120	177	1	17
<b>Total iniciativas sancionadas por la coalición PRI/PAN: 22.</b>					
* Cuatro votaciones, y en una de ellas el PRD participó con 21 votos.					
Fuente: Elaboración propia con datos de Base 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 6.15** que concentra datos de ambos períodos, da cuenta de que sólo tres iniciativas fueron aprobadas por esta coalición sin el PAN (opositor o gobernante, según la Legislatura).

<b>Tabla 6.15</b>					
<b>Iniciativas de ley aprobadas por el PRI/PRD sin el concurso del PAN (LVII y LVIII Legislaturas, 1997-2003)</b>					
<b>Aprobadas por el PRI/PRD sin el concurso del PAN (LVII Legislatura, 1997-2000)</b>					
<b>Iniciativas Aprobadas</b>	<b>Votación a favor</b>				
	<b>Total</b>	<b>PRI</b>	<b>PAN</b>	<b>PRD</b>	<b>Otros</b>
Código Penal del D. F.*	251	183	0	65	3
* Dos votaciones Total aprobadas por coalición PRI/PRD: 2					
<b>Aprobadas por la coalición PRI/PRD sin el concurso del PAN (LVIII Legislatura, 2000-2003)</b>					
<b>Iniciativas Aprobadas</b>	<b>Votación a favor</b>				
	<b>Total</b>	<b>PRI</b>	<b>PAN</b>	<b>PRD</b>	<b>Otros</b>
Ley de Inscripción de Vehículos de procedencia extranjera	252	198	0	45	8
Diálogo Ejercito 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 datos de Base Dip-Mex (1997-2003).					

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 Juan J. 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, 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 (Tabla 6.16). 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.

<b>Tabla 6.16</b>					
<b>Iniciativas de ley aprobadas por el PAN/PRD sin el concurso del PRI (LVII y LVIII Legislaturas, 1997-2003)</b>					
<b>Aprobadas por el PAN/PRD sin el concurso del PRI (LVII Legislatura, 1997-2000)</b>					
<b>Iniciativas Aprobadas</b>	<b>Votación a favor</b>				
	<b>Total</b>	<b>PRI</b>	<b>PAN</b>	<b>PRD</b>	<b>Otros</b>
Comisión Nacional de Carne	190	1	90	91	8
Importación de Vehículos	224	0	113	98	13
Ley de Ingresos Art. 2 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* 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 9 votaciones ** Iniciativa desdoblada en 2 votaciones ***Iniciativa vetada por el Ejecutivo. Total aprobadas por coalición PAN/PRD: 20					
<b>Iniciativas de ley aprobadas por la coalición PAN/PRD sin el concurso del PRI (LVIII Legislatura, 2000-2003)</b>					
<b>Iniciativas Aprobadas</b>	<b>Votación a favor</b>				
	<b>Total</b>	<b>PRI</b>	<b>PAN</b>	<b>PRD</b>	<b>Otros</b>
Ley de Ingresos VIII Transitorio	254	0	188	49	13
PAN= partido gobernante; PRI v PRD = oposición; otros = PT, PVEM y diputados independientes. Total iniciativas sancionadas por la coalición PRI/PAN: 1. Fuente: Elaboración propia con datos de Base Dips-Mex (1997-2003).					

Para la LVIII Legislatura, como se observa en la **Tabla 6.16**, 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.

### **6.3. 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 inter-partidaria 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 Legislaturas, esta 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 inter-partidaria 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 sin 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 períodos 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 períodos 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.

## VII

### 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”

(Adam Przeworski, 1996)

#### 7. 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 contubernio 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 dio 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, 2000) 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 períodos 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 período 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 incorporar 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>1</sup>. Luego de pactados los apoyos entre las cúpulas partidistas, la disciplina de los legisladores se mantuvo,

---

<sup>1</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 diciembre/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” Raul Trejo Delarbre, Sociedad y Poder, 10 de diciembre/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 elites de gobierno.

por lo que el PAN asumió la identidad de partido en el gobierno y otorgó su respaldo al Presidente<sup>2</sup>.

## **7.1 Producción legislativa en los gobiernos sin mayorías parlamentarias**

### **7.1.1. 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 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

---

<sup>2</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.

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, 2002: 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>3</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 sus preferencias ideológico-programáticas a favor de dichos proyectos. Ningún partido de oposición sacrificó votos electorales al aproximarse las elecciones intermedias de julio 2003, por avalar la propuesta presidencial de aumentar el Impuesto

---

<sup>3</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 período 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.

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 obstaculizan el funcionamiento de la democracia (Linz, 1994, Mainwaring y Shugart 1997)<sup>4</sup>. En la experiencia mexicana, en el corto período (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 cuando 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 record, 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

---

<sup>4</sup> Un argumento de Linz en relación al 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, etc.), 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.

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 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 grabación 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 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>5</sup>. Más dificultades tendrá Vicente Fox en los próximos años porque se ha 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.

### **7.2.2. 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

---

<sup>5</sup> Los priístas 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.

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 record 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>6</sup> para despejar la agenda parlamentaria, pero la producción legislativa se vio impedida, lo cual indica que en cada período 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 períodos sin mayorías parlamentarias.

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.

---

<sup>6</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*, 22 de abril de 2002, México).

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.

### **7.3. Preferencias ideológico-programáticas y coaliciones de votación**

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 elites 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 Legislatura) 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 inter-partidaria 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 inter-partidaria 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>7</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 381 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 intra-partido 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

---

<sup>7</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.

coaliciones. El 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 inter-partidaria 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 elite 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.

