



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS

"LA EVOLUCION POLITICA DE LA CAMARA DE
DIPUTADOS (1988 - 2003): UNA MIRADA A LA
NEGOCIACION LEGISLATIVA Y A LA ALIANZA
PARTIDISTA."

T E S I S
PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD CIENCIA POLITICA
P R E S E N T A :
GONZALEZ CASTILLO EDGAR ROMEO

ASESOR: DR. LORENZO ARRIETA CENICEROS

MEXICO, D. F. CIUDAD UNIVERSITARIA, FEBRERO DE 2004.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

autorizo a la Direccion General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electronico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: GONZALEZ CASTELLU

EDGAR ROMERO

FECHA: 18/05/2004



Universidad Nacional Autónoma de México.
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
Centro de Estudios Políticos.

**"LA EVOLUCIÓN POLÍTICA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (1988-
2003): UNA MIRADA A LA NEGOCIACIÓN LEGISLATIVA Y A LA
ALIANZA PARTIDISTA."**

Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y
Administración Pública; especialidad Ciencia Política.

Presenta: González Castillo Edgar Romeo.
Asesor: Dr. Lorenzo Arrieta Ceniceros.

México D. F. Ciudad Universitaria, Febrero de 2004.

Para mis padres Raúl y Celina que sin su cariño, apoyo y sacrificio hubiera sido imposible alcanzar mis sueños. A ellos todo mi amor, admiración y eterno agradecimiento.

A mis hermanos René, Leonel, Lissette y Romeo Jharum por su cariño y comprensión.

AGRADECIMIENTOS

Durante el tiempo que realicé la investigación tuve el privilegio de contar con la asesoría del Dr. Lorenzo Arrieta Ceniceros. Debo un especial reconocimiento a la atención recibida, sus oportunos comentarios y su capacidad de socorrerme en la preparación de este trabajo, desde los primeros manuscritos hasta el documento definitivo. Dejándome en todo momento desarrollar mis ideas con plena autonomía, corrigiéndome muchas veces, pero siempre en un ambiente de respeto y tolerancia. De la misma manera, quiero agradecerle todo el apoyo ofrecido a lo largo de mis estudios de licenciatura, con el cual se fortaleció firmemente el proceso de mi formación académica. Sin embargo, lo que más deseo agradecerle es la amistad y cordialidad que me ha brindado. Por todo lo demás, mi respeto franco.

El texto fue producto de un trabajo cuya parte más importante se llevó a cabo durante el Seminario de Investigación Política y en el Taller de Elaboración de Tesis que tuvo a bien dirigir recientemente el Dr. Arrieta.

Quiero extender el agradecimiento a mi novia Aline Taxis Pliego que ha venido a alegrar mi vida y llenar mi esperanza con cariño. Que reciba mi más sincero amor, hoy y los días por venir.

Igualmente, deseo agradecer a Miguel López Santiago y David González Alvarado por su amistad y compañía que hicieron placentero mi camino por la facultad.

**LA EVOLUCIÓN POLÍTICA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
(1988-2003): UNA MIRADA A LA NEGOCIACIÓN LEGISLATIVA
Y A LA ALIANZA PARTIDISTA.**

ÍNDICE.

| | |
|---|----------|
| Introducción metodológica. | 7 |
| Capítulo 1. Lógica y funcionamiento estructural de la Cámara de Diputados en la era del autoritarismo mexicano. | |
| 1.1. Del origen del presidencialismo autoritario y la Inhibición constitucional de la división de poderes. | 18 |
| 1.2. Las relaciones entre el poder Legislativo y Ejecutivo. La subordinación partidista a la Institución presidencial. | 23 |
| 1.3. El control electoral y la falta de competencia política. El papel inhibido de los partidos de oposición. | 30 |
| 1.4. El papel político de la Cámara de Diputados dentro del régimen autoritario. Las aportaciones al mantenimiento del sistema presidencialista. | 35 |
| 1.5. La Cámara de Diputados sin negociación legislativa multipartidista. Un análisis conclusivo. | 43 |
| Capítulo 2. La nueva Institucionalización de la Cámara de Diputados (1988-1997). La negociación legislativa en el fenómeno de la transición a la democracia. | |
| 2.1. La dinámica de la negociación legislativa en el periodo de la transición a la democracia. El caso de los partidos sin mayoría calificada. | 47 |
| 2.2. El papel de la oposición ante decisiones cuasi-unilaterales. La negociación legislativa en la aprobación de leyes ordinarias. | 55 |
| 2.3. Alianzas en la construcción de consensos. El caso de la negociación legislativa cuasi-bilateral en reformas constitucionales. | 68 |
| 2.4. El ascenso de los partidos de oposición en la toma de decisiones multilaterales. El caso de la negociación en la reforma político-electoral. | 78 |
| 2.5. Resultados de las negociaciones interpartidistas y las nuevas relaciones de cooperación entre poderes. | 88 |

| | |
|--|------------|
| Capítulo 3. Hacia la consolidación de la democracia en la Cámara de Diputados (1997-2003). La organización estructural de la negociación legislativa en el fenómeno de los gobiernos divididos. | |
| 3.1. Dinámica de la negociación en el proceso de consolidación democrática. El caso de los partidos sin mayorías legislativas. | 94 |
| 3.2. Los procesos de negociación en el reparto de comisiones. El caso de la LVII y LVIII Legislaturas. | 103 |
| 3.3. Mecánica de la negociación en la conducción de la política-económica. El caso de las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos. | 113 |
| 3.4. Avances de la negociación en el nuevo entramado Institucional. El caso de los acuerdos en la consolidación de instituciones democráticas. | 125 |
| 3.5. Las relaciones entre el poder Legislativo y Ejecutivo. El trabajo de cooperación institucional. | 135 |
| 3.6. El papel protagónico de la negociación legislativa y la consolidación de prácticas políticas democráticas. | 139 |
| Conclusiones. | 145 |
| Bibliografía. | 148 |

INTRODUCCIÓN METODOLÓGICA.

La presente investigación titulada *La evolución política de la Cámara de Diputados (1988-2003): Una mirada a la negociación legislativa y a la alianza partidista*, tiene como propósito realizar un recorrido por la Cámara de Diputados para dar cuenta de los cambios que han experimentado las prácticas de negociación entre los actores en este recinto, desde fines del *régimen autoritario* hasta la época actual. Interesa destacar el proceso a partir del cual los diputados de los partidos políticos coadyuvaron a superar que existiera en la *cámara baja* hegemonía de una sola fuerza legislativa; siendo ello posible al establecerse un nuevo pacto que permitió privilegiar la negociación y el consenso a fin de aprobar las leyes fundamentales.

En dicha investigación se propone un modelo analítico que intenta establecer las distintas fórmulas en que las leyes han sido negociadas y aprobadas, asimismo los planes de acción que debieron emprender los partidos políticos representados en la cámara: alianzas, disputas y carácter de los acuerdos. Otro aspecto importante que es tratado en la investigación tiene que ver con la fortaleza de la Cámara de Diputados, situación que ha permitido constituirse en una institución que es capaz de plantear y resolver sus problemas, según lineamientos decididos por sus propios miembros. Estas características del órgano representativo han contribuido a que se instauren nuevas relaciones con otros poderes del Estado; principalmente con el Poder Ejecutivo.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

En México presenciamos una larga etapa histórica en la que la Cámara de Diputados se encontró subordinada al Poder Ejecutivo y operando bajo un *sistema de partido hegemónico*. El resultado de este proceso fue la abdicación de sus facultades constitucionales y la consecuente inhibición de poderes. Esto sucedió así debido a que la élite gobernante y su partido impusieron mecanismos que garantizaban *gobiernos unificados* con mayorías aplastantes, dejando sin efecto alguno a las raquíticas minorías de oposición: nos referimos a los mecanismos de control gubernamental en los procesos electorales y a la lealtad priista a la institución presidencial. Bajo estas características existió un control absoluto de su estructura numérica asegurando la permanencia de la clase política posrevolucionaria en el poder de la institución. Así el órgano representativo ocupó una posición secundaria y subordinada dentro de las negociaciones en la articulación de la toma de decisiones,

pues las mayorías priistas tenían más responsabilidad política con el titular del Ejecutivo que con su mandato constitucional. Por lo tanto, la dinámica legislativa no trascendió de ser una mera *correa de transmisión* de lo propuesto desde la presidencia de la República.

El anterior fenómeno al mismo tiempo inhabilitó la existencia de negociaciones multipartidistas, porque el Revolucionario Institucional al ostentar mayorías no necesitaba poner a discusión los contenidos de las leyes con ninguna otra fuerza política. De ahí que los partidos de oposición ocuparan un papel marginal en la construcción de los diseños institucionales que se aprobaron en el país, debido a que prácticamente fueron excluidos de las negociaciones al carecer de un número importante de representantes.

En un sistema político caracterizado por la inequidad del régimen electoral y una larga época de elecciones semicompetitivas, no es de extrañar que esta institución del Estado mexicano no haya cumplido su misión constitucional de legislar y contrapesar al Ejecutivo. De esta forma encontramos que la división de poderes fue inexistente, a partir que durante los *gobiernos unificados* el PRI controló tanto la presidencia como la mayoría en la Cámara de Diputados que aseguraban la aprobación automática de las leyes sin que estas fueran ampliamente debatidas. Esta situación se prolongó desde la fundación del partido en el gobierno en 1929 hasta 1988.

El nuevo escenario político ocurrido en el periodo correspondiente a los años 1988-2003, en donde se presentaron elecciones altamente competidas originó una mayor participación de la oposición provocando un desempeño distinto en materia legislativa, asegurando el análisis y deliberación de las iniciativas colectivamente, a partir de que obtuvieron por primera vez los diputados suficientes para condicionar su voto para aprobar las leyes formuladas. Los cambios fundamentales que produjo este fenómeno posibilitaron que su estructura numérica se encontrara configurada de manera democrática, operando con partidos políticos que no tuvieron *mayorías absolutas y constitucionales* para deliberar las iniciativas por sí solos. Desde entonces se logró el establecimiento de un sistema competitivo y equilibrado de las fuerzas en la Cámara de Diputados, obligando a establecer auténticos procesos de negociación como única vía de cohabitación entre las mismas. En ese sentido, las alianzas han desempeñado un papel determinante en cuanto sólo es posible por medio de ellas llegar a acuerdos para dar solución a los problemas planteados y así garantizar el desarrollo de los proyectos nacionales. Lo anterior ha favorecido la consolidación de un nuevo diseño democrático con equilibrios y contrapesos institucionales adscrito a un multipartidismo, donde la pieza clave para lograr la estabilidad es la transacción y los pactos.

Esta circunstancia ha contribuido a que se creen las condiciones políticas para concretar distintos arreglos partidistas; hecho que además facilita la generación de procesos de negociación en la dinámica aprobatoria de las leyes. Este fenómeno transicional de un *gobierno autoritario* a uno *democrático* en el órgano representativo es el que abrió paso a una nueva configuración de sus funciones normativas y de sus facultades de contrapesos. La negociación legislativa es la que ha originado un nuevo modelo de organización en la toma de decisiones, las cuales se han caracterizado por ser compartidas y responsables entre las fuerzas partidistas. Dicho modelo está orientado a la conformación de un pluralismo político ante las exigencias de la dinámica democrática del país. Esta situación ha permitido que la institución legislativa obtuviera autonomía en la toma de decisiones dentro del proceso político actual, y contribuyera a la consolidación de la división de poderes en México.

JUSTIFICACIÓN.

En las páginas que se presentan a continuación en esta investigación se pretende ofrecer al lector un acercamiento básico de las condiciones legislativas que facilitaron las negociaciones y los acuerdos partidistas; así como las nuevas reglas del juego político surgidas en la Cámara de Diputados durante el periodo 1988-2003. La importancia de nuestra investigación al estudiar los procesos de negociación abarca los siguientes aspectos: 1) que los estudios relacionados con el tema analizan las repercusiones concretas de la actividad legislativa, pero dejan de lado todas las implicaciones de la negociación interpartidista; 2) no abundan los estudios sobre la evolución política de las negociaciones y pactos partidistas en la aprobación de las leyes; 3) no existen trabajos que muestren cuáles han sido las pautas de comportamiento de los partidos políticos en las negociaciones.

En este contexto, se puede afirmar que prácticamente la bibliografía en torno al estudio de las negociaciones y los pactos legislativos es escasa; se trata de un tema que rara vez ha sido objeto de atención y análisis, y cuyos datos son aún fragmentados. Así una de las motivaciones que impulsó el interés de nuestro estudio es la posibilidad de incorporar al debate académico las generalidades de las negociaciones y las alianzas partidistas, aportando datos de una realidad poco conocida para poder así contribuir al análisis de la temática en cuestión.

Se pretende que lo obtenido en la presente investigación contribuya al estudio de la Cámara de Diputados desde una perspectiva de la lucha por el poder entre las fuerzas partidistas, y a la conciencia en torno a las transformaciones de los comportamientos legislativos que permiten y obstaculizan los acuerdos en las negociaciones. Nuestra intención es posibilitar una mejor comprensión de las diferencias y coincidencias de los actores a la hora de debatir los proyectos políticos. Adicionalmente deseamos observar la reestructuración de las funciones de contrapesos de las fuerzas pertenecientes al sistema político, y cómo se comportan tales fuerzas para lograr la estabilidad en la toma de decisiones sobre los diseños institucionales formulados. Finalmente, para el reconocimiento de la consolidación de nuevas reglas en la dinámica aprobatoria de las leyes. Por lo tanto, la investigación está dirigida a demostrar las regularidades que ha presentado la negociación y las alianzas partidistas en el órgano representativo. Con ello se mostrará la evolución política y la consolidación democrática de esta institución del Estado mexicano.

OBJETIVOS.

El presente trabajo se propone analizar el papel de las negociaciones legislativas y las alianzas partidistas en la Cámara de Diputados a la luz de los cambios democráticos experimentados en los últimos quince años. Con tal propósito nos planteamos los siguientes objetivos:

1. Generar datos cualitativos que permitan dar cuenta que la negociación legislativa adscrita al pluralismo democrático, ha creado las condiciones institucionales para que la toma de las grandes temas nacionales sea realizada con base en la diversidad partidista expresada en su seno.
2. Especificar las generalidades que se presentan en los procesos de negociación y alianzas partidistas; así como estudiar las prácticas que permiten los acuerdos entre las diferentes fuerzas, para realizar un diagnóstico de cuáles han sido las variaciones en las regularidades de los pactos.
3. Demostrar las condiciones políticas que hacen posible los acuerdos en la aprobación de las leyes y, a partir de ahí, describir las reglas del juego político que se han formalizado como prácticas inherentes en la deliberación de las iniciativas.
4. Evidenciar los patrones e intereses existentes en la dinámica legislativa para lograr los consensos entre los partidos y los procedimientos utilizados para la deliberación de las iniciativas que

son presentadas; asimismo, tenemos como propósito identificar los obstáculos que inhiben los acuerdos en las negociaciones.

5. Estudiar las relaciones de cooperación entre el Poder Legislativo y Ejecutivo en las nuevas circunstancias democráticas; especificando los rasgos característicos que facilitan a esta institución sea un contrapeso dentro de la estructura de la división de poderes.

Cabe aclarar que en el presente estudio se encontrarán ciertas limitantes, las cuales podemos describir a través de las siguientes circunstancias. Por un lado, analizar las regularidades y generalidades de los procesos de negociación ocasionó la posibilidad que en algunos casos particulares los *modelos de acuerdos partidistas* que exhibimos no se ajusten a las especificidades de cada una de las leyes. Por otro lado, al existir un dinamismo constante en las relaciones partidistas con el surgimiento de nuevas prácticas políticas, y además al concurrir situaciones coyunturales, puede suscitar que nuestras reflexiones tengan determinados márgenes de error. Sin embargo, esperamos que nuestro esfuerzo cumpla con el cometido de comprender y discutir este fenómeno político de indudable importancia a partir de una perspectiva académica.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS.

El enfoque teórico que utilizamos en la investigación fue sustraido de la *teoría democrática contemporánea*, la cual nos proporcionó conceptos básicos en el propósito de comprender las características de los procesos democráticos iniciados en la Cámara de Diputados durante los últimos quince años. Los conceptos incorporados al análisis son: *transición a la democracia* y *consolidación democrática* de Adam Pzeworski, *governabilidad democrática* de Antonio Camou, *institucionalización* y *régimen democrático* de Josep Colomer y el concepto de *poliarquía* desarrollado por Robert Dahl. El enfoque teórico democrático que adoptamos en el presente estudio nos sirvió para describir la liberalización política y las nuevas prácticas institucionales surgidas en la Cámara de Diputados, a la luz del cambio de régimen político experimentado en México.

Al mismo tiempo recurrimos a conceptos para describir el papel de la institución legislativa adscrita a la lógica autoritaria. Dichos conceptos son: *régimen autoritario* de Norberto Bobbio, *sistema de partido hegemónico* de Giovanni Sartori, *gobiernos unificados* de Alonso Lujambio y Josep Colomer.

HIPÓTESIS.

a) La inexistencia de mayorías legislativas pertenecientes a un solo partido político han permitido acelerar la incorporación de mecanismos democráticos aprobatorios, en tanto que ninguna fuerza es excluida y todas son incluidas en los debates de las leyes. La pluralidad entonces contribuye a dinámicas de intercambio colectivo sólo cuando son impulsados dispositivos de negociación como única salida a los conflictos.

b) La negociación legislativa se ha consolidado democrática a partir que las fuerzas partidistas han fortalecido los canales de colaboración plural. Si hay acuerdos se debe a que existe la disposición de los grupos políticos para buscar invariablemente consensos por encima de las controversias surgidas en el análisis de los diseños normativos formulados. Esto es posible gracias a la existencia de una nueva cultura de convivencia partidista que tiende a ir en dirección hacia la democracia.

c) La negociación multipartidista contribuye a eliminar la discrecionalidad y el autoritarismo, gestado en la aprobación de las leyes bajo el sistema de partido hegemónico, sólo a partir de la consolidación de nuevas reglas para el juego político con vertientes democráticas.

d) Las negociaciones contribuyen a crear límites constitucionales al Poder Ejecutivo y a la formación de instituciones democráticas, a partir de que existen las condiciones políticas de aceptabilidad y compromiso entre las distintas fuerzas legislativas para que el conjunto de las leyes que se analizan sea aprobado únicamente a través de alianzas y consensos colectivos.

e) La negociación tiene altos niveles de dificultad y conflictividad en la aprobación de las leyes, cuando en los debates se presentan amplios márgenes de distancia ideológica, incompatibilidad programática y costos políticos partidistas en la deliberación de las iniciativas.

ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN.

La tesis se encuentra dividida en tres capítulos que muestran las fases históricas en las cuales ha estado inmersa la dinámica legislativa. A continuación se describen los objetivos particulares y el contenido a tratar en cada uno de los capítulos.

Primer capítulo. Presenta un análisis de la naturaleza y estructura de las funciones políticas que cumple la Cámara de Diputados bajo la organización del *presidencialismo*, el *régimen autoritario* y del *sistema de partido hegemónico*. A este respecto diferenciamos tres bloques analíticos para

distinguir la lógica institucional que sigue el órgano representativo para el mantenimiento, reproducción y estabilidad del sistema político mexicano.

Se realiza una descripción política-histórica del origen del presidencialismo y las condiciones que facilitaron la inexistencia de una verdadera separación de poderes en la República. Distinguimos los elementos fundamentales que permiten la subordinación de la institución legislativa al Poder Ejecutivo; por un lado, se referirán las facultades constitucionales en materia legislativa otorgadas al presidente de la República; por el otro, las facultades *metaconstitucionales*¹ de control sobre la clase política en el poder que hicieron operable un régimen presidencialista omnipotente frente a la Cámara de Diputados. Describiendo oportunamente la existencia de *gobiernos unificados* por los efectos de la disciplina partidista priísta y por el control gubernamental sobre los procesos electorales; que afirmamos fueron los elementos determinantes que inhiben, de *facto*, la división de poderes por no permitir una competencia política de manera equitativa entre distintas fuerzas, facilitando a un solo partido penetrar la esfera legislativa al grado de monopolizarla. También, se evidencian las aportaciones políticas de la Cámara de Diputados para el mantenimiento del régimen político autoritario. Para que esto sea comprendido se describen por lo menos tres aspectos básicos de análisis: a) el *quantum* de legitimidad-gobernabilidad dentro del partido mayoritario para concretar los proyectos nacionales más urgentes del país a propuesta del Ejecutivo; b) las contribuciones a la estabilidad-legalidad entre poderes para el respeto, de *jure*, de atribuciones constitucionales del órgano representativo dentro la estructura de la división de poderes; y c) la Cámara de Diputados como espacio político donde los sectores del PRI entablan algunas negociaciones legislativas para la aprobación de las leyes, lo que desemboca en la aplicabilidad de ciertos controles políticos hacia el Ejecutivo en sus políticas gubernamentales y en su actuar legislativo.

Por lo tanto, nos proponemos analizar todas aquellas atribuciones constitucionales y "metaconstitucionales" otorgadas al Poder Ejecutivo que forjaron un sistema presidencial omnipotente de corte autoritario, motivado y consolidado por la inexistencia, de *facto*, de la división de poderes. Asimismo, partimos del hecho de que el Poder Ejecutivo alcanzó una fortaleza exacerbada, en gran medida, por las funciones políticas que desempeñó la Cámara de Diputados y por los consensos y negociaciones dentro de la misma, que permitieron al Ejecutivo desempeñar facultades amplias para concretar los proyectos nacionales que marcaron el desarrollo político del país.

¹ Frase acuñada a Jorge Carpizo para distinguir un elemento de fuerza del presidencialismo mexicano.

Segundo capítulo. Presenta un análisis general de las características que ha seguido la lógica de la negociación legislativa y la alianza partidista en la Cámara de Diputados durante el periodo de 1988-1997. Tal periodo lo consideramos como de apertura y culminación de la transición a la democracia, debido a que se encontraron liberalizadas las formas de representación política en su estructura numérica, y porque además se integró formalmente de manera plural por partidos alternativos que representaron opciones reales para realizar modificaciones en aprobación de las leyes. Esta situación nos motiva a construir nuestro análisis a través de tres bloques temáticos.

En el primero, se describe oportunamente la forma y dinámica de la negociación legislativa, para lo cual anunciamos tres procesos de negociación en la creación de nuevas reglas políticas para aprobar las leyes. Dichos procesos son: a) la lógica de la negociación dentro de las reformas a leyes ordinarias en donde el PRI tiene aún la mayoría absoluta; b) la negociación dentro de las reformas constitucionales donde ningún partido tiene mayoría calificada para realizarlas por sí mismo; y c) la negociación de corte multipartidista que se refiere a los procesos de reformas político-electorales donde todos los partidos tienen cierto control dentro en los acuerdos. Se anuncian tres procesos porque todos tienen lógicas de acuerdos y dinámicas procedimentales diferentes entre sí. En el segundo, se analizan las relaciones de negociación entre el Poder Legislativo con el Ejecutivo y las nuevas modalidades de cooperación institucional que surgen entre ambos poderes de la Unión para desarrollar el trabajo legislativo. En el tercero, se tratan los avances, resultados y evoluciones de la negociación y cómo estos contribuyen a crear una nueva institucionalización de la Cámara de Diputados adscrita a un pluripartidismo.

Tercer capítulo. Presenta un análisis general de la mecánica y procedimientos que ha seguido la lógica de la negociación legislativa y la alianza partidista en la Cámara de Diputados durante el periodo 1997-2003. Por tal motivo, nuestra investigación está organizada por tres bloques temáticos que describen los procesos institucionales y las condiciones políticas que hacen posible los acuerdos en esta etapa. A dicha etapa la pensamos de *consolidación democrática* a partir que se encuentran garantizadas las condiciones institucionales para un desarrollo político apegado estrictamente a la multiplicidad de ideologías e intereses que alberga en su seno; esto se logra conforme se vigorizan los *gobiernos divididos* que favorecen una dinámica exclusivamente de negociación multipartidista, debido a que ninguna fuerza ostenta mayorías legislativas.

En ese sentido, se anuncian los orígenes de negociación interpartidistas para la afirmación de prácticas y reglas políticas plurales en el fenómeno de los gobiernos divididos. Tales orígenes

son tres y se describen a través de las siguientes fórmulas: 1) los fundamentos de la negociación en los procesos en torno al reparto de comisiones; 2) la mecánica de la negociación de los acuerdos en la conducción de la política-económica y; 3) los avances de la negociación a partir de los consensos en la formación de instituciones democráticas orientadas a la *reforma del Estado*.

El análisis se concentra en estas dinámicas porque pensamos son las que más trabajo, actividad y conflictividad legislativa presentan en las negociaciones partidistas; igualmente porque permite la combinación de múltiples alianzas en la aprobación del conjunto de los problemas discutidos. En ese sentido, nuestro análisis se preocupa en describir los acuerdos en las ramas antes anunciadas, así como en describir los procesos de negociación y cooperación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo con sus respectivas prácticas nacidas en la aprobación de las leyes. Por último, se trata la autonomía legislativa y los procesos de consolidación en las prácticas negociadoras apegadas a mecánicas democráticas.

FUENTES DE INFORMACIÓN.

El estudio que aquí se presenta da a conocer datos generados por el propio proceso de investigación que permiten acercarse al análisis de la situación de las negociaciones partidistas en la Cámara de Diputados. Al proponernos en el estudio demostrar la regularidad que existe en las negociaciones partidistas, fue necesario emprender el análisis de múltiples leyes que fueron discutidas durante el periodo de 1988 a 2003; sin embargo, advertimos que no se encontrará aquí un análisis particular de las mismas leyes, ni mucho menos descripciones exhaustivas. Sólo se encontrarán las *generalidades* de los procesos de negociación; en ese sentido, nuestro interés no es analizar las leyes sino sólo la dinámica que intervino en los acuerdos y las mecánicas empleadas para aprobar las reformas legales.

El estudio se basó en la interpretación y manejo de varias fuentes de información, entre las cuales destacan las siguientes: a) la consulta de libros y artículos especializados sobre el tema que nos permitieron conocer, desde una perspectiva general, cómo se ha abordado el estudio de la institución legislativa; b) el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* que nos permitió presenciar las discusiones reales sobre las leyes formuladas y las posiciones partidistas pronunciadas; c) periódicos de circulación nacional. En esta última fuente sustentamos gran parte de la investigación, pues a partir de las notas localizadas obtuvimos los elementos que nos permitieron

elaborar el análisis sobre de las negociaciones y acuerdos partidistas en sus propios escenarios. De ahí que esté plenamente justificado basar fundamentalmente nuestra información localizada en prensa².

La estrategia de investigación empleada permitió obtener los resultados que ahora se presentan. Dichos resultados conforman un análisis original en tanto no se han obtenido reflexiones analíticas y conclusiones referidas exclusivamente a fuentes bibliográficas. No pretendemos incurrir en falsas modestias al aclarar que nuestro estudio contribuye al análisis de la Cámara de Diputados con base en fuentes documentales, y que además con tales fuentes pudimos elaborar un esquema analítico con opiniones propias.

Asimismo, cabe la pena advertir que nuestra investigación no es una crónica de los procesos políticos suscitados en el recinto, sino todo lo contrario es un análisis que prevé constatar las regularidades presentadas en los procesos de negociación y las alianzas que las impulsan. El texto es producto de un trabajo cuya parte fundamental se llevó a cabo durante el *Seminario de Investigación Política* y en el *Taller de Elaboración de Tesis* que tuvo a bien dirigir recientemente el Dr. Lorenzo Arrieta Cenicerros.

² Los principales diarios consultados fueron: *La Jornada*, *Uno más Uno*, *El Financiero*, *El Universal*, *El Nacional* y *Milenio Diario*.

CAPÍTULO 1.
LÓGICA Y FUNCIONAMIENTO ESTRUCTURAL DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS EN LA ERA DEL AUTORITARISMO
MEXICANO.

1.1. DEL ORIGEN DEL PRESIDENCIALISMO AUTORITARIO Y LA INHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

De acuerdo al ordenamiento jurídico establecido por la Constitución de 1917 el Estado mexicano debía organizarse en una República, sustentado en tres poderes de la Unión para crear contrapesos y equilibrios en la lógica estructural de la división de poderes³. Los constituyentes diferenciaron y concedieron atribuciones legales a cada uno de los tres poderes, con la finalidad de salvaguardar el equilibrio en el ejercicio del poder político dentro el territorio nacional. Sin que existiera de por medio preponderancia de ningún poder sobre los otros porque los tres gozarían de soberanía y se recrearían con base en una relativa independencia.

Para el caso específico de la Cámara de Diputados desde entonces obtuvo funciones para legislar sobre los diseños institucionales del país a través de la promulgación de leyes y facultades constitucionales para regular las actividades del Poder Ejecutivo; estableciendo de por medio una dinámica de límites constitucionales sobre las decisiones gubernamentales en el orden federal. Esta dirección jurídica previó una Cámara de Diputados con autonomía propia y con recursos suficientes para el desempeño de sus funciones constitucionales: legislar y contrabalancear al titular del Ejecutivo para evitar las arbitrariedades en el ejercicio de su poder⁴.

Sin embargo, la intención constitucional de dividir funciones no fue suficiente para consolidar al Estado mexicano bajo el principio de equilibrio entre los poderes, pues la necesidad de gobernar, estabilizar las relaciones de autoridad, desarrollar política y económicamente a la Nación y de garantizar el orden cívico fue una constante que impidió la aplicabilidad de este modelo organizacional estatal. A partir que estos elementos se encontraban en continuo peligro por las crisis recurrentes en la primera fase del período posrevolucionario, caracterizado por la descentralización y

³ El artículo 40 constitucional marca que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en república representativa, democrática y federal...", asimismo el artículo 49 describe que el "Poder supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación...". Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Colección Porrúa, México 1994.

⁴ El artículo 72 constitucional faculta a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a aprobar o no las iniciativas de ley propuestas por el Ejecutivo. Corresponde (artículo 74), exclusivamente a la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la federación, discutiendo primero las contribuciones, que a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, revisar la Cuenta Pública del año anterior, declarar juicio de procedencia contra funcionarios públicos. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, México 1994. Consúltense Jorge Carpizo, *El presidencialismo en México*, Siglo XXI Editores, México 1978, pp. 90-100 y Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México 2000.

dispersión del poder político. Por lo que la aplicabilidad de límites y contrapesos de la Cámara de Diputados hubieran sido un impedimento para alcanzar la gobernabilidad⁵.

El objetivo primordial que se utilizó para consolidar el Estado fue instaurar un organismo político con facultades extraordinarias capaz de tomar decisiones centrales sin que éstas fueran limitadas o cercenadas por ninguna otra institución. Para este caso, el poder de la Unión indicado de tomar decisiones y de unificar los objetivos nacionales sólo podía ser el presidente de la República en su calidad de "primer mandatario nacional".

Bajo estas circunstancias de debilidad institucional se origina un proceso de concentración de poder en el Ejecutivo otorgándole facultades constitucionales y "metaconstitucionales" para forjar una autoridad suprema que estuviera por encima de los demás poderes. Esta circunstancia se produjo para acabar con la ingobernabilidad permanente producto de las disputas por el poder político que se daban de forma violenta, las cuales limitaban y no permitían desarrollar a plenitud las actividades del Estado. La falta de un poder unificador hizo latente la necesidad de instaurar una autoridad suprema pragmática para integrar, organizar y cohesionar a todos los segmentos de la sociedad bajo un mismo principio de identidad política que guiara los objetivos estatales de forma conjunta. Esta circunstancia se concretó para terminar con todos aquellos intereses antagónicos y contrapuestos que minaban la estabilidad y el sano desarrollo nacional.

De ahí que el depositar poderes excesivos en el Poder Ejecutivo y que los demás poderes de la Unión abdicaran sus atribuciones constitucionales a favor del primero, resultará una solución política eficaz para lograr la estabilidad gubernamental. Y no necesariamente, en contraparte, lograr el equilibrio entre los poderes y mucho menos consolidar los controles políticos para imponer límites constitucionales en una esfera de autoridad política estatal. Ya que estos hubieran significado obstrucciones e impedimentos para lograr la gobernabilidad y la aplicabilidad de las leyes más urgentes del país. Javier Santiago nos explica que "... la lógica de un gobierno fuerte, centrado en la

⁵ En términos generales Antonio Camou describe que la *gobernabilidad* significa la capacidad que tiene una Institución Pública de dirigir con legitimidad, autoridad, autonomía y eficacia la realización, la producción y la ejecución de decisiones políticas con apego irrestricto al orden y a la legalidad en una sociedad. Dentro de la esfera de la *gobernabilidad* los procesos políticos de toma de decisiones institucionales deben de garantizar una serie de acuerdos básicos entre las principales élites representativas para la resolución de los problemas o demandas sociales, ya que estos acuerdos originan la estabilidad y aceptación de la mayoría de los implicados, con lo cual las decisiones adquieren un carácter institucional y, por ende, gobernable. Hay que señalar que la *gobernabilidad* no solamente incluye los acuerdos o consensos, sino también los conflictos que puedan surgir de la toma de decisiones. En este sentido, la *gobernabilidad* es un conjunto de condiciones o reglas del juego político institucional que aseguran el ejercicio del poder político. Véase Antonio Camou, Antonio, *Los desafíos de la gobernabilidad*, Plaza y Valdés Editores - FLACSO - IIS - UNAM México 1995.

figura del presidente, se continuaba percibiendo como algo necesario por la élite política para gobernar al país a través de un centralismo para la estabilidad y el desarrollo político⁶.

Desde entonces el Poder Ejecutivo se consolidó como una institución omnipotente enmarcada dentro de un régimen autoritario⁷, debido a que logró subordinar con éxito a los otros dos poderes en pro de crear las condiciones para afianzar la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano. A partir de estas características el Poder Ejecutivo automáticamente se convirtió en el eje de la dinámica política nacional fungiendo como el ente gubernativo cohesionador, castigador y compensador de la clase política. En ese sentido, el presidente de la República se convirtió en la pieza clave del sistema político mexicano porque tuvo predominio sobre los otros elementos que configuran al sistema, y además fue quien marcó los tiempos políticos nacionales. Lo que le permitió tener amplios márgenes de lealtad a su mandato supremo con lo cual sus decisiones se uniformaron y adquirieron validez universal, porque obtuvo respaldos legales y legítimos de clase política nacional en las instituciones; específicamente hablamos de la Cámara de Diputados⁸. Para Arnaldo Córdova la coyuntura de concentración de poder en la institución presidencial "... corresponde en realidad al hecho de que el poder Ejecutivo ha sido fortalecido como único camino para que el Estado desempeñe tal papel [de organización política unificadora]. Es dudoso que cualquier otro tipo de organismo político, democrático, representativo, parlamentario o militarista hubiera sido funcional para el país..."⁹.

La necesidad de consolidar al Estado mexicano a través de la creación de una autoridad suprema por encima de los órdenes institucionales, originaron que la Cámara de Diputados no fuera un contrapeso eficaz del Poder Ejecutivo. A pesar de las facultades constitucionales que se le erigieron para controlar al presidente dentro del funcionamiento de la división de poderes. La Cámara de Diputados actuó más como escudo de protección del Ejecutivo para aprobar y dar

⁶ Javier Santiago: "El poder legislativo: de la hegemonía al pluralismo", en *Diálogo y Debate*, No. 9, México 1999, p. 53.

⁷ "Un régimen político es el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y su ejercicio, así como los valores que animan la vida política de esas instituciones". En esta perspectiva México adquiere un carácter autoritario o no democrático, porque los valores que animan al ejercicio del poder político gira en torno al poder Ejecutivo logrando subordinar al Legislativo y al Judicial inhibiendo automáticamente la división de poderes enunciada en la Constitución Política de México. Véase Ricardo Espinoza Toledo: "Superpresidencialismo y régimen presidencial", en *La ciencia política en México*, FCE, México 1999, p. 56

⁸ Véase Jorge Carpizo, *El presidencialismo en México*, Siglo XXI Editores, México 1978, pp. 16-24.

⁹ Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, Ediciones Era, México 2000, p. 45. El presidente sería siempre y ante cualesquiera circunstancias un presidente fuerte, simplemente por su calidad de presidente, es decir, por el poder de la institución presidencial. Lo que parece indudable es que esta forma de concentración de poder y las alianzas institucionales aparecerían como el único camino para fortalecer el Estado mexicano.

estabilidad a sus decisiones, renunciando y abdicando sus facultades constitucionales de regulación. Luis Carlos Ugalde comenta que "... esa abdicación de su autoridad de control obstruyó el funcionamiento de un sistema de rendición de cuentas y de responsabilidad política y administrativa que caracterizó la actuación del Poder Ejecutivo frente al Legislativo durante buena parte del siglo XX"¹⁰, lo que abrió las puertas para que las decisiones en la conducción del desarrollo nacional en muchas ocasiones fueran tomadas de forma arbitraria.

La anulación efectiva de la división de poderes respondió a la necesidad de gobernar a un país agobiado por las crisis, para estabilizar el desarrollo nacional y para consolidar las relaciones de poder del Estado que hasta ese entonces habían sido incapaces de unificar a la clase política en una misma dirección. Estas condiciones histórico-políticas condujeron a la existencia de un presidencialismo omnipotente y pragmático capaz de conducir con estabilidad la dinámica estatal. Esto fue propicio para que se tomaran con autoridad decisiones políticas y administrativas con el apoyo incondicional de los miembros de la estructura numérica de la Cámara de Diputados. Lo que dio a corto y largo plazo la estabilidad del sistema político mexicano. Para María Amparo Casar la abdicación de facultades de la institución legislativa "... en la práctica se ha traducido en la concentración del poder en el titular del Poder Ejecutivo, y en la inactividad del Congreso en cuanto a las funciones que este órgano representativo debe cumplir: legislar y controlar al Ejecutivo"¹¹.

Hay que tener siempre presente que la subordinación del Legislativo al Ejecutivo y la anulación de la división de poderes no se debieron únicamente a las excesivas facultades otorgadas en la Constitución al presidente de la República. Así también que si fue al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de gobierno o más aún al acotamiento de las facultades legislativas de la Cámara de Diputados, porque se caería en amplios errores e imprecisiones analíticas. A pesar de que éstas son importantes no son determinantes para la inhibición o subordinación de poderes. La abdicación de facultades de la Cámara de Diputados y la consecuente inhibición de poderes hay que entenderlas a partir de la relación entre los miembros del Legislativo con el titular del Ejecutivo, dado el principio de disciplina y lealtad partidista a los designios del presidente de la República.

¹⁰ Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-LVII Legislatura, México 2000, p. 5

¹¹ María Amparo Casar: "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México", en María Amparo Casar e Ignacio Marvan (coord.) *Gobernar sin mayoría*, México 2002, p. 359.

La inhibición de poderes hay que comprenderla a partir de la conformación del PRI como un partido hegemónico¹². Son tres los elementos que hay que tomar en cuenta para explicar la naturaleza de la subordinación de la Cámara de Diputados:

1. La construcción de un sistema de partido hegemónico con altos niveles de disciplina partidista que desembocaron en "gobiernos unificados"¹³ que gozaron de muy poca autonomía frente al Ejecutivo.
2. El poder Ejecutivo es el jefe natural o real del partido hegemónico el cual tiene incidencia directa en las carreras políticas de los legisladores.
3. El gobierno federal ha pervertido y controlado los procesos electorales con lo que monopolizó, a través del partido, los puestos de elección popular y, por ende, la permanencia de un solo partido con mayorías en la institución legislativa¹⁴. Es decir, controló la estructura numérica del órgano representativo a través de la manipulación de las elecciones.

Dentro de estas características situaremos más adelante el desarrollo del análisis describiendo puntualmente los parámetros que marcan, de facto, la inhibición y la anulación de la división de poderes, por un lado, y los elementos distintivos de las funciones políticas de la Cámara de Diputados dentro del régimen autoritario y sus aportaciones al sistema político, por el otro.

¹² Este concepto es retomado de la tipología que realiza Giovanni Sartori, donde considera que en este sistema de partidos siempre existe una fuerza política que domina totalmente la arena electoral e institucional, debido a que no existe una competencia real en la lucha por cargos populares. Sartori le denomina, específicamente, *sistema de partidos hegemónico - pragmático* por la sencilla razón de que el partido predominante, en este caso el PRI, permitía a distintas fuerzas políticas competir formalmente en las elecciones, sin embargo, todo el sistema giraba en torno a dicho partido y además gozaba de toda la estructura gubernamental que lo apoyaba. Lo que originaba que los diferentes partidos contendientes por el poder político no amenazaran su hegemonía. Por lo tanto, en estos sistemas partidistas no puede existir la alternancia en el poder porque no existe competencia electoral. Véase Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, España 1987.

¹³ Es aquel que en el marco de la división de poderes el partido del presidente cuenta con el control mayoritario de escaños de la Asamblea Legislativa en sistemas unicamerales y en por lo menos una de las dos Cámaras. Véase Alonso Lujambio, *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, IFE - UAM, México 1998

¹⁴ Consúltese Carpizo. *op., cit.*, pp. 190-195; Felipe Tena Ramírez. *op., cit.* y María Amparo Casar: "Perspectivas políticas de un gobierno dividido..." en *op., cit.*, 359.

1.2. LAS RELACIONES ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EJECUTIVO. LA SUBORDINACIÓN PARTIDISTA A LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL.

La necesidad de gobernar con estabilidad y lograr llenar los vacíos de autoridad por la descentralización del poder político hizo que el Ejecutivo gozara de amplias prerrogativas. Por un lado, se le otorgaran amplias facultades dentro del orden constitucional para legislar con facilidad y, por el otro, que se le concedieran amplias facultades "metaconstitucionales" para lograr cohesionar a la clase política en el propósito de guiar en una misma dirección los objetivos estatales. Luis F. Aguilar al hablarnos de la omnipotencia del Poder Ejecutivo nos aclara que "... la presidencia fuerte y central es fruto de prácticas constitucionales y también de prácticas políticas. No sólo es, pues, consecuencia de la Constitución, sino es consecuencia política"¹⁵. Esto nos indica que el presidencialismo mexicano se forja a través de un proceso político híbrido que trae como resultado la desvirtuación de las facultades de la Cámara de Diputados al abdicar funciones a favor del Ejecutivo y por la aplicabilidad del presidente de la República de sus facultades constitucionales legislativas.