#### **7.4. 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 período 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 2001 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 períodos 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 si bien la autora es conciente de la mayor riqueza y aportes que pudo ofrecer un análisis del

caso mexicano comparado con otras naciones de Latinoamérica, sí se tiene en cambio, un aporte cuantitativo y cualitativo que da cuenta de los cambios de roles en el comportamiento político institucional de los actores políticos para mostrar el proceso político que signa las relaciones entre poderes en el México de gobiernos sin mayorías, 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 a resaltar ha sido el análisis empírico basado en la votación nominal de los diputados para sancionar las leyes, con la cual 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 Argentina, Brasil, Uruguay.

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 elites 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 se pudo 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.

Al finalizar esta investigación queda el aliento para volver a comenzar otra pero desde una óptica distinta. Por ahora, es momento de cerrar la presente para plantearse mañana nuevas interrogantes y nuevas perspectivas de análisis.

Salamanca, 25 de marzo de 2004.

## *ANEXO I*

### **SISTEMA POLITICO-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 Poder 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.

---

---

**Características del Sufragio.** *Sufragio* Prerrogativa y obligación ciudadana.

*Como prerrogativa:* Derecho político fundamental del ciudadano para participar en la conformación de los poderes públicos (en su doble calidad de elector y elegible a gobernante).

*Como obligación:* El voto constituye un deber de ciudadano para con la sociedad de la cual forma parte.

---

**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:* Mediante fórmulas de:

*Mayoría relativa:* El candidato que obtenga el mayor número de votos sobre el total emitido en la elección correspondiente, accede en forma directa 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 diez 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 Período Ordinario	30 agosto-15 diciembre/1997
Comisión Permanente del Primer Receso	15 diciembre 1997-15 marzo/1998
Segundo Período Ordinario	15 marzo-30 abril/1998
Comisión Permanente del Segundo Receso (Senado)	30 abril-31 agosto/1998

**Segundo año de Ejercicio Legislativo**

Primer Período Ordinario	31 agosto-15 diciembre/1998
Comisión Permanente del Primer Receso	15 diciembre 1998-15 marzo/1999
Primer Período Extraordinario del Primer Receso	16 diciembre-31 diciembre/1999
Segundo Período Ordinario	30 marzo-30 abril/1999
Comisión Permanente del Segundo Receso (Senado)	30 abril-31 agosto/1999
Primer Período Extraordinario del Segundo Receso	31 mayo-31 agosto/1999

**Tercer año de Ejercicio Legislativo**

Primer Período Ordinario	31 agosto 1999- 15 diciembre 1999
Comisión Permanente del Primer Receso	15 diciembre 1999-15 marzo 2000
Primer Período Extraordinario del Primer Receso	21 y 22 diciembre 1999
Segundo Período Extraordinario del Primer Receso	28 diciembre 1999
Segundo Período Ordinario	15 marzo-30 abril 2000
Comisión Permanente del Segundo Receso (Senado)	30 abril-31 agosto 2000

**ANEXO III**  
**PERIODOS LEGISLATIVOS**  
**LVIII LEGISLATURA, 2000-2003**

**Primer año de Ejercicio Legislativo**

Primer periodo	1 septiembre-15 diciembre 2000
Comisión Permanente	15 diciembre 2000-15 marzo 2001
Segundo periodo	15 marzo-30 abril 2001
Comisión Permanente	1 mayo-31 agosto 2001

**Segundo año de Ejercicio Legislativo**

Primer Período Ordinario	1 septiembre-15 diciembre 2001
Primer período extraordinario	Diciembre 2001
Comisión Permanente	Diciembre 2001-marzo 2002
Segundo periodo	marzo-abril 2002
Comisión Permanente	Mayo-agosto 2002

**Tercer año de Ejercicio Legislativo**

Primer periodo	Septiembre-diciembre 2002
Comisión Permanente	diciembre 2002-marzo 2003
Segundo periodo, mar - abr 2003	Marzo-abril 2003
Comisión Permanente	Mayo-agosto 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 Elites 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%); el PRD con 125 escaños, 31 cuestionarios (24,6%) y el PAN con 121 escaños, 31 cuestionarios que equivalen igualmente a 24,6%.

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%); el PRD, con 50 escaños, se le aplicaron 11 cuestionarios (22%) y al PAN con 206 escaños, 48 cuestionarios (23,3%).

Con un nivel de confianza del 95,5% (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.

**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

**Ubicación de su propio partido**

- Y, en esta misma escala, ¿dónde situaría usted a su propio partido?

Mínima					Máxima					NS	NC
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	98	99

## 1. Dimensión económico-social

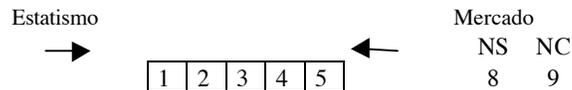
### Papel del Estado

- En la actualidad, se discute bastante acerca del papel del Estado. En este sentido, ¿podrá usted decirme si está más bien de acuerdo o más bien en desacuerdo con cada una de las siguientes afirmaciones?

	Más bien de acuerdo	Más bien en desacuerdo	NS	NC
- En una sociedad tan compleja como la actual, el Estado es incapaz de solucionar de manera eficaz los problemas de los ciudadanos.....	1	2	8	9
- La intervención del Estado en la vida socioeconómica es la única manera posible de reducir las desigualdades sociales.....	1	2	8	9
- El Estado debería intervenir menos en la sociedad y dejar a la iniciativa privada que atienda las necesidades ciudadanas.....	1	2	8	9

### Estatismo vs Liberalismo

- Como usted conoce, existe actualmente un profundo debate entre las posiciones estatistas y neoliberales en diversos países del continente. Al respecto, ¿podría decirme si está usted más a favor de una economía regulada por el Estado o por el mercado? Utilice para ello la siguiente escala de 1 a 5, donde el “1” significa una máxima presencia estatal en la economía y el “5” una máxima regulación a través del mercado.



### 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
- N. S.....	8
- N. C.....	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
- N. S.....	8
- N. C.....	9

### Gasto público

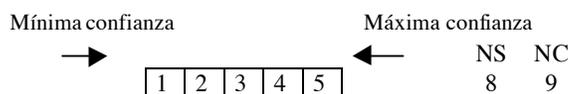
- Ahora le voy a mencionar diversos capítulos del gasto público. ¿Dígame, por favor, si usted cree que, para su país, es mejor que se gastara más o menos en cada uno de ellos?

	Gastar más	Gastar menos	Gastar lo mismo que ahora	N.S.	N.C.
- Vivienda	1	2	3	8	9
- Educación	1	2	3	8	9
- Infraestructuras	1	2	3	8	9
- Pensiones	1	2	3	8	9
- Sanidad/Seguridad social	1	2	3	8	9
- Seguridad ciudadana	1	2	3	8	9

## 2. Dimensión político-institucional

### Confianza en las elecciones

- ¿Y cuál es el grado de confianza que le han merecido a usted los procesos electorales que han tenido lugar en México a partir de 1989? Para ello, utilice la siguiente escala que va de 1 a 5, teniendo en cuenta que el “1” significa una “mínima confianza” y el “5” una “máxima confianza”.



**Relaciones Ejecutivo-Legislativo**

- En la actualidad, hay una serie de temas que pueden representar una amenaza o un riesgo para la consolidación de la democracia en México. De los siguientes temas que le voy a nombrar, ¿hasta qué punto: mucho, bastante, poco o nada, cree usted que resultan hoy una amenaza para la democracia mexicana?

	Mucho	Bastante	Poco	Ninguno	N.S.	N.C.
- Las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.....	1	2	3	4	8	9

**3. Dimensión de valores y creencias religiosas**

- **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										NS	NC
Mínima					Máxima						
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.



### 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
- N. C.....	9

## BIBLIOGRAFIA GENERAL

- ACHARD, Diego y Flores Manuel (1997). Entrevista con el Presidente de México: “Ernesto Zedillo: transición política con estabilidad”. *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, 147-159. México: PNUD y FCE.
- ADLER, Lomnitz Larissa y Gorbach, Frida (1998). “Entre la continuidad y el cambio: el ritual de la sucesión presidencial”. *Revista Mexicana de Sociología* 3 (julio-septiembre): 61-83. México: IIS/UNAM.
- AGUAYO, Sergio (2000). “Elecciones de 2000”. En *El Almanaque mexicano*, 241-263. 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.
- ALCÁNTARA, Manuel (1996). “Elecciones, electores y partidos en América Latina en la década de 1990”. *América Latina Hoy* n° 13 (abril): 17-35. Salamanca: Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal y Seminario de Estudios Políticos sobre Latinoamérica.

- ALCÁNTARA, Manuel (1997). “Las tipologías y funciones de los partidos políticos”. En AA. VV. *Curso de Partidos Políticos*, 37-57. Madrid: Ediciones Akal Universitaria.
- ALCÁNTARA, Manuel (1999). *Sistemas políticos de América Latina*, Vol I, América del Sur. Madrid: Técnos.
- ALCÁNTARA, Manuel (1999). *Sistemas políticos de América Latina*, Vol II, México, América Central y el Caribe. Madrid: Técnos.
- ALCÁNTARA, Manuel (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.
- ALCÁNTARA, Manuel y Barahona, Elena (2003). *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: UI, IFE y FLACSO.
- ALCÁNTARA, Manuel y Freidenberg, Flavia (2001). “Los partidos políticos en América Latina”. *América Latina Hoy* n° 27 (abril) 13-55. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- ALCÁNTARA, Manuel 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* n° 112 (abril-junio) 53-76. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- ALTMAN, David (2001). “Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura”. *Institución y Desarrollo* n° 8-9 (junio). Catalunya: IIG. <[http://www.iigov.org/revista/?p=8\\_12](http://www.iigov.org/revista/?p=8_12)>
- ALTMAN, David y Pérez-Liñán, Aníbal (1999). “Más allá de la poliarquía: una aproximación a la ciudad de las democracias”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* n° 11 (83-105). Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria e Instituto de Ciencia Política.
- ALTMAN, David y Pérez-Liñán, Aníbal (2001). “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in 18 Latin American Countries”, *Democratización* n° 92 (85-100).