Para entender la importancia de la Cámara de Diputados dentro del sistema político mexicano se hace necesario considerar las alianzas que realiza el PRI con los diversos grupos sociales del país (sector laboral, campesino y popular), los cuales servían como cuadros políticos para ocupar las curules en la Cámara de Diputados. Para Pablo González Casanova las funciones del partido en el gobierno consisten en que "... el PRI es el órgano especializado en todas las tareas relacionadas con la lucha política para mantener el monopolio o el predominio del gobierno en los puestos de elección popular"¹⁶. La función primordial del instituto político parte del hecho de cooptar y controlar a las grandes corporaciones, a través de las cuotas políticas y el reparto de candidaturas para que sustentaran la base del partido en la estructura numérica de la Cámara de Diputados; favoreciendo que los legisladores se indujeran en favor de los proyectos del presidente de la República porque se establecían lazos de lealtad.

La subordinación de la Cámara de Diputados hay que comprenderla a través de un control político donde el órgano legislativo cede todas sus atribuciones legales, normativas y éticas al poder Ejecutivo para que este último alcance la estabilidad nacional en su propósito de consolidar el poder

¹⁵ Luis F. Aguilar: "El presidencialismo y el sistema político mexicano. Del presidencialismo a la presidencia democrática", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, Fideicomiso Historia de las Américas-Colegio de México-ICE, México 1994, p. 69.

¹⁶ Pablo González Casanova, *El Estado y los partidos políticos en México*, Editorial Fra, México 1986, p. 187.

del Estado. Este proceso político parte del hecho de que al despojarse los legisladores de sus facultades constitucionales a cambio reciben del Poder Ejecutivo la seguridad de una carrera política prolongada llena de prebendas tanto políticas como económicas. Este contrato político que establece la clase política parte de un consenso legal y legítimo que se refleja en un proceso de intercambio transaccional que sirve para dar estabilidad, gobernabilidad y prosperidad al país debido a que los programas gubernamentales no fueron obstruidos por el órgano representativo. Es decir, los miembros de la institución legislativa obtendrían beneficios a cambio de brindar todo su apoyo a las decisiones del presidente¹⁷.

Estas características fueron haciendo más dependientes a los legisladores de la Cámara de Diputados a la institución presidencial, porque los representantes legislativos tenían más responsabilidad política con el Ejecutivo y con el partido que con su mismo mandato constitucional. Arnaldo Córdova nos indica que el sistema político mexicano "... aparece [entonces] como una alianza institucionalizada de grupos sociales organizados como poderes de hecho... donde el presidente aparece como el árbitro supremo a cuya representatividad todos los grupos someten sus diferencias y por cuyo conducto legitiman sus intereses... [porque] se utilizan formas tradicionales de relación personal, el compadrazgo y el servilismo, como formas de dependencia y control del personal político puesto al servicio del presidente y de la administración que encabeza"¹⁸.

La Cámara de Diputados se desarrolló cobijada bajo un autoritarismo vertical porque no tenía la capacidad institucional de determinar con autonomía sus propias dinámicas para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones legislativas. La misma forma del sistema político donde la piedra angular fue el Poder Ejecutivo, facilitó que este tuviera un enorme predominio sobre los otros elementos que configuran el propio sistema. María Amparo Casar indica que el Poder Ejecutivo "para convertirse en una instancia concentradora de poder... hubo de penetrar y subordinar al resto de las estructuras políticas previstas en la Constitución; esto es, anular los centros de poder por medio de su acción autónoma, que pudieron haber, compartido y contrabalanceado el Poder

¹⁷ Cabe aclarar que en general existe una subordinación de los miembros de la Cámara de Diputados para aprobar las grandes directrices de las políticas gubernamentales que necesitó el Ejecutivo para estabilizar al país. Allí el Legislativo cumplió un papel político de apoyo incondicional a los designios del presidente aprobando las leyes de manera automática. Sin embargo, hay que ser precisos, al afirmar, que no se da una subordinación en lo particular, en especial cuando ciertas leyes no son benéficas a los intereses de los sectores del PRI representados en la institución legislativa, con lo que inician amplias negociaciones y consensos en el interior del PRI con el presidente de la República para modificar las leyes a sus demandas. Posteriormente retomaremos estos argumentos en el apartado 2.4 de este capítulo.

¹⁸ Arnaldo Córdova, *La formación... en op., cit.*, p. 53.

Ejecutivo"¹⁹. El presidente de la República se convierte en el eje de la coalición política dominante al que todos los miembros de la alianza brindan su apoyo de forma permanente a cambio de prebendas políticas y económicas. De esta forma el predominio del Ejecutivo fue el instrumento idóneo para conseguir la estabilidad a través de la subordinación y abdicación de funciones de la Cámara de Diputados a favor de las decisiones centrales del presidente de la República.

La estructura política de predominio del Poder Ejecutivo sobre la Cámara de Diputados obedece a dos factores que determinan su funcionamiento y su subordinación: 1) elementos externos a la institución legislativa que se encuentran, por un lado, enmarcados en las excesivas facultades constitucionales que se otorgan al presidente de la República en materia legislativa y, por el otro, al control los procesos electorales facilitando la permanencia de un partido predominante en el órgano representativo; y 2) por factores internos dentro de la Cámara de Diputados referidas a que el presidente de la República es el líder del partido hegemónico y la existencia de "gobiernos unificados" que respaldan las iniciativas presidenciales. La omnipotencia del Poder Ejecutivo es producto de relaciones partidistas entre el presidente con los legisladores²⁰. A continuación se describen los elementos antes señalados.

El primer elemento importante, pero no determinante, que da auge al sistema presidencialista es producto de la concentración excesiva de facultades en la figura del titular del Ejecutivo, donde la Constitución dota en mayores o equipara en atribuciones a la figura presidencial frente al Poder Legislativo. En este sentido, la Cámara de Diputados está parcialmente limitada en su capacidad para dar dirección, con plena autonomía, a la política nacional porque también el Ejecutivo está dotado de poderes legislativos que lo colocan como un presidente omnipotente constitucionalmente²¹. La concentración de poder y el predominio constitucional del Ejecutivo sobre

¹⁹ María Amparo Casar: "El presidencialismo mexicano y la estructura de acceso y distribución del poder político", en Ricardo Espinoza Toledo (coord.), *Presidencialismo, Congreso Nacional de Ciencia Política*, IFE-UAM-CNCPyAP, México 1994, p. 66.

²⁰ Consúltense estos puntos analíticos en los siguientes textos María del Carmen Polina Nava, Jeffrey A. Weldon y Jorge Yañez López: "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados", en Germán del Castillo y Antonia Ramírez (comp.), *La Cámara de Diputados en México*, Porrúa-Flaco-L.VII Legislatura, México 1999, p. 86. Véase también Ricardo Espinoza Toledo: "Superpresidencialismo..." en *op. cit.*, p. 62.

²¹ El presidencialismo se define en la Constitución de 1917 como un poder separado del Legislativo, elegido por voto mayoritario directo y universal lo que le da independencia frente al Legislativo; sus funciones son de jefe de Estado y jefe de gobierno. Al presidente se le confiere la capacidad para designar sin pasar por la aprobación del Congreso, a los secretarios de Estado. Además de sus funciones administrativas de gobierno, el presidente también tiene funciones legislativas como la de iniciar leyes, vetarlas y su facultad reglamentaria. Véase Carpizo, *El presidencialismo...* en *op. cit.*, p. 14.

la Cámara de Diputados, inicia a raíz de la autoridad y aplicabilidad del presidente de sus facultades legislativas. Nos centramos en tres aspectos fundamentales de este carácter constitucional:

1. Facultad de iniciativa de ley (artículo 71, fracción I);
2. Facultad reglamentaria (artículo 89, fracción I); y
3. Facultad de veto (artículo 72, inciso c)

En primer lugar, con su facultad constitucional de iniciar leyes el Ejecutivo se convierte en parte intrínseca del proceso legislativo y, por ende, en el principal productor y rector del trabajo camarál. Esto indica que el presidente de la República puede participar plena y abiertamente en la creación normativa de las leyes para determinar de forma concreta qué normas jurídicas se necesitan para gobernar al país. Es decir, el presidente con esta facultad se convierte en el actor principal del sistema político porque puede imponer la dinámica de la "agenda legislativa", con lo que sus proyectos de gobierno cuentan con un filtro o conducto político en donde por fuerza pasan a debate para ser analizados, discutidos y aprobados. Para el caso mexicano, adscrito dentro de vertientes autoritarias, la gran parte de las iniciativas de ley propuestas por el Ejecutivo fueron aprobadas sin mayor discusión por la mayoría abrumadora del PRI que obviamente respondía a sus intereses⁷². Este elemento constitucional permitió al presidente de la República marcar los tiempos y dinámicas de la institución legislativa en la aprobación de las leyes.

En segundo lugar, la facultad reglamentaria otorgada constitucionalmente es parte de un proceso legislativo donde se dota al Ejecutivo de poderes para emitir decretos, normas y reglamentos de forma autónoma, que no requieren para su aprobación la validación o intervención de la Cámara de Diputados. Esta facultad reglamentaria facilita que el Ejecutivo obtenga de la institución legislativa facultades extraordinarias para poder ejecutar mejor las leyes según su interpretación.

En esta dirección, la importancia política de dicha atribución consiste en que la facultad reglamentaria inhibe la posibilidad de que el órgano representativo ejerza controles políticos sobre el Ejecutivo, debido a que esta función permite a la institución presidencial ampliar las facultades no legislativas; es decir, las de gobierno sin que exista ningún contrapeso real de la Cámara de

⁷² Véase Jorge Carpizo, *El presidencialismo... op., cit.*, pp. 80-83.

Diputados al estar desprovista de funciones legales en gran parte de los casos para incorporar límites a sus propuestas.

Esta norma sitúa al presidente de la República por encima del Poder Legislativo, ya que le permite legislar y, por ende, realizar normas generales y universales sin tener que pasar por todo el procedimiento camarál. Esta facultad fue parte fundamental del desarrollo político de la institución presidencial, ya que fue una herramienta indispensable para el ejercicio del poder político dentro del régimen autoritario que exacerbó su poder en los procesos políticos y las instituciones públicas²³.

En tercer lugar, la facultad constitucional de vetar parcial o totalmente las leyes fue un recurso utilizado para evitar la imposición de leyes arbitrarias por el Poder Legislativo. En ese sentido, el Poder Ejecutivo tiene derecho a regresar los proyectos de ley aprobados por la Cámara que considera no pertinentes o que le impidan gobernar para que sean reexaminados. Lo anterior indica que han sido reputados los elementos más importantes de la ley por el presidente y que, por ende, necesitan ser cambiados o adecuados para su promulgación.

La facultad de veto es aplicada cuando una ley es inapropiada para el ejercicio del poder político del Ejecutivo. Asimismo, es también un recurso constitucional que inhibe, dentro de parámetros legales, los consensos internos de la institución y la dinámica de la división de poderes al desconocer los acuerdos y negociaciones de los legisladores. Cabe la pena señalar que este derecho no fue aplicado comúnmente, debido a que las leyes que aprobó la Cámara de Diputados en su mayoría eran propuestas por el presidente por lo que no era necesario, sólo en casos

²³ Por ejemplo, el Ejecutivo a discreción pudo dictar reglamentos de la administración pública federal, reglamentos sobre la estructura directiva de la estructura de la Comisión Federal Electoral, reglamentos para la designación de los ministros del Poder Judicial y los oficiales de las fuerzas armadas, reglamentos para el funcionamiento del Congreso, del Departamento del Distrito Federal y sus gobernantes, reglamentos para la Ley Federal del Trabajo, decretos expropiatorios, entre otros. A grandes rasgos, la facultad reglamentaria pone al Ejecutivo por encima del Legislativo, debido a que el primero la usa comúnmente para legislar sin que exista una verdadera regulación del segundo porque está incapacitado legalmente en gran parte de los casos. Es el caso de las designaciones de los integrantes de la CFE, de los funcionarios públicos, etcétera. Consúltase Jorge Carpizo, *el presidencialismo... op. cit.*, pp. 100-109; Miguel Carbonell y Sánchez: "Presidencialismo y creación legislativa", en Córdova, Gutiérrez, Bolaños, Carbonell, Peláez y Silva, *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, Editorial Aldus, México 1994, p. 166; Alicia Hernández Chávez: "La parábola del presidencialismo mexicano", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, Fideicomiso de Historia de las Américas-Colegio de México-FCE, México 1994, pp. 31-33; Susana Thalia Pedroza de la Llave: "Una valorización de la Cámara de Diputados. Organización interna, funcionamiento y principales funciones", en Germán del Castillo y Antonia Ramírez (coord.), *la Cámara de Diputados... op. cit.*, p. 18.

excepcionales y muy reducidos, aplicar esa facultad para desconocer la aplicabilidad de las medidas²⁴.

A pesar que estas facultades otorgadas al presidente son muy importantes y fueron la base constitucional y política para el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo. Hay que señalar que éstas no hubieran sido funcionales sin el apoyo de la estructura del sistema de partido hegemónico y la sólida disciplina partidista. Por ejemplo, la facultad de iniciar leyes no se entiende sin el apoyo de los diputados del partido en el gobierno y sus mayorías abrumadoras que aprobaban todas sus propuestas de manera casi automática y sin discusión, lo que le permitía tener control sobre la "agenda legislativa". Por lo tanto, hay que entender la debilidad, la abdicación de facultades y la inhibición de poderes en la Cámara de Diputados a través de las relaciones y los tratos directos que establecieron la clase política del partido en el gobierno con el Ejecutivo federal.

Como resultado, hay que entender la especificidad del presidencialismo mexicano de corte autoritario, a través del binomio presidente de la República-partido en el gobierno y de los arreglos institucionales que llegaron a entablar para la aprobación de leyes. Esta situación es muy clara si se anuncia que el Poder Ejecutivo es el líder real o el jefe máximo del partido, el cual estableció reglas y prácticas políticas que regularon el acceso y distribución del poder político, por medio de la manipulación electoral y la estructura de recompensas y castigos en el interior del partido. Estos elementos sentaron las bases para mantener el control de la composición de la estructura numérica de la Cámara de Diputados y del comportamiento de los legisladores, por la sencilla razón de que el presidente de la República tenía incidencia directa en el reparto de cuotas de poder en la institución. Lo que le otorgaba cierta intervención para manejar las carreras políticas de los legisladores y el control político sobre el comportamiento de esa mayoría.

La Cámara de Diputados estructurada bajo un sistema de partido hegemónico, legitimaba la representación a partir de cuotas legislativas otorgadas por el Ejecutivo, donde el voto unificado significaba una señal de lealtad y disciplina con relación al cuerpo de pertenencia con lo cual tiende a haber cohesión del grupo mayoritario al mandato supremo de la institución presidencial. Cualquier forma de inconformidad de los legisladores que obstruyera la estructura de autoridad significaba

²⁴ Jorge Carpizo enumera las finalidades del derecho al veto y son: 1) Evitar la precipitación del proceso legislativo, tratándose de evitar la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales; 2) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión e imposición del Legislativo; 3) Aprovechar la experiencia y responsabilidad del poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo. Como se ve ninguna de las aplicaciones de las finalidades del veto ha sido utilizada. *El presidencialismo en México... op. cit.*, p. 85.

para los miembros trancar su carrera política y su permanencia dentro del partido²⁵. Para Luis Carlos Ugalde "... el jefe del Ejecutivo contó, habitualmente con amplios poderes para seleccionar las candidaturas a casi todos los cargos electivos de su partido y, por lo tanto, los diputados respondieron a ese incentivo tratando de complacer y obtener apoyo político del presidente quien, en la práctica, fungía como la principal fuente de patrimonio para avanzar políticamente"²⁶.

El predominio del Poder Ejecutivo hay que comprenderlo a través del partido hegemónico, debido a que la forma de este sistema de partidos, sin competencia política y con disciplina legislativa, facilitó que el partido en el gobierno controlara mayoritariamente la estructura numérica de la Cámara de Diputados y, por ende, consolidara mayorías en la aprobación de las leyes sin que existieran, de por medio, contrapesos a las decisiones centrales. Es decir, se originaron "gobiernos unificados" donde el Ejecutivo y el partido en el gobierno jamás necesitaron realizar alianzas y negociar los aspectos medulares de las leyes con otros partidos, debido a que contaba con mayoría absoluta y calificada²⁷.

En suma, la aproximación del Legislativo al Ejecutivo y la permanencia de los "gobiernos unificados", inhibieron la posibilidad de que la institución legislativa se consolidara como un contrapeso real dentro de la estructura de la división de poderes. En primer lugar, la Cámara de diputados fue débil y abdicó sus facultades porque el Ejecutivo controló monopólicamente los mecanismos de decisión legislativa al tener incidencia directa en los procesos legislativos, en las carreras políticas y en los cargos políticos en el interior del PRI. Asimismo, al contar con la facultad de iniciar leyes el presidente controló la "agenda legislativa", debido a que los diputados no asumieron, en la mayoría de los casos, un papel de enmendar o rechazar las iniciativas provenientes del presidente por la disciplina partidaria existente, con lo que el conjunto de las leyes en lo general fue aprobado por unanimidad sin discusión alguna. Entre los decretos y reglamentos que emitió el Ejecutivo muchos fueron inconstitucionales y jamás fueron puestos a controversia por los legisladores para determinar su aplicabilidad. De allí que se afirme que la Cámara de Diputados en

²⁵ Elementos rescatados de las obras de Carpizo, *El presidencialismo...* en *op., cit.*, p. 12; Arnaldo Córdova, *la Formación...* *op., cit.*; Ricardo Espinoza Toledo, *Superpresidencialismo*, en *op., cit.*, p. 66.

²⁶ Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo...* en *op., cit.*, p. 6.

²⁷ La *mayoría absoluta* significa que se deben conseguir los votos legislativos de por lo menos el cincuenta por ciento más uno del total de los miembros del órgano representativo. Esta mayoría es indispensable para realizar reformas ordinarias. La *mayoría calificada* consiste en el voto de por lo menos las dos terceras partes que conforman el *quórum* legislativo. Esta mayoría es indispensable para realizar reformas a la Constitución. Consultese Alonso Lujambio: "Entre el pasado y el futuro. La ciencia política y el poder legislativo en México", en Mauricio Merino (coord.), *La ciencia política en México*, FCE, México 1999, p. 75.

el régimen autoritario no desarrolle un papel de contrapeso necesario para equilibrar el predominio del presidente.

En segundo lugar, la división de poderes se volvió imposible debido a la alianza entre ambos poderes y al intercambio de relaciones de interés donde los legisladores brindaban su apoyo político al Ejecutivo en la aprobación de leyes, se encontró sujeta al intercambio de prebendas y prerrogativas políticas, con lo que renunciaron automáticamente a su facultad de limitar al presidente en turno para convertirse en simples tramitadores de sus iniciativas. Con una mecánica procedimental aprobatoria caracterizada por no tener cambios sustanciales en las leyes dada la lógica del sistema de partido hegemónico y el sistema presidencial de corte autoritario. Cabe hacer una aclaración importante, si bien es cierto que en la Cámara de Diputados la toma de decisiones generales no cumplió un papel político para equilibrar la fuerza del Poder Ejecutivo en su facultad de iniciativa de ley, esto no quiere decir que en casos particulares no se hayan impuesto límites al presidente de la República; principalmente cuando las leyes eran lesivas a los grupos internos del PRI.

1.3. EL CONTROL ELECTORAL Y LA FALTA DE COMPETENCIA POLÍTICA. EL PAPEL INHIBIDO DE LOS PARTIDOS DE OPOSICIÓN.

El elemento complementario que acompañó al sistema de partido hegemónico para imposibilitar la división de poderes y concretar la debilidad de la Cámara de Diputados en la utilización de sus facultades constitucionales, fue la capacidad del gobierno federal para pervertir y controlar los procesos electorales. Esta característica determinó el funcionamiento de la Cámara de Diputados, a partir de que se lograron manipular las elecciones para beneficiar políticamente al partido en el gobierno; garantizándose así que existieran mayorías legislativas oficiales que avalaron las decisiones del presidente de la República. Es fácil advertir que si se carecía de una estructura de partidos con un peso numérico para confrontar las iniciativas de ley, no podían existir auténticos límites constitucionales al titular del Ejecutivo.

Para tal caso se constituyó un sistema electoral dirigido políticamente desde el Poder Ejecutivo que centralizó el proceso de organización y vigilancia de los procesos electorales a través de la Secretaría de Gobernación. Esta condición permitió beneficiar políticamente al PRI debido a que se impusieron candados electorales difíciles de cumplir por los partidos de oposición, lo que convirtió automáticamente al PRI en un partido hegemónico porque había las condiciones políticas

básicas para que no existieran fuerzas contrarias al partido en el gobierno que igualaran su poder. Asimismo, se crearon las condiciones para mantener una estructura partidista omnipotente, debido a que se le otorgaron amplios recursos económicos y públicos provenientes desde la presidencia que le permitían promocionarse políticamente para difundir a plenitud su ideología dentro de la sociedad. Este elemento facilitó al PRI ser el único partido político nacional y, por ende, el único instituto político capaz de conseguir el poder político a través de las elecciones.

Afirmamos que estas características políticas marcaron el desarrollo de la Cámara de Diputados porque se permitió a un solo partido penetrar de manera casi "absoluta" la arena legislativa, consiguiendo así mayorías aplastantes en la aprobación de las leyes debido a que se monopolizó a través del partido los cargos de elección popular en el órgano representativo.

Este hecho político inhibió la existencia de un sistema de partidos competitivo porque no se permitió a las distintas fuerzas políticas opositoras participar en igualdad de condiciones en los procesos electorales para conseguir cargos de representación popular. Bajo esta circunstancia la oposición vio disminuida su capacidad representativa en la Cámara de Diputados y su capacidad para crear controles políticos hacia el Ejecutivo con sus facultades legislativas, en tanto que no se tuvo el peso numérico para negociar las leyes para contrarrestar el poderío del Revolucionario Institucional. Lo anterior produjo que un solo partido aprobara las reformas necesarias de manera casi automática sin que hubiera existido un enriquecimiento de las mismas a través de distintos intereses, ideologías y corrientes de opinión. Esto se presentó así debido a la existencia de los "gobiernos unificados" con niveles altos de disciplina y lealtad política a los designios del presidente. Para María Amparo Casar

lo que ocurrió fue que a partir de 1946 se instauraron una serie de normas electorales que permitieron la creación y reproducción de un 'sistema de partido hegemónico', esto es, un sistema en el que las instituciones representativas se ven monopolizadas por un solo partido, donde la alternancia en el poder no puede existir de hecho. Pero lo interesante es que con ello se cancelaron también, en buena medida... los objetivos centrales de la división de poderes: el balance y contrapesos, y el control de un poder sobre otro²⁶.

En ese sentido, el punto culminante y crucial del predominio del Ejecutivo como poder omnipotente y pragmático frente a la Cámara de Diputados fue la interferencia en la competitividad política-electoral, a través de la creación directa de reglas electorales y de partidos. Lo que le

²⁶ María Amparo Casar: "Perspectivas políticas de un gobierno dividido... en *op. cit.*, p. 359.

otorgaba al gobierno el control político sobre el sistema de competencia consolidando como hegemónico al PRI, porque salvaguardaba su permanencia en el poder al gozar de múltiples prebendas y prerrogativas que lo colocaban como el eje del sistema de partidos²⁹.

La organización de las elecciones por parte del gobierno estabilizó el sistema de partido hegemónico, debido a que estableció candados electorales para que dicho sistema se moviera en torno al partido en el gobierno. Es decir, el gobierno federal fijó requisitos electorales difíciles de cumplir por la oposición por lo que ésta quedó harta reducida³⁰. La oposición ocupó un papel secundario o marginal dentro de la estructura numérica de la institución legislativa porque el PRI ocupó un lugar privilegiado en la arena política al no tener competencia electoral. Lo anterior se logró ya que al ser el PRI el partido del gobierno gozaba de amplios recursos haciendo posible que monopolizará la representatividad, debido a que el régimen electoral se encontraba manipulado por el gobierno ocasionando que el sistema de partidos fuera no competitivo. De esta forma, el PRI en la Cámara de Diputados se consolida como partido omnipotente porque pudo concentrar y unificar el poder para lograr mayorías aplastantes en la aprobación de las leyes sin el consentimiento de las demás fuerzas de oposición. En pocas palabras, la Cámara de Diputados enmarcada dentro de un autoritarismo y en un sistema de partidos no competitivo determinó tajantemente la imposibilidad de realizar procesos de negociación multipartidistas.

El desenlace de la institucionalización y control de los procesos electorales fue la concentración de los grandes poderes públicos en la promoción política del partido en el gobierno. Formalmente, ese poder también se otorgaba a los demás partidos de oposición siempre y cuando estos no atentaran contra su hegemonía, lo que los reducía a simples institutos políticos sin la mayor fuerza política para legislar de forma autónoma y sin la posibilidad de balancear al presidente de la República en sus facultades legislativas.

Mediante la perversión de los procesos electorales se pudo controlar la función representativa de la Cámara de Diputados y, por consiguiente, se cerró la posibilidad que la institución legislativa se convirtiera en un contrapeso eficaz en la toma de decisiones del Ejecutivo

²⁹ Dentro del proceso electoral se faculta al Ejecutivo en el artículo 27, fracción XVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la Secretaría de Gobernación el derecho de intervenir en funciones electorales de acuerdo las leyes establecidas dentro de la Comisión Federal Electoral. Consúltese Jorge Carpizo, *El presidencialismo...* en *op. cit.*, p. 62.

³⁰ El artículo 82 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal instruye a la Secretaría de Gobernación a resolver e otorgamiento o pérdida de registro de los partidos políticos. Véase Jorge Carpizo, *El presidencialismo...* en *op. cit.*, p. 62.

dentro de la estructura constitucional de la división de poderes, porque no hubo fuerzas que se opusieran e incorporaran límites a las decisiones del presidente. Hay que señalar que el punto determinante de la inhibición de poderes en la Cámara se debe a la existencia de "gobiernos unificados" y a la contundente disciplina partidaria en apoyo a los proyectos gubernamentales en el orden federal. En esta lógica, la representación política en la Cámara de Diputados adopta una fisonomía donde predomina una mayoría abrumadora y la existencia de partidos políticos minoritarios con poca representatividad legislativa. Esta situación canceló que se pudiera negociar aspectos medulares en la dinámica de aprobación de las leyes.

Sin embargo, a pesar de que la oposición bajo la estructura del sistema de partido hegemónico cumplió un papel marginal en la aprobación de leyes por la estructura mayoritaria, debe quedar claro que su presencia y representación política en la Cámara de Diputados fueron importantes para el proceso legitimador del régimen autoritario. Por un lado, la presencia numérica de la oposición significaba un *quantum* de legitimidad al régimen autoritario al aparentar que la institución se encontraba integrada de forma plural, más no democrática, donde el PRI tenía contrapesos legislativos³¹. Cabe mencionar que las iniciativas de ley propuestas por el Ejecutivo dejaban abierta cierta parte del campo legislativo para su modificación, siempre y cuando estas no se consideraran fundamentales para el ejercicio del poder político y no atentaran contra la autoridad suprema del presidente en su calidad de "primor legislador nacional". Para Javier Santiago la representación de la política de la oposición "... reforzaba la función legitimadora en la actividad legislativa que el Ejecutivo desempeñaba... en cierta medida desempeñaba el papel de instancia técnica que podía hacerle ver al presidente las deficiencias que sus proyectos legislativos tenían"³². En ese sentido, la oposición servía para rectificar y para mejorar la técnica jurídica de las leyes en la forma, sin que este elemento significara cambios en el fondo de las mismas y afectaran los aspectos medulares propuestos por el Ejecutivo.

³¹ Para el efecto legitimador del régimen autoritario se llevaban a cabo elecciones periódicas y puntuales. Sin embargo, el elemento básico que hay que resaltar es la reforma de 1963 que inaugura la figura de 'diputados de partido', el cual inicia una nueva configuración estructural de la Cámara de diputados al representar a los partidos de oposición de manera considerable. El partido que obtuviese más del 2.5 de la votación nacional tenía el derecho a 5 diputados más 1 por cada 5 por ciento que obtuviera hasta llegar a 20 diputados. Así también con las reformas electorales de 1977 y 1986 se incorpora el sistema mixto de representación proporcional, primero a 100 y después a 200, que originaba que los partidos estuvieran parcialmente representados según su votación nacional. Ver Susana Thalla de la Llave: "Una Valorización de la Cámara de Diputados. Organización interna, funcionamiento y principales funciones, en Germán del Castillo y Antonia Ramírez... en *op. cit.*, p. 18.

³² Javier Santiago: "El poder legislativo. De la hegemonía al pluralismo"... en *op. cit.*, p. 57.

El espacio natural donde la oposición podía hacer algunas modificaciones a las leyes se encuentra en las comisiones legislativas. Para Benito Nacif "... las comisiones proporcionan un ambiente menos partidista para que la oposición presentara sus observaciones y tratara de movilizar el consenso entre los legisladores del PRI y los funcionarios del Ejecutivo. Cuando la iniciativa llega a comisiones, se abre una oportunidad para que, dentro de ciertos límites, la oposición se involucre en la legislación iniciada por el Ejecutivo"³³. Sin embargo, en estos espacios las intervenciones y las modificaciones para realizar cambios complementarios a las iniciativas del Ejecutivo por parte de la oposición encontraban poca respuesta para que se incorporaran en la "agenda legislativa", por lo que estos partidos buscaban, la mayoría de las veces, espacios extralegislativos para que sus demandas fueran escuchadas. Ante estas circunstancias la oposición utilizaba los debates no para tratar de realizar cambios, sino para que sus propuestas tomaran fuerza fuera del recinto. Es decir, buscaban efectos propagandísticos que tuvieran impactos dentro de la opinión pública para que los distintos sectores sociales se identificaran con sus principios partidistas y así ganar adeptos. Bajo el anterior argumento los partidos de oposición bajo la lógica del régimen autoritario siempre estuvieron reducidos a una actuación donde contaba más su voz que su voto, y donde predominaba más el debate publicitario que el intercambio político programático y doctrinario³⁴.

En síntesis. El control del gobierno sobre los procesos electorales y sobre el sistema de partidos en México evidenció la debilidad de la Cámara de Diputados, debido a que inhabilitó la posibilidad de que fuerzas opositoras impusieran límites constitucionales a las propuestas de ley del Ejecutivo. Con lo que se eliminó la posibilidad de crear controles políticos y un trabajo próspero de cooperación institucional dentro la estructuración de la división de poderes, debido a que no existía negociación por el poco peso numérico de la oposición. Esto produjo una competencia rígida derivada del control mayoritario por parte del Revolucionario Institucional y de la actuación marginal de partidos políticos de oposición, la gran mayoría satélites, con mínima participación o nula incidencia en la toma de decisiones. Así el sistema de partidos mexicano se presenta como una construcción pluripartidista limitada autoritariamente por el Estado, donde no se prohíbe la posibilidad de existencia de otros partidos, pero a cambio anulan la posibilidad de competencia

³³ Benito Nacif Hernández: "El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados", en Germán del Castillo y Antonia Ramírez... en *op. cit.*, p. 51.

³⁴ María del Carmen Polina Nava, Jeffrey A. Weldon y Jorge Yañez López: "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de diputados", en Germán del Castillo y Antonia Ramírez... en *op. cit.*, p. 85.

porque uno de los partidos ocupa una posición de privilegio. Así el carácter no competitivo del sistema de partidos en el campo electoral se hizo extensivo a su actuación a la arena legislativa, en la cual los partidos de oposición al no competir en igualdad de condiciones carecían de capacidad para su proyección política; la falta de diputados ocasionaba que no participaran abiertamente en las negociaciones de las iniciativas de ley propuestas por el Ejecutivo³⁵. Por lo tanto, el carácter no competitivo de las elecciones, producto del control directo del gobierno, explica la debilidad de la Cámara de Diputados, debido a que el acceso y distribución a los cargos en la institución legislativa se encuentra manipulado por la mecánica institucional del régimen autoritario. Con ello se hizo imposible que cualquier fuerza política contraria al PRI efectuara controles políticos hacia la toma de decisiones del Ejecutivo, que como consecuencia trae la inhibición de la división de poderes en México.

1.4. EL PAPEL POLÍTICO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DENTRO DEL RÉGIMEN AUTORITARIO. LAS APORTACIONES AL MANTENIMIENTO DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA.

La Cámara de Diputados aporta una serie de elementos que permiten la permanencia y reproducción del régimen autoritario y del sistema presidencialista mexicano, el cual adquiere altos índices de eficacia política porque tiene amplios márgenes para lograr la gobernabilidad. Lo anterior se logra a partir que sus decisiones no son limitadas y contrabalanceadas por el Poder Legislativo en su mandato constitucional. Esto es posible por los arreglos institucionales que estableció el presidente de la República con los miembros del órgano representativo pertenecientes al PRI, que aparecen como formas de cooperación institucional para lograr la consolidación del Estado mexicano. Las aportaciones políticas que brinda la institución legislativa para el mantenimiento del régimen autoritario se refieren tres aspectos básicos de análisis:

1. El quantum de gobernabilidad-legitimidad dentro del partido mayoritario para concretar los proyectos nacionales más urgentes del país a propuesta del Ejecutivo.
2. Contribuciones a la estabilidad-legalidad entre poderes para el respeto, de jure, de atribuciones constitucionales dentro la estructura de la división de poderes.

³⁵ Para ampliar la discusión sobre este tema ver Luisa Vejar Algazi: "EL papel de la legislatura en el sistema político mexicano", en *Estudios Políticos*, No. 6 enero-marzo, Nueva Época, México 1995, pp. 201-204.

3. La Cámara de Diputados como espacio político donde los sectores del PRI entablan algunas negociaciones legislativas para la aprobación de las leyes, lo que desemboca en la aplicabilidad de ciertos controles políticos hacia el Ejecutivo en sus políticas gubernamentales y en su actuar legislativo.

Los elementos antes señalados permiten que el Ejecutivo, por medio de decisiones políticas, administrativas y jurídicas, se desenvuelva con amplios márgenes de consenso y autoridad dentro del sistema político mexicano, pues las decisiones que tomó fueron respaldadas y legitimadas por la institución legislativa; lo que le permitió aumentar su poder político en el Estado. En ese sentido, aceptar que la Cámara de Diputados cumplió sin importancia política dentro del régimen autoritario, sería rechazar todos aquellos procesos políticos que dieron sustancia y estabilidad al sistema político y al sistema presidencial.

En primer lugar, para entender la importancia política de la Cámara de Diputados dentro de la estructuración y ordenamiento autoritario se hace necesario comprender que el órgano representativo da cuerpo funcional a la toma de decisiones del Ejecutivo. Esta característica fue la condicionante primordial que dio coherencia y sentido para que se desvirtuara la función presidencial, debido a que la institución legislativa aprobaba las leyes sin crear contrapesos o mermar las decisiones del presidente, en la gran mayoría de los casos, a pesar de sus facultades constitucionales. Este elemento hace del presidente de la República una institución política omnipotente porque goza del respaldo, legalidad y legitimidad para el desempeño de sus tareas gubernamentales.

Por un lado, en cuanto a la gobernabilidad podemos afirmar que la Cámara de Diputados fungió como ente protector de las decisiones del Ejecutivo, convirtiéndose en promotor y defensor a ultranza de las decisiones que tomaba el gobierno central. El órgano representativo contribuye a la gobernabilidad a partir de que no se vuelve una institución que obstruye o inhibe las propuestas de ley del Ejecutivo, con lo que sus decisiones se vuelven efectivas para el desarrollo nacional porque las principales directrices de las normas jurídicas que propone son aprobadas sin ningún contratiempo. Esto indica que el presidente de la República cuenta con un aliado político que fija una posición estratégica en la aprobación de las políticas gubernamentales, posibilitando que el ejercicio del poder político sea llevado con eficacia porque la institución legislativa no impide o limita su desarrollo. En esta dirección, cumple un papel determinante para la consolidación del Estado.

mexicano, debido a que las decisiones centrales que el Poder Ejecutivo necesitó para desarrollar al país fueron promovidas, respaldadas y ratificadas por los legisladores del partido en el gobierno. Con ello las decisiones adquieren un carácter gobernable porque no existe ningún impedimento para aplicarlas. Para Rafael Loyola y Antonia Ramírez los diputados del partido en el gobierno "... han ocupado una posición secundaria y subordinada en la articulación de las decisiones que, normativamente, debían ser tomadas en el Legislativo. Su papel, por tanto, no había trascendido de ser una mera correa de transmisión de lo propuesto desde el Ejecutivo".³⁶

En efecto, a pesar de que fue una "correa de transmisión" de las iniciativas de ley propuestas por el presidente no contrabalanceando su autoridad, más que en casos específicos cuando afectaba los intereses de los sectores del PRI, no por ello debe entenderse que sus funciones no tienen importancia política. En este sentido, hay que entender todo lo contrario, el que el órgano representativo abdicara sus facultades constitucionales contribuye a mantener las atribuciones del sistema presidencialista y la estabilidad del país. Debido a que se legitiman las decisiones del Ejecutivo lo hace posible que el gobierno federal adquiriera cierta capacidad decisoria al momento de definir las directrices más importantes del desarrollo nacional. Luis F. Aguilar nos aclara que "... esta circunstancia política es la que ha hecho posible un gobierno con un modelo de hechura de las políticas cohesionado, activo y reformador para realizar acciones de órgano gestor para dar forma y unidad a la identidad política estatal, porque logra incorporar con éxito las demandas más urgentes de la sociedad...", de la clase política y de los grupos económicos sin que el Poder Legislativo retrase las medidas o inhibe su aplicabilidad³⁷.

Esta vertiente da a la Cámara de Diputados una importancia política vital para el mantenimiento del régimen autoritario y del sistema presidencialista que consiste, simplemente, en legitimar y aprobar las decisiones del Ejecutivo que dan como resultado altos índices de gobernabilidad-estabilidad porque no existen impedimentos para el progreso de las leyes.

Por otro lado, la Cámara de Diputados contribuyó a mantener la legitimidad del régimen autoritario y del sistema presidencial de corte autoritario, debido a que el órgano legislativo al estar representado por distintos sectores de la sociedad, principalmente por las clases obreras, campesinas y populares adscritas al PRI, servía como filtro político para dar solución y respuesta a

³⁶ Rafael Loyola y Antonia Ramírez: "Diputados, grupos y trabajo parlamentario en la Cámara de Diputados", en Germán del Castillo y Antonia Ramírez (comp.) *La Cámara de Diputados...* en *op. cit.*, p. 64.

³⁷ Luis F. Aguilar: "El presidencialismo y el sistema político mexicano", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político...* en *op. cit.*, p. 46.

las demandas sociales más visibles. En ese sentido, mantenía la estabilidad política y social porque se conservaba equilibrado el sistema de distribución y acceso a la justicia social, ya que los grandes sectores sociales encontraban una satisfactoria respuesta y sensibilidad de los legisladores a los problemas nacionales. Con ello el órgano representativo adquiere legitimidad porque cumple un papel de receptor y solucionador de las demandas sociales más importantes, cuyo mecanismo articulador es el partido oficial en su calidad de transmisor de las demandas de los sectores que oficialmente organiza³⁸. Para Arnaldo Córdova esta función es primordial si entendemos que "... el Estado mexicano se constituyó sobre la base de la integración social dirigida políticamente, llegando a abarcar la mayor parte de los sectores organizados de la población y adoptando intereses de estos sectores como programa de gobierno, modificable según las circunstancias y según la correlación de fuerzas existentes, y con motivo inmediato de su acción"³⁹. Es decir, la solución de las demandas sociales servía como filtro para asegurar la legitimidad y la lealtad de los diferentes sectores de la sociedad, con lo que se sostiene la forma del régimen autoritario porque le permite desarrollarse y reproducirse al identificarse la sociedad con esta ideología y con las políticas gubernamentales las cuales son aprobadas en la institución legislativa.

Asimismo, uno de los elementos más importantes del órgano representativo para el mantenimiento del régimen autoritario se evidencia a partir de que funciona como filtro institucional para medir los índices de descontento público con respecto a las políticas gubernamentales. Al ser la institución obligada de recibir las demandas de los más diferenciados sectores sociales. Este filtro contribuye a sensibilizar a las instituciones políticas de lo que se requiere para gobernar, porque hace patente los índices de aceptabilidad de los programas gubernamentales, con lo que se puede incorporar dentro de la "agenda legislativa" las principales peticiones nacionales para legitimar al régimen autoritario. Podemos afirmar que la Cámara de Diputados asume un carácter político al brindar gobernabilidad a las decisiones del Ejecutivo y al dar legitimidad al régimen autoritario porque sirve de filtro para que las demandas sociales sean solucionadas de manera satisfactoria.

En segundo lugar, la Cámara de Diputados contribuye también al respeto de las formas institucionales marcadas en la Constitución conforme a la estructura de la división de poderes. A este respecto el órgano representativo favorece a reivindicar el orden legal porque a pesar de que estuvo fundado y subordinado a través de una estructura política que giró alrededor del Ejecutivo. Esto no significó que ésta fuera totalmente ignorada o que fuera inútil para el desarrollo político

³⁸ Alicia Hernández Chávez: "La parábola del presidencialismo mexicano"... en *op. cit.*, p. 25.

³⁹ Arnaldo Córdova, *La formación del poder político...* en *op. cit.*, p. 45.

nacional, pues el presidente de la República siempre necesitó de la institución legislativa para aprobar y legitimar las propuestas de ley que consideró convenientes para gobernar. Lo anterior nos indica que las atribuciones constitucionales y la capacidad de legislar de la Cámara Baja jamás fueron limitadas, al menos no jurídicamente, lo que facilitó que dicha institución fuera el pilar fundamental para que el Ejecutivo no se convirtiera en un poder omnipotente porque siempre se le obligó a ser respetuoso del carácter legislador de esta institución básica del Estado mexicano. Es decir, la alianza de cooperación institucional que establece el Legislativo para subordinarse y abdicar sus funciones legales a favor del Ejecutivo, permitió que el presidente no violara jamás la Constitución y la estructura republicana, debido que para aprobar sus proyectos nacionales nunca tuvo que disolver al Congreso ni mucho menos tuvo que pasar por encima de sus facultades constitucionales.

De esta forma, el órgano representativo en su carácter político de subordinación cumplió un papel determinante dentro de la construcción y consolidación organizacional del Estado mexicano, a partir de que contribuyó a mantener la estabilidad-legalidad entre poderes para el respeto, de jure, de atribuciones constitucionales dentro la estructura de la división de poderes. Esto originó que jamás se atentara contra las instituciones básicas del Estado mexicano, a pesar de la existencia de un régimen autoritario, lo que contribuyó a que se mantuvieran durante décadas intactas la estructura republicana con sus propósitos institucionales, para el caso específico de la Cámara de Diputados: legislar. Para Alicia Hernández Chávez la expansión del poder de la presidencia nos remite al problema del por qué el presidencialismo mexicano no logró adquirir una verdadera configuración autoritaria, sino que conservó y consolidó su dimensión institucional e impersonal. Lo anterior se explica si se toma en cuenta que el PRI tenía el control de la estructura numérica y del comportamiento de los legisladores en la Cámara de Diputados, lo que imposibilitaba que la toma de decisiones del Ejecutivo adquiriera una connotación totalitaria, porque el presidente siempre contó el apoyo incondicional de los legisladores para la aprobación de sus proyectos⁴⁰.

Por lo tanto, el que la institución legislativa fuera una simple "correa de transmisión" del Ejecutivo significó, en el corto y largo plazo, que se respetara y se mantuviera intacto el orden institucional que se consolidó dentro de la Constitución Política de México. De allí que se afirme que la Cámara de Diputados cumple un papel político primordial para dar permanencia y legitimidad a las relaciones políticas autoritarias que garantizaron la estabilidad y legalidad del ejercicio del poder

⁴⁰ Para abarcar más sobre este tema ver Alicia Hernández Chávez: "La parábola del presidencialismo mexicano"... en *op. cit.*, pp. 32-34.

político conferido a la institución presidencial para lograr la gobernabilidad, sin que éste haya roto con los estándares estructurales de la división de poderes erigida en la Constitución.

En tercer lugar, otra de las funciones políticas que cumplía la Cámara de Diputados que es parte intrínseca del bastión del régimen autoritario y del sistema presidencialista se refiere a que el órgano representativo se convirtió en la instancia política que permitió una comunicación permanente entre los sectores del PRI con el Ejecutivo para solucionar sus demandas políticas. Ello, como es de suponer, facilitaba mantener los consensos y los equilibrios entre los distintos grupos de poder adscritos al PRI, evitando con ello posibles crisis entre poderes. Por un lado, el órgano representativo era el espacio político donde los diferentes grupos hacían valer sus demandas y sus inconformidades al presidente de la República y, por el otro, la institución legislativa fungía como arena privilegiada donde se realizaban las principales negociaciones entre los legisladores representantes de los sectores con el Ejecutivo federal, para realizar modificaciones a las leyes cuando éstas perjudicaban la importancia política de los sectores⁴¹.

La dinámica de legitimar y solucionar continuamente las demandas de los representantes legislativos hizo posible que surgiera negociaciones internas que condujeron a la creación de ciertos controles políticos hacia el Ejecutivo en su actuar legislativo. Para ser más precisos, la Cámara de Diputados dentro de esta lógica permite ser un espacio privilegiado donde los sectores del PRI, principalmente el obrero y el campesino, negocian las piezas claves de las reformas legislativas que proponía el Ejecutivo cuando éstas eran lesivas a sus intereses o cuando podían disminuir su representatividad política dentro de las instituciones públicas en las que forman parte. Así los sectores sociales representados en la institución legislativa creaban contrapesos y límites a la institución presidencial para que su actuar político y la toma de decisiones no fueran, en el mayor de los casos, realizados de manera vertical y completamente autoritaria. A este respecto Luis F. Aguilar nos habla de la institución presidencial recreada por contrapesos impuestos desde la misma clase política en el poder:

El ejercicio presidencial siempre ha enfrentado obviamente límites ideológicos, políticos y doctrinarios. La presidencia omnimoda es una fantasía, si se atiende a los condicionamientos estructurales de la política nacional. Sin embargo, su capacidad de

⁴¹ Para analizar más exhaustivamente el tema de la circulación de elites dentro de la Cámara de Diputados ver el ensayo de Javier Santiago: "El Poder Legislativo. De la Hegemonía al pluralismo", en *Diálogo y Debate...* *op. cit.* Pp. 51-53. asimismo consúltense el artículo de Yolanda Meyemberg Leycegui: "La Cámara de Diputados y la oposición en México", en Germán del Castillo y Antonia Ramírez (comp.)... *op. cit.*, pp. 131-132.

satisfacer las demandas provenientes de diversos grupos y, sobre todo, la de los organizados corporativamente ha sido uno de los instrumentos para obtener el consenso político. La política de masas... durante las décadas de desarrollo ha sido el criterio fundamental de legitimidad⁴².

En consecuencia, los presidentes en turno siempre debían establecer acuerdos con la clase política, específicamente con las corporaciones, representada en la Cámara de Diputados con el fin de asegurarse el consenso de los diferentes grupos sociales nacionales albergados en el PRI. La necesidad de la presidencia de establecer acuerdos y compromisos es visible también en las relaciones que establece con las clases obrera y campesina, las cuales no pueden ser consideradas como simples prolongaciones del gobierno en cuanto a sus cuotas de representación política en la Cámara de Diputados⁴³. Debido a que éstas influyen determinantemente en las decisiones que adopta el Poder Ejecutivo, siempre y cuando consideren que ciertas leyes cercenan sus intereses dentro del sistema político. Lo anterior se convierte en una constante determinante de las funciones políticas del órgano representativo, dentro del régimen autoritario y del presidencialismo, porque su misma conformación e integración obliga al Ejecutivo a establecer negociaciones internas con los mismos grupos del PRI. Ello facilitó la creación de algunos controles y límites políticos a la dinámica gubernamental cuando ésta representó un atentado contra su influencia política, económica, social y pública. Para Alonso Lujambio estas relaciones de límites y controles legislativos hicieron que "... el presidente de la República nunca fuera un 'monarca sexenal absoluto', sino el eje de una coalición política. Pero el presidente es el eje en tanto que la coalición es ganadora"⁴⁴. Es decir, es el articulador de todos los intereses del partido y, por lo tanto, debe de recrearse con base en las diferentes posturas negociando e incorporando a la "agenda nacional" las distintas demandas de los integrantes de la institución legislativa.

⁴² Luis F. Aguilar Villanueva: "El presidencialismo y el sistema político mexicano", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político... en op. cit.*, p. 58.

⁴³ Tal parece ser que la apreciación tiende a privilegiar el análisis de que el presidente de la República era el que designaba a todos los diputados que integraban al Legislativo, con base en su conveniencia. Sin embargo, hay que entender que los sectores del PRI, básicamente el obrero y el campesino, eran los que internamente decidían quienes iban a ser sus representantes y no únicamente el presidente de manera automática. Lo que hay que consentir únicamente es que si existía una subordinación política a la institución presidencial, pero no solamente por los procesos de designación de los candidatos sino por los intereses intrínsecos relacionados: es decir, las cuotas de poder que intercambiaban el Legislativo con el Ejecutivo para la estabilidad nacional. Para estos argumentos puede verse Alicia Hernández Chávez: "La parábola del presidencialismo mexicano" y Luis F. Aguilar: "El presidencialismo y sistema político mexicano"... en *op. cit.*, pp. 36-37 y 57-59.

⁴⁴ Alonso Lujambio, *Gobiernos divididos en la federación mexicana... op. cit.*, p. 168.

Bajo esta lógica, los legisladores del Revolucionario Institucional podían incorporar ciertos límites a la institución presidencial dentro del régimen autoritario, porque en algunos casos los diputados obreros y campesinos se las arreglaban para cambiar sustancialmente las leyes propuestas por el Ejecutivo. Estos parámetros de análisis son lo que permiten afirmar que la Cámara de Diputados estructurada bajo el presidencialismo y el régimen autoritario cumplía una misión política de crear límites, con lo cual se evidencia que el órgano legislativo se encontró enmarcado dentro de un "contrato político" y, por ende, se puede afirmar que no existía una completa subordinación, sino todo lo contrario, un trabajo de cooperación institucional a favor de crear las condiciones de estabilidad política, económica y social en el país.

Los cambios sustanciales a las leyes siempre fueron realizados dentro de las comisiones porque aquí los legisladores priistas al no dar a conocer las reuniones públicamente, no se enfrentaron directamente con el Ejecutivo para no lesionar la esfera de autoridad del presidente, con lo que podían hacer revisiones y modificaciones cuando se producía alguna controversia en torno a las mismas. Para Javier Moreno diputado del PRI en la década de 1970 "... las comisiones permiten una participación política más espontánea. Las actividades de las comisiones constituyen el trabajo básico de la Cámara de Diputados. Como no hay votación, todo se permite, con la única condición de que en la plenaria el interés del partido prevalezca"⁴⁵. Los cambios en comisiones a las leyes del Ejecutivo se realizaban cuando éstas perjudicaban a algún grupo del PRI, específicamente cuando trastocaban los intereses de la clase obrera y campesina. En este sentido, para Pablo González Casanova la función de los sectores del PRI dentro de la Cámara de Diputados como factores reales de poder funcionaban como los verdaderos contrapesos a la figura presidencial, porque eran los que influían directamente en la toma de decisiones⁴⁶.

La Cámara de Diputados cumplía un papel político de vital importancia dentro del desarrollo y consolidación del sistema presidencialista y del régimen autoritario que la colocaban en un lugar privilegiado en el sistema político mexicano. En ese sentido, hay que entender que la actividad legislativa del órgano representativo era parte de un proceso político para crear las condiciones suficientes para mantenimiento de la estabilidad nacional. Evitando con ello la ruptura de los estándares institucionales procurando así una dinámica apegada a los ordenamientos jurídicos y,

⁴⁵ Entrevista realizada a Javier Moreno ex diputado del PRI. Citado en Benito Nacif Hernández: "El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados", en Germán del Castillo y Antonia Ramírez (comp.), *La Cámara de Diputados en México... op., cit.*, p. 48.

⁴⁶ Consúltese Pablo González Casanova, *El Estado y los partidos políticos en México... op., cit.*, pp. 187 y 188.

sobre todo, asumiendo un papel político de ciertos contrapesos y límites al Ejecutivo. Con lo que se evadió que la institución presidencial se convirtiera en un poder totalitario. Estas son las grandes aportaciones que brinda la Cámara de Diputados para el sano desarrollo y desenvolvimiento de las relaciones de poder de forma legítima, por un lado, y para el mantenimiento de la estabilidad y de la legalidad de las instituciones políticas básicas del Estado mexicano, por el otro.

1.5. LA CÁMARA DE DIPUTADOS SIN NEGOCIACIÓN LEGISLATIVA MULTIPARTIDISTA. UN ANÁLISIS CONCLUSIVO.

Como se ha anunciado con anterioridad el proceso político de concentración del poder en el titular del Ejecutivo, la consolidación de un sistema de partido hegemónico y la manipulación de los procesos electorales facilitaron la penetración casi "absoluta" del PRI en la estructura numérica de la Cámara de Diputados. Estos elementos situaron al partido en el gobierno en un lugar privilegiado dentro del sistema político mexicano al gozar de amplios recursos públicos provenientes desde la presidencia. Al no tener competencia electoral y, sobre todo, al no tener que negociar con la oposición los puntos medulares de las iniciativas formuladas. Estas condicionantes políticas aseguraron la permanencia de los "gobiernos unificados" priístas con mayorías abrumadoras para aprobar y concretar las leyes a propuesta del Ejecutivo para su ejercicio de gobierno, sin que éstas tuvieran que pasar por exhaustivos debates y difíciles procedimientos legales dentro de la institución legislativa. Las circunstancias antes señaladas hicieron del órgano representativo una institución política débil, sin dinámicas propias en la creación de normas jurídicas y en la conducción de los problemas nacionales. Esto fue posible, en tanto que existía una clara lealtad de los legisladores del partido oficial al presidente de la República para apoyar sus políticas gubernamentales en la mayoría de los casos. Sin embargo, cabe señalar que siempre existieron espacios donde los diputados de los distintos sectores negociaban con el Ejecutivo los puntos medulares de las leyes cuando atentaban contra su influencia política, lo que permitía incorporar algunos límites a las decisiones gubernamentales.

El que el PRI gozara del apoyo político del presidente de la República y que adquiriera amplios recursos provenientes del gobierno federal facilitaron la consolidación de su hegemonía. Asimismo, el hecho de que el poder político no estuviera en disputa durante los procesos electorales originó que el sistema de partidos en México no hubiera sido competitivo porque se inhibió, de facto, la posibilidad de proyección política de los partidos de oposición en las esferas política y pública. Lo

que se explica la debilidad del Poder Legislativo en su capacidad de crear contrapesos y límites bajo la estructuración de la división de poderes. Al estar desprovisto el órgano legislativo de una estructura pluralista con partidos políticos de oposición con verdadero peso numérico se anularon las posibilidades de recrear las condiciones multipartidistas en los procesos de negociación e intercambio político con el Poder Ejecutivo, pues las leyes que proponía no eran analizadas ni discutidas desde diferentes ópticas políticas.

Estos elementos políticos hicieron que en la Cámara de Diputados no existiera negociación legislativa, debido a que no podía existir una participación abierta de los partidos de oposición para enriquecimiento continuo de las iniciativas de ley, lo que impide que el presidente de la República tenga contrapesos y límites de la institución legislativa. En este caso, la Cámara de Diputados, por carecer de fuerzas opositoras para negociar las leyes, se encontró limitada en su capacidad para influir en los diseños institucionales que configuran el sistema político. Especialmente en los referentes a las políticas gubernamentales, porque el presidente de la República cuenta con el apoyo incondicional de su partido que posee con mayorías absolutas y calificadas, por lo que no se requiere de realizar acuerdos y alianzas con la oposición para aprobar los proyectos gubernamentales en la institución legislativa.

Lo anterior nos muestra que el órgano representativo al no tener fuerzas opositoras disminuye su capacidad fiscalizadora ante el Ejecutivo, porque los grupos legislativos contrarios al PRI no cuentan con los elementos indispensables para contrarrestar la toma de decisiones en la institución legislativa. Es decir, no cuentan con diputados suficientes y necesarios para crear presión institucional para modificar las leyes e imponer límites constitucionales.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión representa un cuerpo devaluado porque las leyes siguen una misma dirección política marcada por la lealtad colectiva impuesta desde el partido en el gobierno y por el presidente de la República en su carácter de líder indiscutible del PRI. Esta valoración de la institución legislativa cobijada bajo una dinámica aprobatoria autoritaria por las mayorías abrumadoras del Revolucionario Institucional evidencia un vacío democrático, debido a que las leyes no son construidas con base en diferentes intereses, doctrinas e ideologías lo que hace posible que la Cámara de Diputados no haya sido un contrapeso eficaz en la lógica estructural de la división de poderes en México. Ante la incapacidad de la institución legislativa de estar representada e integrada por varios partidos políticos con un peso político real, se inhibe que haya la posibilidad de crear procesos de negociación legislativa multipartidista. Lo que permitió que se

gestaran abusos en la aplicabilidad de las facultades legislativas otorgadas al presidente constitucionalmente. Por ejemplo, el presidente abusó de su facultad reglamentaria emitiendo irresponsablemente una multiplicidad de decretos y reglamentos que no eran de su competencia para ampliar sus facultades de gobierno con lo que se exacerbó su poderío político⁴⁷.

En resumen, la Cámara de Diputados no ha sido un contrapeso eficaz del Poder Ejecutivo en la dirección y orientación de los diseños institucionales y en las políticas gubernamentales en el ámbito federal. Esta situación se explica a través de la abdicación de las facultades constitucionales de la institución legislativa en favor del presidente, con lo que se aumentaban sus facultades de gobierno sin tener que violar o pasar por encima de la Constitución. Lo anterior es posible por la lógica de operación del sistema de partido hegemónico con mayorías aplastantes que respondía a los intereses del Poder Ejecutivo. Esas formas de lealtad y de relaciones políticas entre los miembros del partido en el gobierno con el presidente de la República se convirtieron en un aval de la toma de decisiones gubernamentales que consolidaron el Estado en México. Por lo tanto, es factible afirmar que la mayoría legislativa del partido en el gobierno apoyó en bloque al titular del Ejecutivo porque comparte sus programas de gobierno. Pero asimismo puede ocurrir que el apoyo de la misma clase política le sea negado o al menos condicionado particularmente cuando no está de acuerdo con el desarrollo de las políticas gubernamentales.

⁴⁷ Consúltese cita 26.

CAPÍTULO 2.

**LA NUEVA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CÁMARA DE
DIPUTADOS (1988-1997). LA NEGOCIACIÓN LEGISLATIVA EN
EL FENÓMENO DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA.**

2.1. LA DINÁMICA DE LA NEGOCIACIÓN LEGISLATIVA EN EL PERIODO DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA. EL CASO DE LOS PARTIDOS SIN MAYORÍA CALIFICADA.

El periodo de 1988-1997 representó un cambio político importante en de la Cámara de Diputados que abrió paso a una nueva configuración de sus funciones legislativas y de sus facultades de contrapesos dentro de la estructura de la división de poderes. Este hecho es significativo si se anuncia que PRI no obtuvo los diputados necesarios para alcanzar la *mayoría calificada* y así reformar la Constitución⁴⁸. En esta nueva lógica la fracción del partido en el gobierno tuvo una mayoría marginal que no le permitió construir una agenda legislativa y una dinámica de respaldo a las iniciativas propuestas por el Ejecutivo, sin primero negociar los contenidos de las leyes con las distintas fuerzas de oposición para concretar los cambios políticos del país.

Este argumento se justifica si consideramos que ninguna fuerza partidista disfrutó las dos terceras partes del *quórum* legislativo para iniciar o modificar leyes constitucionales. Con ello, se arrebató el monopolio de la representatividad al Revolucionario Institucional, facilitando que la oposición alcanzara un número considerable de diputados para contrarrestar el poder político de aquel y condicionar así su voto para aprobar las reformas⁴⁹. Lo anterior permitió consolidar un nuevo diseño democrático con equilibrios y contrapesos institucionales, adscrito a un multipartidismo, acabando parcialmente con la lógica del *sistema de partido hegemónico* en la institución legislativa.

Esto indicó que los proyectos legislativos propuestos por el Ejecutivo y por la misma fracción del PRI para que fueran aprobados, en el caso de reformas constitucionales, necesitaron de la promoción de una alianza partidista con una fuerza opositora. Así el partido en el gobierno fue obligado a negociar las partes fundamentales de las leyes y a modificar todos aquellos elementos que fueron controversiales para lograr su aprobación. En este caso, la oposición obtuvo un espacio político importante para incorporar sus demandas y para aplicar límites con la finalidad de evitar las arbitrariedades en el uso del poder público. En muchos casos, las fracciones de oposición eliminaron

⁴⁸ Desde la LIV Legislatura que inicia en 1988-1991, hasta la fecha, el PRI no alcanza la mayoría calificada. Con ello el partido en el gobierno no puede realizar reformas constitucionales sin el concurso de otra fuerza política. Es decir, no alcanza las dos terceras partes del quórum legislativo; 350 diputados más uno.

⁴⁹ En cuanto a la oposición, ésta alcanzó un peso numérico importante que le permitió negociar con el Revolucionario Institucional porque obtuvo amplios márgenes de acción. Para la LIV Legislatura el PRI obtuvo 52% de los escaños, el PAN el 20.2%, los partidos albergados en el FDN el 20.8% y el PFCRN el 7.0%; en la LV Legislatura el PRI consiguió 64.2% de los diputados, el PAN el 18%, el PRD 8.0%, el PPS el 2.4%, el PFCRN 4.6% y el PARM 2.8%; y para la LVI Legislatura el PRI llega a 60%, el PAN a 23.8%, el PRD a 14.2% y el PPS a 2.0%. Como se ve la oposición unida alcanza un número considerable de diputados para poner a negociación las reformas constitucionales. Estadísticas extraídas del libro de Alonso Lujambio, *Gobiernos divididos de la federación... en op. cit.*, pp. 115, 145 y 149.

todos aquellos elementos de las iniciativas de ley propuestas por el presidente de la República que contenían componentes que le hubieran permitido aplicar las normas con márgenes de discrecionalidad. Así lo demuestran las modificaciones realizadas en la *Ley Secundaria de Energéticos* (1989), *Reforma Bancaria* (1990), *la Reforma Agraria* (1991), la Ley de Sociedades Extranjeras (1991), la *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público* (1991), *la Ley de Derechos y Cultura Indígena* (1991), las *Reformas Electorales* (1989, 1994, 1996), las *Reformas al Poder Judicial* (1994), etcétera. En ellas se marcaron cambios favoreciendo que los partidos de oposición fueran coproductores de los diseños jurídicos formulados, y que además se pudieran imponer "candados" para establecer responsabilidades políticas, económicas, sociales y culturales sobre las áreas reformadas.

Con la pérdida del PRI de la mayoría calificada se inició un proceso de liberalización política o de instauración de una *poliarquía*⁵⁰, permitiendo con ello que la estructura numérica de la Cámara de Diputados se encontrara configurada de forma democrática. Esta circunstancia facilitó que se crearan las condiciones para concretar distintos arreglos institucionales y varias alianzas partidistas, haciendo posible que las fuerzas de oposición se convirtieran en parte intrínsecas del proceso legislativo. El órgano representativo al encontrarse altamente representado por distintas fracciones contribuyó a que se entablaran múltiples procesos de negociación en la dinámica aprobatoria de las leyes.

Hay que ser completamente claros y entender que el periodo 1988-1997 constituyó un espacio político importante de negociación con base en un multipartidismo a causa de la lógica sin mayoría calificada. A pesar de que los procesos de negociación se concentraron y se desarrollaron mejor dentro de las reformas constitucionales, hay que ser precisos también al afirmar que estos fueron extensivos para las reformas ordinarias, aunque con muchas limitantes porque aún el PRI tenía *mayoría absoluta*⁵¹. Las leyes ordinarias susceptibles de negociación multipartidista fueron en

⁵⁰ La instauración de una *poliarquía* representa para Dahl la *democracia representativa*, donde existe un grado elevado de liberalización política y representación de las instituciones del Estado para que exista una competencia real entre los principales grupos; en este caso, entre los partidos políticos. Esta es la última fase del proceso transicional a la democracia; esto apunta a que no todo cambio de régimen es una transición en sentido estricto, sino sólo aquel que partiendo de una dictadura, dictablanda o cualquier otro régimen que se compare en prácticas tradicionales o autoritarias, se propone instaurar un modelo democrático donde existe equidad e igualdad de condiciones entre todos los partidos políticos en la lucha por el poder político. Este modelo de Dahl es utilizado en la investigación como una pauta para describir la liberalización, la participación y el debate iniciado en la Cámara de Diputados desde la LIV hasta la LVIII Legislatura. Véase Robert Dahl, *La poliarquía. Gobierno y oposición*, Editorial Teinos, Barcelona 1992.

⁵¹ Hasta antes de la LVII legislatura el PRI siempre alcanzó *mayoría absoluta*; significa que obtuvo el 50 por ciento más uno del total de los diputados que componen la estructura numérica de la Cámara de Diputados.

gran medida aspectos secundarios de las *leyes de ingresos* y los *presupuestos de egresos*, además de una amplia gama iniciativas de legislación recurrente como lo fueron las *Reformas al Código Penal del D. F.* (1990), la *Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas* (1995), la *Ley General de Equilibrio Ecológico* (1996), la *Ley de Cámaras de Comercio* (1996), entre otras.

Lo anterior se concretó a partir de dos supuestos políticos esenciales en la dinámica camaral: por un lado, la oposición condicionó su voto en reformas constitucionales a cambio de que el PRI aceptara modificaciones en reformas ordinarias y, por el otro, el mismo PRI adquirió compromisos institucionales para democratizar y legitimar las decisiones legislativas con la finalidad de que el conjunto de las iniciativas formuladas fuera aprobado por consenso. Esta hipótesis se justifica si tomamos en cuenta que el partido en el gobierno pretendió desprenderse de la tutela del Poder Ejecutivo y además luchó por convertirse en un organismo político con espacios y dinámicas autónomas para consolidarse en una verdadera fuerza parlamentaria.

De esta forma, se inició el proceso de *Transición a la Democracia*⁵² en la Cámara de Diputados, a partir de que se fueron construyendo nuevas condiciones y prácticas institucionales que permitieron se tomara en cuenta el poder de influencia y las demandas públicas de las fracciones de oposición en la aprobación de las leyes. Lo que indica esta situación es que la institución legislativa al encontrarse liberalizada con índices elevados de representación partidista, se pudo consolidar prácticas de colaboración para condicionar los procesos aprobatorios a una dinámica plural. Este periodo significó el tránsito hacia la democracia porque garantizó un mínimo de condiciones institucionales para la competencia partidista en igualdad de oportunidades. Al mismo tiempo porque se sustituyeron los viejos mecanismos verticales y autoritarios en la dinámica legislativa por dispositivos democráticos de aprobación de las leyes. Lo anterior facilitó que se crearan nuevas prácticas que desembocaron en controles hacia el Poder Ejecutivo a partir que la oposición

⁵² Es un proceso político que se refiere a cambios sustanciales en la competencia política, es decir, cuando un gobierno de corte autoritario empieza a liberalizar sus formas de representación. La característica principal consta del nacimiento o surgimiento de organizaciones políticas alternativas con opciones reales en la competencia por el poder político dentro de un régimen. En suma, la transición a la democracia se caracteriza por ser un proceso de liberalización de la dinámica política, por una parte, y un proceso de instauración de instituciones democráticas representativas, por la otra. Estos procesos constituyen el punto nodal para el proceso y resolución de los conflictos inter grupales. La transición a la democracia consta de tres procesos inherentes al cambio de régimen: 1) la democracia es una forma de institucionalización de los conflictos permanentes; 2) la interacción de los grupos que participan en la lucha por el poder se da con base al acatamiento a las reglas del juego político acordadas; 3) existe incertidumbre en los resultados en la lucha por la adquisición del poder político, es decir, ningún grupo tiene asegurado el triunfo. Véase Adam Pzeworski: "Algunos problemas en el estudio hacia la transición a la democracia" en *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Tomo III, Paidós, Buenos Aires, 1988. pp. 132-138.

condicionó su voto en las leyes de origen presidencia a cambio que se hicieran modificaciones a propuesta de las distintas fuerzas; hecho que contribuyó para que el órgano representativo se fortaleciera y ganara autonomía en sus facultades constitucionales: legislar y contrapesar al Ejecutivo.

La *transición a la democracia* inició y culminó a partir de que en la Cámara de Diputados existieron las condiciones para un desarrollo democrático apegado a ciertas *reglas legales mínimas* que garantizaron una competencia equitativa⁵³; eliminando con ello las rupturas y las crisis institucionales por los posibles conflictos de interés. Consideramos este periodo como de apertura y culminación de la transición a la democracia, debido a que se encontraron liberalizadas las formas de representación política en su estructura numérica y se integró formalmente de manera plural por partidos alternativos que representaron opciones reales para realizar modificaciones en aprobación de las leyes.

Los procesos de negociación se convirtieron en parte inherente de las funciones y actividades dentro de la Cámara de Diputados, que consolidaron su facultad constitucional de fiscalizar las propuestas de ley del presidente de la República, que a su vez contribuyeron para que el órgano representativo fuera el principal rector de los diseños institucionales que se aprobaron en el desarrollo del país; principalmente en las reformas constitucionales orientadas a la *liberalización o privatización económica* y las orientadas a la *Reforma del Estado mexicano*. Esta condición fue favorable a partir de que el PRI dejó de tener el monopolio de la representatividad y el control absoluto de la toma de decisiones legislativas. En ese sentido, el PRI tuvo que compartir el poder político con los partidos de oposición y sujetarse a una lógica de acuerdos invariablemente plurales.

Bajo los anteriores argumentos el atestiguar que la Cámara de Diputados durante el periodo de *transición a la democracia* ha desarrollado un papel con poca importancia caería en amplios errores analíticos porque se negarían todos aquellos procesos de negociación, hechos por la oposición y por el mismo partido en el gobierno, que cambiaron de fondo la dinámica de contrapesos dentro de las fuerzas partidistas del sistema político mexicano. Entonces, la importancia del órgano

⁵³ Cuando hablamos de ciertas reglas mínimas que garantizan el desarrollo democrático dentro de la Cámara de Diputados, nos referimos a todos aquellos elementos que permiten a los distintos partidos de oposición desenvolverse en los procesos de negociación para lograr modificar las leyes y crear ciertos controles hacia el Ejecutivo. Por ejemplo, los partidos de oposición integraron las comisiones legislativas de acuerdo a su proporcionalidad con lo que pudieron insertar a la agenda legislativa ciertas demandas políticas en el análisis de las propuestas; siempre en las votaciones nominales se le respetó su número de diputados para hacer valer sus posiciones; y, sobre todo, cuando consideraron medidas antidemocráticas tuvieron acceso a manifestarse por medio de los canales institucionales sin ninguna limitante.

representativo con sus respectivos impactos en las formas de negociación para la construcción de los diseños institucionales del país, hay que interpretarlos como un proceso que inauguró y permitió la configuración gradual, pero efectiva, de la democracia en México.

En el periodo de transición política existieron muchas limitantes del trabajo de la oposición para que ésta consiguiera incluir sus demandas en la agenda legislativa; principalmente en las reformas tales como las *leyes de ingresos y presupuestos de egresos*, debido a que el PRI al obtener la mayoría absoluta no ponía a negociación los contenidos más importantes. Ello respondía, al mismo tiempo, a la falta de un proyecto concreto y por la preeminencia de las propuestas provenientes del Ejecutivo. De todos modos la situación no significó que estuviera condicionada a emprender negociaciones sobre los grandes temas políticos, económicos, sociales y culturales de gran relevancia, que posteriormente a corto y largo plazo reafirmaran los procesos institucionales.

Los logros más importantes de la negociación en cuanto a la modificación de leyes, en reformas ordinarias como constitucionales, consistieron en realizar cambios para imponer límites legales y normativos con la finalidad de eliminar la arbitrariedad en la dinámica aprobatoria. Con ello se crearon reglas políticas de cohabitación y transacción entre las fuerzas partidistas con índices elevados de respeto a las posiciones divergentes, y se eliminaron todos aquellos elementos alojados dentro del régimen autoritario que no permitían la transformación democrática; hablamos específicamente de la aprobación de leyes de manera automática y sin la aplicación de límites legales dada la lógica del *sistema de partido hegemónico*.

Estos elementos son los que contribuyeron, de *facto*, a la consolidación de un nuevo esquema institucional, que instituyó los parámetros de comportamiento de las fracciones partidistas para que sólo pudieran operar y desarrollarse con base en negociaciones y acuerdos plurales. Este nuevo modelo organizacional promovió nuevas formas de participación que se enmarcaron dentro de un perfeccionamiento de relaciones de cooperación, independientemente de las posiciones antagónicas y contrapuestas de los partidos políticos ante la imposibilidad de conseguir *mayoría calificada*. Los acuerdos alcanzados a través de los procesos de negociación contribuyeron a dos supuestos básicos de la democracia en México.

En primer lugar, a pesar de que la negociación legislativa encontró en algunos casos encontró obstáculos, permitió imponer "candados y restricciones" a las iniciativas enviadas por el Poder Ejecutivo que hicieron más responsable su actuar gubernamental y eliminaron al mínimo sus atribuciones discrecionales. Por consiguiente, a las leyes fueron incorporados elementos distintos a

los formulados por el Ejecutivo y del PRI a petición de los partidos de oposición; asimismo, el presidente de la República tuvo que intensificar los canales de negociación con las distintas fuerzas. Es decir, por primera vez por medio de negociaciones multipartidistas se crearon límites y contrapesos a las políticas gubernamentales del presidente de la República. La negociación legislativa permitió prohibirle el monopolio de las decisiones al Revolucionario Institucional, porque la aprobación de las leyes se sujetó a acuerdos plurales. Desde entonces, el partido en el gobierno para lograr legitimar y legalizar los proyectos legislativos tuvo que ceder en los puntos medulares a fin de incorporar las demandas de la oposición más visibles para lograr acuerdos duraderos, estables y democráticos.

En segundo lugar, la negociación de corte multipartidista, que gozó del reconocimiento del grupo mayoritario priísta y del propio gobierno federal, originó un modelo de transformación en el gobierno de la Cámara de Diputados. Esta transformación ocasionó un nuevo modelo de cultura política encaminada a la consolidación de un pluralismo, donde todas las fracciones adquirieron el compromiso de legislar, negociar y pactar sobre las grandes directrices nacionales que contribuyeron al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

La nueva lógica de acuerdos y negociaciones multipartidistas que facilitaron a la Cámara de Diputados recuperar su funcionalidad en opinión del priísta Guillermo Jiménez Morales,

constituye un signo de evolución política del país, ya que permite analizar las diferencias políticas que prevalecen en los acuerdos, los mecanismos o las opciones para solución de los grandes problemas nacionales. Está muy claro que para el presidente de la República y para el Revolucionario Institucional la marcha de nuestro país y la solución de los problemas que enfrenta, requieren del esfuerzo y participación de todos los partidos políticos. Puede haber diferencias de caminos, diferentes criterios para alcanzar objetivos, pero estamos obligados a sumar esfuerzos y voluntades a fin de avanzar⁵⁴.

Por lo tanto, con la nueva configuración multipartidista en su estructura numérica, con la recuperación de su facultad constitucional para fiscalizar los proyectos legislativos del Poder Ejecutivo y con la definición política de su autonomía dentro de la lógica estructural de la división de poderes, la Cámara de Diputados se convirtió en la institución del Estado mexicano con mayores niveles de democracia, en tanto existieron procesos de negociación multipartidista que marcaron su desarrollo cotidiano.

⁵⁴ Declaración del coordinador de la bancada priísta en la Cámara de Diputados dentro de la LIV Legislatura (1988-1991). Jiménez Morales acepta la nueva configuración democrática del órgano representativo y la nueva realidad de negociaciones y acuerdos. Consúltase *La Jornada*, 23 de noviembre de 1988, p. 4.

Al encontrarse las condiciones institucionales mínimas para que concurriera intercambio político en torno a la aprobación de las leyes, facilitó la existencia de una competencia real entre las distintas fracciones para tratar de convencer a los posibles detractores de las leyes sobre los mejores proyectos legislativos. Ello contribuyó a que existiera un compromiso colaboracionista partidista, que subyugó las parálisis y crisis institucionales porque se encontró garantizado el ejercicio del poder político de manera democrática y responsable.

Lo anterior provocó que se realizaran alianzas partidistas en la aprobación de las reformas que garantizaron el desarrollo de los proyectos nacionales. Lo que permitió se analizaran propuestas alternativas de cambio y acercaran posiciones antagónicas para la mejor discusión de las leyes. Sin embargo, lo más importante fue que los procesos de intercambio político generaron distintas combinaciones de acuerdos legislativos, los cuales fueron construidos a través de múltiples intereses partidistas que hicieron posible una negociación abierta y transparente. Lo anterior contribuyó a formalizar los procesos democráticos y a consolidar una nueva *institucionalización* de la Cámara de Diputados⁵⁵.

Afirmamos que las distintas fracciones partidistas colaboraron determinantemente en la construcción de la agenda legislativa para cambiar la dinámica de la Cámara de Diputados; que hasta antes de la LIV Legislatura había sido de corte autoritaria. La negociación legislativa y la alianza partidista dentro del periodo de la transición a la democracia (1988-1997) permitieron formular los siguientes modelos de axiomas:

Axioma no. 1. Hay negociación multipartidista porque la mayoría del Revolucionario Institucional adquiere compromisos colaboracionistas de legitimar y liberalizar los acuerdos en las decisiones legislativas para producir las leyes únicamente por consenso. El PRI invita a la oposición a participar en los debates y discusiones de las iniciativas en una posición conciliadora.

Axioma no. 2. Hay negociación legislativa plural cuando el contenido de las leyes formuladas es compatible con los programas e ideologías partidistas facilitando los acuerdos. Asimismo, cuando las

⁵⁵ La *institucionalización* se logra cuando una institución política, en este caso la Cámara de Diputados, alcanza un nivel considerable de estabilidad y eficacia para consolidar reglas claras para el juego político en el proceso de interacción política entre las distintas fuerzas que la componen. Asimismo una condición importante que facilita el proceso de institucionalización se refiere a la aceptabilidad de las reglas de procedimientos que se han establecido para los trabajos de cooperación entre los actores políticos. Por lo tanto, la institucionalización se refiere a la capacidad de una institución para producir, con base en el apego a una normatividad, resultados políticos satisfactorios para todos aquellos actores que intervienen en las actividades de dichas instituciones. Véase Josep M. Colomer, *Instituciones Políticas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona 2001, pp. 16-25.

fracciones adquieren posiciones políticas sistémicas colaboracionistas para aprobar las leyes conjuntamente.

Axioma no. 3. Hay negociación legislativa multipartidista cuando los partidos de oposición logran coaligarse en un frente común para contrarrestar el poder numérico de la mayoría priísta y obligarlo a pactar los puntos básicos de las iniciativas formuladas.

Axioma no. 4. Hay negociación legislativa multipartidista con acuerdos unánimes cuando las iniciativas formuladas están dirigidas a democratizar las funciones de las instituciones públicas en la defensa del sistema de partidos, de los derechos políticos y el estado de derecho.

Axioma no. 5. Hay negociación legislativa democrática cuando en el grupo mayoritario del PRI existen disensos, principalmente entre los diputados de sector obrero, sobre ciertos cambios particulares de las leyes a los cuales son sensibles. Aquí las fracciones de oposición retoman las propuestas de los grupos inconformes para impulsarlas en la modificación de leyes.

Axioma no. 6. No hay negociación legislativa cuando la fracción mayoritaria del PRI controla exclusivamente los procesos de negociación y no teme asumir los costos políticos de las reformas a las leyes.

Lo anterior nos lleva a afirmar que la Cámara de Diputados con negociación multipartidista es la que ha originado un nuevo modelo de organización en la toma de decisiones legislativas, el cual está orientado a la conformación de un pluralismo ante las exigencias de la dinámica democrática del país. Dicho pluralismo se alcanzó a partir de que el órgano representativo fundó controles, porque constituyó con éxito reglas para el juego institucional, garantizando un mínimo de condiciones para la competencia equitativa en la aprobación de leyes bajo procedimientos consensados. Se parte de la tesis que en este periodo se crea la infraestructura democrática necesaria para que los procesos legislativos fueran realizados conforme a una pluralidad de ideologías e intereses partidistas.

El elemento de fuerza más rescatable consistió que en la Cámara de Diputados se produjeron alianzas y acuerdos positivos entre las principales fracciones para la solución de los problemas políticos, económicos y sociales que enfrentó el país. Estos acuerdos son los que originaron estabilidad y aceptación en la mayoría de los implicados, con lo cual las decisiones adquirieron un carácter institucional y, por ende, gobernable porque estuvo asegurado el ejercicio del poder político de manera compartida. Con ello, se redujo al mínimo el conflicto entre posiciones

divergentes y las posibles crisis institucionales, debido a que las decisiones respondieron a múltiples intereses partidistas y a consensos plurales invariablemente.

2.2. EL PAPEL DE LA OPOSICIÓN ANTE DECISIONES CUASI-UNILATERALES. LA NEGOCIACIÓN LEGISLATIVA EN LA APROBACIÓN DE LEYES ORDINARIAS.

Antes de empezar a analizar las generalidades y regularidades de los procesos negociación en la dinámica aprobatoria correspondiente a las leyes ordinarias se hace necesario describir algunas características en los acuerdos partidistas. En primer lugar, hay que entender claramente que los acuerdos para reformas ordinarias dieron como resultado un modelo de negociación legislativa *cuasi-unilateral*³⁶. Esto indica que la dinámica de los consensos partidistas giró alrededor de las posiciones políticas propuestas por el Poder Ejecutivo y del Revolucionario Institucional, con lo cual las iniciativas de ley sufrieron cambios mínimos a propuesta de la oposición. El partido en el gobierno al tener la *mayoría absoluta* conservó el control dominante de las negociaciones, que le facilitó marcar las pautas de comportamiento, los tiempos y las intervenciones de los legisladores de oposición en la dinámica aprobatoria de las leyes. Los anteriores argumentos se justifican si consideramos que el PRI no necesitó ninguna alianza partidista para modificar y aprobar las iniciativas ordinarias. Si el partido en el gobierno permitió e invitó a participar a las fracciones de oposición a debatir y aprobar las iniciativas, resultó de un proceso político legitimador de las decisiones inclinado a crear las condiciones democráticas en los acuerdos legislativos para fortalecer al órgano representativo³⁷.

En segundo lugar, la participación de la oposición dentro de los procesos de negociación legislativa fue limitada y, si se quiere, secundaria porque no tuvo el peso numérico suficiente para llevar a cabo acuerdos sustanciales. Con ello, la solución política a las demandas de la oposición resultó ser mínima y dentro de aspectos que no alteraron las líneas generales de las leyes. Esto es a partir de que existieron controles y condicionamientos del PRI por ser el partido más fuerte numéricamente.

³⁶ Por decisiones *cuasi-unilaterales* queremos indicar que el partido mayoritario posee el control de las negociaciones al tener mayoría absoluta y que, por ende, no pone a discusión los puntos medulares de las directrices generales de las leyes. Para tal caso la oposición sólo puede hacer modificaciones particulares dentro de las reformas. Es decir, los partidos distintos al PRI poseen márgenes políticos mínimos de acción para hacer cambios sustanciales a las leyes.