- AMES, Barry (2000). "Disciplina partidaria en la Legislatura brasileña". *Política y Gobierno*, Vol. n° 1 (primer semestre) 15-60. México: CIDE.
- AMORIM, Neto Octavio (1994). "Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação". *Nova Económica* 4 n° 1 (9-34).
- AMORIM, Neto Octavio (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.
- AMORIM, Neto Octavio (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, Nassif Alberto (1997). "Fin de la Presidencia hegemónica y el Congreso subalterno". *Diálogo y Debate de Cultura Política*, año I, n° 2 (julio-septiembre) 132-148. Mexico: Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A. C.
- AZIZ, Nassif Alberto (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.
- BAEZ, Carlos (2001). "Partido Revolucionario Institucional". En Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (Eds). *Partidos políticos de América Latina, Centroamérica, México y República Dominicana*, Vol. N° 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* n° 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.
- BEJAR, Luisa A. (1998). "Democracia y representación parlamentaria en México (notas sobre un proyecto de investigación)". *Revista Mexicana de Sociología* n° 2 (abril-junio) 289-305. México: abril-junio, Instituto de 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.
- BERENSZTEIN, 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* n° 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* n° 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: Técnos, Madrid.
- CAMP, Roderic (1995). “El gabinete de Zedillo: ¿continuidad, cambios o revolución?”. Revista *Este País* n° 51 (junio) 46-54: México.
- CANSINO, Cesar (1995). *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. México: Porrúa y CIDE.
- CANSINO, César (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.
- CANSINO, Cesar (1999). *Democratización y liberalización política*. Cuadernos de divulgación de la Cultura n° 14, México: Instituto Federal Electoral.
- CANSINO, César (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 Gracia Jaime F. (1991). “Los derechos de la oposición”. *Política* n° 131 (12-15), suplemento de *El Nacional*, 7 de noviembre, México.
- CAREY, John (1999). “Partidos, coaliciones y el Congreso chileno en los años noventa”. *Política y Gobierno*, Vol. VI, n° 2 (segundo semestre): 363-405. México: CIDE.
- CAREY, John (2000). “Party and Coalition Unity in Legislative Voting”. <<http://www.artsci.wustl.edu/~polisci/papers/careye.pdf>>

- CAREY, John. (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)>
- CAREY, John (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.
- CAREY, John (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.
- CAREY, John y Shugart, Matthew (1998). *Executive decree authority*. Cambridge, University Press
- CAREY, John 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>>
- CARPIZO, 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* n° 2 (abril-junio) 239-263. México: Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM.
- CASAR, María amparo (1996). "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México". *Política y Gobierno*, Vol. III, No. 1 (primer semestre) 61-92. México: CIDE.

- CASAR, María Amparo (1997a). "El sistema presidencial mexicano en perspectiva comparada". Revista *Diálogo y Debate de Cultura Política*. Año I, núm. 2 (julio-septiembre) 168-184. México: Centro de Estudios para la Reforma del Estado.
- CASAR, María Amparo (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.
- CASAR, María Amparo (1999a). "Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México". *Política y Gobierno*, Vol. VI, n° 1 (primer semestre) 83-128. México: CIDE.
- CASAR, María Amparo (1999b). *Coaliciones parlamentarias: aprendiendo a vivir la democracia*. Documentos de Trabajo n° 104. México: CIDE.
- CASAR, María Amparo (2000a, julio 30). *Negociación obligada*. Suplemento *Enfoque* del Diario *Reforma*, México.
- CASAR, María Amparo (2000b). "Coaliciones y cohesión partidista en un Congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999". *Política y Gobierno*, Vol. VII, n° 1 (primer semestre) 183-202. México: CIDE.
- CASAR, María Amparo (2001). *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso*. "El proceso de negociación presupuestal. El primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso". Documentos de Trabajo n° 137. México: CIDE.
- CASAR, María Amparo (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.
- CASAR, María Amparo (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.

- CASAR, María Amparo (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.
- CASAR, María Amparo y Marván, Ignacio (Coords). 2002. *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México: CIDE/Taurus.
- CASILLAS, Carlos (1998). "Gobierno dividido en México". Revista *Nexos* n° 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 IHH/UNAM y Siglo XXI Editores.
- CASTIGLIONI, Franco (1997). "Prólogo". En Pasquino, Gianfranco (Coordinador). *La oposición en las democracias contemporáneas*. Buenos Aires: Eudeba.
- CASTILLO, Peraza Carlos (1997). "De la fuerza a la maña: la lenta apertura del Poder Legislativo mexicano a la oposición política entre los años 1943 y 1958". *Diálogo y Debate de Cultura Política*, año 1, n° 1 (abril-junio) 29-40. México: Centro de Estudios para la Reforma de Estado, A. C.
- CAVAROZZI, Marcelo (1991). "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina". *Revista Estudios Políticos* n° 74, nueva época, (octubre-diciembre) 85-111. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- CAVAROZZI, Marcelo (1994). "Partidos políticos y elecciones en la América Latina contemporánea". *Revista Síntesis* n° 22 (julio-diciembre) 89-98. Madrid: AIETI.
- CAVAROZZI, Marcelo (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 58<sup>th</sup> Annual meeting of the Midwest Political Science Association (27-30 april). Chicago.
- COLOMER, Joseph M. (1990). *El arte de la manipulación política. Votaciones y teoría de juegos en la política española*. Barcelona: Anagrama.
- COLOMER, Joseph M. (2001). *Instituciones Políticas*. Barcelona: Ariel.
- COLOMER, Joseph M. y Negretto, Gabriel L. (2003). "Gobernanza con poderes divididos en América Latina". *Política y Gobierno* n° 1, Vol. X, (primer semestre) 13-61. México: CIDE.
- CÓRDOVA, Arnaldo (1992). "El PAN, partido gobernante". *Revista Mexicana de Sociología* n° 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, n° 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*, Vol. XXXI, n° 4 (abril-junio) 599-622. México: El Colegio de México.

- CRESPO, José Antonio (1994). "PRI: de la hegemonía revolucionaria a la dominación democrática". *Política y Gobierno*, Vol. I, No. 1 (enero-junio) 47-77. México: CIDE.
- CRESPO, José Antonio (1995). "El fin de la institucionalización priísta". *Revista Este País* n° 49 (abril) 35-37. México.
- CRESPO, José Antonio (1996). *Institucionalización autoritaria y consolidación democrática: El caso de México*. Documentos de Trabajo n° 47, México: CIDE.
- CRESPO, José Antonio (1996). *Jaque al Rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México*. México: Ediciones Joaquín Mortiz.
- CRESPO, José Antonio (1999). *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*. México: Océano.
- CRESPO, José Antonio (2000). "La reforma electoral pendiente". *Política y Gobierno* n° 2, Vol. VII (segundo semestre) 445-480. México: CIDE.
- CURZIO, Gutiérrez Leonardo (1998). "La gobernabilidad en el México contemporáneo". *Afers Internacionals* n° 40-41 (187-215): Barcelona.
- 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* n° 13, Buenos Aires: Universidad Nacional del Litoral.
- DAHL, Robert (1976). *Análisis político moderno*. Colec. Ciencias del Hombre n° 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* n° 106 (octubre-diciembre) 45-63. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- DOMINGO, Pilar (1995). "Una nota sobre el presidencialismo". *Política y Gobierno*, Vol. II, n°. 1 (primer semestre) 117-132. México: CIDE.
- DOMINGO, Pilar y Morgenstern, Scott (1997). The success of presidentialism? Breaking Gridlock in Presidential Regimes. Documentos de Trabajo n° 73, México: CIDE.
- DOWNS, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- DUVERGER, Maurice (1970). *Instituciones políticas y Derecho constitucional*. Barcelona: Ariel.
- DUVERGER, Maurice (1981). *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, Universidad Complutense, Madrid.
- ESPINOZA-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: Técnos.
- FIGUEIREDO, Argelina C. y Limongi, Fernando (1997): “O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?”. *Novos Estudos*, nº 47 (marzo). São Paulo: CEBRAP.
- FIGUEIREDO, Argelina C. y Limongi, Fernando (1998): “Reforma da Previdência e Instituições Políticas”. *Novos Estudos*, nº 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.
- GARCIA, 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* nº 12-13 (diciembre) 331-373. Catalunya: IIG.

- GARRETÓN, Manuel A. (1997). "Revisando las transiciones en América Latina". Revista *Nueva Sociedad* n° 148 (marzo-abril) 29-29. Caracas.
- GARRIDO, Luis Javier (1991). *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*. 6ª ed. México: Siglo XXI Editores.
- GARRIDO, Luis Javier (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 n° 125 (151-190). Madrid: CIS.
- GIL, Villegas Francisco (1998). "La disputa por el parlamentarismo". Revista *Examen* 102 (abril) 3-14: México.
- GIL, Villegas Francisco (Coordinador). (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: CIIH/UNAM y Siglo XXI Editores.
- GONZÁLEZ, Casanova, Pablo (1980). *La Democracia en México*, 12ª ed. México.
- GOODIN, Robert E. (Comp.). 2003. *Teoría del Diseño Institucional*. Colec. Ciencia Política n° 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: Tecnos.

- GUZMAN, 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* n° 33 (abril) 15-38. Salamanca.
- HERNÁNDEZ, Rodríguez Rogelio (1994). “Inestabilidad política y presidencialismo en México”. En *Mexican Studies*, Vol. 10, num. 1 (187-216). University of California Press.
- HERNÁNDEZ, Rodríguez Rogelio (1998). “Presidencialismo y elite en el cambio político de México”. *Política y Gobierno*, Vol. V, No. 1 (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 marzo, México.

- HILL, Benjamín y Dworak, Fernando F. (1998). “Reelección parlamentaria: escenarios y desafíos”. Revista *Voz y Voto* 66 (agosto) 18-22. México.
- HINICH, Melvin J. y Munger, M. (1997). *Analytical Politics*. Cambridge University Press. [Versión en español consultada: Hinich, Melvin J. y Munger, M. (2003). *Teoría analítica de la política*, Colecc. Ciencia Política n° 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 (2001). “Partido Acción Nacional”. En Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (Eds). *Partidos políticos de América Latina, Centroamérica, México y República Dominicana*, Vol. N° 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* n° 74 (abril) 3-21. Amsterdam: CEDLA.
- JONES, Mark (1997). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- JONES, Mark (2002a). “Una evaluación de la democracia presidencialista argentina: 1983-1995”. En Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (Compiladores). *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.
- KHREBIEL, Keith (1998). *Pivotal Politics: A theory of U.S. Law Making*. Chicago: Chicago 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.
- 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*, Vol. II, No. 2 (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.
- LIJPHART, Arend (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* n° 51 (julio-septiembre) 7-35. Madrid: CIS.
- LINZ, Juan (1996). Los peligros del presidencialismo. En Diamond, Larry y Plattner, Marc F. *El resurgimiento global de la democracia*, 103-119. México: IIS/UNAM.

- LINZ, Juan (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.
- LOAEZA, Soledad (1974): “El Partido Acción Nacional: La oposición leal en México”, en *Foro Internacional* n° 3 (103-125). México: El Colegio de México.
- LOAEZA, Soledad (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: CEI/El Colegio de México.
- LOAEZA, Soledad (1994). “México. Los orígenes de la transición” En Semo, Ilán, et al, *La transición interrumpida. México 1968-1988*, 2ª ed. México. México: UI/Nueva Imagen.
- LOAEZA, Soledad (1996). Oposición y Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática n° 11, Instituto Federal Electoral, México.
- LOAEZA, Soledad (1999). *El Partido Acción Nacional, la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México: FCE.
- LOAEZA, Soledad (2000a). Incertidumbre y riesgo en transiciones prolongadas. La experiencia mexicana y el Partido Acción Nacional. Documentos de Trabajo n° 3. México: FLACSO.
- LOAEZA, Soledad (2000b). “El tripartidismo mexicano. ¿Un arreglo inestable?”. *Revista de Estudios Políticos* n° 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.
- LÓPEZ, Aguilar Juan Fernando (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 n° 6, University of Notre Dame. <<http://www.nd.edu/~soc2/workpap/2001/ml11.pdf>>
- LOZA, Nicolás (2001). "Legitimidad democrática y gobierno dividido: las actitudes políticas de los legisladores locales en México". Revista *Polis* n° 00 extraordinario. 89-116. México: UAM-I.
- LUJAMBIO, Alonso (1993). "Presidentes y Congresos: Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano". *Foro Internacional* n° 3, Vol. XXXIII (julio-septiembre) 517-560. México. El Colegio de México.
- LUJAMBIO, Alonso (1995a). "De la hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México". *Política y Gobierno*, Vol. II, n° 1 (primer semestre) 43-71. México: CIDE.
- LUJAMBIO, Alonso (1996). *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E: Varios, n° 67, México: UNAM.
- LUJAMBIO, Alonso (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- LUJAMBIO, Alonso (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.
- LUJAMBIO, Alonso (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.
- LUJAMBIO, Alonso (Editor). 1997a. *Poder Legislativo: gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAM, IFE.