³⁷ A pesar de que esta condición es el lineamiento general que se mantiene a lo largo de los procesos de negociación para el caso de las reformas ordinarias, no hay que olvidar que en algunas ocasiones los partidos de oposición condicionan su voto en reformas constitucionales a fin de que se incorporen sus demandas dentro de las leyes ordinarias.

Las directrices generales de las leyes no encontraron cambios y modificaciones de fondo a propuesta de la oposición, porque los aspectos fundamentales de las iniciativas no estuvieron puestos a discusión por los diputados de la fracción mayoritaria: por ejemplo, en las *leyes de ingresos y los presupuestos de egresos* de la federación. Los partidos de oposición dentro de las dinámicas aprobatorias sólo encontraron respuesta y llegaron a acuerdos con el PRI en negociaciones sobre temas particulares. Estas negociaciones y los cambios fueron realizados bajo la supervisión y el respaldo de los acuerdos políticos que concedía el partido en el gobierno. En otras palabras, si existió negociación legislativa dentro de las reformas ordinarias fue posible gracias a la posición conciliadora del PRI con las demás fuerzas partidistas para evitar rupturas que dañaran la legitimidad de la Cámara de Diputados.

Los procesos de negociación dentro de las iniciativas de leyes ordinarias representaron un espacio de acuerdos secundarios y particulares que no permitieron distintas combinaciones de alianzas para llegar a consensos sustanciales en las reformas⁵⁸. Esto es a consecuencia que el partido en el gobierno tuvo la *mayoría absoluta* que le entregó el control de los procesos de negociación para dirigir las dinámicas de los acuerdos. Por estas circunstancias, las negociaciones y acuerdos tuvieron muchas limitantes institucionales para la oposición porque el PRI decidía qué se podía modificar y qué no. Es decir, la fracción mayoritaria impuso ciertas restricciones a la oposición disminuyendo su participación en los procesos de negociación. Podemos afirmar que las negociaciones en reformas ordinarias estuvieron dirigidas políticamente por el Revolucionario Institucional a sus intereses partidistas.

A pesar de que existieron muchos límites y obstáculos en la modificación de las leyes, no priva que en este modelo de negociación se dieran muchas modificaciones de gran envergadura en los ámbitos político, económico y social que a largo plazo vinieran a dar cimiento a la democracia en México. Afirmamos que el modelo de negociación *cuasi-unilateral* representó un espacio donde se lograron acordar cuestiones particulares y secundarias con respecto al grueso de las reformas. La importancia que trascendió de ellas fue el tipo de manejo en las negociaciones por parte de los partidos de oposición porque los cambios propuestos, aunque fueron mínimos, siempre tuvieron la tendencia de ir en la dirección de democratizar las decisiones legislativas.

Los procesos de negociación para reformar las leyes ordinarias fueron posibles a través de cinco supuestos básicos en la Cámara de Diputados. A continuación se hacen explícitos los *modelos*

⁵⁸ Dentro de las reformas a leyes ordinarias únicamente se dan los casos donde los partidos de oposición se alían contra el PRI o se aprueban de manera unánime.

de negociación con sus respectivas implicaciones dentro el desarrollo de nuevas prácticas políticas en la dinámica aprobatoria de leyes.

En primer lugar, las condiciones que facilitaron la negociación con acuerdos multipartidistas se lograron porque existió un compromiso colaboracionista entre el PRI y los partidos de oposición para democratizar las funciones de la Cámara de Diputados. Bajo esta circunstancia fueron susceptibles de negociación todos aquellos elementos que contribuyeron al fortalecimiento de prácticas legales y normativas del órgano representativo, y además que servían para supervisar el desempeño del gobierno federal dentro de la lógica de la división de poderes. Las pautas de comportamiento que dirigieron los consensos surgieron de un proceso tendiente a definir su autonomía como actor político determinante en el diseño institucional de los proyectos nacionales. Los factores que fundaron los cambios se establecieron a partir de las relaciones de cooperación entre el PRI y los partidos de oposición, con el fin de concretar los acuerdos que fortalecieran las funciones de regulación del órgano representativo.

Dentro de estos procesos se fueron quitando y reduciendo facultades al presidente de la República para establecer "restricciones y candados" a su actuar gubernamental. En este contexto, podemos mencionar las modificaciones hechas por todos los partidos políticos en la *Ley de Ingresos* de 1988 donde se elimina la facultad discrecional del Ejecutivo en la solicitud de prestamos del exterior, con lo que se inhibió su facultad "no escrita" del *cheque en blanco*; en este caso, el gobierno federal no pudo endeudar al país más allá de los límites expresados por el órgano representativo⁵⁹. También en el *Presupuesto de Egresos* aprobado en mismo año, se sujetó al titular del Ejecutivo a hacer públicas las tareas de desincorporación de las empresas paraestatales a la Cámara de Diputados y la aplicación de los recursos de programas sociales, específicamente los de Pronasol, para que dichos recursos no fueran utilizados con tintes electorales⁶⁰. Asimismo, en los años 1991 y 1995 ante las presiones de los partidos políticos, el gobierno federal se ve obligado a declarar frente a los legisladores la manera en cómo iba a utilizar los recursos asignados en las

⁵⁹ La Cámara de Diputados autoriza sólo contratar el 50 por ciento de sus propuestas originales justificando y declarando ante los legisladores en que van a ser utilizados. En suma, el Ejecutivo no puede endeudar más allá de los límites expresados por la cámara baja. Consúltese *La Jornada*, 23 de diciembre de 1988, pp. 1 y 12.

⁶⁰ En 1988 se aprueban las modificaciones al artículo 39 de Presupuesto de Egresos en donde el Ejecutivo Federal no puede hacer ninguna desincorporación, venta o extinción de aquellas empresas públicas y paraestatales (incluidas en el artículo sexto del mismo) sin previo informe y declaración de procedencia a la Cámara de Diputados. En esta tónica se aprueba que en el presupuesto de la federación los recursos asignados a PRONASOL deben ser declarados y justificados ante los legisladores. *Uno más Uno*, 29 de diciembre de 1988, pp. 1, 4 y 5; y del 18 de diciembre de 1988, p. 2.

"partidas secretas"⁶¹. En ese sentido, la negociación legislativa contribuyó a que el órgano representativo fortaleciera mecanismos institucionales para sujetar las actividades del Poder Ejecutivo; hecho que además favoreció a dicho órgano recuperar su funcionalidad para crear contrapesos dentro en la estructura de la división de poderes.

El democratizar las funciones del órgano representativo permitió una participación amplia, abierta y transparente de los partidos políticos en las negociaciones porque las reformas para que fueran durables y estables requirieron de la incorporación de las demandas de todas las fracciones para encontrarse legítimas. Para tal caso, el PRI invitó a participar a las fuerzas de oposición en las negociaciones en una perspectiva conciliadora de intereses que concluyó en el fortalecimiento de las actividades regulatorias del órgano representativo. Estas características hicieron posible que existiera negociación multipartidista, debido a que el PRI y la oposición coincidieron que se debían fortalecer las atribuciones de la Cámara Baja. Esta motivación inhibió la posibilidad de cualquier partido para imponer sus posiciones, porque se buscaron consensos plurales para llegar a acuerdos definitivos. Para tal caso, las dinámicas democratizadoras necesitaron realizarse por consenso multipartidista, lo que abrió la posibilidad de que se concretaran a través de propuestas alternativas de cambio. Esta condición permitió que las leyes se construyeran y se acordaran por medio de negociaciones no excluyentes.

El primer triunfo se logró a partir de que se eliminaron varios rubros en donde el Poder Ejecutivo aplicaba funciones discrecionales sin ninguna prohibición legislativa; así lo demuestran los límites impuestos en el área de política económica. Con ello, el Ejecutivo estuvo obligado a declarar frente a los legisladores todas sus actividades públicas, con la finalidad de que sus propuestas de ley no se encausaran por caminos que no habían sido previamente declarados ante el órgano representativo. Existieron acuerdos plurales porque las fracciones negociaron y reformaron aspectos fundamentales de las leyes, con la finalidad de crear compromisos que hicieran valer el papel político de la Cámara de Diputados en la incidencia de las áreas más importantes del desarrollo nacional a favor de democratizar las funciones de gobierno.

El segundo triunfo se logra en 1994 cuando se logra la modificación de la Ley Orgánica del Congreso General, con el propósito de adecuarla a los nuevos tiempos democráticos que empezó a

⁶¹ En 1991 el Ejecutivo declara que parte de los recursos asignados en la "partida secreta" iban a ser utilizados para censos y actividades de contingencia como desastres naturales; y el 1995, a estímulos y subsidios a actividades agrícolas. Consúltese *La Jornada*, 20 de diciembre de 1991, p. 31; y del 18 de diciembre de 1995, p. 28.

vivir la Cámara de Diputados con la pérdida del Revolucionario Institucional de la *mayoría calificada*, la apertura formal a los partidos de oposición y la nueva correlación de fuerzas congresionales. Las negociaciones en torno a esta temática consistieron en romper la estructura de privilegios que brindaba la LOCG al partido en el gobierno en la integración de los cuerpos directivos y las instancias deliberativas del proceso legislativo. En primer lugar, los acuerdos alcanzados correspondieron a la supresión de la facultad de la Gran Comisión de nombrar por *mayoría absoluta* de votos a los integrantes de las comisiones permanentes y de proponerlos al pleno. La gran comisión se integró formalmente hasta la LVI Legislatura por los coordinadores de las diputaciones estatales del partido que hubiese conformado una mayoría absoluta de los diputados y encabezada por el líder del grupo mayoritario⁶². Con aquellas medidas jurídicas el PRI se benefició históricamente debido a que logró controlar monopólicamente la estructura numérica del órgano representativo⁶³.

Sin embargo, con los cambios experimentados la instancia legislativa quien retoma dichas facultades es la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), la cual se integró por los líderes de todas las fracciones partidistas representadas en la cámara más una cantidad igual del grupo mayoritario. Esta instancia del gobierno interior desde entonces se convirtió formalmente en el órgano de máxima autoridad de la Cámara de Diputados después del pleno. En ese sentido, Las negociaciones tuvieron repeticiones importantes porque su integración representó un espacio institucional importante para los partidos de oposición, debido a que pudieron integrar las comisiones de acuerdo a su fuerza numérica. Con ello, tuvieron la oportunidad de participar abiertamente en la construcción del proceso legislativo y gozar de los recursos materiales de la instancia legislativa, tales como: la responsabilidad de convenir los compromisos relativos a los asuntos aprobados, la de proponer a los integrantes de comisiones y comités, de elaborar el proyecto de presupuesto de ese órgano, y de designar al Oficial Mayor, al tesorero y a los consejeros de esa cámara ante el Instituto Federal Electoral. Ante estas circunstancias, la Gran Comisión quedó limitada a actuar únicamente como órgano de dirección del PRI⁶⁴.

De la misma forma, los cambios a la LOCG tuvieron repercusiones importantes en distintos cuerpos legislativos; nos referimos principalmente a la Mesa Directiva la cual es la encargada de dar

⁶² Véase el artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 1994.

⁶³ Consúltese Alonso Lujambio, *Gobiernos divididos de la federación mexicana*, *op. cit.*, p. 188.

⁶⁴ Véase Susana Thalla de la Llave: "Una valorización de la Cámara de Diputados", *op. cit.*, pp. 23-26.

tramite a los proyectos de reforma. Con la reforma la Mesa Directiva se integró de forma democrática por todas las fracciones partidistas representadas en la institución del Estado⁶⁵.

En suma, con las reformas a la LOCG la Cámara de Diputados adquirió una nueva configuración política que permitió la apertura de sus órganos de gobierno a todos los partidos políticos; hecho que permitió democratizar profundamente el proceso legislativo, abrir la participación a todos los partidos en los órganos de gobierno y a eliminar el monopartidismo instalado durante el régimen autoritario. Con ello, se modificó su correlación de fuerzas e impulsó el pluralismo político en su seno, ayudando a romper con la subordinación de la Cámara de Diputados.

Estos hechos fueron significativos si tomamos en cuenta que las actividades y propuestas en los procesos de negociación originaron múltiples beneficios. Por ejemplo, al incorporarse las demandas políticas de supervisión de las actividades gubernamentales, permitió que la institución legislativa fortaleciera sus prácticas legales en la aplicación de controles. Esto respaldó a la oposición porque el Revolucionario Institucional para evitar rupturas, por la falta de consensos, optó por incorporar las demandas legislativas de las oposiciones. Este hecho, favoreció a la propia oposición porque fueron tomados en cuenta para aprobar las decisiones legislativas, facilitando que pudieran participar en los debates para incorporar sus demandas. En otras palabras, hay negociación legislativa porque existieron las condiciones estructurales que auspiciaron la participación de la oposición en la construcción de un nuevo modelo democrático de la Cámara de Diputados. Esto es a raíz de que el PRI buscó acuerdos con la oposición para dar una nueva vida a las funciones de la división de poderes.

En segundo lugar, existió negociación legislativa multipartidista porque la oposición logró unificarse, cohesionarse y organizarse en un frente común para contrarrestar el poder numérico de la mayoría priista. La estrategia opositora de aliarse estuvo dirigida a imponer un proyecto legislativo de contrarreforma a los formulados por el presidente de la República. Lo anterior tuvo la finalidad de forzar a negociar aspectos claves de las iniciativas, que permitieron a la oposición convertirse en coproductor de los diseños jurídicos y normativos de las políticas gubernamentales desarrolladas en el país. La coalición opositora dirigida principalmente por el PAN y el PRD auxiliados por el PARM, PFCRN y PPS fue funcional para cambiar aspectos secundarios de múltiples leyes ordinarias; entre las que destacan las *leyes de ingresos y presupuestos de egresos*.

⁶⁵ Luisa Bejar: Representación parlamentaria y disciplina partidista. El caso de México”, en Luisa Bejar y Rosa María Lince (coord.) *El Congreso mexicano después de la alternancia*, AMÉR-LVIII Legislatura del Senado de la República, México 2003. pp. 208-212.

En estas circunstancias, tuvimos la oportunidad de observar modificaciones a las propuestas presidenciales en la política recaudativa y distributiva federales; así lo evidencian los distintos cambios realizados a propuesta de la oposición a las tasas impositivas (Impuesto Sobre la Renta), mayores transferencias del gasto público al gasto social, la exención de impuestos a sectores productivos y para el fomento a la inversión, subsidios a sectores localizados de la sociedad, etcétera.⁶⁶ La estrategia opositora de realizar dichas modificaciones tiene la finalidad de obtener beneficios político electorales, ya que al concretarse las fuerzas podían ganar adeptos a sus ideologías y programas de acción. Asimismo, los aspectos de los *presupuestos de egresos* susceptibles a negociación fueron fortalecimiento del federalismo para incrementar las partidas presupuestales al Fondo General de Participaciones, que es el organismo federal encargado de transferir los recursos a estados y municipios⁶⁷. Lo anterior se justifica porque a partir de 1994 los partidos de oposición, principalmente el PAN y PRD, han logrado un posicionamiento político importante ganando municipios y estados. De ahí que la oposición tuviera la disposición de incorporar a la agenda de los debates negociaciones en torno al fortalecimiento del federalismo.

El hecho de crear una coalición opositora para contrarrestar el poder del grupo mayoritario, permitió a las oposiciones contribuir en las negociaciones con la orientación principal de crear las condiciones y prácticas institucionales, para la participación de los distintos partidos en los acuerdos de manera democrática. Bajo estas circunstancias los partidos de oposición encontraron un ambiente ideal para ventilar, dentro de las propuestas de ley, demandas políticas porque alcanzaron resonancia en los debates y negociaciones. Dicha alianza opositora no se constituyó únicamente para impulsar cambios dentro de la conducción de la política económica federal, sino para tener presencia en la aprobación de todas las leyes formuladas en la Cámara de Diputados; los casos que ejemplifican dicha aseveración las podemos constatar en las reformas del Código Federal de Procedimientos Penales del D.F. (1990), reformas al SAR (1996), modificaciones a la ley del IMSS

⁶⁶ La oposición logra cambiar lo siguiente: en la Ley de Ingresos se reducen las tasas impositivas del 24 al 15 por ciento en el Impuesto Sobre la Renta (ISR) para las personas físicas de menores ingresos y se excluyó del pago a todos los causantes menores a un salario mínimo, además de exentar de IVA a comerciantes y prestadores de servicios, *La Jornada*, 22 de diciembre de 1988, p. 6. Se otorga un tratamiento especial a los pequeños contribuyentes, se reduce del 15 al 10 por ciento la tasa impositiva, y se exenta del pago a los de más bajos ingresos. *La Jornada*, 12 de diciembre de 1990, p. 20. La reducción del 50 por ciento el Impuesto Sobre la Renta a quienes ganan menos de 5 salarios mínimos. *Uno más Uno*, 11 de diciembre de 1991, p. 12. Se elimina el ISR a personas que enajenen sus parcelas en el campo. *La Jornada*, 20 de diciembre de 1994, p. 37.

⁶⁷ En el Presupuesto de Egresos a petición del PRD y PAN se fortalece el federalismo incrementándose el Fondo General de Participaciones del 18.5 a 20.5 por ciento los ingresos participables para los gobiernos estatales. *La Jornada*, 30 de diciembre de 1995, p. 16.

(1995), la Ley del Infonavit (1996), la Ley de Equilibrio Ecológico (1996), entre otras. A partir de entonces el PRI ante tal presión numérica no tuvo otra alternativa que incorporar sus demandas para evitar rupturas; hecho que además se concretó porque el PRI adquirió una posición mediadora entre las oposiciones⁶⁸.

Esto significó que el partido en el gobierno y el mismo presidente de la República se vieran obligados a analizar y discutir las propuestas de reforma de las oposiciones para evitar las crisis de representatividad. Esto sucedió a raíz de que el PRI no quiso ser visto públicamente como una fracción arbitraria que se rehusaba a los cambios, por lo que decidió incorporar a la agenda legislativa los puntos de las leyes que originaban más controversia entre la oposición; eliminando al mínimo el conflicto de intereses partidistas y, por lo tanto, la solución más factible fue la de negociar los elementos más espinosos de las leyes para evitar los antagonismos en la dinámica aprobatoria. Tal circunstancia es la que determinó que existiera negociación multipartidista porque las fuerzas opositoras lograron con éxito, presionar al PRI para incorporar sus demandas a los proyectos legislativos formulados. La oposición por medio de presiones institucionales consiguió crear compromisos de cooperación legislativa para que el partido en el gobierno y el presidente de la República fueran respetuosos de sus proyectos de reforma.

Las anteriores características causaron factores políticos que determinaron los cambios a las iniciativas porque se establecieron circunstancias de cooperación institucional en la construcción de propuestas comunes. Tales estrategias legislativas de la oposición representaron una oportunidad para realizar distintas reformas a las leyes, porque se obligó al PRI a negociar con un solo actor político que gozó de la fuerza y legitimidad de ser tomado en cuenta por su peso numérico.

En tercer lugar, la negociación se volvió factible a partir de que el Revolucionario Institucional tuvo la disposición y motivación de legitimar los acuerdos dentro de las dinámicas de las leyes. Es decir, el partido en el gobierno inició un proceso de liberalización para que todas las iniciativas de ley surgieran por consenso y únicamente a través de negociaciones multipartidistas. Lo anterior se dio con la finalidad de evitar pautas de comportamiento antisistémicas en los partidos de oposición que dañaran la legalidad y legitimidad del órgano representativo. Esta característica

⁶⁸ En las reformas al Código Federal de Procedimientos Penales la oposición realiza dos cambios sustanciales que limitan los excesos judiciales eliminando la tortura como forma de declaración ministerial. Con estas reformas se eliminaron todos aquellos elementos políticos que habían sido utilizados por el régimen contra las libertades y derechos políticos. Véase *La Jornada*, 19 de diciembre de 1990, p. 10.

contribuyó a que en la Cámara de Diputados se construyeran, se garantizaran y se negociaran las leyes a través de un pluralismo. En ese sentido, el PRI invitó a los partidos de oposición a participar en distintas leyes para que pudieran ser copartícipes en la construcción de los diseños institucionales del país. En las siguientes leyes el PRI siempre buscó que surgiera por consenso, lo que permitió a la oposición incorporar algunas demandas legislativas. Por ejemplo, en los cambios al Código Federal de Procedimientos Penales del Distrito Federal (1990), en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (1995), la Ley General de Seguridad Pública (1995), la Ley General de Equilibrio Ecológico (1996), la Ley de Derechos de Autor (1996), la Ley General de Población (1996), Ley de Cámaras de Comercio (1996), etcétera.

Con la anterior maniobra el PRI sujetó políticamente a los partidos de oposición porque al invitarlos a participar dentro de las negociaciones, al mismo tiempo marcó los tiempos y los espacios sobre los cuales únicamente podían colaborar. Con esta estrategia política el PRI legitimó las decisiones, a partir de una posición conciliadora y mediadora que tuvo como fin primordial evitar las posibles crisis de legitimidad, por lo que se invitó a las oposiciones a ser coproductores de las reformas. Esta circunstancia benefició al PRI porque no inhibió la participación de la oposición en la construcción democrática de las leyes, pero a cambio sí la manipuló a sus objetivos, evitando con ello asumir costos políticos por la posible toma de decisiones unilaterales. Entonces, las distintas fracciones opositoras no pudieron acusar al PRI públicamente de ser un partido no respetuoso de la diversidad de objetivos e ideologías que se albergaron en el órgano representativo. En muchos casos el PRI aprobó en lo general las leyes de forma unilateral y aplicando su mayoría, pero estos hechos se justificaron a partir de que en aspectos particulares retomó las demandas de las oposiciones incorporándolas al análisis y al debate dentro del recinto legislativo.

El propósito original de la estrategia política de poner a discusión y a debate algunos puntos de las leyes se pueden resumir en dos líneas argumentativas. Por un lado, la búsqueda de legitimación de las decisiones obedeció al principio básico de que el partido en el gobierno quería convertirse en una verdadera fuerza legislativa que proponía y realizaba cambios independientemente de su oposición a los proyectos del presidente de la República. Esto indica que el Revolucionario Institucional propuso cambios dentro de las leyes que consideró no benéficas para su desarrollo político o que no fueron las adecuadas para las dinámicas nacionales. Dentro de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas el PRI modificó la iniciativa presidencial con la finalidad de que ésta no fuera violatoria de la Constitución.

Por tal motivo, el Revolucionario Institucional determina que las fuerzas armadas sólo pueden coadyuvar con el Ministerio Público en el combate contra el terrorismo, el tráfico de personas, armas, drogas, etcétera. Este cambio se origina debido a que no es facultad del Ejército Nacional poseer dichas atribuciones y con las reformas del PRI a la iniciativa del Ejecutivo se obliga a las fuerzas armadas a no intervenir en acciones que le corresponden exclusivamente a los civiles. En la iniciativa presidencial se tenía contemplado que el ejército actuara como policía y como guardián del orden cívico.⁶⁹ Asimismo, en ciertas reformas fiscales como el Impuesto Sobre la Renta debatidas anualmente en la *Ley de Ingresos* de la federación, los diputados del grupo priísta cambiaron algunos aspectos de las iniciativas presidenciales, cuando éstas potencialmente podían perjudicar a las bases que integran los sectores del partido, principalmente al del obrero. Cabe señalar que estas medidas y reformas hechas por la fracción mayoritaria se vuelven constantes hasta 1996⁷⁰.

Ello conllevó a la circunstancia de invitar a las oposiciones para que participaran presentando proyectos legislativos alternos para el enriquecimiento de las leyes por medio de su discusión y análisis. Esta circunstancia evitó que el PRI públicamente se confrontara directamente con el Ejecutivo porque si las leyes habían sido analizadas y reformadas se debió a peticiones de todos los partidos y no únicamente por la inconformidad del grupo mayoritario. De ahí que resultara una táctica triunfante la de invitar a las oposiciones a que intervinieran dentro de las negociaciones. Por otro lado, con la legitimación de los procesos en los acuerdos el PRI buscaba desprenderse de la tutela del Poder Ejecutivo para mejorar su imagen frente a la sociedad; asimismo, una estrategia empleada fue la de evitar respaldar las leyes propuestas por el presidente que contenían elementos arbitrarios o que fueran no respetuosos de los procesos democráticos, que a corto y a largo plazo dañaran la imagen del partido frente a la opinión pública.

Existió negociación multipartidista a partir de que el PRI buscó legitimar las decisiones legislativas y además porque tuvo una posición conciliadora que permitió integrar las demandas de todas las fracciones de oposición. Este hecho, es una estrategia del PRI que trata de reducir los costos políticos por la toma de decisiones unilaterales. Por tal motivo, el partido en el gobierno liberalizó los procesos de negociación para que las iniciativas fueran realizadas y aprobadas por

⁶⁹ Véase *La Jornada*, 23 de noviembre de 1995, p. 3 y *Uno más Uno*, 24 de noviembre de 1995, p. 12.

⁷⁰ En la *Ley de Ingresos* de 1990 el PRI presiona para que se exente del pago de impuestos a pequeños y medianos comerciantes, tianguistas, taxistas transportistas y dentro de dicha ley se reduce el impuesto del 10 al 2 por ciento para la compra de viviendas de interés social. Consúltese *La Jornada*, 13 de diciembre de 1990, p. 23

consenso y acuerdos plurales únicamente. Por lo tanto, la negociación se concretó a partir de que el partido en el gobierno trató de evitar realizar reformas de manera autoritaria.

En cuarto lugar, existió negociación plural cuando en el interior de la fracción del PRI existieron disensos y antagonismos al momento de alcanzar acuerdos en la aprobación de las leyes. Este elemento se convirtió en parte medular en la negociación de las reformas ordinarias porque la misma fracción del PRI entabló negociaciones muy importantes para conseguir arreglos con el presidente de la República. Tal circunstancia es inédita porque nunca se habían presentado conflictos en el PRI, que fueran extensivos a las dinámicas legislativas y que fueran reconocidas públicamente. En este caso, una parte considerable de los diputados priistas se confrontaron directamente con el Ejecutivo para cambiar los aspectos trascendentes de las leyes; hecho que facilitó que las mismas iniciativas no fueran aprobadas arbitraria y unilateralmente.

Para este caso, la misma fracción mayoritaria del PRI, específicamente los diputados pertenecientes al sector obrero, inconformes con el manejo político de las propuestas de reforma del Poder Ejecutivo, decidieron incorporar ciertos "candados y restricciones" para reducir los impactos negativos de las leyes. Los momentos de mayor participación de diputados obreros estuvieron referidos a tratar la aprobación de la reforma a la Ley del IMSS (1995) y la reforma a la Ley del INFONAVIT (1996). En ambos casos fue notoria la preocupación de las autoridades del gobierno en turno, pero en especial del jefe del Ejecutivo, para garantizar la actuación favorable de los legisladores. Por este motivo, las reuniones fueron frecuentes y en ellas siempre intervinieron el Presidente, los secretarios de Estado, los dirigentes del partido, los líderes de las principales confederaciones y las fracciones obreras de las cámaras.

Tal hecho se vuelve significativo si consideramos que muchas de las leyes propuestas al momento de aplicarse hubieran lesionado su posición política dentro de los organismos públicos en los que forman parte. Así también, hubieran representado atentados contra su legitimidad dentro del manejo de sus agremiados, es decir, se habría desgastado su liderazgo y representación dentro de las instituciones donde tiene influencia. En ambas leyes los diputados obreros cambiaron sustancialmente las iniciativas provenientes del Ejecutivo para adecuarlas a sus intereses.⁷¹

Por consiguiente, los diputados del PRI pertenecientes a la CTM impulsaron formas de negociación para cambiar aspectos medulares de las leyes a las cuales eran sensibles. En voz de José Ramírez Gamero, coordinador de los diputados obreros en la LVI Legislatura explicaba que "...

⁷¹ Véase *1.a Jornada*, 22 de noviembre al 13 de diciembre de 1995 y *Uno más Uno*, 25 de noviembre al 8 de diciembre de 1996.

los diputados representantes de los grandes sectores laborales están obligados a utilizar su fuerza política, dentro de los Congresos en los que forman parte, para tomar aquellas decisiones que estiman en el mejor interés de los mexicanos. En el caso, del sector obrero, lo que a su juicio debe ser acotado"⁷². En la misma declaración el líder obrero indicó que las enmiendas recomendadas por los legisladores de la CTM no tienen como fondo oponerse por oponerse, sino fortalecer las iniciativas del presidente de la República⁷³.

A pesar de que los diputados obreros mantuvieron su lealtad y su apoyo a las iniciativas del presidente de la República éstas no quedaron exentas de cambio. La negociación se hizo factible porque las propuestas de reforma necesitaron gozar de la legitimidad y del apoyo de las grandes corporaciones sindicales, para llevar a cabo los cambios estructurales a las leyes correspondientes a la política laboral. Esta circunstancia fue propicia para los diputados obreros porque condicionaron su voto a cambio de que se negociara el contenido esencial de las reformas. Con ello pudieron vigilar plenamente los procesos aprobatorios y las líneas generales de las leyes para que no minaran su poder dentro de las instituciones públicas donde tienen influencia.

La negociación legislativa producto del condicionamiento y los "candados" impuestos por los diputados obreros, abrió la posibilidad de que se incorporaran algunas demandas de la oposición. En ese sentido, existió una negociación multipartidista haciendo extensivos los acuerdos a fuerzas distintas al PRI por dos motivaciones políticas importantes. Por un lado, los diputados obreros incitaron a la oposición a participar dentro de las negociaciones con la finalidad de que sus propuestas de cambio cobraran más fuerza legislativa al ser respaldadas por varios partidos. Esto contribuyó a que se hiciera más presión política al Poder Ejecutivo y al PRI para realizar las reformas necesarias que pedían los grupos inconformes. Por otro lado, puede interpretarse como una estrategia que buscó incorporar en las negociaciones y debates a las oposiciones para lograr ventilar mejor públicamente las demandas políticas de la CTM.

En quinto lugar, hay que aceptar que en algunos procesos donde se aprobaban leyes no existían negociaciones multipartidistas. En ese sentido, los diputados de la fracción mayoritaria no debatían y discutían los puntos medulares de algunas iniciativas. Esto se logró a partir que el PRI controló exclusivamente los procesos de negociación y no temió asumir los costos políticos de sus decisiones. Entre las leyes aprobadas únicamente con el voto priista se encuentran la reforma del 10 al 15 por ciento al IVA en 1996 y la *Ley Reglamentaria Electoral* del mismo año. Ambas iniciativas

⁷² Consúltase *La Jornada*, 27 de noviembre de 1995, p. 16.

⁷³ *Ibidem*.

fueron deliberadas de forma autoritaria porque no se acordó con las distintas fuerzas opositoras los contenidos impulsados.

Cabe señalar que en un primer momento la mayoría priista trataba de conciliar intereses con las fuerzas de oposición, pero las posturas de éstas resultaron ser contrarias y no adecuadas para lograr consenso. Las posiciones antirreformistas de la oposición tuvieron la motivación de que el partido en el gobierno asumiera únicamente los costos políticos de los proyectos aprobados y desgastara su liderazgo frente a la opinión pública. De esta forma el PRI quedó orillado a aprobar con su mayoría las iniciativas que consideró convenientes. Humberto Roque Villanueva coordinador de la bancada priista en la LVI Legislatura, declaró en un afán conciliador ante la negativa de la oposición para negociar,

soy y siempre me he inclinado a esa actitud, de buscar que no siempre el PRI apruebe las iniciativas, pero dada la trascendencia que fueran necesarias de que el partido en el gobierno las aprobara sólo, desde luego que queda muy claro que somos mayoría en la Cámara de Diputados y habremos de proceder como tal⁷⁴.

A partir de ahí, el partido en el gobierno cerró la posibilidad de entablar negociaciones plurales porque la rigidez de las leyes creó muchas controversias entre los partidos de oposición, con lo que la posibilidad de llegar a acuerdos hubieran retrasado las medidas necesarias para el desarrollo del país⁷⁵. Por tal motivo, el PRI tuvo la predisposición de no respetar las posturas de las fracciones de oposición, no permitiendo con ello cambios ni discusión de proyectos alternativos. Debe quedar claro que la mayoría priista siempre tuvo una posición conciliadora para sacar por consenso las leyes, sin embargo, las estrategias de las oposiciones inhibieron los acuerdos plurales. Por lo tanto, existieron episodios legislativos en donde hubo un completo autoritarismo en la dinámica aprobatoria de las leyes ordinarias⁷⁶.

A manera de conclusión. La negociación legislativa multipartidista se concretó en las leyes ordinarias por dos motivos básicos. En primer lugar, porque el PRI determinó conciliar con la oposición para que las leyes se aprobaran con el consenso y acuerdo de todas las fracciones. La

⁷⁴ *La Jornada*, 23 de noviembre de 1995, p. 3.

⁷⁵ Dentro de la construcción de la ley secundaria electoral de 1996 el PRI no llega a concretar los acuerdos suficientes con la oposición, por lo que ésta es aprobada únicamente por el partido en el gobierno. Véase *La Jornada*, 27 de noviembre de 1996, p. 16.

⁷⁶ Un caso recurrente en que destacó la decisión unilateral fue el aumento del 10 al 15 por ciento al IVA en 1996. La reforma al IVA fue realizada y aprobada por la mayoría priista en la Cámara de Diputados. Véase *Uno más Uno*, 26 de mayo de 1996, p. 8.

línea política es clara si anunciamos que el PRI buscó legitimar y democratizar las decisiones legislativas. Este hecho permitió liberalizar los procesos políticos aprobatorios pues se invitó a participar en las negociaciones a la oposición, lo cual permitió además incorporar las demandas de ésta en la agenda legislativa. Lo anterior obligó al PRI a abrir las negociaciones para que los partidos de oposición fueran coproductores de los diseños institucionales dentro del órgano representativo. Por lo tanto, la negociación legislativa multipartidista fue producto de la tendencia de conciliar intereses para evitar las posibles crisis de representatividad en la Cámara de Diputados. En segundo lugar, la negociación legislativa multipartidista se facilitó porque los partidos de oposición se agruparon para crear un frente común con un proyecto legislativo único que obligó a negociar al PRI los puntos medulares de las leyes. Asimismo, existió negociación legislativa porque hubo grupos en el interior del PRI inconformes con el manejo de las leyes. Esto originó que se iniciaran cambios y reformas para adecuarlas a los intereses de los grupos inconformes. La anterior tendencia se hizo extensiva a las fuerzas de oposición para que incorporaran algunas de sus demandas políticas y condicionar su voto para ciertos cambios.

2.3 ALIANZAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS. EL CASO DE LA NEGOCIACIÓN LEGISLATIVA CUASI-BILATERAL EN REFORMAS CONSTITUCIONALES.

Los procesos de negociación legislativa adquirieron mayor complejidad en las dinámicas aprobatorias en reformas constitucionales, a partir de que se necesitaron alianzas partidistas entre por lo menos dos fracciones para llegar a arreglos políticos. Esta condición es a consecuencia de que ningún partido obtuvo la *mayoría calificada* para hacer por sí sólo reformas constitucionales⁷⁷. Para tal caso, los partidos representados en el órgano legislativo pudieron condicionar su voto en la aprobación de las leyes porque tuvieron el peso numérico suficiente que les permitió intervenir en los debates, discusiones y negociaciones⁷⁸. Al no existir mayoría constitucional en la aprobación de las leyes se propició que el conjunto de las iniciativas fuera discutido y negociado, permitiendo que automáticamente sus contenidos fueran modificados sustancialmente por las fuerzas opositoras.

⁷⁷ Para realizar reformas constitucionales se requiere contar con las dos terceras partes del *quórum* legislativo. A partir de la L.IV Legislatura (1988-1991) el PRI pierde la *mayoría calificada* dentro del recinto legislativo. Con ello el partido en el gobierno no puede realizar reformas constitucionales sin el concurso de otra fuerza política.

⁷⁸ Véase la configuración y peso numérico de las oposiciones en la cita número 49 de este estudio.

Este acontecimiento contribuyó a que existiera negociación democrática porque la aprobación de las leyes estaba sujeta a conseguir consenso entre dos fuerzas contrarias por lo menos. El anterior proceso fue favorable para producir propuestas alternativas de cambio y acercamiento entre posiciones partidistas, debido a que existió el requerimiento de buscar coincidencias que permitieran llegar a pactos estables dentro de las iniciativas de reforma formuladas.

Tal escenario legislativo obligó a las distintas fracciones a realizar negociaciones porque las dinámicas aprobatorias sólo fueron operables a través de alianzas. Con ello, los distintos partidos se vieron en la necesidad de encontrar los causes suficientes que garantizaran la aprobación de las leyes a través de arreglos legislativos multipartidistas. La negociación dentro de la dinámica de las leyes constitucionales únicamente pudo darse por medio de la construcción de redes de cooperación y negociación entre las distintas fracciones partidistas que se vieron consolidadas en ciertas alianzas.

El fundamento de las negociaciones multilaterales tuvo su origen en la capacidad de las fracciones de oposición de restringir su voto en la aprobación de las leyes a cambio de que se modificaran los aspectos fundamentales. Las dinámicas aprobatorias de las leyes estuvieron marcadas por partidos que gozaron de igualdad de condiciones institucionales para ser coproductores de las reformas discutidas. Estos elementos permitieron a los partidos incorporar a la agenda legislativa sus peticiones públicas porque contaron con un número significativo de diputados para modificar los aspectos centrales de las leyes.

Esta circunstancia institucional es la que posibilitó la negociación plural porque el PRI lograba así garantizar el apoyo a las iniciativas presidenciales formuladas. Ello traía consigo elaborar las leyes por medio de un análisis exhaustivo para evitar que se descartaran las propuestas de los partidos de oposición; además, los proyectos legislativos presentados por las fracciones permitieron concretar y enriquecer las leyes con base en un multipartidismo.

Hay que entender claramente que el proceso de aprobación de las reformas constitucionales, estuvo construida de manera democrática; es decir, no excluía las propuestas que impulsaban los partidos políticos principalmente de extracción opositora. La forma óptima que se promovió para llegar a los acuerdos fue la constitución de alianzas que garantizaron el desarrollo de los proyectos nacionales.

A pesar de que existieron las facilidades camarales para realizar distintas alianzas partidistas las modalidades de acuerdos, por el contrario, convergieron en un modelo democrático de negociación *cuasi-bilateral*. Con el anterior argumento queremos indicar que los acuerdos estuvieron dirigidos por dos fracciones partidistas que tuvieron el control de las dinámicas negociadoras porque consolidaron con éxito una alianza dominante para la aprobación del conjunto de las reformas constitucionales. La base de la discusión de las leyes giró en torno a las propuestas entre las dos principales fuerzas representadas en la institución legislativa; hablamos específicamente del PRI y del PAN. El periodo correspondiente a 1988-1997 dichos partidos aliados sumaron sus diputados para alcanzar el *quórum* necesario para reformar la Constitución. Esta alianza estratégica fue funcional para múltiples arreglos legislativos en distintos ámbitos tanto políticos, económicos como sociales. Empero, su mayor producción fue en las dinámicas aprobatorias de las leyes en política económica orientadas a crear las condiciones estructurales para permitir la liberalización económica o la privatización. En el debate y deliberación de las iniciativas antes mencionadas el Revolucionario Institucional y Acción Nacional pudieron crear una alianza estratégica dominante porque fueron los únicos partidos que en lo general lograron tener coincidencias significativas para llegar a consensos.

Esta circunstancia permitió que las iniciativas fueran analizadas, discutidas y aprobadas en torno a los proyectos de reforma que proponían ambas fracciones. Con ello, los resultados de las iniciativas acordadas tuvieron una configuración democrática que respondió y se consumó bajo la modalidad bipartidista. Lo anterior se tornó factible a partir que ambos partidos tuvieron una proximidad ideológica y programática considerable que atenuó los consensos. Con esta tesis no queremos que se interprete que existió exclusión de los demás partidos en los debates y discusiones, o que se redujo o anuló las participaciones de las demás fracciones de oposición para llegar a acuerdos en distintas leyes porque se caería en errores analíticos importantes. Empero, debe de quedar claro que su intervención en los procesos de negociación se realizó bajo la supervisión de la alianza dominante que se concretó entre el PRI-PAN. El anterior argumento se justifica si tomamos en cuenta que el enlace de la influencia numérica de ambos partidos aseguró concertar mayoría para modificar en lo general las propuestas de ley sin tener que conciliar esencialmente los puntos clave con ninguna otra fuerza.

En pocas palabras, la condición que posibilitó la negociación multipartidista fue la pérdida del PRI de la mayoría calificada. Este hecho se convirtió en parte medular del análisis porque obligó a las distintas fracciones a realizar alianzas con el fin de asegurar las leyes fueran aprobadas. Las

fracciones de oposición jugaron un papel importante dentro de la dinámica legislativa, en tanto pudieron condicionar su voto para cambiar el contenido de las iniciativas.

Dentro de las reformas constitucionales sólo encontramos dos orígenes políticos en las iniciativas. Por un lado, encontramos propuestas de ley encaminadas a la liberalización o modernización económica y, por el otro, las orientadas a consolidar instituciones democráticas y a fortalecer el *Estado Social de Derecho*. Únicamente nos abocamos a describir las formas de negociación legislativa dentro de estas dos dinámicas, describiendo oportunamente las condiciones que hacen posible los acuerdos.

A continuación se hacen explícitos los *modelos de negociación legislativa* con sus respectivas implicaciones para la creación de nuevas reglas políticas en la dinámica de acuerdos en el órgano representativo.

En primer lugar, los aspectos fundamentales que facilitaron la negociación entre dos o más fuerzas partidistas para realizar reformas constitucionales las podemos describir a través de dos circunstancias. Por un lado, los acuerdos fueron posibles gracias a la compatibilidad de los proyectos legislativos propuestos por los partidos, debido a que esta constante permitió encontrar los causes suficientes de coincidencias para aprobar las leyes conjuntamente. El hecho de que las fracciones compartieran intereses comunes facilitó que existiera un marco general de acercamiento doctrinario entre los partidos para la aprobación de las leyes. La proximidad ideológica de posturas políticas y la semejanza de intereses permitió la unión programática de intereses partidistas que garantizó la anuencia de los consensos. Este factor ideológico eliminó la posibilidad que se inhibiera o dificultara la negociación, porque existieron coincidencias significativas en las leyes que redujeron los conflictos y las posiciones antagónicas. Por otro lado, la negociación plural se produjo cuando los partidos adquirieron una dinámica dirigida a conciliar los intereses de sus propuestas legislativas para concretar consensos comunes.