- LUJAMBIO, Alonso e 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, n° 1, (abril-junio) 41-75. México: Centro de Estudios para la Reforma de Estado, A. C.
- LUJAMBIO, Alonso 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. (13 de febrero). México: IJ/UNAM y Colegio de Ingenieros Civiles.
- LUJAMBIO, Alonso y Morales, Rodrigo (1995b). “El Partido que hace falta”. *Voz y Voto* n° 29 (julio) 11-13. México.
- 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, n° extraordinario. 43-69. México: UAM-I.
- LLEIXÀ, Joaquim. “El gobierno” (1996). En Caminal, Badia Miquel. *Manual de Ciencia Política*, 395-411. Madrid: Tecnos.
- MAINWARING, Scott (1995). “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación”. *Revista de Estudios Políticos* n° 88, Nueva Época (abril/junio) 115-144. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- MAINWARING, Scott (1997/2002). “Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil”. En Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (compiladores). *Presidencialismo y democracia en América Latina*, 65-120. Buenos Aires: Paidós.
- MAINWARING, Scott (1999). “Multipartidismo, federalismo robusto y presidencialismo en Brasil”. *Revista Araucaria* n° 2, Año 1 (segundo semestre) 58-120. Sevilla: Triana Editoriales y Universidad de Sevilla.

- MAINWARING, Scott y Scully Timothy R. (1997). “La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina”, *Revista América Latina Hoy* n° 16 (agosto) 91-108: Salamanca.
- MAINWARING, Scott y Shugart, M. (1993). “Juan J. Linz: “Presidencialismo y democracia (una revisión crítica). *Revista Foro Internacional*, Vol. XXXII, n° 4 (653-684). México: El Colegio de México.
- MAINWARING, Scott 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.
- MAINWARING, Scott 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].
- MAINWARING, Scott y Shugart, Matthew (1997/2002). “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”. En Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (Compiladores). *Presidencialismo y democracia en América Latina* (Edición en español). 255-294. Buenos Aires: Paidós.
- MAINWARING, Scott y Shugart, Matthew (1998). “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”. *POST-Data* n° 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.

- MARTÍNEZ, Antonia y Merino, Mauricio (1991). "México. En busca de la democracia". En *Revista de Estudios Políticos* n° 74 (octubre-diciembre) 405-430. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- MASSARI, Oreste (1990/1997). "Naturaleza y rol e 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* n° 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*, Vol. II, No. 1 (primer semestre) 95-113. México: CIDE.
- Mc GREGOR, Javier (1997). "Partidos, Congreso y elección en México, 1920-1930". En Piccato, Pablo (Coordinador). *Enciclopedia Parlamentaria de México: El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, Vol. 1. Historia Sumaria del Poder Legislativo, Tomo 3, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, pp. 147-181.
- McPHERSON, J. Millar (1983). "An ecology of affiliation". En *American Sociological Review*, Vol. 48 (519-532).
- MEAGLIA, Piero (1996) "Presidencialismo, parlamentarismo, semipresidencialismo". *Revista Este País* n° 62 (mayo) 2-13. México.
- MEJIA-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.
- MEJÍA-Acosta Andrés (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*, Vol. I, No. 1 (enero-junio) 127-138. México: CIDE.
- MESEY, Michael (1979). *Comparative Legislatures*. Durham, NC, Duke University Press.
- 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.
- MEYENBERG, Yolanda (1998). “Representación y la construcción de un gobierno representativo: disquisiciones sobre el caso de México”. *Revista Mexicana de Sociología* 2 n° 98 (abril-junio) 219-238. México: IIS/UNAM.
- MEYENBERG, Yolanda (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, Porrúa Editores 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.
- MEYER, Lorenzo (1991). “La prolongada transición mexicana: ¿del autoritarismo hacia dónde? *Revista de Estudios Políticos* 74 (octubre-diciembre) 363-387. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- MEYER, Lorenzo (1992). “Las presidencias fuertes. El caso de la mexicana”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* n° 13 (septiembre-diciembre) 56-71. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- MEYER, Lorenzo (1993a). "El presidencialismo. Del populismo a neoliberalismo". *Revista Mexicana de Sociología* 2 (abril-junio) 57-81. México: IIS/UNAM.
- MEYER, Lorenzo (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, México.
- MEYER, Lorenzo (1998). "1998. ¿Reforma del Estado o cambio de régimen? En *Enfoque* n° 207, Suplemento del Diario *La Reforma*, 4 de enero, México.
- MEYER, Lorenzo (2001). "El Presidente, su partido y el nuevo régimen". En Diario *Reforma*, 19 de abril, México.
- MEYER, Lorenzo 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.
- MICHAEL, Díaz Marco A (1997). "El nuevo Congreso y la normalidad democrática en México". *Revista Examen* 95 (8-14). México.
- 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 n° 68. México: CIDE.

- MIZRAHI, Yemile (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.
- MOLINAR, Horcasitas Juan (1998). "Renegociación de las reglas del juego: el Estado y los partidos políticos". En Serrano, Mónica y Bulmer-Thomas, Víctor (Compiladores). *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, 44-63. México: FCE.
- MOLINAR, Juan y Swaan, Mony (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.
- MONTERO, José Ramón (1985). "Sobre las preferencias electorales en España: fragmentación y polarización (1977-1993). En Del Castillo, Pilar (Editora). *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.
- MORGENSTERN, Scott 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.
- MORGENSTERN, Scott 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.

- MORLINO, Leonardo (1986). "Consolidación democrática, definición, modelos, hipótesis". En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* n° 35 (julio-septiembre) 7-61. Madrid: CIS.
- MURILLO, Victoria (2001). "El fin de la dictadura perfecta". *Escenarios alternativos* n° 11 (otoño) 69-74. Buenos Aires.
- MUSTAPIC, Ana María (1997). "El papel del Congreso en América Latina". En *Contribuciones* n° 4 (octubre-diciembre) 59-76. Buenos Aires: CIEDLA y Fundación Honrad Adenauer.
- MUSTAPIC, Ana María (2000). "Oficialistas y Diputados": Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina". *Desarrollo Económico*, Vol. 39, n° 156 (enero-marzo) 571-595. Buenos Aires.
- MUSTAPIC, Ana María 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, n° 126 (julio-septiembre) 251-269. Buenos Aires.
- NACIF, Benito (1995). Legislative parties in the Mexican Chamber of Deputies. Documentos de trabajo n° 93, México: CIDE.
- NACIF, Benito (1997a). "La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México". Documentos de Trabajo n° 63, México: CIDE.
- NACIF, Benito (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.
- NACIF, Benito (1999). "La sucesión presidencial. El nuevo equilibrio de poderes". *Nexos* n° 256 (Abril): México.
- NACIF, Benito (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.

- NACIF, Benito (2001). "Policy Making Under Divided Government in Mexico; the Pivotal Politics Model". Kellogg: Intitute for International Studies. University of Notre Dame.
- NACIF, Benito (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.
- NACIF, Benito (2002b). "Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México: el modelo de partido centralizado". *Foro Internacional* n° XLII-1 (enero-marzo) 5-38. México: El Colegio de México.
- NACIF, Benito (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 (Coordinadores). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997* (235-264). México: Taurus-CIDE.
- NACIF, Benito (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 (9-11 de julio). Salamanca: Universidad de Salamanca.
- NACIF, Benito (2003). "Policy making under divided government in Mexico. Working Paper n° 305 (marzo). México: CIDE.
- NAVA, María del Carmen, Weldon, Jeffrey y Yáñez, Jorge (1997). "Veto al Presidente. Interpretación jurídica y evidencia histórica". Suplemento *Enfoque* n° 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.

- NEGRETTO, Gabriel L. (2002b). “¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina”. *Desarrollo Económico*, Vol. 42, n° 167 (octubre-diciembre) 377-404. Buenos Aires.
- NICANTRO, César (2000). “Vicente Fox. Las nuevas formas de hacer política y la gobernabilidad en el México finisecular”. DHIAL/IIG n° 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, n° 3 (august), 701-720.
- NOGUEIRA, Humberto (1987). “El presidencialismo en la práctica política”. *Revista Síntesis* n° 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.
- NOHLEN, Dieter (1991). “Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina.” *Revista de Estudios Políticos* n° 74, Nueva época, (octubre-diciembre) 43-54. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- NOHLEN, Dieter 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 (Comp.). *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 n° 61, año 17 (5-20). Montevideo.
- O'DONNELL, Guillermo 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*, año LX, No. 3 (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.
- PANTOJA, Morán David (1998). "La nueva composición del Congreso de la Unión y los cambios en su comportamiento. Un seguimiento de prensa". *Revista Este País* n° 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.
- PAOLI, Bolio Francisco José (Coordinador): (2000). *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*. México: Cámara de Diputados, LVII Legislatura.
- PASQUINO, Gianfranco (1997b). "Para la oposición que se vuelve gobierno". En Pasquino, Gianfranco. *La oposición en las democracias contemporáneas*, 199-219. Buenos Aires: Eudeba.
- 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, PORRUA-Editor, LVII Legislatura, Cámara de diputados.
- PESCHARD, Jacqueline (1994). "México 1994: un nuevo marco electoral para la elección presidencial". *Revista Perfiles Latinoamericanos*, año 3, n° 5 (diciembre), 105-129. México: FLACSO.
- PESCHARD, Jacqueline (1999). "Hasta dónde ha llegado la reforma electoral". *Revista Etcétera* n° 340, México.
- PETERS, Guy B. *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*, Vol. III, n° 2 (primer semestre) 93-126. México: CIDE.
- PRUD'HOMME, Jean François (1998). "Democracia y sistema de partidos". En *Revista Mexicana de ciencias Políticas y Sociales*, año XLIII, 172 (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.
- PRZEWORSKI, Adam, Álvarez, Michael, Cheibur, José Antonio y Limongi, Fernando (1996). "¿Qué hace durables a las democracias?". *Revista Crónica Legislativa* n° 8, año V, nueva época (abril-mayo), 199-218. México Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura.
- 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* n° 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. (2001). 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)>
- REVELES, Francisco (1994). "El desarrollo organizativo del Partido Acción Nacional. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales n° 156 (abril-junio) 43-59. México: IJ/UNAM.
- REVELES, Francisco (Coord.). 2002. *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*. México: UNAM y Gernika.
- REYES, Heróles Federico (Coordinador). 1997: *Tareas y compromisos. Los partidos políticos ante las elecciones*. México: FCE.
- REYNA, José Luis (1979). Control político, estabilidad y desarrollo en México. Cuadernos del CES n° 3, México.
- REYNA, José Luis (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* n° 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*, año XLIII, No. 172 (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, (9-11 de Julio). 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 Editores.
- ROSSELL, Mauricio (1998). “Vigorizar al legislativo”. *Revista Voz y Voto* n° 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* n° 8 (abril) 71-102. Madrid, AECPA.
- RUSSO, Juan (1995). “Consolidación democrática y oposición en la Argentina. Una perspectiva comparada”. *Revista Ágora* n° 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, n° 172 (abril-junio) 171-176. México: FCP y S/UNAM.
- SÁNCHEZ, Agesta Luis (1960). "Gobierno y responsabilidad", *Revista de Estudios Políticos* n° 113-4 (septiembre-diciembre), Madrid.
- SÁNCHEZ, Agesta, Luis (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.
- SANI, Giacomo y Sartori, Giovanni (1980/1999). "Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales". En Sartori, Giovanni (1980/1999). *Partidos y sistemas de partidos*, 413-450. Alianza Editorial, Madrid.
- SANI, Giacomo 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 (1980/1999). *Partidos y sistemas de partidos*, 1ª ed. en "Ensayo". Madrid: Alianza Editorial.
- SARTORI, Giovanni (1992). "Parlamento". *Elementos de teoría política*. 177-204. Madrid: Alianza Editorial.
- SARTORI, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: FCE.