Este hecho es significativo para lograr acuerdos si consideramos que algunas fracciones obtuvieron el compromiso de crear lazos de cooperación institucional independientemente de la rigidez y controversias que suscitan las leyes. Por tal motivo, las negociaciones y acuerdos estuvieron marcados por el comportamiento de las fracciones para llegar a concertaciones, independientemente de sus posturas publicitarias y los costos políticos que hubieran acarreado la toma de decisiones. Tal hecho creó las condiciones políticas para que las dinámicas de los partidos invistieran principios colaboracionistas en la aprobación de las leyes. Podemos afirmar que la

negociación y los acuerdos dentro de reformas constitucionales, en un primer momento, giraron en torno a la proximidad ideológica de los proyectos legislativos entre partidos y al comportamiento sistémico de las fracciones para dirimir conflictos divergentes en los contenidos de las leyes.

Las fracciones que mejor pudieron capitalizar los acuerdos en reformas constitucionales fueron el PRI y el PAN, debido a que sus programas legislativos eran compatibles con los principios programáticos de los contenidos de las leyes. Dichos partidos políticos pudieron realizar una alianza estratégica dominante porque compartían semejanzas afines para aprobar en lo general el conjunto de las iniciativas presidenciales⁷⁹.

Esta alianza estratégica bipartidista es la más importante dentro del periodo de la transición a la democracia porque permitió la unión permanente de ambos partidos, que originó una dinámica negociadora donde hubo un condicionamiento recíproco fundado en relaciones de cooperación institucional. Tanto el PRI como el PAN para llegar a los acuerdos constitucionales tuvieron que flexibilizar sus posturas e intercambiar objetivos legislativos para lograr los consensos. Por consiguiente, el partido en el gobierno fue obligado a modificar los elementos principales de las iniciativas presidenciales a las demandas más visibles propuestas por el PAN, a cambio de que el instituto político de oposición diera su voto a favor en las leyes formuladas. La unión de ambos partidos se hizo permanente en casi todas las reformas tendientes a cambiar la Constitución. Sin embargo, su aplicabilidad se desarrolló mejor cuando las iniciativas giraban alrededor de los cambios estructurales encauzados a la liberalización económica⁸⁰.

En este contexto, la alianza entre el PRI y el PAN permitió que se aprobaran en lo general una serie de reformas constitucionales orientadas a la privatización en las ramas importantes de la economía nacional; entre ellas podemos anunciar las *Reformas en Materia de Energéticos* (1989) donde se privatizan más de 14 productos de la petroquímica secundaria; la *Ley de Inversiones*

⁷⁹ Cabe mencionar que el PAN otorga su apoyo político al PRI en la aprobación de las reformas más controvertidas en la Cámara de Diputados y principalmente las orientadas a la liberalización económica a cambio de que el gobierno federal le reconociera sus triunfos electorales en algunos estados de la República. Es decir, este partido de oposición ganaría espacios de representación sin pasar por el filtro de las preferencias populares a cambio de su complicidad en las leyes constitucionales propuestas desde el Ejecutivo. Este elemento aunque es considerado por algunos autores como el elemento de fuerza que permite los acuerdos legislativos no lo tomaremos en cuenta, debido a que consideramos que existe una lógica diferente que facilita los consensos partidistas; hablamos de la compatibilidad de proyectos legislativos y a las posiciones sistémicas del PAN para conciliar intereses programáticos. Véase la política de las concertaciones en Yolanda Meyemberg Leycegui: "La Cámara de Diputados y la oposición en México", en Germán del Castillo y Antonia Ramírez (coord.) *La Cámara de Diputados en México... op. cit.*, pp. 132-134.

⁸⁰ Consúltese *La Jornada*, 27 de Agosto de 1989, p. 5; *Uno más Uno*, 23 de diciembre de 1991, p. 18; *La Jornada*, 13 de mayo de 1990, p. 19; *La Jornada*, 7 de diciembre de 1991, p. 8, etcétera.

Extranjeras (1991), que permite invertir a los extranjeros en las actividades estratégicas de la economía; *la Reforma Bancaria* (1990) que facilitó el regreso de los bancos a la iniciativa privada; *la Reforma Agraria* (1991) donde se permite la privatización del ejido, etcétera.

Dentro de los cambios de la política económica orientados a crear las condiciones políticas para el acogimiento de las privatizaciones nacionales, el PAN fungió como el aliado indiscutible del PRI para concretar los cambios. Esta circunstancia se debe a que el contenido de las leyes discutidas era compatible con las ideologías internas del instituto político de oposición lo que facilitó los acuerdos. Las iniciativas fueron aprobadas por la alianza dominante porque el PAN nunca se convirtió en un obstáculo a la discusión de las iniciativas, a partir de que existían las condiciones para el acercamiento programático de los proyectos de ambos partidos, pues existían coincidencias significativas en sus posiciones doctrinarias. Por lo tanto, en el periodo de la transición a la democracia los diputados de extracción panista representaron un apoyo efectivo al presidente de la República, respaldando las iniciativas formuladas indispensables para concretar los programas de política económica. Los diputados lograron cumplir plenamente su papel en los casos en que se requería reformar las leyes con una relación directa hacia la política privatizadora nacional.

En este sentido, el PAN fue el principal interlocutor del Revolucionario Institucional debido a que adquirió una posición legislativa sistémica y no contestataria a los intereses que se discutían en los programas nacionales. Estos elementos son los que permitieron la negociación entre dos o más fuerzas partidistas porque eliminó el conflicto de intereses antagónicos y, por ende, facilitaron los acuerdos. Dentro de este tipo de reformas las negociaciones estuvieron abiertas a los distintos partidos, pero la incompatibilidad de los proyectos de algunas fracciones de oposición, específicamente las del PRD, PFCRN y PPS, hicieron los consensos irreconciliables. Este hecho facilitó que el PAN y el PRI fueran los únicos partidos que tuvieran el control de las negociaciones y, por ende, dirigieran en lo general las dinámicas legislativas porque eran los más proclives a generar consensos por su estrechez ideológica⁸¹.

Cabe señalar que en las reformas constitucionales orientadas a la privatización los partidos de oposición pudieron enfatizar su peso numérico para cambiar las leyes en lo particular. Este hecho abrió las posibilidades negociadoras de la oposición para presionar al partido en el gobierno y así cambiar algunos aspectos jurídicos, políticos y técnicos de las leyes en cuestión. En este sentido,

⁸¹ El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana acompaña al PRI y al PAN en la aprobación de las leyes constitucionales orientadas a la privatización. Este partido sirve para legitimar únicamente los consensos entre ambos partidos debido a que no pudo incorporar a la agenda de debates ninguna propuesta legislativa.

existió una alianza principalmente entre el PAN y el PRD sufragando con las minorías, para modificar los aspectos que creaban más controversias para la aprobación de las iniciativas. Esta dinámica tendiente a cambiar aspectos secundarios estuvo dirigida a marcar ciertos límites institucionales a los contenidos de las leyes para lograr establecer "candados" públicos a las funciones de las actividades privatizadas. Los cambios más importantes realizados por la alianza opositora son sin duda en la *Reforma Bancaria* (1990), en la cual se reglamentó la prohibición de los monopolios bancarios; en la *Reforma Agraria* (1991) donde se elimina cualquier forma de intervención gubernamental en los procesos organizativos de los productores agrícolas y el tutelaje corporativo en el campo; asimismo, dentro de la misma ley se establece que los extranjeros no podrán poseer más de 100 Kilómetros de tierra, con lo que se eliminó la posibilidad de crear latifundios⁸².

Podemos observar que los cambios realizados tuvieron la orientación de marcar constitucionalmente responsabilidades político jurídicas a los beneficiados por la desregulación económica. Por lo tanto, la coalición opositora tuvo la finalidad de cambiar jurídicamente todos aquellos aspectos de las leyes que no respetaban procesos institucionales, los cuales no estaban contemplados en un primer momento por el Poder Ejecutivo y el PRI.

En segundo lugar, las ideologías y las doctrinas partidistas fueron las causantes primarias que inhibieron los acuerdos plurales en las reformas constitucionales orientadas a la privatización. En estas reformas no existieron participaciones importantes de las oposiciones que cambiaran de forma las iniciativas, debido a que algunos de los partidos políticos distintos a la alianza dominante presentaron proyectos legislativos que no coincidían con los aspectos básicos de las leyes. Partidos políticos como el PRD, PPS y el PFCRN identificados con ideologías nacionalistas y populistas no pudieron concretar acuerdos en las reformas privatizadoras, debido a que los principios liberalizadores fueron incompatibles con las doctrinas pregonadas por dichos partidos.

En este sentido, se inhibió cualquier posibilidad de acuerdos legislativos. La incompatibilidad de principios doctrinarios dificultó la negociación, porque no existieron las coincidencias fundamentales que permitieron los consensos con algunos miembros de las oposiciones. Lo anterior

⁸² Por ejemplo, dentro de la Ley Bancaria y la Reforma Agraria se impulsaron medidas para que el Estado tuviera plena capacidad de regular las áreas privatizadas y, asimismo, se impusieron reglas de procedimientos para limitar los monopolios y las prácticas discrecionales de la iniciativa privada. Estos elementos no contenían las iniciativas de reforma presidenciales por lo que los cambios fueron incorporados por los partidos de oposición. Consúltese *La Jornada*, 14 de mayo de 1990, p. 14; 27 de noviembre de 1991, p. 7; 13 de diciembre de 1990, p. 1 y 16.

creó conflictos ríspidos entre enfoques partidistas que atenuaron antagonismos no permitiendo negociaciones multipartidistas. Ello contribuyó a la consolidación de bloques antirreformistas que inhibieron, de *facto*, las negociaciones plurales por sus posiciones inmovilistas.

Esta circunstancia propició que se encontraran dentro del órgano representativo posiciones *antisistémicas* con índices elevados de obstrucción a los cambios, adquiriendo dinámicas no institucionales para inconformarse por el contenido de las leyes⁸³. Principalmente el PRD, PFCRN y PPS impulsaron medidas políticas dirigidas a bloquear las leyes y en cierta medida a desestabilizar la toma de decisiones por medio de ciertos actos legislativos no institucionales. Por ejemplo, recurrentemente se salían de las negociaciones en comisiones y además tomaban tribuna de forma autoritaria no respetando los reglamentos de los debates del órgano representativo. Dichas fracciones se negaban a sufragar con los demás partidos para enriquecer el contenido de las leyes por el hecho de no compartir intereses.

En ese sentido, no forjaron compromisos para llegar a acuerdos por lo que sus propuestas de reforma se reducían a simples demandas publicitarias sin contenido propositivo, pues tenían posiciones inmóviles e inmediatistas de ganar todo o nada, con lo cual automáticamente se cerraban a cualquier forma de negociación para participar en las discusiones porque pregonaban posiciones contestatarias más que colaboracionistas. Por lo tanto, la distancia ideológica de los proyectos legislativos es la forma originaria que dificultó la incorporación de algunos partidos de oposición a las negociaciones de reformas constitucionales orientadas a la privatización.

En tercer lugar, existió negociación multilateral con acuerdos unánimes cuando las iniciativas propuestas desde el Poder Ejecutivo tenían la connotación de democratizar las funciones del *Estado Social de Derecho*. Entre las iniciativas de ley orientadas a consolidar instituciones democráticas podemos mencionar las siguientes: la *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público* (1991); la *Ley de Derechos y Cultura Indígena* (1991); la *Ley de Derechos Humanos* (1991); la *Ley Contra la Delincuencia Organizada* (1993); las reformas al *Poder Judicial* (1994); las *Reformas Electorales* (1989, 1994 y 1996); las reformas al *Código Federal de Procedimientos Penales* (1993); las reformas

⁸³ Principalmente el PRD impulsó medidas políticas dirigidas a bloquear las leyes y en cierta medida a desestabilizar la toma de decisiones por medio de ciertos actos legislativos no institucionales. Por ejemplo, dicho partido recurrentemente se salía de las negociaciones en las comisiones y además tomaba tribuna de forma autoritaria no respetando los reglamentos de los debates del órgano representativo. Sus posiciones políticas eran *antisistémicas* debido a que no negociaban nada que tuviera que ver con las privatizaciones. Es decir, sus dinámicas legislativas eran inmovilistas.

a la *Ley de la Administración Pública Federal* (1994); la *Ley de Seguridad Pública* (1995); la *Ley Federal de la Doble Nacionalidad* (1996), etcétera.⁸⁴

La negociación entre las fracciones de oposición se facilitó porque muchos de los elementos propuestos estaban configurados a crear las condiciones institucionales para el respeto y defensa de los derechos políticos. Los partidos de oposición encontraron así un ambiente ideal de participación en las negociaciones, a partir de que muchos de los objetivos de las leyes habían sido demandas añejas de los partidos distintos del PRI. Esto sucedió así porque las demandas opositoras coincidieron con los objetivos de las leyes, las cuales estaban referidas a fortalecer las libertades políticas que se habían desgastado en el régimen autoritario. En ese sentido, la orientación de las negociaciones se motivó a crear dispositivos que aseguraran la consolidación de los derechos ciudadanos básicos, a través de la construcción de instituciones democráticas que los salvaguardaran; hecho que además ha posibilitado la eliminación de todos aquellos elementos utilizados en el régimen autoritario que inhibían su tonificación.

Podemos observar que de las negociaciones surgieron instituciones democráticas que fomentan la consolidación del *Estado de Derecho* en México. Así lo demuestra la constitución del Instituto Federal Electoral que aseguró la imparcialidad y autonomía de los procesos electorales, la creación del Tribunal Federal Electoral perteneciente al Poder Judicial encargado de resolver y dictar sentencia sobre las controversias e impugnaciones electorales, las reformas al Poder Judicial donde el titular del Ejecutivo deja de designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, etcétera. De la misma forma, podemos observar cambios que aseguran los derechos políticos ciudadanos: por ejemplo, en las reformas al *Código Federal de Procedimientos Penales* donde se tipifica como delito grave la compra y coacción del voto electoral; en la misma ley se garantizó la aplicación más justa de las sanciones penales al cancelarse las comparecencias judiciales cuando existan rastros de tortura. Para tal caso, se incorporó en los procedimientos penales el recurso de amparo⁸⁵. También en las reformas a la *Ley Contra la Delincuencia Organizada* se eliminaron como delitos graves el "motín", la "sedición" y la "rebelión"⁸⁶. Es importante aclarar que los cambios realizados a propuesta de la oposición consistieron en eliminar todos aquellos elementos que habían sido utilizados por el régimen

⁸⁴ Revítese *La Jornada*, 18 de diciembre de 1991, pp. 1 y 18; *Uno más Uno*, 3 de julio de 1991, p. 8; *Uno más Uno*, 14 de diciembre de 1991, p. 16; *La Jornada*, 16 de diciembre de 1994, p. 13; *La Jornada*, 21 de diciembre de 1993, pp. 10-13, *El Financiero*, 10 de diciembre de 1994, p. 35; *La Jornada*, 11 de diciembre de 1996, p. 10.

⁸⁵ Consúltase *Uno más Uno*, 19 de diciembre de 1990, p. 3.

⁸⁶ Revítese *La Jornada*, 21 de diciembre de 1993, p. 10.

autoritario contra las libertades políticas. En este contexto, las reformas que otorgaron a la Comisión Nacional de Derechos Humanos rango constitucional vinieron a vigorizar la consolidación de los derechos políticos de los ciudadanos⁸⁷.

En cuanto a la aprobación de la *Ley de Derechos y Cultura Indígena* y la *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, muestran que las negociaciones se encaminaron a reconocer las libertades y derechos políticos de grupos específicos de la población que hasta ese momento habían sido nulos. Así lo evidencia el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y su organización comunal; además de tener derecho a educación bilingüe y a los servicios públicos⁸⁸. También las modificaciones constitucionales que establecen que los ministros eclesiásticos recuperan su derecho político para votar en los procesos electorales⁸⁹. Para el diputado perredista Gilberto López y Rivas las negociaciones "... son manifestaciones de discrepancia que hacen posible los acuerdos... las iniciativas presidenciales y los cambios opositores son buenos porque consagran en la Constitución los derechos políticos... algo que no se había logrado, ni siquiera de manera implícita."⁹⁰ Así la oposición se convierte en la responsable de asegurar los derechos políticos en las leyes que tienen origen en la presidencia de la República, y así se codifican en la Constitución. Lo anterior permitió que en las negociaciones los partidos de oposición ganaran espacios dentro de las iniciativas para consolidar los derechos políticos de los ciudadanos.

La aprobación unánime de las leyes se concretó a partir de que las oposiciones localizaron en el contenido de las leyes los causes suficientes para democratizar funciones de instituciones públicas y alcanzar paulatinamente la *reforma del Estado* mexicano. Es decir, hay negociación legislativa multipartidista cuando se discutían leyes para la creación de procesos políticos e instituciones democráticas en la defensa de los derechos ciudadanos, el Estado de derecho, el sistema de partidos, el régimen electoral y de diferentes aspectos de la vida nacional que garantizan las libertades políticas.

Los procesos de negociación legislativa multipartidista se concretaron a partir de que existieron coincidencias partidistas significativas, porque hubo ideologías compartidas para aprobar las leyes conjuntamente sin dificultades. La discusión de leyes con orientación a consolidar las relaciones democráticas nacionales fue factible para encontrar las coincidencias necesarias entre los

⁸⁷ Véase *Uno más Uno*, 14 de diciembre de 1991, p. 16.

⁸⁸ Véase *El Universal*, de diciembre de 1991, p. 8.

⁸⁹ *Uno más Uno*, 15 de noviembre de 1991, p. 11.

⁹⁰ Revítese *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, año III, número 20. 3 de julio de 1991, en www.camaradediputados.gob.mx.

partidos en la consecución de acuerdos unánimes en la dinámica del órgano representativo. La aprobación de las leyes no creó mayores controversias al existir las condiciones institucionales de acercamiento programático de intereses entre los partidos por las características democráticas de las iniciativas⁹¹.

A manera de conclusión. La negociación legislativa multipartidista dentro de las reformas constitucionales se pudo concretar a partir de las siguientes motivaciones partidistas: en un primer momento, los acuerdos se debieron a la proximidad ideológica y programática de los proyectos legislativos de las fracciones; tal acercamiento de intereses partidistas facilitó la negociación porque existía una compatibilidad doctrinaria que permitió llegar a acuerdos satisfactorios a las demandas legislativas de los implicados. Asimismo, las posiciones sistémicas de los partidos y sus tendencias colaboracionistas eliminaron los antagonismos propiciando los acuerdos necesarios para la aprobación de las leyes. En un segundo momento, la negociación legislativa con acuerdos unánimes se produjo porque el contenido de leyes tenía signos de democratizar las instituciones del Estado. En este sentido, estaban las facilidades para negociar interpartidariamente dado que el contenido de las leyes había sido demandas de las oposiciones. En un tercer momento, la negociación multipartidista se inhibió por la incompatibilidad de las ideologías partidarias en las leyes que se discutieron en la Cámara de Diputados, como fue el caso de las leyes orientadas a la liberalización económica.

2.4. EL ASCENSO DE LOS PARTIDOS DE OPOSICIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES MULTILATERALES. EL CASO DE LA NEGOCIACIÓN EN LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL.

Las negociaciones en el periodo de la transición a la democracia alcanzan su máxima institucionalización en las reformas político-electorales, a partir de que son los mismos partidos políticos quienes construyen los objetivos de la agenda legislativa.⁹² El hecho de que estas iniciativas de reforma no fueran propuestas por el Poder Ejecutivo permitió que los contenidos de las leyes fueran determinados exclusivamente por las fuerzas legislativas bajo sus propios tiempos y

⁹¹ Cabe señalar que el PRI dentro de estas leyes concilió con el PAN y acordaron el contenido de las iniciativas en un primer momento. Sin embargo, dentro de los procesos de negociación las oposiciones fueron incorporándose a los debates y a discusiones porque existieron las coincidencias necesarias para aprobarlas conjuntamente.

⁹² Este apartado tiene la función de evidenciar la lógica que ha seguido la negociación legislativa dentro las reformas político-electorales de los años 1989, 1994 y 1996.

reglas de procedimientos⁹³. En esa dirección, el progreso de las discusiones estuvo proveído por el conjunto de intereses partidistas, entre los que destacaron sus programas de acción y sus principios ideológicos a largo plazo. Ésta fue la constante que determinó los debates dentro de las reformas y las modalidades de acuerdos, dando como resultado relaciones de cooperación institucional con base en la multiplicidad de ideas pronunciadas.

El establecimiento de la agenda legislativa por primera vez se centró en el ámbito plural de la Cámara de Diputados, por lo que fue necesario compatibilizar los proyectos programáticos de los distintos partidos para lograr acuerdos. Las fracciones, por lo tanto, tuvieron que arreglárselas para organizar las dinámicas de tales acuerdos a través de distintos enfoques para formar un proyecto de reforma común. Esto permitió nuevas prácticas políticas multipartidistas dirigidas a entrelazar ideologías y objetivos para lograr concretar los cambios necesarios, en tanto la única salida a los conflictos y las reglas a seguir eran el establecimiento de negociaciones democráticas más que las confrontaciones.

El desarrollo de los acuerdos estuvo marcado por la consolidación de redes de colaboración que llevó a integrar paulatinamente a todas las fracciones para construir las leyes de manera paritaria. Esta circunstancia legislativa consolidó las dinámicas de los acuerdos plurales, porque ningún partido tuvo el control de las negociaciones, con lo cual las iniciativas fueron discutidas por propuestas alternativas de cambio y aprobadas invariablemente por consenso. Los partidos tuvieron por primera ocasión la oportunidad de coaligarse, principalmente los de oposición, para cambiar las reglas básicas del arreglo político hacia tendencias plurales; consiguiéndolo con apremio y con resultados satisfactorios a partir que los procedimientos en la organización y dirección de las elecciones cambiaron de configuración asegurando un multipartidismo tolerante. Paulatinamente se fueron incorporando a las iniciativas nuevos elementos y proposiciones que garantizaron los acuerdos, debido a que respondían a múltiples intereses con lo que se redujo el conflicto programático al mínimo. Es este caso, para transformar las iniciativas en una verdadera reforma del Estado mexicano a favor de consolidar el sistema de partidos y el régimen electoral.

Lo anterior contribuyó a una articulación de intereses que desembocó indistintamente en análisis colectivos de las leyes, donde el elemento director de los acuerdos fue indistintamente el apoyo recíproco para concretar pactos colectivos. Este proceso es el que viene a resquebrajar la

⁹³ Por primera vez en la historia reciente de la Cámara de Diputados los partidos políticos fueron los que formularon y construyeron la agenda legislativa. Esta situación es *sui generis* porque las leyes no fueron propuestas por el Poder Ejecutivo.

mecánica autoritaria en la toma de decisiones legislativas porque existieron dispositivos operacionales en la aprobación de las leyes a través de una mecánica democrática como por alianzas partidistas.

Debe quedar claro que las modalidades democráticas de los acuerdos se encontraron sujetas a una *lógica de negociación tripartidista*. Con este argumento queremos dar a entender que los controles de decisión política estuvieron a cargo de las tres principales fuerzas nacionales con mayor número de diputados; nos referimos al PRI, PAN y PRD. Estos partidos son los que marcaron las pautas de comportamiento legislativo, porque fueron los que determinaron las reglas y las prácticas de la discusión en las piezas claves de las iniciativas. El anterior argumento se justifica si tomamos en cuenta que dichas fuerzas fueron las únicas que pudieron entrelazar sus pesos legislativos para garantizar mayorías ampliadas y asegurar la aprobación de las iniciativas. Partidos como el PFCRN, PARM y PPS sólo participaban para reforzar los puntos de acuerdo formulados, sin tener intervención real en la construcción de los aspectos fundamentales. Esta situación es clara debido a que ninguna de estas fracciones pudo jugar un papel bisagra, porque no contó con el número suficiente de representantes para condicionar su voto en las leyes. Con ello, se inhibió su importancia en las negociaciones, al menos en las líneas esenciales de las iniciativas expresadas.

Las negociaciones en reforma electoral fueron las más opulentas en el periodo de transición a la democracia, en tanto permitió entrelazar constantemente los proyectos legislativos partidistas y además consolidó conductos de información permanentes para el intercambio político. Las contribuciones más importantes son: la posibilidad de construir alianzas programáticas y distintos arreglos legislativos partidistas. Además, se consolidaron procesos legislativos institucionales y se presentaron soluciones alternativas propiciando la reflexión colectiva sin imposiciones partidistas.

A continuación se hacen explícitos los *modelos legislativos* en reformas electorales con sus implicaciones para la creación de nuevas reglas políticas en la dinámica de acuerdos en el órgano representativo.

Las negociaciones plurales se concretaron porque los partidos se sujetaron a buscar compromisos que lograran establecer cuáles iban a ser los objetivos en el contenido de las iniciativas. El marco general de los acercamientos partidistas fue la consolidación de instituciones democráticas que acabaran con todos aquellos elementos que permitían al régimen autoritario y al sistema de partido hegemónico mantenerse vigentes. El acuerdo fundamental fue la necesidad de consolidar la independencia de los organismos encargados de preparar, dirigir y organizar las

elecciones⁹⁴. La anterior dinámica no tuvo mayor controversia ni dificultad, debido a que los partidos políticos coincidían en lo general en que los temas centrales de las negociaciones impondrían la autonomía de los procesos electorales. Bajo esta óptica legislativa se encontraron los causas para llegar a este primer acercamiento, pues los proyectos de reforma propuestos por las fuerzas eran compatibles programáticamente por lo que se logró constituir un esquema rector en las negociaciones.

La agenda de debates, por el contrario concentró un mayor grado de conflictividad cuando se negociaron aspectos secundarios dirigidos a la integración, funciones y facultades de los organismos encargados de la vigilancia e imparcialidad electoral. Ello contribuyó a la confrontación de intereses y a que las soluciones a las demandas presentaran procesos rígidos y espinosos en la dinámica aprobatoria. Nos abocamos a describir estos conflictos y las formas de deliberación.

Las negociaciones legislativas en reformas político-electorales contribuyen por primera vez a formalizar juegos de *alianzas programáticas* en la Cámara de Diputados, que favorecían una configuración multipartidista en los acuerdos⁹⁵. En la dinámica de las negociaciones se presentó una multiplicidad de alianzas partidistas para concretar las leyes; algunas veces se coaligaron el PRI con el PAN, el PRI con el PRD, el PRD con el PAN, incorporando a los partidos minoritarios para aventajar en los sufragios, o bien en muchas ocasiones las mecánicas aprobatorias se lograron por unanimidad. Por alianzas programáticas queremos dar a conocer que dos o más partidos logran compatibilizar objetivos, intereses e ideologías para conformar un proyecto legislativo común a favor de cambiar las reglas políticas aprobatorias. Los aspectos más significativos que vinieron a modificar la actividad legislativa, consisten en que estas alianzas fueron constituidas con la finalidad de crear *bloques de presión* partidistas al partido en el gobierno para transformar la dinámica aprobatoria a favor de una nueva configuración de negociaciones estrictamente democráticas.

El resultado de estas estrategias fue que la línea básica del desarrollo institucional en los acuerdos consolidó la asociación partidista que permitió la apertura de nuevos espacios de negociación. Lo anterior fue propicio para consolidar conductos de comunicación que permitieron establecer convenios democráticos; hecho que facilitó el intercambio de objetivos e intereses partidistas los cuales determinaron las negociaciones. La dinámica de alianzas programáticas

⁹⁴ Los partidos coincidieron en una verdadera transformación de los procesos electorales dentro de las reformas correspondientes a 1989, 1991, 1994 y 1996. Consúltese *Uno más Uno*, 20 de agosto de 1989, p. 13, *La Jornada*, 26 de abril de 1991, p. 14; 28 de mayo de 1994, p. 4-8; 12 de julio de 1996, p. 9.

⁹⁵ Por ejemplo, las negociaciones dentro de las reformas electorales siempre presentaron distintas alianzas para concretar los acuerdos. Las alianzas son las siguientes: PRI-PAN, PRD-PAN, PRI-PRD.

favoreció a las fracciones de oposición porque tomaron un papel activo en la canalización de intereses legislativos, permitiendo vincular las demandas que enriquecían las iniciativas. En estas reformas se mantienen perfiles institucionales porque las relaciones de negociación producen una dinámica apegada invariablemente a relaciones de compromisos colaboracionistas.

La alianza programática más común que se presentó en las negociaciones fue la realizada por los partidos opositores Acción Nacional y Revolución Democrática, incorporando a las minorías como el PFCRN, PARM y el PPS, quienes formularon proyectos de contrarreforma para bloquear las iniciativas del Revolucionario institucional⁹⁶. Estas estrategias opositoras tuvieron la finalidad de colocar dentro de la agenda de los debates proyectos encaminados a limitar las iniciativas del partido en el gobierno y principalmente las que pregonaban contenidos autoritarios. Las funciones básicas de esta alianza fueron presentar un proyecto legislativo de reforma común, en lo general, para obligar al partido en el gobierno a negociar con un solo actor político⁹⁷. La anterior maniobra es favorable si consideramos que propició un escenario legislativo donde se sujetó al partido en el gobierno a negociar las propuestas formuladas por la alianza opositora. Es decir, la fuerza numérica y la legitimidad alcanzada por estos partidos constriñeron al PRI a la solución de sus demandas más visibles sin dejarle márgenes de negociación para poder inhibir sus propuestas⁹⁸.

Por tal motivo, la coalición comprometió a su contraparte a solucionar parcialmente sus exigencias y a negociar sobre la base de sus proyectos las reformas puestas a la mesa de los debates. La coalición opositora tuvo el interés de conservar el bloque porque era la única forma de lograr más concesiones a sus propuestas amparados por un proyecto de reforma común⁹⁹. Con el

⁹⁶ Debe quedarnos totalmente claro que este bloque de contrarreformista no es antisistémico, debido a que su oposición resulta de la motivación para eliminar los autoritarismos presentados en los contenidos de reforma del PRI.

⁹⁷ Esta alianza inaugura sus actividades en 1989 con la *Declaración Parlamentaria Sobre Reforma Electoral*, en la cual los partidos de oposición suman fuerzas y fijan su posición para que los organismos electorales sean imparciales y autónomos de cualquier fuerza partidista y de los poderes públicos. Asimismo, que en la integración de los organismos encargados de preparar y dirigir las elecciones no debe de prevalecer la sobrerrepresentación de los poderes y partidos. Consúltese *la Jornada*, 7 de septiembre de 1989, p. 17.

⁹⁸ Para 1994 la alianza opositora funcionó para democratizar la estructura directiva del IFE consiguiendo: que el representante del Ejecutivo no tuviera voto de calidad, que el director del IFE fuera propuesto por los partidos, que el Poder Legislativo tuviera cuatro representantes los cuales surgieran por consenso, que los partidos no tengan derecho a voto, la desaparición de los consejeros magistrados y la constitución de los consejeros ciudadanos a propuesta de la Cámara de Diputados. Consúltese *la Jornada*, 17 de marzo de 1994, p. 14.

⁹⁹ Para 1996 la alianza nuevamente se conforma para lograr la plena autonomía de los procesos electorales y los tribunales encargados de sancionar los delitos. Para tal caso impulsaron reformas donde desaparece la representación del Poder Ejecutivo y Legislativo en la integración de la estructura directiva del IFE. Asimismo, donde a propuesta de la Cámara de Diputados se propone a los consejeros ciudadanos, los cuales

bloque opositor se podía negociar con mayor fuerza y ventaja las piezas claves de las iniciativas, más que si hubieran acordado incorporar a la agenda de los debates sus demandas por separado. Así las bancadas del PAN, el PRD y las minorías reforzaron un proyecto de reforma conjuntamente para la aprobación de la reforma electoral previamente negociada, con los elementos que consideraron esenciales para consolidar la autonomía de los procesos electorales. De esta forma, existió una conciliación a partir de coincidencias fundamentales; de ahí que la alianza se conformara para hacer más presión hacia el PRI y éste aceptara las nuevas versiones de las leyes formuladas.

La coalición entre las fuerzas de oposición marcó la dinámica de los acuerdos porque era quien tenía las propuestas más refinadas y además porque el PRI siempre esperó su formulación para negociar los puntos que consideraba convenientes. Tal dinámica negociadora fue la más sobresaliente debido a que logró colocar en los arreglos una propuesta de reforma sólida para llegar a la autonomía de los procesos electorales; sentando las bases de los acuerdos sobre el funcionamiento que debían tener las instituciones encargadas de supervisar y calificar las elecciones. Por lo tanto, la coalición opositora hay que considerarla como programática que puso en la mesa de los debates temas generales, motivada a crear las condiciones estructurales para la competencia electoral en igualdad de condiciones: instituciones autónomas y tribunales electorales independientes del Poder Ejecutivo. Con esta alianza el PRI no le quedó más que aceptar sus propuestas e impulsar las demandas más sobresalientes.

La segunda alianza que se presenta es la encabezada por el PRI-PAN, la cual tiende a deliberar aspectos secundarios como lo son: la integración de los órganos electorales y las leyes reglamentarias. Este tipo de alianza debe considerarse como de interés coyuntural porque inclinó el voto mayoritario de la institución legislativa para lograr acuerdos. La alianza realizada fue una estrategia del PRI para permitir, en un primer momento, tener incidencia directa en la organización de las elecciones y en los cargos directivos de las nuevas instituciones electorales. Lo anterior ocurre porque se presentan reticencias del partido en el gobierno, debido a que esta modalidad le hacía perder automáticamente su posición de privilegio en el régimen electoral y en el sistema de partidos. De ahí que fuera cuidadoso de no aprobar los elementos centrales que le hubieran traído consecuencias negativas a corto plazo, como lo hubiera sido la pérdida de la presidencia y de las

serán ratificados por las dos terceras partes del *quórum* legislativo, además de que el Tribunal Electoral pase a ser parte del Poder Judicial. Revítese *La Jornada*, 16 de julio de 1996, p. 9.

mayorías absolutas en periodos inmediatos¹⁰⁰. Como es bien sabido la reforma electoral fue paulatina y gradual, sin embargo, hay que aclarar que en los procesos de negociación este instituto político fue cediendo ante las peticiones de oposición, al grado de concluir la tan esperada reforma. Vale la pena señalar que dicho el PRI asumió posiciones colaboracionistas, lo que da cuenta de la institucionalidad de sus acciones en el ámbito legislativo.

Lo anterior, se presentó con la finalidad de que el Revolucionario Institucional no se viera perjudicado con derrotas electorales. Por su parte, el PAN fungió como su aliado indiscutible aceptando las condiciones impuestas por el partido en el gobierno, a cambio de que se reconociera las propuestas de las fuerzas de oposición para avanzar en lo fundamental con respeto a las instancias electorales. Es importante señalar que el PRD se salió de las negociaciones y acuerdos en la aprobación de las iniciativas debido a sus posiciones inmóviles y a su estrategia de ganar todo o nada, concurrió en su automática exclusión de las dinámicas aprobatorias. En ese sentido, el partido en el gobierno supo aprovechar muy bien la coyuntura, debido a que sabía que la alianza programática opositora se había fracturado entre el PAN y el PRD. Con ello el PRI pudo condicionar su voto en la aprobación de las iniciativas formuladas a cambio de que se aceptaran sus demandas principales; por ejemplo, que el Poder Ejecutivo integrara la estructura directiva de las instancias rectoras de los procesos electorales.

A pesar que en las reformas electorales en muchos casos las preferencias del PRI prevalecieron, también es cierto que fue respetuoso de las posiciones de todos los partidos en cuanto a la nueva configuración del régimen electoral pregonado. El resultado de las negociaciones fue la conclusión de la completa autonomía de los procesos electorales; con la constitución del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial y la obtención de rango constitucional del IFE en 1996. Los acuerdos partidistas encontraron las condiciones necesarias para que las iniciativas surgieran por consenso¹⁰¹. Aunque en algunos casos el partido en el gobierno aprobó unilateralmente las reformas; así sucedió con la aprobación de la *ley secundaria electoral* del mismo año, donde ignoró muchos puntos de acuerdo a los que había llegado con la oposición¹⁰².

¹⁰⁰ La alianza coyuntural sirvió con la finalidad de que el partido en el gobierno y el Poder Ejecutivo tuvieran representatividad en los órganos directivos electorales. Sin embargo se impusieron restricciones con la finalidad que dicha representatividad fuera equitativa a todos los partidos políticos y que también tuviera presencia el Poder Legislativo como lo propuso la oposición. Véase *La Jornada*, 17 de octubre de 1989, p. 4.

¹⁰¹ Las reformas electorales de 1994 y 1996 fueron aprobadas por unanimidad. Consulte *La Jornada*, 20 de marzo de 1994, p. 19 y *Uno más Uno*, 14 de junio de 1996, p. 11.

¹⁰² Los acuerdos ignorados por el PRI fueron las candidaturas comunes, los financiamientos partidistas y los topes de campaña. Revélense *La Jornada*, 23 de octubre de 1996, p. 7.

Las alianzas antes mencionadas son las que permitieron llegar a un consenso consensos y las que cambiaron de fondo la dinámica negociadora de las fuerzas en la Cámara de Diputados; algunas veces coincidiendo la oposición en un frente común, otras tantas con el partido en el gobierno. Lo más rescatable de las negociaciones fue que cada partido presentó su proyecto de reforma en igualdad de condiciones y con base en las proposiciones hechas se iniciaron los diálogos en busca del acuerdo total o al menos mayoritario, según su peso específico en el coeficiente de las fuerzas existentes en el órgano representativo. Dichas fuerzas tuvieron que sujetarse a la gravitación de su poder real y a las contingencias de la lucha favorables a cualquiera de las partes. A partir de entonces se inició un auténtico diálogo entre los partidos que condujeron por primera vez a pactos democráticos donde se respetaron las posiciones ideológicas y programáticas de cada participante. Algo que jamás había sucedido en la Cámara de Diputados en la aprobación de las leyes.

Las condiciones políticas que permitieron los acuerdos interpartidistas fueron posibles porque en las relaciones de colaboración se conformó una dinámica en el ejercicio político donde no hay perdedores. Porque en las leyes la gran mayoría de las propuestas de reforma pronunciadas por los partidos han sido procedentes para incorporarse en la agenda de los debates. A partir de ahí las negociaciones son fortuitas debido a que los contenidos de las reformas puestas a discusión tienen un liderazgo multipartidista que admiten reflexiones colectivas, contribuyendo a que se entrelacen las distintas propuestas para formular un proyecto de modificaciones comunes.

Con ello las transacciones tienden a arraigar trabajos productivos que ofrecen alternativas de solución y se acogen invariablemente a los programas institucionalmente apoyados por los acuerdos alcanzados. Este ha sido el hilo conductor de la vida democrática del órgano representativo porque permite superar los climas de fragmentación y polarización vigentes que se van suscitando por la incompatibilidad de ideologías. La condición previamente señalada reestablece el pluralismo tolerante porque dentro del análisis y deliberación de las leyes los partidos encuentran incentivos suficientes, para disfrutar plenamente de sus derechos a incorporar e impulsar las demandas que consideran más convenientes. En ese sentido, la posibilidad de llegar a acuerdos fue concretada debido a que todas las fuerzas pudieron ser coproductores de las leyes en igualdad de condiciones, y además en los convenios pudieron canalizar mejor sus intereses para obtener respuestas satisfactorias a las formulaciones planteadas.

Por otro lado, la negociación en las reformas electorales favoreció la confrontación de intereses apegados a la legitimidad y legalidad de la configuración plural del órgano representativo,

debido a que los partidos políticos optaron por colaborar. Para tal caso, se mantuvieron relaciones de producción legislativa funcionales únicamente a través del diálogo y concertación, lo que permitió superar gradualmente los conflictos, pues cada partido obtuvo conformidad con los resultados obtenidos en la deliberación de las iniciativas.

Se estableció una agenda de trabajo fundada en el respeto e impulsada en relaciones de cooperación institucional para la solución de controversias en las leyes. A pesar que se presentaron conflictos y dificultades en la dinámica aprobatoria se mantuvo un escenario legislativo donde las fuerzas podían pactar. Afirmamos que la materialización de este ambiente, se consolidó en tanto prevaleció la negociación más que la confrontación, pues tenemos que las fuerzas participantes en las reformas político-electorales tuvieron la oportunidad de confrontarse, pero consiguieron llegar a pactar. Dentro de este contexto podemos observar las negociaciones y consensos multipartidistas, las cuales hablan de una profunda institucionalidad en tanto existieron relaciones armónicas para lograr la transformación de la dinámica electoral. Tal circunstancia nos indica que en este periodo la Cámara de Diputados consintió poner en marcha mecanismos plurales de convivencia, resultando de estos procesos prácticas democráticas en tanto no existen dispositivos legislativos excluyentes.

En síntesis. La negociación partidista en reformas electorales afirmó los procesos legislativos institucionales, a partir de que los diversos problemas planteados ofrecieron soluciones alternativas y se acogieron invariablemente a consenso. En este sentido, se propició la discusión colectiva a fin de establecer acuerdos. En consecuencia, las propuestas alternativas de cambio produjeron proyectos legislativos comunes cuyas directrices fueron nutridas por todos los partidos políticos. Para tal caso, las fuerzas partidistas tuvieron las mismas oportunidades de ser coproductores de las leyes, impulsando sus convicciones y sus programas legislativos sin que ningún otro partido se opusiera o limitara su inserción a la agenda de los debates.