- SARTORI, Giovanni (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, Ilán (1994). “Democracia de elites versus democracia societal:  
los paradigmas de la pre-transición mexicana”. En Semo, Ilán, 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*  
nº 8 (195-235). Madrid.
- SERRAFERO, Mario D. (1998). “Estructura de poderes y renovación de  
mandatos legislativos”. *Estudios de la Academia Nacional de*  
*Ciencias de Buenos Aires* nº 26 (105-127). Buenos Aires: Instituto  
de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología.
- SERRAFERO, Mario D. (1998). “Presidencialismo y parlamentarismo  
en América Latina: un debate abierto”. *Revista Mexicana de*  
*Sociología* nº 2 (abril-junio) 165-186. México: IIS/UNAM.
- SERRANO, Mónica 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 (1995). "The electoral cycle and institutional sources of divided presidential government". *American Political Science Review*, Vol. 89, n° 2 (junio), pp. 327-343.
- SHUGART, Matthew S. y Carey, John, M. (1992). *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Nueva York: Cambridge, University, Press.
- SHUGART, Matthew Soberg (1995). "The electoral cycle and institutional sources of divided presidential government". En *American Political Science Review*, Vol. 89 n° 2. EUA.
- SHUGART, Matthew 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.
- SIAVELIS, Peter (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, n° 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. Alianza Universidad, Madrid.
- STEPAN, Alfred. “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* n° 1, Vol. V (primer semestre) 13-46. México: CIDE.
- STOKES, Susan C. (2002): “Partidos políticos y democracia”. En *Zona Abierta* n° 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* n° 2 (julio) 8-66. Caracas: CLAD/PNUD.
- TAYLOR-ROBINSON, Michelle M. (1999). “Who gets legislation passed in a marginal Legislature and is the label *marginal Legislature* still appropriate?” *Comparative Political Studies*, Vol. 32, n° 5 (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* n° 16, del Diario *El Nacional* (24 de agosto), 6-7. México.

- TSEBELIS, George (1995). "Decision parking in Political systems: veto players in Presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism". *British Journal of Political Science*. 289-325. Vol. 25, n° 3. London.
- UGALDE, Luis Carlos (1997). "La aprobación del presupuesto. El poder de la bolsa, 1970-1997". En Suplemento *Enfoque* n° 190, Diario *Reforma* (31 de agosto), México.
- UGALDE, Luis Carlos (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, n° 3 (15-28). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- VALENZUELA, Arturo. "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* n° 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 Angel Porrúa Editores.
- VILLA, Manuel (1996). *Los años furiosos: 1994-1995. La reforma del Estado y el futuro de México*. México: Miguel 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*, Vol. n° 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, n° 1 (abril-junio) 11-28. México: Centro de Estudios para la Reforma de Estado, A. C.
- WELDON, Jeffrey (1997b). "El Presidente como legislador, 1917-1934". En Piccato, Pablo (Coordinador). *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, Mathew (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*, 175-211. Buenos Aires: Paidós.
- WELDON, Jeffrey (2002b). "Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México, 1917-1937". En Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (Coordinadores). *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, n° 1 (primer semestre) 31-59. México: CIDE.

ZRID, Gabriel (1994). "Los 20 Compromisos por la Democracia", Suplemento *Enfoque* n° 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, n° 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.

#### **DOCUMENTOS OFICIALES**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG), 1999.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1996
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados, 1997.
- Acuerdo Parlamentario relativo a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados, 1997.

**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 Elites Parlamentarias en América Latina, México, Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamanca.

**Página Web de la Cámara de Diputados**

<<http://www.cddhcu.gob.mx>>

<<http://gaceta.cddhcu.gob.mx>>

<<http://www.presidencia.gob.mx>>

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