Cuadro de votación de las leyes en el periodo legislativo 1988-1996.

| Leyes dictaminadas. | Resultados de las votaciones. |
|---|--|
| 1. Reforma al Código Penal del D.F. de 1990. | 278 votos a favor y 119 en contra. |
| 2. Ley Bancaria. | 257 votos a favor, 212 en contra y 8 abstenciones. |
| 3. Ley de Derechos Humanos de 1991. | 229 votos a favor, 3 en contra y 55 abstenciones. |
| 4. Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público 1991. | 248 votos a favor y 123 en contra. |
| 5. Ley de Derechos y Cultura Indígena 1991. | 460 votos a favor |
| 6. Ley de Sociedades Extranjeras 1991. | 272 votos a favor, 2 en contra y 50 abstenciones. |

| | |
|---|--|
| 7. Ley Agraria 1991. | 245 votos a favor y 43 en contra. |
| 8. Ley de Inversiones Extranjeras 1992. | 262 votos a favor, 21 en contra y 45 abstenciones. |
| 9. Ley Contra la Delincuencia Organizada 1993. | 326 votos a favor y 40 en contra. |
| 10. Reforma al Código Federal de Procedimientos Penales 1993. | 278 votos a favor y 119 en contra. |
| 11. Ley de Ingresos 1994. | 286 votos a favor y 148 en contra. |
| 12. Presupuesto de Egresos de 1994. | 279 votos a favor y 12 en contra. |
| 13. Reforma al Cofipe 1994. | 282 votos a favor y 142 en contra. |
| 14. Ley de Impuesto Sobre la Renta 1994. | 282 votos a favor, 22 en contra y 99 abstenciones. |
| 15. Ley Orgánica del Congreso General 1994. | 321 votos a favor y ninguno en contra. |
| 16. Ley de la Administración Pública Federal 1994. | 381 votos a favor y 35 en contra. |
| 17. Ley de Ingresos 1995. | 381 votos a favor y 58 en contra. |
| 18. Presupuesto de Egresos de 1995. | 278 votos a favor y 136 en contra. |
| 19. Reformas al Fondo General de Participaciones 1995. | 353 votos a favor y 1 en contra. |
| 20. Ley del Seguro Social (IMSS) 1995. | 289 votos a favor y 160 en contra. |
| 21. Ley del SAR | 280 votos a favor y 100 en contra. |
| 22. Ley de Seguridad Pública 1995. | 278 votos a favor y 119 en contra. |
| 23. Ley de Radio, Televisión y Cinematografía 1995. | 246 votos a favor y 79 en contra. |
| 24. Reforma al Poder Judicial 1995. | 334 votos a favor y 23 en contra. |
| 25. Ley de Cámaras de Comercio y de la Industria de la Transformación 1995. | 335 votos a favor y 26 en contra. |
| 26. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos 1995. | Rechazada. |
| 27. Ley de Ingresos 1996. | 241 a favor y 110 en contra. |
| 28. Presupuesto de Egresos de 1996. | 277 votos a favor y 105 en contra. |
| 29. Reforma al Cofipe 1996. | 282 votos a favor y 142 en contra. |
| 30. Ley de Amparo 1996. | 439 votos a favor y ninguno en contra. |
| 31. Ley de Coordinación Fiscal 1996. | 275 votos a favor y 129 en contra. |
| 32. Ley Orgánica del Poder Judicial 1996. | 300 votos a favor y 27 en contra. |
| 33. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda 1996. | 338 votos a favor y 21 en contra. |
| 34. Reforma al Código Federal de Procedimientos Penales 1996. | 278 votos a favor y 119 en contra. |
| 35. Ley General de Equilibrio Ecológico 1996. | 368 votos a favor y 32 en contra. |
| 36. Ley de Cámaras de Comercio. | 335 votos a favor y 26 en contra. |
| 37. Ley del ISR. | 263 votos a favor y 135 en contra. |
| 38. Ley del IVA. | 282 votos a favor y 122 en contra. |
| 39. Ley del SAR. | 280 votos a favor y 10 en contra. |
| 40. Ley del Infonavit. | 360 votos a favor y 64 en contra. |
| 41. Ley de Derechos de Autor. | 358 votos a favor y ninguno en contra. |
| 42. Ley General de Población. | 318 votos a favor y 5 en contra. |
| 43. Ley de Doble Nacional. | 352 votos a favor y ninguno en contra. |

Fuente: Elaborado con base en información localizada en diarios de circulación nacional y *Gaceta Parlamentaria*, en www.camaradediputados.gob.mx

2.5. RESULTADOS DE LAS NEGOCIACIONES INTERPARTIDISTAS Y LAS NUEVAS RELACIONES DE COOPERACIÓN ENTRE PODERES.

El estudio del proceso de negociación en la Cámara de Diputados nos permitió analizar desde una perspectiva de la lucha por el poder los rasgos característicos de los acuerdos legislativos en el periodo 1988-1997. También posibilitó una mejor comprensión de las diferencias y coincidencias en cuanto a los proyectos políticos puestos a la mesa de los debates. Adicionalmente nos dejó ver la reestructuración de las funciones de contrapesos de las fuerzas pertenecientes al sistema político y cómo se comportaron para lograr la estabilidad en la toma de decisiones sobre los diseños institucionales. Y finalmente facilitó reconocer la consolidación de nuevas reglas en la dinámica aprobatoria de las leyes y los conflictos más visibles que se presentaron.

En el periodo que consideramos como apertura y culminación de la transición en la Cámara de Diputados, el que ninguna fracción alcanzara mayoría calificada y el que su estructura numérica estuviera conformada de forma plural, hizo que se modificaran considerablemente las reglas y prácticas del juego político. Desde entonces, se inauguró una nueva etapa legislativa que se caracterizó por relaciones partidistas fundadas en una lógica de cooperación institucional. Es este sentido, la dinámica negociadora y la construcción de los acuerdos invariablemente operaron a través de consensos multipartidistas. Con ello inició el proceso de liberalización de las negociaciones, posibilitando que las discusiones y debates de las leyes fueran funcionales únicamente por medio de métodos de análisis democráticos.

Las tendencias que prevalecieron en la lógica de los acuerdos y procesos legislativos son dos: por un lado, se buscó un funcionamiento estructural para que las iniciativas de reforma fueran aprobadas exclusivamente por convenios partidistas plurales y, por el otro, el reconocimiento explícito de nuevos actores políticos con capacidades para conducir los acuerdos y ser coproductores de los arreglos legislativos. En esta fase, la lucha política entre las fracciones partidistas se encaminó a realizar negociaciones para crear las condiciones democráticas que permitían la participación y la competencia en igualdad de oportunidades. El momento clave de las negociaciones consistió en consolidar procesos institucionales en favor de consolidar distintos arreglos políticos, haciendo posible que los partidos se convirtieran en parte intrínseca de la actividad legislativa.

A partir de allí cambia sustancialmente la dinámica de contrapesos y equilibrios en la Cámara de Diputados, pues la aprobación de las leyes se encontró sujeta dentro de un

perfeccionamiento de colaboración y corresponsabilidad partidista en la edificación de acuerdos. La competencia partidista en igualdad de oportunidades consolidó nuevas prácticas de control legislativo, en tanto la irrupción de nuevos actores legislativos revitalizó la dinámica de balances constitucionales a las propuestas de iniciativa enviadas por Ejecutivo. Ocurrió así debido a una pronunciada participación de los partidos de oposición, para conquistar con el PRI, las mayorías ampliadas que aseguraran los procesos aprobatorios. Esto facilitó que se incorporaran nuevos elementos legislativos a las iniciativas presentadas por el gobierno federal.

Este hecho contribuyó para que el Revolucionario Institucional tomara en cuenta el poder de influencia y las demandas de la oposición en las iniciativas, justamente por la pérdida de su mayoría constitucional que inhibía que las aprobara por sí solo. Garantizando que en las negociaciones se conciliaran intereses por medio de la integración de las fracciones legislativas en los debates y discusiones en la construcción de los elementos básicos contenidos dentro de las iniciativas formuladas. Con ello, se evitó la exclusión de propuestas y soluciones alternativas a los problemas que se enfrentaron, permitiendo que se analizaran exhaustivamente los proyectos legislativos propuestos por los distintos partidos.

El órgano representativo con negociación legislativa multipartidista es la que ha originado un nuevo modelo de organización de la toma de decisiones, el cual está orientado a la conformación de un pluralismo ante las exigencias democráticas del país. A través de la negociación se han constituido reglas para el juego político en favor de realizar acuerdos únicamente por del entrelazamiento de objetivos, intereses e ideologías partidistas. En este sentido, la conformación plural de su estructura creó la infraestructura necesaria para que las leyes se aprobaran por consenso y por actos incluyentes.

El avance más significativo de las relaciones de negociación refleja la composición de los acuerdos únicamente por alianzas. En este caso, el trabajo legislativo se desarrolló por la promoción asociada partidista, en el cual se compatibilizaron coincidencias y divergencias entre las fracciones para impulsarlas en un proyecto común de reforma que respondiera a distintos intereses. Ello favoreció para que sólo se concretaran las leyes por consenso, a través de coaliciones entre las principales fuerzas para dar salida a los problemas nacionales, permitiendo un trabajo colectivo sustentado en distintos enfoques políticos de reforma. Las distintas combinaciones de arreglos partidistas y el intercambio de objetivos ideológicos hicieron posible una negociación abierta y transparente que contribuyó a la democratización de las decisiones legislativas. Los acuerdos al

realizarse únicamente por alianzas obligaron a los partidos a encontrar los causes suficientes de acercamiento programático en la búsqueda de propuestas de cambio que atenuaran los convenios políticos. Esto favoreció a que las leyes fueran constantemente enriquecidas por orientaciones partidistas diversas.

Además, la importancia resultante de este periodo consiste que en lo general los partidos políticos de oposición adquirieron posiciones políticas colaboracionistas y sistémicas para la solución y aprobación de las iniciativas; con excepción del PRD, PPS y PFCRN que en reformas orientadas al liberalismo económico presentaron posiciones contestarias no-cooperacionistas.

Debe reconocerse la labor política del PRI al poner a la libre competencia la discusión y debate de los puntos medulares de las leyes, lo cual abrió nuevos espacios de negociación para la oposición. Por lo tanto, la motivación del partido en el gobierno fue la de democratizar las decisiones legislativas, lo que produjo una nueva configuración en las prácticas de la oposición en la dinámica aprobatoria de las leyes, debido a que facilitó a los partidos distintos al PRI que fueran partes esenciales del trabajo de los proyectos legislativos formulados.

Las prácticas políticas que se desarrollan deben considerarse como transitorias, en tanto que estuvieron inscritas dentro de un proceso de profunda reestructuración de la Cámara de Diputados en todas sus dimensiones. Uno de los aspectos que necesariamente se modificó fue la distribución del poder en su estructura numérica, que facilitó generar un liderazgo multipartidista en la toma de decisiones legislativas. Así también fue que el órgano representativo se consolidó en el espacio por excelencia donde los partidos políticos confrontaron sus intereses e intercambiaron objetivos para lograr consensos nacionales con base en la pluralidad.

La configuración democrática de la Cámara de Diputados también modificó las relaciones entre el Poder Legislativo con el Ejecutivo. Esta circunstancia se tradujo en una transformación institucional dirigida a consolidar redes de comunicación, con la finalidad de instrumentar nuevas prácticas de colaboración que se apegaran a compromisos para buscar salidas negociadas entre los poderes. Esto significó que se fortaleciera una nueva dinámica caracterizada por actos respetuosos de las funciones y atribuciones de cada uno de los poderes en el desempeño de sus actividades constitucionales en la formación de diseños institucionales.

Por primera vez en la historia moderna del órgano representativo se mostraron elementos que dieron cuenta de un genuino, pero inacabado, diálogo entre poderes. Esta situación es importante si consideramos que el Ejecutivo, por medio de los secretarios de Estado,

frecuentemente asistió a comparecer ante los legisladores para dar solución a los contenidos más controvertidos de las leyes formuladas. Dichas comparecencias fueron inusuales porque transformaron radicalmente los procedimientos tradicionales de colaboración, permitiendo a los partidos fijar posiciones frente al gobierno federal sobre la conducción y solución que debía darse a las iniciativas expresadas.

Las relaciones entre poderes comenzaron a instaurarse, a partir de que el Ejecutivo convocó a los partidos a la concertación mediante la promoción de los acuerdos colectivos. El hecho de que se invitara a los partidos a participar abiertamente en los debates y negociaciones constituyó un signo de evolución política en el país, ya que permitió analizar las diferencias que prevalecieron en los acuerdos y se impulsaron mecanismos plurales para la solución de los grandes problemas nacionales. En este sentido, los poderes sumaron fuerzas y voluntades compatibilizando criterios para alcanzar acuerdos por consenso. Los matices entre poderes se pronunciaron a favor del diálogo, la concertación y el compromiso encaminados al rescate de métodos aprobatorios democráticos.

Desde entonces, la perspectiva de los convenios legislativos estuvo fundada en formas de comunicación y de interacción profundas para dar seriedad a los problemas discutidos. Con ello se fortalecieron las negociaciones entre poderes, porque se crearon nuevas reglas del juego político, que desembocaron paulatinamente en principios colaboracionistas institucionales donde ambos poderes adquirirían compromisos democráticos con la finalidad de avanzar.

El presidente de la República para aprobar sus proyectos de reforma tuvo que crear las condiciones estructurales necesarias para consolidar los acuerdos por la pluralidad de los legisladores. Ante la incapacidad de la mayoría marginal del partido en el gobierno de apoyar por sí sólo las iniciativas, el Ejecutivo tuvo que dejar abierta la posibilidad de que partidos de oposición incorporaran sus demandas a la agenda legislativa. Este hecho marcó las nuevas relaciones entre el Legislativo y Ejecutivo porque invariablemente se buscaron consensos para iniciar un verdadero diálogo institucional.

En la nueva dinámica democrática, el Ejecutivo estuvo obligado a declarar frente a los legisladores todas sus actividades públicas. Esta exigencia de los partidos de oposición tuvo la motivación de que sus propuestas de reforma no se encausaran por caminos que no se habían declarado previamente ante el órgano representativo. En ese sentido, la Cámara de Diputados controló las actividades del titular del Ejecutivo, lo que contribuyó a fortalecer sus prácticas en la

supervisión del desempeño gubernamental. En esos términos se inicia el diálogo entre poderes controlado parcialmente por las fracciones partidistas de extracción principalmente opositora. Así las nuevas relaciones se fundaron a través de la creación de equilibrios Institucionales a favor de acabar con todos aquellos excesos que se habían alojado dentro del régimen autoritario. A partir de estos sucesos inicia la transición a la democracia porque los poderes buscaron construir consensos a través únicamente de la concertación para desahogar los problemas nacionales.

El Poder Ejecutivo consolidó redes de colaboración con la Cámara de Diputados para lograr el consenso suficiente que atenuara los acuerdos de las principales reformas. Las condiciones se sujetaron a emplazar a las diversas fuerzas opositoras a discutir colectivamente los proyectos legislativos, a través de análisis exhaustivos para que fueran incluyentes de todas las posiciones partidistas. Los acuerdos encontraron así los cauces que condujeron al perfeccionamiento de las relaciones de colaboración que se hicieron extensivas a la mejoría del contenido de las leyes.

Esto es a raíz de que el presidente de la República se vio en la necesidad de negociar con actores políticos legítimos, que han alcanzado un peso numérico suficiente para condicionar su voto a cambio de que se modifiquen las leyes a sus propuestas. Contribuyendo automáticamente a su integración en las discusiones de los diseños institucionales desarrollados en el país. La colaboración entre poderes se da porque existe el reconocimiento del Poder Ejecutivo que partidos distintos al PRI pueden participar abiertamente en las negociaciones y ser coproductores de los arreglos legislativos.

Las nuevas funciones que adquiere la Cámara de diputados con el Poder Ejecutivo se deben a su configuración democrática que responde a distintos intereses partidistas. Estos procesos revelaron la operabilidad de sus actividades por su capacidad de crear contrapesos en la estructura de la división de poderes.

CAPÍTULO 3.

**HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN LA
CÁMARA DE DIPUTADOS (1997-2003). LA ORGANIZACIÓN
ESTRUCTURAL DE LA NEGOCIACIÓN LEGISLATIVA EN EL
FENÓMENO DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS.**

3.1. DINÁMICA DE LA NEGOCIACIÓN EN EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA. EL CASO DE LOS PARTIDOS SIN MAYORÍAS LEGISLATIVAS

El periodo legislativo 1997-2003 representó el proceso gradual de consolidación democrática en la Cámara de Diputados, que abrió paso a la introducción de nuevas reglas y prácticas en la dinámica de las negociaciones exclusivamente de corte multipartidista. Este hecho es significativo si consideramos que su funcionamiento y configuración fueron operables con partidos que no tuvieron mayorías legislativas. El anterior proceso hizo posible que la deliberación de las iniciativas formuladas fuera concretada a través de amplias negociaciones e invariablemente aprobadas por consensos entre alianzas. El hecho de que ningún instituto político consiguiera la mayoría absoluta introdujo por primera vez en México el fenómeno de los *gobiernos divididos no unificados*. La definición del concepto hace referencia a la situación en la que la mayoría de la asamblea representativa pertenece a un partido y el presidente a otro; cuando ninguno de los partidos cuenta con mayoría se habla de *gobierno dividido no unificado*. De manera similar, un *gobierno sin mayoría* alude a la circunstancia en que ningún partido controla por sí solo el cincuenta por ciento más uno de los asientos legislativos. La definición que aquí se adopta es la propuesta por Alonso Lujambio para el caso mexicano: un *gobierno dividido* es todo aquel en el que el partido del presidente no cuenta con el control mayoritario en por lo menos una de las dos Cámaras¹⁰³.

La configuración de la Cámara de Diputados arroja resultados importantes en cuanto a la integración plural y la autonomía de los partidos políticos en la organización de las negociaciones. En primer lugar, se encuentra una competencia cerrada entre las tres principales fuerzas nacionales que combinados son los más proclives a alcanzar mayorías legislativas; nos referimos específicamente al PRI, PAN y PRD. Vale la pena señalar, que la excepción se da en la LVII Legislatura donde los partidos de oposición como el PAN y PRD aliados con las minorías del PVEM y el PT alcanzaban mayoría absoluta para modificar las leyes¹⁰⁴. Dichos partidos mayoritarios son los que monopolizaron la toma de decisiones porque coaligados no necesitaron del auxilio de

¹⁰³ Para aclarar mejor este fenómeno consúltese Alonso Lujambio, *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, IFE - UAM, México 1998, pp. 165-170; María Amparo Casar e Ignacio Marvan, *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE-Taurus, México 2002, pp. 9 y 350 y; Josep M. Colomer, *Instituciones Políticas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona 2001, pp. 179-184.

¹⁰⁴ En la LVII Legislatura los diputados pertenecientes a los partidos minoritarios como el PVEM y PT fueron los más codiciados, ya que con el apoyo de ellos los tres partidos mayoritarios podían aventajar en los sufragios para alcanzar mayoría absoluta. El PAN-PRD en muchas ocasiones se aliaron con las minorías y en otras ocasiones el PRI. Para la LVIII Legislatura el papel de los partidos minoritarios en los acuerdos fue casi nula por no tener funciones bisagra.

ninguna otra fuerza para aprobar las leyes. Este elemento favorece que la dinámica de los acuerdos en lo general responda a una lógica de negociación y alianzas tripartidista. Partidos minoritarios no juegan un papel predominante en los acuerdos porque ninguno de ellos por sí solos tienen funciones bisagra para conformar varios tipos de alianza. Es decir, por su poco peso numérico no pudieron cambiar las reglas del juego político e inclinar las negociaciones a su favor para proponer cambios sustanciales¹⁰⁵. Estas características permitieron acabar automáticamente con el último eslabón del sistema de partido hegemónico, a partir de que existió un liderazgo democrático de fuerzas partidistas donde ninguna invistió por sí sólo mayorías para imponer sus posiciones unilateralmente.

Como puede observarse en esta etapa la estructura numérica de la Cámara de Diputados se encontró conformada de manera democrática, en la cual ningún partido político ejerció el control absoluto de las decisiones en los dispositivos de los acuerdos¹⁰⁶. La primera consecuencia que provocó este proceso fue la transformación de la lucha interna por el poder entre los partidos en la dinámica aprobatoria de las leyes. En ese sentido, se inició la inauguración de nuevas relaciones de negociación que se fue caracterizando por una práctica legislativa intensa con índices elevados de antagonismos y dificultades. Este periodo encierra el grado más alto de conflictividad legislativa porque en las negociaciones se fueron incorporando elementos nuevos que marcaron su desarrollo; nos referimos a los costos políticos y los compromisos de campaña. Estas dos condiciones fueron la constante que determinó parcialmente las negociaciones, ya que los consensos se encontraron sujetos a evitar repercusiones negativas en los partidos por la aprobación de las leyes. En ese sentido, las fuerzas partidistas se han motivado por sacar la mayor ventaja política para no lesionar su presencia política dentro de la opinión pública.

Estos conflictos de interés se fueron exhibiendo a lo largo de los debates y son los que vinieron emplazando los acuerdos frecuentemente, principalmente porque han existido problemas de distancia ideológica e incompatibilidad programática de los proyectos de reforma propuestos por las distintas fuerzas. Esta circunstancia ha contribuido a la presencia de relaciones ríspidas y, en muchos casos, a posiciones políticas inflexibles que han cercenado en parte las negociaciones. Sin

¹⁰⁵ La política de las alianzas queda de la siguiente manera. Para la LVII Legislatura el PAN y PRD sumando una fuerza minoritaria alcanzan mayoría absoluta pero no constitucional. El PRI por su lado necesita dos partidos minoritarios para obtenerla. Para reformas constitucionales se requiere exclusivamente aliar el PRI a el PAN o PRD. En la LVIII Legislatura para reformas ordinarias se necesitan alianzas entre el PRI-PRD, PAN-PRD y PRI-PAN y en reformas constitucionales solo aliados PRI-PAN pueden realizarse.

¹⁰⁶ La composición de la LVII Legislatura el PRI obtiene 239 diputados, el PAN 121, el PRD 125, PVEM 8 y PT 7; y para la LVIII el PRI consigue 211, el PAN 207, el PRD 50, el PVEM 17, el PT 7, Convergencia 3, el PSN 3 y Alianza Social 3. Véase www.camara.dediputados.gob.mx.

embargo, no han trascendido como escenarios de conflictos irreconciliables y en crisis camarales perdurables, debido que los partidos representados han encontrado pautas de comportamiento ajustadas al intercambio político y al trabajo de cooperación institucional para la obtención de resultados satisfactorios. La introducción de esta práctica es la que ha asegurado los acuerdos y es la que ha permitido establecer consensos en el órgano representativo. Para Lorenzo Arrieta Ceniceros,

Las confrontaciones y los pactos entablados por los legisladores, muestran la dinámica democrática que caracteriza al Congreso en los últimos años. Ante la imposibilidad que los partidos consigan mayorías absolutas, es preciso que estrechen lazos y así desahogar los problemas... Es cierto que hoy día los partidos presentan dificultad para lograr consensos. Sin embargo lo consiguen... resolviendo contender unas veces, y estableciendo acuerdos en otros... Fue inevitable el enfrentamiento... entre las principales agrupaciones representadas [sin embargo]; cada instituto fue capaz de defender sus convicciones... tenemos que las fuerzas políticas... tienen la oportunidad de competir y confrontarse, pero siempre en un ambiente donde negocian y consiguen pactar.¹⁰⁷

Esta vertiente legislativa es la que ha acelerado la consolidación democrática y la evolución constructiva de los acuerdos, a partir que las negociaciones se han manejado con responsabilidad privilegiando tanto el diálogo como la concertación como única vía de cohabitación. Con ese propósito, se fue convocado a todos los actores a participar de forma abierta y transparente a las discusiones, como mecanismo para establecer consensos inteligentes con estricto respeto a las posiciones ideológicas y programáticas puestos a la mesa de los debates. El fortalecimiento de la competencia interna ha posibilitado la diversificación de propuestas en la edificación plural de los acuerdos y en nuevas formas de organización de los contratos legislativos. Con ello las dinámicas partidistas se han determinado por el intercambio de objetivos y por el acercamiento programático para obtener las leyes invariablemente por consenso. Los partidos al manejarse sin mayorías propició que se entablaran dispositivos de negociación exhaustivos y se instrumentaran nuevos criterios de transacción plurales.

Ello, significó la búsqueda de compromisos para traducir los acuerdos en verdaderas negociaciones, donde no ha existido exclusión ni imposiciones partidistas en la solución de los problemas nacionales. Desde entonces se originó el establecimiento de un sistema competitivo equitativo que ha hecho de los pactos el centro de los arreglos institucionales, en los cuales el

¹⁰⁷ Lorenzo Arrieta Ceniceros: "Viejas prácticas corporativas en un nuevo régimen político (a propósito del pemexgate)", próxima publicación en *Estudios Políticos* de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

sustento de las sentencias ha corrido a cargo de la pluralidad practicable en su seno. Por ejemplo, en la deliberación anual de las *leyes de ingresos y presupuestos de egresos* de la federación, donde los partidos políticos ante la imposibilidad de conseguir mayorías absolutas despliegan mecanismos que aseguran la aprobación de las mismas conforme a los tiempos constitucionales establecidos. En este contexto, podemos observar que los conflictos y divergencias surgidas en el debate de las iniciativas del paquete económico se han ido solucionando, en tanto las leyes fueron aprobadas con base en múltiples enfoques políticos e invariablemente por consenso.

Lo anterior se ha conseguido porque el perfil pluralista del órgano representativo ha consentido poner en marcha conectores institucionales para incentivar la cooperación entre las fuerzas partidistas, lo que ha permitido moderar los conflictos de interés en la toma de decisiones. Por lo tanto, los criterios de la agenda de los debates fueron constituidos a través de procesos de análisis colectivos, que se determinaron por el escudriñamiento y cotejo de la totalidad de agendas propuestas por los institutos políticos. Así lo demuestran también las negociaciones en el reparto de las comisiones legislativas en donde las fracciones partidistas negocian y llegan a acuerdos, a través de una distribución equitativa y proporcional a la fuerza numérica alcanzada por cada instituto político en el órgano representativo. En ese sentido, los partidos han entendido que los acuerdos sobre los diseños institucionales del país sólo pueden concretarse por medio de la transacción y la cooperación; es decir, haciendo gala de una auténtica voluntad política para sentar las bases de un gobierno compartido y responsable.

Esta circunstancia modificó las formas de interacción que se vieron reflejadas en la aplicación de nuevas modalidades de correspondencia entre los diferentes grupos, que se han motivado por buscar salidas negociadas por medio de procesos democráticos en la resolución de las iniciativas. Desde un punto de vista institucional los efectos de esta transformación desembocaron en consecuencias trascendentales para todo el entramado legislativo, porque las relaciones partidistas que en ella se enmarcaron trajeron como resultado formas de perfeccionamiento en las reglas de negociación encaminadas a promociones de acuerdos multipartidistas. Ante estas circunstancias, tanto los resultados como las decisiones fueron producto del desempeño y comportamiento del conjunto de actores, por lo que la correlación de fuerzas se profundizó para llegar a contratos comunes.

El anterior argumento se materializa porque existieron mayores recursos para la competencia equitativa y, por ende, para la organización de los acuerdos a través de distintos

liderazgos políticos que favorecieron la cimentación plural de los diseños normativos formulados. Podemos observar que en este periodo los grandes temas nacionales fueron resueltos por en conjunto de las fuerzas representadas en el recinto, estos grandes temas han sido: los *presupuestos de egresos*, las *reformas al COFIPE (1998)*, las modificaciones al *Código Federal de Procedimientos Penales (1998)*, la *Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos (2000)*, las reformas a la *Comisión Nacional de Derechos Humanos (2001)*, las modificaciones a la *Ley sobre Derechos y Cultura Indígena (2002)*, la creación de la *Ley Federal de Acceso a la Información Pública y Transparencia (2002)*, *modificaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión (2002)*, entre otras.

No hay que pensar estos procesos como novedosos dentro la dinámica de los acuerdos, ya que estos se encontraron asegurados y se fueron fortaleciendo gradualmente en el fenómeno de la *transición a la democracia*. Sin embargo, hay que comprenderlos como originales a partir de que vinieron a consolidar otro tipo de componentes negociadores, que se fueron apegando invariablemente a la legalidad del gobierno interior y la proporcionalidad de la estructura numérica del órgano representativo.

En ese sentido, el sistema camaral como el conjunto de fuerzas partidistas se han encontrado regidas por comportamientos democráticos y por prácticas legales, haciendo posible que los acuerdos marcharan impulsados por procedimientos legítimos de respeto al diálogo y a la concertación; las negociaciones y sus fórmulas de intercambio encontraron fundamento en un pacto político que incluyó a todos los partidos. A pesar que ellas pudieron dividirse en mayorías y minorías o, incluso en posiciones encontradas, sus diferencias no han puesto en entredicho la unidad totalizadora que representa el pacto. Es decir, el pacto de convivencia para alcanzar acuerdos por consenso y a través de negociaciones plurales de ningún modo fue fracturado, porque prevaleció más la colaboración que la confrontación. La cohabitación de fuerzas legislativas proporcional alcanzada en este periodo, implicó la promoción de la transacción que ostentó el reconocimiento mutuo de todos los implicados para lograr convenios asociados. Por estas circunstancias, el órgano representativo ordenado bajo la configuración de los gobiernos divididos, consolidó un nuevo esquema legislativo sustentado a través de principios pluralistas de convivencia que ubicó el acuerdo y la negociación como única fuente de solución a los conflictos.

La importancia proveniente de este proceso es la lógica colaboracionista para llegar a acuerdos invariablemente de las dificultades que se presentan. Este pacto de cohabitación y transacción ha proporcionado elementos que propician finalmente la reconciliación como un acto

legislativo de necesidad y de voluntad política, dando fundamento a reglas para cambiar el arreglo institucional. Así los conflictos y las posiciones de contraste se han solucionado auténticamente a través de concertaciones, que reflejan los grados más altos de institucionalidad porque ninguna fuerza ha adquirido posiciones antisistémicas ni ha buscado la posibilidad de apostar a la inestabilidad. Esta circunstancia colaboracionista para fortalecer los acuerdos sentó las bases democráticas para sujetar las negociaciones por medio de balances y equilibrios entre las fuerzas. Con ello la discusión de los problemas nacionales se ha procurado bajo principios de funciones compartidas, es decir, con base en procedimientos y compromisos de participación colectiva. La articulación de los consensos y la solución a las demandas presentadas sirvieron para que los partidos acataran las reglas del juego político, las cuales dieron paso a la consolidación de componentes multipartidistas porque implicó transacciones mutuas.

Bajo estos elementos consideramos que la Cámara de Diputados ha mantenido las condiciones básicas de *governabilidad* tanto en su desarrollo institucional como en la práctica periódica de sus actividades. A partir de que la ficción de la inestabilidad, estancamiento y parálisis que se apuesta en los *gobiernos divididos*, pudo subyugarse paulatinamente por las disposiciones colaboracionistas y por los mecanismos para resolver los conflictos de manera colectiva. Por tal motivo, el órgano representativo logró con plena independencia y aplicabilidad tanto de sus recursos como de sus funciones constitucionales, concretar su misión de desahogar eventualmente los antagonismos que propiciaron la formulación de las leyes.

En términos generales la gobernabilidad se alcanzó porque existió la capacidad partidista para dirigir con autonomía y eficacia la ejecución de decisiones con apego irrestricto a la pluralidad y a la legalidad sin apelar a apoyos extralegislativos de mediación; nos referimos al arbitraje del Poder Ejecutivo que hasta antes de la LVII Legislatura se venía presentando comúnmente en la solución de los conflictos entre las fuerzas. Los procesos políticos de toma de decisiones garantizaron una serie de acuerdos esenciales entre las principales fuerzas, que tuvieron la aceptación de la mayoría de los implicados con lo cual las decisiones adquirieron un carácter institucional. En este caso, el fenómeno de los gobiernos divididos se mantiene con parámetros de gobernabilidad porque la colaboración partidista consintió poner a la práctica una cultura de la negociación que ha permitido arribar a coaliciones estables aunque no permanentes. Esta dinámica se consolidó por dos motivaciones.

En primer lugar, su funcionamiento estriba en la corresponsabilidad legislativa en el que dos o más partidos compatibilizan criterios de objetivos, ideologías y planes de acción comunes para

formar alianzas. Estos programas compartidos han permitido estimular los acuerdos y han perfeccionado las relaciones de colaboración, porque se obliga a negociar con un sólo actor político que tiene el respaldo de la legitimidad y la legalidad de ser tomado en cuenta por su peso numérico. En ese sentido, existe un compromiso de las demás fuerzas para debatir y modificar esas propuestas de reforma que invariablemente originan consensos plurales. En segundo lugar, se han fortalecido los mecanismos de efectividad institucional con base en una agenda de temas que están cubiertos a través de una actividad conjunta entre los partidos, con la finalidad de procurar un mayor equilibrio para definir las prioridades de las iniciativas. Entonces, la construcción de alianzas en los gobiernos divididos fue por fuerza el elemento central de las relaciones entre los actores políticos.

Cabe la pena señalar que en algunos casos la integración de los partidos a las negociaciones se dificultó para llegar a acuerdos comunes, debido a que algunas fracciones como las del PRD y PT han tenido posiciones de inmovilidad. Es decir, sus posturas de ganar todo o nada los llevaron a evitar acuerdos, lo que propició su propia exclusión en ciertas negociaciones que por su naturaleza son controversiales. Los ejemplos más claros de su exclusión se dan en las reformas al *Código Federal de Procedimientos Penales* (1998), la conversión del *Fobaproa* en deuda pública y las reformas que dieron origen al *IPAB* (1998), la *Ley Sobre Derechos y Cultura Indígena* (2001) y en la aprobación de los *Presupuestos de Egresos* correspondientes a los años 1997 y 1998, etcétera.

Con ello, se fortalecieron los diseños de supervisión y balances entre los partidos en la construcción democrática de los acuerdos. Esto facilita el acercamiento de ideologías y programas que desembocan en direcciones legislativas plurales, con lo cual el riesgo de conflicto desaparece automáticamente porque los ajustes en las leyes son elaborados por todos y, por ende, han sido parcialmente o totalmente sus demandas. Estos procesos legislativos son frecuentes en reformas orientadas a la reforma del Estado; entre ellas destacan la *Ley de Acceso a la Información*, la *Reforma Indígena*, reformas a la *Comisión Nacional de Derechos Humanos*, la *reforma Electoral*, modificaciones a la *Ley Orgánica del Congreso General*, etcétera.

Por lo tanto, los rasgos más importantes de la gobernabilidad se proporcionaron en este periodo por las siguientes razones. En primer lugar, se consolidaron un conjunto de condiciones y reglas del juego político que aseguraron el ejercicio del poder compartido. Así también, se organizó un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas partidistas con capacidad de dar soluciones efectivas a las peticiones de cada uno de los partidos, permitiendo articular los principios y objetivos legislativos en una misma dirección política. En segundo lugar, los grupos partidistas

acordaron perennemente la resolución de los grandes temas nacionales con apego irrestricto a la legalidad de las formas del gobierno interior de la institución.

Los cambios a la gobernación en la Cámara de Diputados han tenido también efectos en el equilibrio de entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. En un primer momento, los que destacan son la promoción de controles y límites a las propuestas del gobierno federal en la aplicación de la política económica y de las políticas públicas. Esta situación se presentó con las modificaciones hechas por los partidos en las leyes de ingresos y presupuestos de egresos propuestos por el titular del Ejecutivo. Lo anterior ha contribuido a que cada uno cumpla sus actividades en los ámbitos de responsabilidades atribuidas en sus facultades constitucionales, eliminando de *facto* los vicios que aún quedaban alojados dentro del régimen autoritario; donde el Ejecutivo marcaba los trabajos de la agenda política nacional al contar su partido con mayoría absoluta. Esta dinámica es la que ha enriquecido la división entre los poderes, porque ambos han trabajado bajo sus propios tiempos y reglas de procedimientos haciendo más riguroso el trabajo de cooperación institucional.

Continuando con esta afirmación podemos observar cambios importantes dentro del desarrollo de formas de asistencia, a partir de que la agenda legislativa y la formulación de los diseños normativos del país ya no se encuentran en el ámbito exclusivo del Poder Ejecutivo. La Cámara de Diputados ha tomado un papel predominante y ha retomado su autonomía porque los mismos legisladores tienen una dinámica más activa en la iniciación de leyes. En ese sentido, se observa mayor presencia de los diputados en la introducción de proyectos de reforma, desplazando la preeminencia del Ejecutivo como primer gran reformador. Por primera vez los partidos políticos han tenido que arreglárselas para formular los contenidos de las leyes, debido a que el presidente ha disminuido considerablemente sus propuestas legislativas. Lo que contribuye a la formulación conjunta tanto de intereses como de objetivos entre los partidos con el Ejecutivo para los diseños normativos nacionales.

A partir de ahí el presidente de la República ha quedado constreñido al órgano representativo en su acción, a sus tiempos y a la autoridad de las decisiones que considera prioritarias. La pluralidad de la Cámara de Diputados es la que ha originado esta transformación, ya que en términos relativos las peticiones del presidente han disminuido y sus márgenes de acción se han alterado porque los distintos partidos políticos son los principales formuladores de las leyes. La nueva correlación de fuerzas ha ido marcando ciertos controles hacia el Ejecutivo y las políticas que emanan del mismo. El gobierno federal, por lo tanto, ha tenido que fortalecer, intensificar y extender

los canales de negociación con los legisladores, de extracción principalmente opositora, para acelerar los acuerdos a favor de asegurar la aprobación de los proyectos nacionales. El hecho más rescatable de esta circunstancia es que los poderes han decidido compartir el crédito en la en la presentación de iniciativas. Esto permite que se refuercen los equilibrios constitucionales porque cada poder va imponiendo límites y restricciones, para que las leyes invariablemente se aprueben por consenso sin que ningún poder se entrometa en funciones que no son de su competencia. La supervisión mutua ha favorecido el ejercicio de inspecciones efectivas sobre el proceso de toma de decisiones compartidas.

La nueva dinámica de relación entre poderes en lo general se ha caracterizado por actos respetuosos y armónicos para llegar a acuerdos compartidos. Los legisladores y el presidente han tenido que compatibilizar agendas para abordar el trabajo cotidiano en interés de cubrir las expectativas nacionales. Esto ha contribuido a procesos acelerados de intercambio político fundado en mecánicas negociadoras genuinas en la anuencia de los consensos, que además han permitido avanzar en la definición de métodos republicanos para analizar el contenido de las reformas colectivamente. Ello ha conllevado a reformular las reglas y prácticas de colaboración entre poderes, que se han caracterizado por una dinámica de respeto mutuo a las facultades ostendidas por cada uno. Favoreciendo así un auténtico diálogo a través de negociaciones institucionales constructivas apegadas conforme a derecho. Sin embargo, cabe señalar que estas relaciones en algunas ocasiones tuvieron conflictos ríspidos, principalmente por la falta de sensibilidad política del Ejecutivo y su poca voluntad para llegar a acuerdos. El caso más recurrente es el análisis de la *reforma fiscal* de 2001, donde el Presidente Vicente Fox Quesada propicia más un ambiente de confrontación que de colaboración; hecho que además evidencia que el titular del Ejecutivo no ha entendido la investidura del Congreso, los tiempos y reglas de procedimientos sobre las cuales trabaja para desahogar los problemas nacionales.

Resumiendo. Las negociaciones interpartidarias han arrojado resultados importantes que propician elementos legislativos para el desarrollo de un gobierno eminentemente democrático. Una legislatura muy bien distribuida entre todas las fuerzas políticas, de modo que para cada acuerdo se hace necesario un consenso entre las mismas. Ahora todos los partidos se vigilan entre sí, sobre todo, para evitar que las leyes acarreen costos políticos y dañen su imagen frente a la opinión pública; a partir que se tienen tres partidos fuertes que pueden luchar en igualdad de condiciones. Se tiene también una presidencia acotada por la dinámica política de los partidos que van

imponiendo límites y aplicando "candados" a los proyectos gubernamentales para su reformulación. Con ello los dos poderes de la Unión se tratan con respeto y cada uno busca permanecer en su esfera de acción.

Lo anterior nos lleva a afirmar que la Cámara de Diputados con negociación multipartidista es la que ha originado un nuevo modelo de organización en la toma de decisiones legislativas, el cual está orientado a la conformación de un pluralismo ante las exigencias de la dinámica democrática del país. Estos acuerdos son los que originaron estabilidad y aceptación en la mayoría de los implicados, con lo cual las decisiones adquirieron un carácter institucional y, por ende, gobernable porque estuvo asegurado el ejercicio del poder político de manera paritaria. A partir de entonces se redujo al mínimo el conflicto entre posiciones divergentes y las posibles crisis institucionales, debido a que las decisiones respondieron a múltiples intereses partidistas y a consensos plurales invariablemente.

3.2. LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN EN EL REPARTO DE COMISIONES. EL CASO DE LA LVII Y LVIII LEGISLATURAS.

Las negociaciones en el reparto de las comisiones representan un fenómeno *sui generis* que viene a revolucionar las actividades de la Cámara de Diputados; estas dinámicas son las que han contribuido de *facto* a la transformación de la vida interna y a una nueva configuración de las prácticas en la estructura tanto operativa como organizacional de la toma de decisiones en el órgano representativo. El vector de estas modificaciones fue sin lugar a dudas la distribución proporcional de las funciones políticas y jurídicas del gobierno interior, con la dirección principal de hacer más democrático la construcción del proceso legislativo entre las fuerzas políticas. Lo anterior se concibió con la intención que los distintos partidos gozaran de las mismas oportunidades para dirigir y controlar las actividades administrativas, jurisdiccionales, económicas y presupuestarias que tiene a su cargo la institución del Estado en la formulación y ejecución de las iniciativas. En ese sentido, las negociaciones en esta área son importantes a partir que la totalidad de los partidos impulsan la liberalización política del conjunto operacional de las funciones internas.

Como se ha mencionado con anterioridad el referente inmediato de la nueva configuración organizacional de la Cámara de Diputados tiene lugar con las reformas a la LCOG en 1994. Sin embargo, no se consolidan hasta que se inauguran los *gobiernos divididos*, debido a que con la configuración democrática de su estructura numérica y con la correlación de fuerzas plural donde el

PRI pierde la mayoría absoluta, se hace indispensable un nuevo diseño de su gobierno interior. Ante la imposibilidad de la instalación de la Gran Comisión al no existir mayorías, los diputados conscientes de la importancia de cambiar las reglas del juego político para integrar los órganos directivos de manera equitativa y proporcional que reflejara el nuevo equilibrio del país; hecho que posibilitó los cambios democráticos a la Ley Orgánica¹⁰⁸.

La nueva Ley Orgánica dictaminada en 1999, reorganizó la mayor parte de los cuerpos decisorios del proceso legislativo como lo son: la Junta de coordinación política (que sustituye a la CRICP), la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, las comisiones, los comités, la Mesa Directiva, la Presidencia de la Mesa y la Secretaría General. Entre las características más importantes de los cambios jurídicos destacan:

a) Se crea la Junta de Coordinación Política que se integra por los coordinadores de las fracciones partidistas. Sus funciones más importantes son proveer las condiciones que hagan posible la formación de consensos para agilizar el trabajo legislativo, proponer al pleno la integración de comisiones así como someter a la aprobación del mismo el anteproyecto de presupuesto anual de la cámara, así como asignar los recursos indispensables para el trabajo de los grupos parlamentarios¹⁰⁹.

b) Se crea la Conferencia para la Dirección de los Trabajos Legislativo, la cual establece el programa de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, las formas que siguen los debates, discusiones y deliberaciones. Impulsa el trabajo en comisiones para la elaboración y cumplimiento de los programas legislativos; y lleva al pleno para su aprobación los nombramientos del secretario General y el Controlador de la cámara. Se integra por el presidente de la cámara, los miembros de la Junta de Coordinación Política y el Secretario General de la cámara.

c) La Mesa Directiva con las reformas establece que debe ser integrada por el presidente, quien a su vez es al mismo tiempo presidente de la Cámara. Su cargo durará un año y la integraran sucesivamente los partidos mejor posicionados numéricamente.

d) Comisiones de trabajo. Con las reformas a la LOCG son integradas de acuerdo a la proporcionalidad alcanzada por cada uno de los partidos en la estructura numérica de la Cámara de Diputados. Debe recordarse que hasta antes de 1994 los presidentes de las comisiones eran

¹⁰⁸ Véase Carlos Sirvent Gutiérrez: "Una aproximación al gobierno interno de la Cámara de Diputados y el Trabajo en Comisiones", en Luisa Bejar y Rosa María Mirón Lince (coord.), *op. cit.*, pp. 73-76.

¹⁰⁹ Véase Susana Thalía de la Llave: "Una valorización de la Cámara de Diputados", *op. cit.*, pp. 23-26.

designados por la Gran Comisión y a partir de 1994 se integraban a propuesta de la CRICP. A partir de 1999 su número, denominación e integración se realiza desde la respectiva propuesta elaborada por la Junta de Coordinación Política.

Como es posible observar las modificaciones consistieron en hacer más democrático el proceso legislativo. En ese contexto nos enfocamos a las repercusiones que tienen en las comisiones de lo cual se originan las siguientes consideraciones: vuelven a vivir un nuevo impulso, convirtiéndose no sólo en el lugar de disputa y colaboración de las fracciones partidistas para aprobar los dictámenes que se despachan al pleno para su deliberación; se transforman en el espacio legislativo por excelencia de negociación y además sirven de filtro para que todos los partidos tengan acceso a construir la agenda de los debates. De ahí que con las reformas a la LOCG las comisiones sean las más peleadas para obtener sus presidencias al inicio de cada Legislatura.

La distribución de las comisiones legislativas es el proceso que más han generado controversias y conflictos en las negociaciones; principalmente la conformación de las presidencias que son estratégicas en la deliberación de los grandes problemas nacionales. Esto se debe a que su importancia política trasciende a todos los ámbitos del proceso cameral en la formulación, análisis, discusión y aprobación de los diseños normativos presentados. Su integración es importante porque desde estas instancias las fracciones pueden ir incorporando a la agenda de los debates los temas públicos que consideran más relevantes; asimismo, son espacios donde pueden ampliar su liderazgo político a partir que se posibilita por estos canales institucionales dirigir la ordenación de las discusiones en los contenidos de las leyes. Estas instancias sirven a los partidos como filtros en el proceso legislativo permitiéndoles aumentar sus márgenes de acción, en cuanto son benéficas para impulsar sus programas doctrinarios y plataformas que comprometieron en campaña.

Las funciones trascendentales que cumplen las comisiones consisten en dictaminar los proyectos recibidos y administrar la formación de los problemas que se deliberan como prioritarios para formular los arreglos institucionales. Por un lado, las comisiones son paneles especializados para la discusión y análisis de las iniciativas propuestas que tienen por objeto la solución de los diversos temas pronunciados. Pueden realizar investigaciones, cambiar el contenido y citar a comparecencias al Ejecutivo para aclarar sus formulaciones. Por otro lado, realizan el trabajo preparatorio que las mayorías necesitan para legislar y controlar las actividades de la administración pública antes de ser debatidas y votadas en el pleno.

Esto permite a los partidos influir definitivamente en los diseños jurídicos del país, porque dentro de ellas se compatibilizan objetivos y principios programáticos de las fuerzas¹¹⁰. La negociación en el reparto de las comisiones presenta elevados niveles de conflictividad porque su funcionamiento arroja beneficios importantes para los partidos, a partir que no existen restricciones a su capacidad de introducir cambios a las iniciativas en la preparación de los dictámenes; especialmente las del paquete económico que analiza las propuestas de *leyes de ingresos y presupuestos de egresos* del presidente de la República. Con ello, se pueden hacer cambios sustanciales a las políticas gubernamentales para establecer "candados" a su actuación, permitiendo a los partidos ser coproductores de las leyes. De ahí que las comisiones que deliberan los grandes problemas nacionales sean las que más creen controversias entre los distintos partidos y luchen por conseguirlas.

Antes de empezar a analizar las regularidades que se presentan en los procesos de negociación en la distribución de las comisiones, se hace necesario describir algunos elementos transaccionales que permiten su transformación.

El motor de los cambios políticos al gobierno interior de la Cámara de Diputados fue introducido por primera vez en la LVII Legislatura con la constitución de un *bloque opositor* que asumió la primera mayoría; dicho bloque lo conformaron el PAN, PRD, PVEM y PT conocido comúnmente como el *grupo de los cuatro*.¹¹¹ La coalición conformada tuvo como propósito realizar un proyecto de objetivos comunes para garantizar prácticas democráticas en la distribución de las funciones de responsabilidad en los cuerpos internos de toma de decisiones. La nueva mayoría se conformó para modificar el funcionamiento de la cámara y promover así cambios en cuestiones formales de reglas de procedimientos, con la finalidad de distribuir los trabajos con base en una mecánica estrictamente multipartidista. Cabe señalar que dicho bloque nunca comprometió sus posiciones ideológicas y programáticas en los acuerdos porque trabajó sólo como plan para darle una nueva gobernabilidad al órgano representativo que modificara las relaciones de poder interpartidistas. En declaración de Felipe Calderón Hinojosa el bloque opositor fue un acuerdo entre los cuatro partidos distintos al PRI para garantizar durante tres años el gobierno de la Cámara de Diputados. Es decir, fue un acuerdo en lo adjetivo y no en lo sustantivo con pactos políticos sólo

¹¹⁰ Véase Benito Nacíf: "El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados", en Germán del Castillo y Antonia Ramírez... *op. cit.*, pp. 34-36

¹¹¹ *Uno mas Uno*, 13 de agosto de 1997, pp. 1 y 4

para cambiar la configuración de los cuerpos internos de deliberación y autoridad, sin que estos acuerdos trascendieran a otras áreas de discusión nacional.¹¹²

Su función fundamental consistió en llegar a acuerdos sustantivos presentando propuestas democráticas para prohibir las posiciones privilegio y sobrerrepresentación que ostentaba comúnmente el partido en el gobierno en las comisiones¹¹³. En periodos anteriores al analizado el PRI decidía completamente la distribución y composición al tener mayoría absoluta; esto le permitía asignar con discrecionalidad e inclinar la balanza a su favor la estructura de conformación de los órganos más importantes de dictamen, las cuales facilitaban la tarea de apoyo a las iniciativas presidenciales. Por tal motivo, la oposición quedaba al margen de las comisiones primordiales, conformándose sólo con secretarías y algunas presidencias no relevantes para el análisis de los problemas nacionales de gran envergadura. En ese sentido, en muchas ocasiones quedaba relegada para aplicar límites y restricciones a las propuestas formuladas y deliberadas en distintos ámbitos del desarrollo del país.

La expresión de la estrategia opositora de negociación puede resumirse a través de dos perfiles políticos en la dinámica de los acuerdos en el gobierno interior. En primer lugar, la tarea principal consistió en acabar con todas las prácticas que permitían acaparar y dominar los mecanismos directivos de deliberación en las iniciativas al partido en el gobierno. La oposición dirigió sus acciones como mayoría para dejar pocos márgenes de negociación al PRI, impidiendo que sus preferencias autoritarias prevalecieran en el reparto e integración de las instancias de influencia más significativas; por ejemplo, en comisiones del paquete económico que dictaminan las *leyes de ingresos* y los *presupuestos de egresos* de la federación¹¹⁴. En segundo lugar, la táctica respondió a un perfil institucional más definido que se motivó por desplazar al partido en el gobierno del control mayoritario de los cuerpos de poder, con la finalidad que la oposición impulsará sus proyectos legislativos desde todos los órganos internos y no únicamente desde el pleno. Esto es aumentar su presencia en las comisiones más importantes que dirigen los dictámenes de los problemas cotidianos de la vida política nacional¹¹⁵.

¹¹² *El Nacional*, 14 de octubre de 1997, p. 46.

¹¹³ Véase *La Jornada*, 24 de septiembre de 1997, pp. 1 y 8.

¹¹⁴ Estas son las comisiones Hacienda y Crédito Público encargada de dictaminar la Ley de Ingresos; Programación, Presupuesto y Cuenta pública que dictaminan el Presupuesto de Egresos; y la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda que tiene a su cargo revisar las cuentas públicas de años anteriores.

¹¹⁵ Consúltese *Uno más Uno*, 14 de septiembre de 1997, p. 6.

Por lo tanto, la conformación del bloque opositor y su confrontación con el PRI funcionó para ganar posiciones estratégicas en los órganos de gobierno, para permitir que obtuviera centros de control en los recursos e instrumentos que favorecen la formación del proceso ejecutivo de las iniciativas. La disputa se sometió exclusivamente a acrecentar su poder de influencia en las comisiones para lograr inclinar la balanza a su favor y así colaborar en las mecánicas previas al debate en el pleno de los proyectos de reforma. Sin embargo, debe quedar claro que el bloque opositor de ningún modo utilizó prácticas autoritarias para imponer sus proyectos; asimismo, nunca impidió que el PRI participara abiertamente en las negociaciones e impulsara desde allí sus propuestas de cambio y conformación. A pesar de que el bloque lograba mayoría absoluta para integrar las comisiones nunca se volvió una coalición despótica que aprobaba los diseños unilateralmente, debido que al PRI siempre se le respetó su peso numérico en el nuevo marco de acuerdos, pero con la única condición que se sujetara a negociaciones multilaterales.

La práctica fue fortuita si consideramos que desde entonces las comisiones se han distribuido con base en respeto a la proporcionalidad adquirida por los partidos políticos en la estructura numérica de la institución. A partir de este fenómeno se ha consolidado la democracia y legitimidad interna porque la acción del poder público se ha erigido de manera compartida. Con fundamento en reglas sustentadas tanto en el equilibrio como en el balance interpartidistas en la definición de los asuntos legislativos, que brindan una mejoría en los aparatos de gobierno en todos los ámbitos de su competencia.

Los resultados de las negociaciones en la distribución de las comisiones pueden describirse de la siguiente manera. Se evitó que estos cuerpos pudieran ser controlados de forma exclusiva por un mismo partido y que a la vez no tuvieran mayoría con la finalidad que los dictámenes no se aprobaran arbitrariamente; que ningún partido obtuviera más del cincuenta por ciento de representación. Por esas circunstancias, se establecieron dispositivos que permitieron conformarlos de manera democrática a la proporcionalidad del peso numérico de los partidos para evitar los abusos. A partir de entonces, se establecieron las condiciones que fortalecieron y garantizaron la gobernabilidad de la cámara con elementos pluralistas.

La distribución equitativa y proporcional ha originado el fortalecimiento de los partidos, debido a que tienen las mismas oportunidades y capacidades para ser coordinadores en los dictámenes de las leyes. De esta forma, se sujetó la dinámica en la distribución de las comisiones bajo principios incluyentes y proporcionales en las negociaciones; las cuales se apegaron

invariablemente a prácticas legales que eliminaban al mínimo violentar las instancias de autoridad de las normas vigentes del gobierno interior. Esta dinámica impulsada fue la que propició que en la LVIII Legislatura las negociaciones en las comisiones no crearan mayores conflictos, debido a que se aseguraron prácticas políticas que dieron equilibrios a la integración de las mismas. En esta legislatura los partidos invariablemente se sujetaron a buscar acuerdos con base en la pluralidad y a la proporcionalidad de las fuerzas presentes.

Son dos modelos que se presentan en los procesos de negociación legislativa en la dinámica aprobatoria de las comisiones. Éstas se refieren a la composición de las comisiones de enlace y las de control político. A continuación se hacen explícitas las condiciones que permiten los acuerdos y las nuevas prácticas aprobatorias que surgen de los procesos aprobatorios.

Los procesos de negociación se sujetan e impulsan para lograr compatibilizar las comisiones requeridas por el partido en el gobierno con la agenda programática de las políticas gubernamentales en el orden federal. La prioridad consiste en conseguir la asignación de todas aquellas presidencias que hacen más fluida la relación entre el Poder Legislativo con el Ejecutivo en la dinámica aprobatoria de las leyes. Por este motivo, el partido en el gobierno tiene la misión de luchar por todas aquellas comisiones de trabajo que sirven de enlaces políticos para vincular los proyectos del gobierno federal que se impulsaran dentro de la Cámara de Diputados. El propósito de obtener las comisiones de enlace es claro si se considera que éstas son fundamentales para conciliar los objetivos presidenciales con los proyectos partidistas puestos en marcha en el órgano representativo.

El objetivo principal del partido en el gobierno es negociar y llegar a acuerdos sobre todas las comisiones que brindan el respaldo efectivo al presidente de la República en la formulación de sus iniciativas. Este conector legislativo se realiza con la intención que las propuestas de origen presidencial gocen de un filtro legislativo importante que asegure y agilice la gobernabilidad de sus programas nacionales. De esta forma, el apoyo desde las comisiones es fundamental para defender las políticas públicas y económicas tanto en la elaboración como deliberación de los dictámenes.

A partir de estas circunstancias, las negociaciones en la distribución de las comisiones se establecen para tener control parcial en la coordinación e información del trabajo legislativo indispensable que necesita el Ejecutivo en la formulación de sus iniciativas. Esto es obtener las comisiones que ayudan a clasificar, ordenar y administrar la construcción de los planes gubernamentales que necesitan ser puestos en marcha en la institución legislativa para su

aprobación. Existen dos paquetes de comisiones en las cuales el partido en el gobierno siempre busca administrarlas y tener mayoría relativa. Estas son las que más actividad legislativa presentan y las que llevan a cabo preponderantemente los dictámenes cotidianos de la vida normativa en la Cámara de Diputados.

Por un lado, dentro del paquete económico se busca tener la presidencia en por lo menos una de las comisiones que deliberan las políticas económicas que se desarrollan en el país. Estas son las comisiones del Hacienda y Crédito Público, Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y la Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. Presidir alguna de estas comisiones por parte del partido gobernante tiene beneficios significativos, porque le permite coordinar y vigilar la eficacia en la aprobación de las iniciativas presidenciales¹¹⁶. Es el caso la deliberación de las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos. Tener el respaldo en ellas es importante porque su dirección arroja incentivos institucionales a raíz que favorece cierto control sobre la toma de decisiones; impulsando las reformas del ámbito económico-fiscal a propuesta del titular del Ejecutivo.

Por otro lado, entabla amplios procesos de negociación por conseguir parcialmente el grupo de comisiones cuya jurisdicción cubre las áreas de legislación recurrentes, que regulan las dinámicas de las políticas públicas empleadas por el gobierno federal. La importancia de dirigir las reside en su capacidad de dictaminar y respaldar las iniciativas más trascendentales del progreso político nacional. Entre ellas destacan las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, Justicia, Trabajo y Previsión Social, Educación, Comercio y Fomento Industrial, Energía, Etcétera¹¹⁷. Estas comisiones se requieren con el propósito de institucionalizar el interés por los asuntos que se consideran prioritarios para el desarrollo nacional. Al ser éstas las más importantes sirven de apoyo al Poder Ejecutivo porque su partido desde la presidencia de estos órganos puede ir colocando a la agenda de los debates los proyectos que se tienen programados realizar.

A partir de la dirección de estas comisiones el partido en el gobierno puede hacer arreglos institucionales sobre el funcionamiento de las iniciativas, con la finalidad de promover consensos y acuerdos que den como resultado un apoyo efectivo. Es decir, sirven como procesos de transmisión

¹¹⁶ El partido en el gobierno para la LVII Legislatura obtuvo la comisión de Hacienda y Crédito Público y para la LVIII consiguió la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. Consúltense *Uno más Uno*, 1 de octubre de 1997, p. 7 y *La Jornada*, 30 de septiembre de 2000, p. 1 y 7

¹¹⁷ Para la LVII legislatura presidió las comisiones de Justicia, Educación, Trabajo y Previsión Social, Comercio, Comercio y Fomento Industrial, Energía, Relaciones Exteriores, etcétera. Dentro de la LVIII legislatura destacan la de Gobernación y Puntos Constitucionales, Agricultura y Ganadería, Seguridad Pública, Fomento Cooperativo y Economía Social, Radio Televisión y Cinematografía, Energía, etcétera. Consúltense *Uno más Uno*, 1 de octubre de 1997, p. 7 y *La Jornada*, 30 de septiembre de 2000, p. 1 y 7

de lo que necesita el Poder Ejecutivo y bajo qué condiciones requiere la dinámica aprobatoria de leyes. Los procedimientos internos hacen que esas comisiones sean filtros seguros para potencializar las capacidades de acción a las propuestas legislativas que tienen origen en el gobierno federal. De ahí que el partido gobernante negocie las comisiones que tienen a su cargo los elementos que regulan y controlan las funciones periódicas de la toma de decisiones del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, el proceso político de distribución de las comisiones impulsado por el partido en el gobierno tiene la finalidad de privilegiar los trabajos formulados como fuente de apoyo al presidente de la República. En la práctica mantener el control de estas comisiones sirve para regular las áreas prioritarias que el gobierno federal ha colocado en el debate, debido a que representan una posición estratégica en la aprobación de iniciativas relacionados con los cambios más importantes de la legislación nacional.

Se presentó el hecho de que las negociaciones se centran en los partidos de oposición que pelean todas las comisiones que permiten realizar controles políticos a los proyectos del partido en el gobierno-Ejecutivo. Los procesos de transacción son claros si consideramos que la oposición busca mantener todas aquellas comisiones que permite controlar las actividades de la administración pública federal. Los acuerdos buscan combinar las comisiones importantes que favorezcan ejercer una auténtica vigilancia sobre las gestiones que pretende llevar a cabo el gobierno federal con el respaldo de su partido. En ese sentido, la obtención de estas comisiones representa un espacio legislativo importante como medio para obligar al presidente de la República a rendir cuentas sobre la implementación de sus programas públicos; principalmente la orientación de su acción económica.

En este caso, las oposiciones luchan por aquellas instancias que tienen las funciones y capacidades tanto de regulación como de fiscalización para practicar controles legislativos. Por ejemplo, es común que presidan comisiones del paquete económico junto con el partido en el gobierno¹¹⁸, así también dentro de los paquetes relacionados con la ejecución de políticas públicas¹¹⁹. Estas comisiones sirven para crear equilibrios institucionales para que los proyectos

¹¹⁸ Para la LVII Legislatura la oposición presidió la comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y la Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y para la LVIII la Comisión de Hacienda y Crédito Público y la Contaduría Mayor de Hacienda. Consúltase *Uno más Uno*, 1 de octubre de 1997, p. 7 y *La Jornada*, 30 de septiembre de 2000, p. 1 y 7

¹¹⁹ Para la LVII Legislatura la oposición presidió las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, la de Régimen Interno y Concertación Política, Comercio, Radio y Televisión, Derechos Humanos, Desarrollo Social, Salud, etcétera. Para la LVIII obtuvo Defensa Nacional, Desarrollo Social, Justicia, Derechos

nacionales sean ampliamente debatidos y negociados por múltiples intereses partidistas. La funcionalidad de la lógica de este tipo de distribución en los partidos de oposición busca crear enlaces formales para discutir las leyes colectivamente entre poderes. Es decir, para la existencia de relaciones operacionales para cotejar los proyectos legislativos propuestos por todas las partes y así las leyes no se encaminen por criterios que no han sido consensados por el conjunto de actores.

Los partidos de oposición luchan por las comisiones de control legislativo que directamente pueden realizar sobre algunos órganos del gobierno federal. La influencia de presidir las comisiones de control representa un escenario político importante, porque desde estas instancias se puede sujetar las acciones del partido gobernante-Ejecutivo únicamente a lo prescrito por los legisladores. En ese sentido, estas comisiones permiten ejercer un auténtico examen sobre la totalidad de los diseños institucionales formulados, que simbolizan el máximo sustento de los contrapesos en la dinámica aprobatoria de las leyes. Así bajo la distribución de las comisiones en la oposición se favorece el control político de la Cámara de Diputados sobre el Poder Ejecutivo, a través de las facultades de regulación que se imponen para el correcto ejercicio de las funciones públicas. Por estas razones las negociaciones se centran en los partidos de oposición para obtener aquellas comisiones que sirven para controlar las actividades de la administración pública federal.

En la distribución de las comisiones legislativas se dejan entrever claramente los intereses partidistas, ya que cada una representa un trampolín político para posicionarse en algunos aspectos políticos de la vida nacional. Este hecho se exhibe en las comisiones que no presentan mayor relevancia política y no tienen mucha actividad legislativa en la discusión de los grandes problemas nacionales. Pero que en un momento coyuntural pueden ser significativas para los partidos que las dirigen, coordinan y administran. En ese sentido, nos referimos a las comisiones presididas por partidos minoritarios que buscan una minúscula representación en los órganos de deliberación en la institución legislativa. Con su poca proporcionalidad negocian las comisiones afines a su actividad partidista y doctrinaria sin tener mayor importancia en los arreglos sustanciales trascendentales¹²⁰. Los partidos mayoritarios no tienen la mayor inconveniencia de otorgárselas porque no son

Humanos, Relaciones Exteriores, Seguridad Social, Asuntos indígenas, etcétera. Consúltase *Uno más Uno*, 1 de octubre de 1997, p. 7 y *La Jornada*, 30 de septiembre de 2000, p. 1 y 7

¹²⁰ Por ejemplo, en la LVII legislatura al PVEM se le otorgó la comisión de Ecología y al PT la de Vivienda y para la LVIII legislatura al PVEM la de Medio Ambiente y Recursos Naturales y al PT Participación Ciudadana. Consúltase *Uno más Uno*, 1 de octubre de 1997, p. 7 y *La Jornada*, 30 de septiembre de 2000, p. 1 y 7

trascendentales y no representan espacios que alteran las dinámicas más importantes del desarrollo nacional.

Resumiendo, la distribución de las comisiones entre los partidos políticos se concreta por dos motivaciones esenciales. El partido en el gobierno busca acuerdos para presidir las comisiones de enlace que permiten proporcionar un apoyo efectivo al presidente de la República. Éstas se negocian con la finalidad que los programas gubernamentales gocen de filtros camarales que aseguren su aprobación y gobernabilidad. Los partidos de oposición no tienen mayor inconveniencia en otorgar estas comisiones de enlace al partido en el gobierno, debido que son necesarias para formular y respaldar las iniciativas que envía el Poder Ejecutivo. Sin embargo, la oposición pelea por las comisiones que sirven de equilibrios y balances institucionales a las propuestas de ley que tienen su origen en la presidencia. Esta lógica es la que ha permitido los acuerdos debido a que las comisiones pertenecientes al partido en el gobierno y a la oposición encuentran los equilibrios suficientes para desarrollar el trabajo conjuntamente. Esto elimina los conflictos al mínimo porque se encuentra asegurado el proceso legislativo con base en un multipartidismo. En este binomio de acuerdos políticos se desarrolla la negociación interpartidista para el reparto de las comisiones más importantes del proceso legislativo.

3.3. MECÁNICA DE LA NEGOCIACIÓN EN LA CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA. EL CASO DE LAS LEYES DE INGRESOS Y LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS.

Este apartado tiene como objetivo demostrar la lógica que ha seguido de la negociación legislativa en la conducción más importante de la política-económica nacional. Por un lado, nos abocamos a describir las formas de interacción partidista en la aprobación de las *leyes de ingresos*¹²¹ y, por otro lado, puntualizamos los acuerdos alcanzados por las fuerzas en los *presupuestos de egresos* de la federación. Cabe la pena insistir, que nuestra intención no es describir los contenidos de las leyes, sino únicamente las mecánicas que permiten los consensos y los fenómenos políticos que los inhiben¹²².

Las negociaciones en política-económica cambian de configuración a partir de que ninguna fuerza partidista tiene los diputados necesarios para alcanzar el *quórum* legislativo y así realizar

¹²¹ Indistintamente se analizarán dentro de este rubro las *leyes de ingresos* y los intentos de *Reforma Fiscal* de 2001.

¹²² El análisis de las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos corresponden a los años 1997-2002.

modificaciones a las leyes por sí sólo. La primera consecuencia institucional de los acuerdos en este fenómeno consiste en que se fueron eliminando todas las prácticas autoritarias que venía ostentando el partido en el gobierno; nos referimos sustancialmente al respaldo de las leyes tanto fiscales como presupuestales a propuesta del gobierno federal con deliberaciones de manera automática y protocolarias sin análisis exhaustivos, a raíz de que mantenía la mayoría absoluta para aprobarlas sin tener que negociar los contenidos fundamentales de las iniciativas con los partidos de oposición. La segunda consecuencia que se produce es una transformación en las negociaciones donde los distintos partidos políticos tienden a consolidar redes de colaboración para que las leyes sean concretadas invariablemente por convenios democráticos. A pesar de que se mantienen los conflictos de intereses en las dinámicas de negociación éstas no trascienden a antagonismos irreconciliables, debido a que los partidos adquieren compromisos para concretar los acuerdos invariablemente por consenso sin atentan contra los estándares macroeconómicos establecidos.

Entre las prácticas novedosas que se presentan estuvieron la necesidad de la construcción de alianzas entre las diferentes fracciones y éstas con el Ejecutivo; mientras que en el pasado el Ejecutivo sólo tenía que negociar la política-económica con su propio partido, por lo que ahora es necesario hacerlo con otros actores legislativos. Por lo tanto, la negociación y la construcción de alianzas pasaron a ser el elemento central de las relaciones entre los partidos con el presidente de la República. Esto es a raíz que los partidos políticos de oposición pueden condicionar su voto en la aprobación o no de las iniciativas formuladas, a causa de que cuentan con un número significativo de representantes para impulsar sus demandas. El anterior argumento se materializa porque tienen la oportunidad de hacer valer sus posturas programáticas para afectar los patrones de las leyes fiscales y del gasto público, que son los elementos cruciales para la dinámica y dirección del progreso económico.

Bajo este contexto se han podido realizar cambios y determinar los funcionamientos de las políticas públicas propuestas por el gobierno federal en distintos ámbitos; por ejemplo, las interacciones partidistas han puesto en marcha las facultades constitucionales del órgano representativo para tener control sobre el análisis de la política recaudativa y en las direcciones a seguir de las políticas presupuestales¹²³. Así las leyes han sido enriquecidas por varios enfoques

¹²³ La Cámara de Diputados junto con el Senado de dictaminar la *ley de ingresos* para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (artículo 73, párrafo VII); asimismo, aprobar los montos de endeudamiento para cubrir los gastos gubernamentales (artículo 73, párrafo VIII). Es facultad exclusiva del órgano representativo examinar, discutir y aprobar el *presupuesto de egresos de la federación*, discutiendo las

partidistas eliminando los procesos legislativos autoritarios; contribuyendo a que las reformas propuestas ya no sean impuestas por el presidente de la República a causa que el órgano representativo se encuentra configurado de forma democrática, y además ha logrado formalizar sus facultades constitucionales de vigilancia bajo sus propios tiempos y reglas de procedimientos. Esta práctica legislativa se ha traducido en un mecanismo efectivo para influir en los procesos de elaboración de los diseños institucionales del país con base en la pluralidad partidista practicada en su seno.

A partir de la consolidación de los gobiernos divididos en la Cámara de Diputados la conducción de la política-económica dejó de formularse y aplicarse de manera unilateral y discrecional. Por primera ocasión los instrumentos de dirección de las finanzas públicas que posee el Poder Ejecutivo como lo son las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos fueron acotados por los legisladores favoreciendo el análisis colectivo porque se presentó la necesidad de alcanzar acuerdos con distintos partidos, debido a que no existían mayorías absolutas. Con ello se han podido fortalecer los procesos de supervisión sobre los diseños gubernamentales con la finalidad de ejercer controles efectivos sobre la toma de decisiones, permitiendo automáticamente a las distintas agrupaciones ser coproductores de las reformas. La nueva dinámica partidista ha permitido evaluar y coordinar el desempeño de las funciones de fiscalización que tiene a su cargo el órgano representativo con respecto a las políticas gubernamentales en materia económica.

En ese sentido, los distintos partidos han utilizado sus facultades constitucionales para cambiar los aspectos fundamentales de las políticas públicas que consideran necesarias para cubrir las expectativas de los esquemas económicos del país. El "poder de la bolsa" ha sido la principal herramienta utilizada por los diputados para influir y supervisar las políticas tanto recaudativas como presupuestales, como mecanismo para impedir al Ejecutivo emplear malos funcionamientos en los dispositivos de las finanzas nacionales. Esta facultad constitucional ha favorecido consolidar aparatos de control encaminados a crear equilibrios institucionales entre poderes, que eliminan de *facto* los autoritarismos porque cada institución negocia y pacta con base en sus atribuciones erigidas en la Constitución sin entrometerse en funciones que no le corresponden. En lo que respecta al propio ámbito de la Cámara de Diputados se ha buscado fortalecer su independencia, a través de nuevos equilibrios y contrapesos entre poderes sin alterar el orden republicano.

contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo (artículo 74, párrafo IV). Consúltase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, IFE 2001.

En consecuencia, las líneas generales de análisis se han encontrado inmersas en un debate democrático, implicando a los distintos partidos y al gobierno federal en amplias negociaciones para lograr por consenso las iniciativas prioritarias del desarrollo nacional. De esta manera las leyes fiscales y presupuestales se han venido concretando a través de un complejo proceso de colaboración, donde se incluyen distintos criterios de acuerdos en las leyes; con ello se crea un escenario legislativo que ha puesto a prueba las capacidades de maniobra de los partidos políticos con el gobierno federal para coincidir en los términos generales de las propuestas. Por lo tanto, la formulación como la deliberación de las estrategias económicas han dejado ver una consolidación de una verdadera política de Estado; en donde los diseños institucionales prioritarios han sido discutidos y enriquecidos colectivamente por ambos poderes, permitiendo perfeccionar los contenidos de los distintos programas puestos a la mesa de los debates. Así las negociaciones se han caracterizado por la inclusión de las propuestas de las distintas fuerzas en la organización de los proyectos económicos que se desarrollan en el país.

Conviene analizar con detenimiento los procesos llevados a cabo para la resolución de los problemas económicos por los legisladores y los acuerdos que se establecen para lograr nuevas prácticas aprobatorias. La actuación de las fuerzas ha mostrado elementos democráticos en cuanto ha sido posible establecer dispositivos para lograr consensos multilaterales; a pesar que las confrontaciones se han presentado constantemente en las discusiones de las leyes por la sobreideologización de los contenidos, las fuerzas por el contrario han estrechado lazos de colaboración para desahogar los problemas nacionales con lo que han eliminando los conflictos al mínimo.

Si bien es cierto que las negociaciones contienen altos niveles de dificultad, también es cierto que se llegan a acuerdos satisfactorios para todos los implicados porque se han establecido compromisos que dan solución a las diferencias. El claro ejemplo de esta situación es que las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos en los gobiernos divididos, nunca han sido obstaculizadas ni han caído en las parálisis por las dinámicas de confrontación. Esto es a raíz que cada instituto político ha podido intervenir y ha logrado colocar en la agenda de las discusiones sus propuestas de reforma defendiendo sus convicciones legislativas sin apostar a las crisis. Por tal motivo, los partidos políticos y el Ejecutivo han trabajado de forma conjunta en materia de reformas fiscales y los presupuestos de egresos, favoreciendo una relación republicana para llegar a negociaciones y acuerdos multilaterales. A partir de entonces existe un auténtico diálogo entre

poderes caracterizado por actos respetuosos de manera permanente porque hay compromisos sobre los criterios generales de la política-económica.

A continuación se hacen evidentes las formas de negociación legislativa y las nuevas prácticas políticas en la dinámica aprobatoria correspondiente a la conducción más importante de la política-económica.

En primer lugar, las negociaciones partidistas en la conducción de la política-económica correspondiente a las leyes de ingresos han sido satisfactorias, en cuanto se han aprobado los aspectos básicos de las iniciativas presidenciales en la obtención de los recursos fundamentales que necesita el Estado para su sostenimiento. El anterior argumento se materializa porque en las negociaciones ningún partido ha apostado a la inestabilidad económica y en las relaciones interpartidistas no se deja entrever la posibilidad de un bloqueo en el desarrollo de las políticas fiscales del país; asimismo, los partidos no han buscado imputar derrotas al gobierno federal en la formulación de las iniciativas. En ese sentido, las negociaciones y los pactos legislativos han dado muestra que existe una profunda institucionalización en los acuerdos, ya que las diferentes modificaciones que se han concretado a propuesta de las fracciones partidistas no han desestabilizado ni alterado negativamente los cursos generales del desarrollo económico.

En la dinámica de las negociaciones se han presentado una multiplicidad de alianzas partidistas para concretar las leyes recaudativas; algunas veces se coaligan el PRI con el PAN, el PRI con el PRD, el PRD con el PAN, incorporando a los partidos minoritarios para aventajar en los sufragios, o bien en muchas ocasiones las mecánicas aprobatorias se han logrado por unanimidad¹²⁴. Entre las distintas fuerzas partidistas se han encontrado conflictos ríspidos por diferencias de programas, confrontándose unas veces y estableciendo acuerdos en otros; sin embargo, estos antagonismos no trascienden debido a que en las negociaciones se ha logrado configurar una verdadera política de Estado, donde todas las fracciones adquieren el compromiso de legislar y aprobar todas las reformas para financiar las actividades principales de los proyectos gubernamentales¹²⁵.

¹²⁴ Las alianzas partidistas que se presentan para aprobar las leyes de ingresos son las siguientes: 1997 y 1998 la concretan la coalición PRI-PAN, *La Jornada*, 12 de diciembre de 1997, p. 19; y del 13 de diciembre de 1998, p. 12; para 1999 la aprueban el PRI-PRD, *La Jornada*, 15 de diciembre de 1999, p. 3; para el 2000 se aprueba con los votos del PRI-PAN-PRD, *Uno más Uno*, 8 de diciembre de 2000, p. 7; para el 2001 y 2002 se aprueba por unanimidad, *Milenio*, 30 de diciembre de 2001, p. 1 y *La Jornada*, 13 de diciembre de 2002, p. 4

¹²⁵ En todas las leyes de ingresos aprobadas se han cubierto las expectativas de recaudación para que el Ejecutivo cumpla con tiempo los gastos programables para sus múltiples actividades.

Lo anterior significa que se han institucionalizado una serie de acuerdos políticos en las negociaciones que tienden a privilegiar, independientemente de las diferencias partidistas, el establecimiento de una política fiscal equitativa para dar sustento efectivo al gobierno federal en el cumplimiento de sus compromisos en el manejo de la recuperación de las actividades económicas. Ejemplificando tal aseveración, las distintas fracciones han aprobado las leyes fiscales propuestas por el Ejecutivo que han sido indispensables para poner en marcha sus programas sociales. Por lo tanto, podemos afirmar que las negociaciones en las leyes de ingresos se ha hecho patente una auténtica gala de maniobras partidistas, que dan como resultado una auténtica voluntad política que ha sentado las bases para un gobierno compartido corresponsable, balanceado que incentiva la participación de todas las fuerzas en la conducción de la política fiscal. En donde las diferencias no significan bloqueos o crisis institucionales, debido que los legisladores entablan negociaciones inteligentes prevaleciendo el interés colectivo sobre las divergencias.

Por supuesto, los contenidos de las leyes de ingresos no han sido aprobados en los términos como los ha enviado el Poder Ejecutivo para su análisis y discusión; a pesar que las fracciones han tenido poco margen de acción para hacer alteraciones de fondo dentro de la política recaudativa, estas no han quedado exentas de modificaciones. En ese sentido, las negociaciones y acuerdos interpartidistas, principalmente los propuestos por la oposición, se han manejado en la dirección de hacer algunos reajustes a las leyes formuladas. Por un lado, se presenta la constante donde las distintas fracciones consiguen consensar para hacer más equitativa la política recaudatoria; es decir, los acuerdos se encuentran enmarcados con la finalidad de modificar los criterios en la aplicación de las tasas impositivas, buscando el establecimiento de mecanismos justos y equitativos de financiamiento. Los casos más recurrentes donde se presentan los cambios son en la aplicación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y la reducción de los impuestos para fomentar la inversión productiva.¹²⁶

Por otro lado, se encuentran las negociaciones para imponer límites institucionales al Poder Ejecutivo con el propósito de hacer más democrático los procesos recaudatorios y eliminar las dinámicas discrecionales en el empleo de sus atribuciones de financiamiento. Entre los límites más importantes que se promovieron están los "candados" para la contratación de la deuda interna y

¹²⁶ Revisese *Uno más Uno*, 3 de diciembre de 1997, p. 7; del 6 de diciembre de 1999, p. 4; del 8 de diciembre del 2002, p. 1; *La Jornada*, 4 de diciembre de 1998, p. 16; del 9 de diciembre de 2000, p. 3; *Milenio*, 23 de diciembre de 2001, p. 8.

externa al gobierno federal.¹²⁷ Asimismo, los ajustes en la *Ley Federal de Derechos* (1999) que inhibe al titular del Ejecutivo incrementar los impuestos en los servicios públicos sin previa autorización de la Cámara de Diputados.¹²⁸ En esa dirección, podemos mencionar los controles ejercidos para que los ingresos extraordinarios por el incremento del petróleo sean declarados previamente al órgano legislativo evitando su uso discrecional¹²⁹. Las anteriores reformas han hecho posible que los legisladores estén constantemente regulando las actividades económicas del presidente de la República, para que los recursos nacionales sean recaudados y aplicados con base en los estándares establecido por la Cámara de Diputados.

Cabe la pena señalar, que en estos tipos de acuerdos siempre se analizan las variables macroeconómicas, para en función de ello determinar cuáles son las que se pueden modificar para hacer más eficiente el gasto programable. La finalidad de dicha revisión consiste en no afectar el orden de los cursos de las políticas fiscales indispensables para el desarrollo nacional.

Como se ha visto en el proceso de aprobación de las leyes, los partidos han encontrado niveles aceptables de estabilidad, porque ha sido posible institucionalizar algunos acuerdos para sacar adelante los gastos programables que necesita el gobierno federal para poner en marcha sus proyectos. Sin embargo, las negociaciones en la política recaudativa son las que presentan los índices más elevados de conflicto entre los partidos y estos con el Poder Ejecutivo, cuando se proponen reformas fiscales que tienen repercusiones negativas dentro de la sociedad; nos referimos al alza de impuestos que descompensan el nivel adquisitivo de las personas. Esto es a consecuencia que los legisladores, indistintamente de la extracción partidista, buscan eliminar al mínimo los costos políticos que acarrea la toma de decisiones.

Por tal motivo, en el proceso de aprobar las leyes encontramos antagonismos y posiciones partidistas inflexibles porque no quieren verse los partidos políticos deslegitimados frente a la opinión pública con sentencias impopulares. Algunos elementos propuestos por el Ejecutivo en las *leyes de ingresos* han quedado descartadas las siguientes tasas impositivas: la gravación del 15 por ciento al impuesto telefónico¹³⁰ (1998); la pretensión de elevar precios y tarifas en la prestación de bienes y servicios del sector público, como lo fueron: el gas y agua de uso doméstico, gasolina y luz eléctrica

¹²⁷ Consúltese *La Jornada*, 12 de diciembre de 1997, p. 19.

¹²⁸ Consúltese *La Jornada*, 12 de diciembre de 1999, p. 5.

¹²⁹ Véase *El financiero*, 19 de noviembre de 2000, p. 46.

¹³⁰ *Uno más Uno*, 28 de diciembre de 1998, p. 1.

(1998)¹³¹; el rechazo de aumentar el IVA en dos por ciento al consumo y el alza generalizada del 15 por ciento en alimentos y medicinas (1999)¹³²; el rechazo unánime de los legisladores de aplicar impuestos a las prestaciones laborales de los trabajadores del Estado (2002)¹³³. En ese sentido, la actuación de las fuerzas legislativas ha mostrado habilidades políticas arreglándose para evadir los acuerdos, con la finalidad de no verse perjudicados con arreglos legislativos que lesionen su imagen frente a la ciudadanía. Los partidos políticos de esta forma no generalizan compromisos de colaboración, debido a que tienen presente que si aprueban este tipo de leyes al corto plazo podrían ser castigados electoralmente.

Dentro de este contexto, las negociaciones y los acuerdos no se alcanzan debido a que las rupturas en las relaciones siempre están latentes; con lo cual la oportunidad de apreciar concertaciones se inhiben, porque las diferencias entre las fracciones partidistas imperan. Por lo tanto, la posibilidad técnica del aumento de impuestos pone de manifiesto que en órgano representativo al no encontrarse los causes suficientes para mitigar los costos políticos por la toma de decisiones, invariablemente serán rechazadas las iniciativas de ley. El caso más recurrente que ejemplifica nuestro argumento fue el intento de *reforma fiscal* de 2001, donde los distintos partidos al no alcanzar consensos rechazan contundentemente los supuestos básicos en la elevación de impuestos; principalmente los propósitos del gobierno federal de eliminar la tasa cero en alimentos, medicinas, libros, periódicos, revistas y colegiaturas.¹³⁴

En segundo lugar, las negociaciones dentro de los *presupuestos de egresos* de la federación se presentan constantemente conflictos y dificultades en los dispositivos aprobatorias; sin embargo, estos se han solucionado satisfactoriamente a partir que los partidos han logrado institucionalizar algunos acuerdos que desahogan los problemas cotidianos de su formulación. Esto se ha concretado gracias a que existe parcialmente coherencia en la convergencia de ideologías y programas legislativos entre los partidos que favorecen los consensos; es decir, ante la normalidad democrática el conjunto de los intereses partidistas se encuentra motivado a crear estructuralmente un proyecto de reforma común ante la diversidad política. Las propuestas de reforma a pesar que son severamente cuestionadas y ampliamente debatidas en algunos puntos fundamentales, las posiciones de los diferentes actores legislativos se encuentran prefiguradas de tal manera que la

¹³¹ *La Jornada*, 24 de noviembre de 1998, p. 6.

¹³² *La Jornada*, 23 de noviembre de 1999, p. 14.

¹³³ *Milenio Diario*, 15 de diciembre de 2002, pp. 3 y 4.

¹³⁴ Consúltense *Milenio*, 28 de noviembre de 2001, p. 12; del 13 de diciembre de 2001, p. 6; del 19 de diciembre de 2001, p. 1; y del 30 de diciembre de 2001, pp. 1 y 7.

solución a sus demandas tienen los causes suficientes para involucrarlos en redes de cooperación y así aprobar las leyes mediante salidas negociadas.

En cierta forma, allí reside la explicación de porqué las fuerzas no se han encaminado a obstruir la aplicación de los gastos públicos, debido a que las negociaciones obedecen a una nueva relación donde todos los implicados son corresponsables del diseño del paquete económico, en tanto han podido defender sus posiciones legislativas e impulsar distintos cambios en la reestructuración de la política-económica, a partir de criterios multilaterales que se desarrollan en un ambiente donde negocian y consiguen consensos.

Las confrontaciones y los pactos entablados por los legisladores muestran la dinámica democrática que ha caracterizado a la Cámara de Diputados dentro de los gobiernos divididos, ya que ante la imposibilidad de conseguir mayorías absolutas se han estrechado los lazos de colaboración para desahogar los problemas. Las negociaciones interpartidistas dentro de las políticas presupuestales han adquirido la estabilidad suficiente para evitar las crisis porque en los acuerdos se desprenden múltiples beneficios institucionales que afectan directamente la actividad cotidiana de los partidos políticos.

Son tres mecánicas en los acuerdos que se han podido institucionalizar en los presupuestos de egresos que permite solucionar los conflictos con apremio y con arreglos legislativos estables que aseguran la gobernabilidad en la toma de decisiones; las siguientes fórmulas que se enunciaran representan las generalidades sobre las cuales versan las negociaciones¹³⁵.

En un primer momento, las negociaciones en la política presupuestal se han manejado con estabilidad, a partir que las distintas fracciones partidistas han podido ser coproductores de los diseños económicos, y además han logrado introducir en la agenda de los debates demandas temas estructurales que hablan de verdaderas reformas al *prepuesto de egresos*. Tal es el caso de los acuerdos alcanzados en la distribución de recursos en el fomento hacia un auténtico federalismo. Los diputados desde la consolidación de los gobiernos divididos han tenido el propósito común de impulsar el fortalecimiento financiero a los municipios; dotarlos de mayor autonomía económica, así como promover las iniciativas necesarias para distribuir equitativamente los recursos financieros en

¹³⁵ En la dinámica de las negociaciones se han presentado una multiplicidad de alianzas partidistas; algunas veces se coaligan el PRI con el PAN, el PRI con el PRD, el PRD con el PAN, incorporando a los partidos minoritarios para aventajar en los sufragios, o bien en muchas ocasiones las mecánicas aprobatorias se han logrado por unanimidad. Son las siguientes, PRI-PAN lo aprueban en 1997 y 1998, *Uno más Uno*, 14 de diciembre de 1997, p. 4; y del 31 diciembre de 1998, pp. 1-6; en 1999 por primera vez es aprobado por las oposiciones unidas del PAN-PRD-PVEM-PT, *La Jornada*, 29 de diciembre de 1999, p. 3; en el 2000 y 2001 por unanimidad, *La Jornada*, 24 de diciembre de 2000, pp. 1-3; y del 7 de enero de 2002, pp. 1-5.

la esfera municipal. Esta es la pieza esencial de las negociaciones que permite los acuerdos estables en la aprobación de las leyes de ingresos; el motor de los cambios fue sin lugar a dudas el año de 1997 donde se aprueba el dictamen de reforma a la *Ley de Coordinación Fiscal* que propuso formalmente la creación del ramo presupuestal número 33, el cual transfiere amplios recursos de la federación a los estados y municipios. Este diseño institucional desde su origen hasta la fecha se ha venido concretando anualmente de manera satisfactoria¹³⁶.

Las diferentes fracciones partidistas indistintamente de su extracción política hacen gala de maniobras legislativas, para condicionar su voto para incrementar las partidas presupuestales para asignar más recursos a estados, municipios y ayuntamientos. Este es el principal elemento que ha permitido acelerar las negociaciones y los pactos porque los partidos se ven ampliamente beneficiados, principalmente en los estados que gobiernan, lo que augura eventualmente su aprobación.

En un segundo momento, las reasignaciones de los gastos sociales han tenido una intensa actividad legislativa dentro de las negociaciones; asimismo han contribuido para que las distintas fracciones partidistas intervengan de forma explícita para la mejor redistribución de los gastos públicos en la canalización de mayores recursos hacia los programas sociales. Entre los triunfos más importantes de los legisladores en esta materia destacan: los acuerdos en la redistribución del gasto público hacia el gasto social, donde se reasignan 10 mil 500 millones de pesos en 1998 y los 15 mil millones de pesos en 1999.¹³⁷

En ese sentido, se ha conseguido establecer una multiplicidad de acercamientos programáticos permitiendo salidas pactadas en la perspectiva de hacer más equilibrada la política distributiva y, por ende, más democrático el empleo del gasto social por parte del presidente de la República. En este rubro los triunfos han sido de la oposición porque a partir de sus propuestas se han hecho los cambios para reestructurar sustancialmente las propuestas del Ejecutivo; cabe señalar que el partido en el gobierno (algunas veces el PRI y otras el PAN) también ha contribuido, pero se presenta más la tendencia de defender las propuestas presidenciales. La anterior estrategia ha sido políticamente viable; por un lado, se tiene más control sobre el paquete económico enviado por el Ejecutivo y, por el otro, hay más participación en los diseños por parte de los partidos,

¹³⁶ Revisese *Uno más Uno*, 9 de diciembre de 1997, pp.1, 4, 5 y 6. En los años posteriores se han incrementado considerablemente las partidas en este ramo. Consúltase *Uno más Uno*, 31 de diciembre de 1998, p. 6; *La jornada*, 15 de diciembre de 1999, p. 3; y del 7 de diciembre de 2000, p. 4; *Milenio*, 3 de enero de 2002, p. 4-6.

¹³⁷ Consúltase *La Jornada*, 11 de diciembre de 1998, p. 3 y *Uno más Uno*, 24 de diciembre de 1999, p. 3.

principalmente los de oposición, que a corto plazo han tenido beneficios importantes por la toma de decisiones, en cuanto les permite enarbolar los consensos como banderas político-publicitarias.

En un tercer momento, las negociaciones partidistas giran en torno a la aplicación de límites institucionales para hacer más democrático el proceso de construcción de la política distributiva y con ello eliminar las actividades ilegales en los *presupuestos de egresos* al gobierno federal. Por un lado, en las negociaciones se ha puesto en marcha "candados" para evitar que los recursos destinados a los programas sociales se utilicen a favor de un partido con tintes electorales; esto es condicionar los votos con la finalidad de transparentar el ejercicio del gasto público regulando las operaciones realizadas por las dependencias oficiales, empresas de participación estatal y los fideicomisos sociales para que no se utilicen de forma indebida a lo estipulado por los legisladores. Entre los límites están las reformas a la Ley Federal de Derechos que obliga al Ejecutivo a dar cuenta a la Cámara de Diputados de los ingresos que tiene en la prestación de servicios y así sujetarlo para que su manejo no sea discrecional¹³⁸; las modificaciones a la *Ley de Obras Públicas y Servicios Públicos* y la *Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del sector Público*, con la finalidad de transparentar el ejercicio de los gastos de la administración federal para que sus programas y estímulos fiscales no sean orientados con propósitos electorales¹³⁹; el "candado" más importante al manejo del presupuesto es sin lugar a duda, la reforma al *presupuesto de egresos* donde las secretarías de Estado que manejan recursos en programas sociales deben publicar a que municipios, comunidades y organizaciones se destinaran. Con ello se elimina la discrecionalidad y fomenta la vigilancia y transparencia de los recursos para que no se encaminen en actividades proselitistas¹⁴⁰.

Por otro lado, las negociaciones han versado en la aplicación de límites que tienden a establecer controles políticos para estrechar el margen de discrecionalidad del Ejecutivo. La anterior maniobra tiene el propósito de reducir los márgenes de acción autoritarios que ostentaba el gobierno federal en los presupuestos; uno de los casos más mencionados es la eliminación de la "partida secreta". Los distintos partidos representados en la institución legislativa oficialmente eliminaron dicha partida en la aprobación del presupuesto de egresos de 1998¹⁴¹. Asimismo, la creación del

¹³⁸ Consúltese *La Jornada*, 11 de diciembre de 1999, p. 3.

¹³⁹ Revisese *La Jornada*, 1 de diciembre de 1999, p. 25.

¹⁴⁰ Véase *La Jornada*, 17 de noviembre de 1999, p. 27.

¹⁴¹ Consúltese *Uno más Uno*, 12 de noviembre de 1998, p. 5.

Órgano Superior de Fiscalización de la Cámara de Diputados que permite regular las actividades y los gastos presupuestales del titular del Ejecutivo¹⁴².

Los partidos de oposición han atado al gobierno federal porque condicionan en las negociaciones el fomento al federalismo, las reasignaciones presupuestales y la aplicación de límites a los gastos públicos a cambio de la aprobación en los términos generales como los ha propuesto. Las negociaciones por supuesto han sido complicadas para lograr los acuerdos debido a que la posibilidad de hacer cambios estructurales a los gastos programables resultan tener márgenes muy estrechos de maniobra por los compromisos federales en materia económica. Sin embargo, los partidos y el gobierno federal han hecho estudios minuciosos sobre los rubros en los que se ha podido hacer ajustes económicos y sobre ellos han trabajado y estrechado los lazos de colaboración para atender todas las preocupaciones de los grupos en el recinto. Bajo este contexto, el gobierno federal ha entendido inteligentemente que las decisiones ya no corren exclusivamente por su cuenta por lo que no ha obstruido las demandas partidistas. Además los partidos han sabido manejar los propósitos de cambio en la dirección de hacer más constante la vigilancia del órgano representativo sobre las propuestas de las políticas gubernamentales.

Resumiendo. Las negociaciones sobre el paquete económico entre poderes se han realizado por actos invariablemente republicanos. Esto ha consentido que la Cámara de Diputados ejerza controles políticos para verificar y supervisar la conducción de las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos; contribuyendo que los legisladores de las distintas fracciones sean coproductores de las iniciativas, algunas veces confrontándose y la mayor de las veces pactando. Indistintamente de las alianzas que se presentan podemos apreciar que las negociaciones en política-económica tienen a consolidar una auténtica política de Estado, en cuanto se han cubierto todas las expectativas económicas nacionales para los compromisos que tiene el gobierno federal dentro de las políticas financieras y presupuestales. Con ello, las modificaciones y los límites impuestos por las fuerzas dan muestra de una profunda institucionalización de los acuerdos porque ningún partido ha apostado a la inestabilidad, debido a que la intención de hacer modificaciones no conlleva al incumplimiento de las obligaciones y compromisos del gobierno federal. Han existido diferencias y conflictos en las negociaciones, sin embargo, lo más rescatable es que hay acuerdos que dan solución a los problemas presentados; favoreciendo que en el órgano representativo no

¹⁴² Revísese *La Jornada*, 17 de mayo de 1998, p. 8.

existan crisis ni parálisis de consensos perdurables. A partir de tales aseveraciones podemos afirmar que la consolidación democrática se encuentra presente.

3.4. AVANCES DE LA NEGOCIACIÓN EN EL NUEVO ENTRAMADO INSTITUCIONAL. EL CASO DE LOS ACUERDOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS.

Gran parte de los debates y las formulaciones de las leyes en el fenómeno de los *gobiernos divididos* se han motivado y enriquecido por la realización de reformas tendientes a la consolidación de instituciones y procesos democráticos. Dichos debates han acaparado el centro de atención de los partidos políticos porque han permitido concretar parcialmente algunos aspectos de la ambicionada *Reforma del Estado mexicano*¹⁴³. Este periodo legislativo ha significado cambios importantes porque el manejo de las negociaciones y los contratos legislativos tienden a definir un profundo proceso de cambio político para la organización de un nuevo esquema del conjunto de las actividades estatales; de manera más simplificada, modificaciones en las prácticas de interrelación entre los distintos actores políticos, sociales y económicos para ampliar y fortalecer una institucionalización más justa entre los participantes con respecto a la estructura del poder estatal. Es más que nunca claro que en esta fase ha existido entre las élites gobernantes el interés unánime de llegar a acuerdos encaminados a transparentar algunas características del sistema político y conseguir una gobernabilidad operable con base en el pluralismo desplegado en el país durante los últimos años.

De esta forma, los acuerdos han girado en torno a la instauración, actualización y consolidación de prácticas políticas que contribuyen progresivamente a la formación de procesos democráticos en los ámbitos de las esferas tanto gubernamental como social. En ese sentido, los pactos entre las todas las fuerzas han adquirido un carácter pragmático, en tanto se han visto comprometidas en alcanzar y avanzar en la construcción de una estructura orientada a fomentar una nueva cultura política nacional. Entre las iniciativas orientadas a la *Reforma del Estado* destacan: las modificaciones al *Código Federal de Procedimientos Penales* (1998), las reformas al *Poder Judicial* (1999); a la *Ley Orgánica General del Congreso* (1999), al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (1999), a la *Comisión Nacional de Derechos Humanos* (1999), al 115

¹⁴³ Cabe la pena señalar, que la dinámica aprobatoria en este tipo de leyes, junto con las del paquete económico, son las que han absorbido la agenda de los debates y las que más actividad legislativa han presentado.

constitucional para el fomento al federalismo, a la *Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos* (2000), a la *Ley sobre Derechos y Cultura Indígena* (2002), la creación de la *Ley Federal de Acceso a la Información Pública y Transparencia* (2002), modificaciones a la *Ley Federal de Radio y Televisión* (2002), entre otras.

Por supuesto, las discusiones y debates han presentado dificultades, sin embargo, más allá de la confrontación han prevalecido los acercamientos y acuerdos para sacar adelante los cambios, consintiendo poner en marcha la infraestructura necesaria ante las nuevas tendencias democráticas que enfrenta el país. Se ha contado con posiciones partidistas sistémicas que impulsan convenios especiales de prácticas negociadoras, a través de compromisos explícitos en la anuencia de los consensos por medio de una participación exclusivamente de corte multipartidista con discusiones que respetan las posiciones divergentes y las propuestas alternativas de cambio.

En un primer momento, el comportamiento de los partidos representados en el recinto se agrupa y negocia en la dirección de transformar las reglas básicas del juego político mediante transformaciones constitucionales; esto es la enunciación de iniciativas para eliminar algunos hábitos, costumbres y mecanismos verticales de control político que aún se encontraban vigentes por la mecánica del régimen autoritario en ciertas instituciones y dependencias a cargo del gobierno federal que limitaban el esplendor de las libertades políticas; así también para fortalecer los canales de participación ciudadana en los asuntos que competen a las formas de representación política.

Podemos mencionar los cambios realizados al *Código Federal de Procedimientos Penales* donde se consolida la *Ley de Amparo*¹⁴⁴, permitiendo con ello que los ciudadanos gocen de recursos legales para evitar la arbitrariedad en la aplicación de la justicia y así no se lesionen las garantías individuales consagradas en la Constitución; la creación de la *Ley de Acceso a la Información Pública y Transparencia* instrumento legal que obliga al Estado mexicano a abrir sus archivos y a transparentar la información, garantizando a los ciudadanos el acceso ágil, gratuito y expedito a los documentos gubernamentales. Dicha ley favorece romper con la lógica del secreto y la discrecionalidad en el abordaje y solución de los problemas nacionales, que es útil también para los legisladores ya que con frecuencia algunos funcionarios se niegan a proporcionar la información que requieren para el análisis de algún tema determinado¹⁴⁵; contribuye porque la información sobre las comparecencias de los secretarios de Estado si se niegan a brindarla, se puede acceder

¹⁴⁴ Véase *Uno más Uno*, 3 de noviembre de 1998, p. 9; y 25 de noviembre de 1998, p. 13.

¹⁴⁵ Revisese *La Jornada*, 7 de diciembre de 2001, p. 7; 8 de abril de 2002, p. 10; 18 de abril de 2002, p. 7; 19 de abril de 2002, p. 12; y 25 de abril de 2002, p. 10.

directamente a través de canales institucionales como lo señala la ley de información¹⁴⁶; las reformas a la *Ley de Derechos y Cultura Indígena* en la cual se reconocen sus derechos y se otorgan prerrogativas para su desarrollo étnico, entre las que destacan son: la posesión de medios de comunicación propios, educación bilingüe, redistribución, acceso a los recursos naturales para su explotación, etcétera¹⁴⁷.

Cabe la pena señalar que en los procesos aprobatorios de las leyes se presentan múltiples alianzas partidistas, empero, estas pasan a un segundo término, debido a que en las negociaciones se han logrado consolidar una serie de acuerdos que marcan su desarrollo, estos son la definición de proyectos reformadores de las instituciones estatales que facilitan los acuerdos por unanimidad.

Las negociaciones en un segundo momento se encaminan a eliminar todos aquellos elementos que permitan al gobierno federal aplicar las normas con cierta discrecionalidad y operar con atribuciones que no le corresponden dentro del sistema republicano. Lo que más ha preocupado a los partidos políticos es la concreción de arreglos legislativos relacionados con restringir las facultades del titular del Ejecutivo, a fin de atemperar y hacer menos poderoso su fuerza constitucional. Con ello se ha buscado fortalecer el sistema de equilibrios y balances entre el conjunto de actores que componen el sistema político. Por tal motivo, las distintas fuerzas han condicionado su voto para la incorporación de "candados y prohibiciones" legales, con la finalidad de establecer un nuevo diseño organizativo que facilite la congruencia de la división de poderes con la realidad actual del país.

Así lo demuestran, por ejemplo, las reformas al artículo 115 *constitucional* donde se ha dotado de mayores facultades políticas, jurídicas, económicas y sociales a los municipios, eliminado las excesivas atribuciones constitucionales que tenía el titular del Ejecutivo en materia de federalismo. Para tal caso, los diputados hicieron una serie de modificaciones para que los municipios ejercieran con independencia la organización y funcionamiento de sus haciendas públicas sin intermediación del gobierno federal¹⁴⁸. En esa dirección, lo más rescatable de los diputados en las negociaciones, indistintamente de su extracción partidista, es la de crear en los órdenes de gobierno un esquema autónomo en el marco de un sistema federal. El triunfo más importante, sin lugar a dudas son las reformas propuestas en 1998 a fin de restar las facultades del

¹⁴⁶ Véase *La Jornada*, 14 de abril de 2002, p. 5.

¹⁴⁷ En esta la Cámara de Diputados sólo aprueba la minuta enviada por la Cámara de Senadores. Consúltese *Uno más Uno*, 9 de marzo de 2002, p. 7.

¹⁴⁸ Consúltese *Uno más Uno*, 16 de Junio de 1999, p. 10; y del 19 de julio de 1999, p. 5.

Ejecutivo federal en materia de nombramientos y control de la hacienda local del gobierno del Distrito Federal¹⁴⁹. Asimismo también las reformas a la estructura directiva de la Comisión Nacional de Derechos Humanos donde el *ombudsman* ya no es designado por el presidente de la República, sino que surge de las propuestas de los grupos legislativos en la Cámara de Diputados y se elige en el pleno por las dos terceras partes del *quórum* legislativo¹⁵⁰. Los cambios propuestos por los legisladores tratan de fortalecer las tareas de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo para regular las materias de su competencia mediante disposiciones de carácter general; esto se ha logrado por medio de la eliminación de atribuciones constitucionales, que en los tiempos actuales de democracia ya no se adecuan a la realidad política puesta en marcha.

Con ello, las fuerzas representadas en el órgano representativo han consentido poner en marcha el derrocamiento de todos aquellos dispositivos autoritarios, legales o consuetudinarios, en pro de la instalación de una verdadera apertura política, mediante la liberalización del conjunto de las actividades políticas, sociales, económicas y culturales que se desarrollan en la dinámica estatal. En ese sentido, las negociaciones han logrado consolidarse a favor de la reestructuración, debido a que el presidente de la República también ha fomentado el desarrollo y autonomía de las instituciones estatales; esto se materializa en gran parte porque también la presidencia de la República ha tenido claro que el sistema político necesita transformarse desde su base.

Los acuerdos interpartidistas se han concretado y generalizado porque en las relaciones de colaboración se conforma una dinámica en el ejercicio político donde no hay perdedores, en el que todos ganan. Porque en las leyes la gran mayoría de las propuestas de reforma pronunciadas por los partidos han sido procedentes para incorporarse en la agenda de los debates. A partir de ahí las negociaciones son fortuitas debido a que los contenidos de las reformas discutidas cuentan con un liderazgo que admite la reflexión colectiva para formular un proyecto de modificaciones comunes. Las anteriores características hacen posible que dentro de las negociaciones, los conflictos se reduzcan al mínimo, porque las propuestas de cada partido son consideradas. Con ello, las transacciones ocasionan un trabajo productivo que ofrece alternativas de solución y se acogen invariablemente a los programas institucionalmente apoyados por los acuerdos alcanzados. Este ha sido el hilo conductor de la vida democrática del órgano representativo porque permite superar los climas de fragmentación y polarización vigentes que se van suscitando por la incompatibilidad de

¹⁴⁹ Véase *La Jornada*, 26 de noviembre de 1998, pp. 6-10.

¹⁵⁰ Revítese *Uno más Uno*, 18 de junio de 1999, p. 4.

ideologías. La condición previamente señalada reestablece el pluralismo tolerante porque dentro del análisis y deliberación de las leyes los partidos encuentran incentivos suficientes para incorporar e impulsar las demandas que consideran más convenientes. Por tal motivo, la posibilidad de establecer acuerdos se iba concretando, pues todas las fuerzas pudieron ser coproductores de las leyes en igualdad de condiciones; además en los convenios pudieron canalizar mejor sus intereses y obtener respuestas satisfactorias a las formulaciones planteadas.

Es lógico constatar que en estos tiempos de normalidad democrática el conjunto de los factores legislativos esté determinado y abordado en interés de introducir a las discusiones cotidianas temas estructurales concernientes a reformas institucionales. Tanto los proyectos como los programas impulsados por las fuerzas partidistas tienen la oportunidad por primera ocasión de cambiar las características del arreglo político y adecuarlas a las nuevas necesidades nacionales; las de una sociedad altamente compleja y diversificada que pide transformaciones de fondo para consolidar su permanencia dentro de los asuntos públicos. Algo que era impensable cuando el PRI mantenía mayorías legislativas. De esta forma, la Cámara de Diputados bajo esta lógica se ha erigido en el motor de los cambios estructurales más trascendentales que se hallan desarrollado en el país en los últimos años, en tanto la organización y objetivos del proceso legislativo se han orientado a fortalecer todo el entramado institucional.

Las fuerzas partidistas a este respecto han logrado coincidir en principios y en doctrinas en sus programas de acción porque han acordado en la refundación de los rasgos esenciales de las reglas políticas cuando abordan los problemas nacionales. Esta situación es clara si anunciamos que dichos cambios habían sido demandas añejas de los distintitos partidos, principalmente los de oposición, y por primera vez encontraron el ambiente ideal para encausarlos; nos referimos a la consolidación de los derechos políticos y la equidad en la competencia entre las fuerzas del sistema político. Por ejemplo, los cambios realizados al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (1999) dan muestra que ha sucedido así. En dicha reforma se crearon dispositivos para mejorar las condiciones de competencia entre las distintas fuerzas partidistas en igualdad de condiciones, entre las que destacan se encuentran: la regulación de los gastos de campaña cuando resultan excesivos e ilegales, topes en los financiamientos de campaña y precampaña, la imposición de límites a los programas gubernamentales para que estos no fueran utilizados con fines proselitistas y de control político del voto, equidad en los tiempos utilizados por los partidos en radio

y televisión, entre otros¹⁵¹. Cabe la pena señalar que la reforma fue aprobada por el PAN, PRD, PVEM y PT, pero rechazada por la Cámara de Senadores. Estas aristas son los puntos medulares de las discusiones y negociaciones para la conformación de normas y reglas de procedimientos para confeccionar el nuevo amazón institucional.

La mecánica en los acuerdos nos permite conocer que el órgano representativo ha consolidado una dinámica estrictamente democrática debido a que las actuaciones de los diputados con el respaldo de sus convicciones tienden a definir arreglos para establecer la transparencia en el funcionamiento de las instituciones; esto es la instauración de un nuevo régimen con instituciones estatales responsables y liberalizadas, donde imperan reglas precisas para la regulación de las actividades de los involucrados con apego irrestricto a derecho. Este esfuerzo ha cumplido con su cometido y con las expectativas planteadas, si reflexionamos que han habido cambios importantes dentro de las prácticas en las instituciones básicas del Estado que favorecen la vigilancia sobre los procesos políticos nacionales. Así lo demuestra las modificaciones realizadas a la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos* que permite realizar toda clase de investigaciones, solicitar órdenes de aprehensión y perseguir ante los tribunales los delitos cometidos por los funcionarios públicos; hecho que permitió que los funcionarios pudieran ser juzgados por métodos de investigación criminal y no solamente de contabilidad y auditoría¹⁵².

En suma, las negociaciones interpartidistas se han determinado en fortalecer las funciones estatales para dar solución a los problemas del país con base en procedimientos institucionales y democráticos. Esto es la creación de un nuevo esquema para consolidar un auténtico *Estado de derecho*, a través del afianzamiento de reglas políticas e instrumentos pluralistas. Nuestro principal argumento para dar sustento a tal aseveración consiste en que se han acentuado la eficacia y la agilidad en el proceso de toma de decisiones y el imperativo democrático de encontrar un consenso mayoritario a través de la negociación y el acuerdo político.

Gracias a los esfuerzos de la sociedad actual para establecer la transparencia del funcionamiento de las instituciones, hemos logrado conocer los arreglos políticos que han sido capaces de establecer las fuerzas partidistas respecto a la consolidación de ciertos derechos ciudadanos. Las condiciones que permiten la transformación de las prácticas que se observan actualmente radican en que la sociedad mexicana es cada vez más participativa, informada y

¹⁵¹ Consultese *La Jornada*, 11 de mayo de 1999, p. 3; 15 de mayo de 1999, p. 10; 17 de mayo de 1999, p. 8; 27 de mayo de 1999, p. 9; 30 de mayo de 1999, p. 15; *Uno más Uno*, 19 de julio de 1999, p. 5.

¹⁵² Véase *Uno más Uno*, 21 de septiembre de 2000, pp. 1 y 8.

convencida de la necesidad de actuar en el desarrollo de la vida política del país. Congruente con dicho fin se han diseñado e impulsado programas legislativos con la intención de reconciliar un verdadero espacio de participación de la colectividad en los asuntos públicos de los procesos nacionales cotidianos. Uno de los propósitos fundamentales de las negociaciones interpartidistas ha sido formular las leyes para la realización de análisis y reflexiones, dirigidas a contribuir el fortalecimiento de la formación de los cimientos de una democracia plena y responsable de la diversidad de intereses que la conforman. La principal preocupación en las negociaciones ha sido revisar el diseño y los instrumentos de participación ciudadana.

A este respecto hay que tomar en cuenta que el campo de acción de la *reforma del Estado* se ha encontrado limitado, por lo que muchas asignaturas han quedado pendientes. Con ello, los alcances de los proyectos nacionales han encontrado muchos obstáculos, que de igual manera parecieran no especificarse los cambios. Sin embargo, la discusión de los resultados sobre los consensos partidistas arroja consecuencias concretas que dan muestra de una profunda reestructuración de las formas de participación ciudadana en los asuntos públicos: los ejemplos más contundentes son, sin lugar a dudas, la aprobación de las reformas a la *Ley de Derechos y Cultura Indígena* en 2001 y la *Ley Federal de Acceso a la Información Pública y Transparencia* en 2002.

Son dos condiciones políticas que permiten los acuerdos generalizados y los arreglos legislativos entre las distintas fuerzas partidistas en las leyes formuladas correspondientes a la incipiente reforma del Estado mexicano. Estas descansan sobre la base de consensos unánimes contribuyendo a acelerar la solución de los problemas planteados.

Primero. Como origen las iniciativas de cambio fueron formuladas por el conjunto de los actores legislativos donde se integraron todos los borradores que se expusieron, sometiéndolos tanto a la discusión como a la deliberación colectiva. Dando como resultado la articulación e integración de las demandas de todos los implicados en un documento final que cubría las expectativas que más creaban controversias. Con ello la discusión de los problemas nacionales se procuro bajo principios de funciones compartidas, es decir, con base en procedimientos y compromisos de participación colaboracionistas. La conjunción de los consensos y la solución a las demandas presentadas dentro de los procesos de negociación sirvieron para que los partidos acataran las reglas del juego político. Las cuales dieron paso a la consolidación de componentes multipartidistas porque implicó transacciones mutuas y con ello se eliminó el conflicto interpartidista.

En términos generales los acuerdos se han alcanzado porque ha existido la capacidad para dirigir con autonomía y eficacia la ejecución de decisiones con apego irrestricto a la pluralidad practicable en el seno del órgano representativo. Los procesos políticos de toma de decisiones garantizaron una serie de acuerdos básicos entre las principales fuerzas que tuvieron la aceptación de la mayoría de los implicados con lo cual las decisiones adquirieron un carácter institucional y, por ende, estable en la anuencia de los consensos. Por lo tanto, podemos afirmar que en las negociaciones se han fortalecido los mecanismos de efectividad institucional con base en una agenda de temas que están cubiertos a través de una actividad conjunta entre los partidos, con la finalidad de procurar un mayor equilibrio para definir las prioridades de las iniciativas. En las negociaciones se ha trabajado permanentemente de una mesa de diálogo y concertación produciendo que estos encuentros enriquezcan las iniciativas formuladas. El marco de los acercamientos sin lugar a dudas presenta avances importantes en tanto los partidos han tenido que arreglárselas para construir planes de acción cuyas directrices han sido nutridas con la participación del conjunto de fuerzas representadas. En consecuencia, la primer línea básica del desarrollo institucional de los acuerdos fue la promoción de la participación asociada, mediante la apertura de nuevos espacios, abiertos a todos los institutos políticos de la Cámara de Diputados, que favorecen la consolidación de canales y redes de comunicación para concluir las transacciones únicamente mediante el respeto a la diversidad de los programas legislativos puestos a debate. Esto es, la negociación como única vía para la solución de las discrepancias para llegar la estabilidad en las formas de convivencia entre el conjunto de fuerzas representadas en el recinto.

Segundo. Las negociaciones y los acuerdos se han logrado institucionalizar debido a que los partidos políticos se encuentran motivados por la recreación de un esquema eminentemente democrático para solucionar las divergencias de cada uno de los programas impulsados por los partidos. Los acuerdos se han vuelto factibles a partir de que las fuerzas tienen la disposición y motivación de legitimar los acuerdos cuando las leyes son reformadas. Hay negociación multipartidista porque adquieren compromisos colaboracionistas de liberalizar los acuerdos en las decisiones para producir las leyes únicamente por consenso. Esta característica ha contribuido a que se construyan, se garanticen y negocien las leyes a través de un pluralismo. Por lo tanto, los acuerdos son posibles gracias a que los partidos adquieren posiciones conciliadoras y mediadoras ante los intereses diversos y diferenciados, permitiendo automáticamente que la construcción de los acuerdos se aseguren democráticamente. Lo anterior se materializa porque al no existir mayorías

legislativas ha sido factible que se estrechen los lazos de colaboración favoreciendo deshogar los problemas de manera colectiva.

En síntesis. Hemos conocido los arreglos que fueron capaces de entablar las distintas fuerzas partidistas para garantizar los acuerdos necesarios para aprobar las leyes colectivamente. Las negociaciones muestran el nivel de estabilidad en que se encuentra el órgano representativo, a partir que el soporte institucional de los consensos se configura y se instaura con respeto a la pluralidad de corrientes de pensamiento. Se ha hecho patente el diálogo y concertación dando como resultado el cotejo del conjunto de las alternativas de cambio propuestas, acogiéndose invariablemente a soluciones democráticas. Es digno reconocerse que las fuerzas han puesto en marcha una cultura de la negociación contribuyendo a la apertura de nuevos espacios de interacción, en la cual se establece una política fundada en equilibrios institucionales. Con ello, se han consolidado y ampliado los canales de participación donde las fracciones pueden competir y confrontarse, pero siempre en un ambiente de cordialidad. Por lo tanto, afirmamos que los pactos conseguidos son consecuencia de una dinámica donde se incluye a todos y no se excluye a ninguno; de ahí que las negociaciones se mantengan en niveles aceptables de gobernabilidad.

Cuadro de votación de las leyes en el periodo de los gobiernos divididos.

| Leyes dictaminadas (LVII Legislatura) | Resultados de las votaciones. |
|--|--|
| Año 1997 | |
| 1. Ley de Ingresos. | 331 votos a favor y 131 en contra. |
| 2. Presupuesto de Egresos. | 341 votos a favor y 132 en contra. |
| 3. Ley de Coordinación Fiscal | 249 votos a favor y 126 en contra. |
| Año 1998 | |
| 4. Ley de Ingresos. | 293 votos a favor y 173 en contra. |
| 5. Presupuesto de Egresos. | 340 votos a favor y 127 en contra. |
| 6. Ley de Amparo. | 349 votos a favor y ninguno en contra. |
| 7. Ley del IPAB. | 325 votos a favor y 159 en contra. |
| 8. Ley Orgánica del Poder Judicial. | 341 votos a favor y ninguno en contra |
| 9. Ley Federal de Cinematografía. | 478 votos a favor y ninguno en contra. |
| 10. Ley de Coordinación Fiscal. | 349 votos a favor y 126 en contra. |
| Año 1999 | |
| 11. Ley de Ingresos. | 389 votos a favor, 89 en contra y 5 abstenciones. |
| 12. Presupuesto de Egresos. | 465 votos a favor, 8 en contra y 16 abstenciones. |
| 13. Ley Orgánica del Congreso General. | 412 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones. |
| 14. Ley de Turismo. | 417 a favor y ninguno en contra. |
| 15. Ley Federal de Cinematografía. | 478 votos a favor y ninguno en contra. |
| 16. Ley Federal de Derechos. | 369 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones. |
| 17. Ley del SAR. | 255 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones. |
| 18. Ley del ISR. | 339 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones. |
| 19. Ley de Desarrollo Rural. | 341 votos a favor, 29 en contra y 16 abstenciones. |

| | |
|--|---|
| 20. Reforma al Copipe. | 256 votos a favor y 231 votos en contra. |
| 21. Ley de Obras y Servicios Públicos. | 366 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención. |
| 22. Ley de Arrendamiento y Adquisiciones. | 340 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones. |
| 23. Reforma al Art. 115 constitucional. | 337 votos a favor, 17 en contra y 24 abstenciones. |
| 24. Ley general de Salud. | 349 votos a favor, 6 en contra y 30 abstenciones. |
| Leyes dictaminadas (LVIII Legislatura) | Resultados de las votaciones. |
| Año 2000 | |
| 25. Ley de Ingresos. | 412 votos a favor, ninguno en contra y 15 abstenciones. |
| 26. Presupuesto de Egresos. | 480 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención. |
| 27. Ley General de Educación. | 428 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención. |
| 28. Ley Federal de Procedimientos Administrativos | 366 votos a favor y 5 en contra |
| 29. Ley de Desarrollo Rural. | 229 votos a favor, 220 en contra y 2 abstenciones. |
| 30. Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. | 447 votos a favor y ninguno en contra. |
| 31. Ley Orgánica del Congreso General. | 412 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones. |
| Año 2001 | |
| 32. Ley de Ingresos. | 454 votos a favor, 5 en contra y abstenciones. |
| 33. Presupuesto de Egresos. | 417 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención. |
| 34. Ley de Desarrollo Rural. | Votación económica. |
| 35. Reformas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. | 395 votos a favor, ninguno en contra y 7 abstenciones. |
| 36. Ley Federal de Fiscalización Superior de la Cámara de Diputados. | 394 votos a favor, 12 en contra y 2 abstenciones. |
| 37. Código Federal de Procedimientos Penales. | 458 votos a favor y ninguno en contra. |
| 38. Ley Federal de Derechos. | 428 votos a favor, ninguno en contra y 5 abstenciones. |
| 39. Ley de Desarrollo Social. | 368 votos a favor, 5 en contra y 8 abstenciones. |
| 40. Reforma Fiscal Distributiva. | Rechazada. |
| 41. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. | 405 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones. |
| 42. Ley del ISR. | 496 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención. |
| 43. Ley de Sociedades de Inversión. | 417 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones. |
| 44. Ley del Seguro Social. | 388 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones. |
| 45. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas. | 360 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención. |
| Año 2002 | |
| 46. Ley de Ingresos. | 457 votos a favor, 4 en contra y ninguna abstención. |
| 47. Presupuesto de Egresos. | 427 votos a favor, 41 en contra y 3 abstenciones. |
| 48. Ley de Derechos y Cultura Indígena. | 386 votos a favor, 60 en contra y 2 abstenciones. |
| 49. Ley Federal de Acceso a la Información Pública y Transparencia. | 409 votos a favor y ninguno en contra. |
| 50. Ley Federal de radio, Televisión y Cinematografía. | 366 votos a favor, 9 en contra y 2 abstenciones. |
| 51. Ley Aduanera. | 380 votos a favor, 16 en contra y 2 abstenciones. |
| 52. Ley Federal de Servidores Públicos. | 401 votos a favor y ninguno en contra. |
| 53. Reforma al Código Penal Federal. | 415 votos a favor, 12 en contra y 8 abstenciones. |
| 54. Ley del SAR. | 418 votos a favor, 8 en contra y 19 abstenciones. |
| 55. Ley de Comercio Exterior. | 395 votos a favor, ninguno en contra y 4 abstenciones. |
| 56. Ley del Sistema de Administración Tributaria. | 409 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención. |
| 57. Ley de Propiedad Industrial. | 380 votos a favor, ninguno en contra y 3 abstenciones. |
| 58. Ley Orgánica de la Armada de México | 420 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones. |
| 59. Ley General de Salud. | 380 votos a favor, ninguno en contra y 4 abstenciones. |

Fuente: Elaborado con base en información localizada en diarios de circulación nacional y *Gaceta Parlamentaria*, en www.camaradediputados.gob.mx.

3.5. LAS RELACIONES ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EJECUTIVO. EL TRABAJO DE COOPERACIÓN INSTITUCIONAL.

Con el fenómeno de los *gobiernos divididos* las relaciones de cooperación entre el Legislativo y el Ejecutivo vienen a consolidar un auténtico y genuino diálogo entre poderes. Las negociaciones entre ambas instituciones se han manejado con respeto y cordialidad, al grado que han permitido compatibilizar sus agendas políticas de tal forma que los proyectos nacionales han sido aprobados, aún existiendo dificultades de por medio. El ejemplo más claro es la discusión y análisis anual de las *leyes de ingresos y presupuestos de egresos* de la federación, donde el Ejecutivo y los legisladores han intensificado los canales de negociación para obtener en los tiempos constitucionales los recursos suficientes para financiar las actividades y compromisos estatales¹⁵³. El avance de dichas relaciones muestra que las negociaciones se han fundado en la colaboración regida por el estricto respeto de las facultades constitucionales de cada uno de los órganos del Estado y en diálogos abiertos y transparentes. La dinámica de colaboración y las estrategias empleadas han evidenciado un proceso institucional de auténtica voluntad política, que ha sentado las bases de un gobierno compartido y balanceado que privilegia la concertación como única vía de cohabitación. Así lo demuestran los encuentros frecuentes entre los legisladores con los secretarios y subsecretarios del gobierno federal que trabajan negociando y pactando para desahogar los problemas prioritarios de la política nacional. Ambos poderes han tenido la necesidad de buscar consensos mediante posiciones abiertas y flexibles para facilitar la coexistencia ante las divergencias.

Presenciamos relaciones estables que hablan de la existencia de una mecánica de negociación con base en diseños institucionales compartidos colectivamente. Tenemos así un sistema de contrapesos democrático fundado en un pacto entre poderes que incluye a todos, implicando acuerdos de convivencia que promueven la transacción proyectando el reconocimiento mutuo; destacan los consensos preliminares puestos en marcha entre los legisladores y el titular del Ejecutivo federal para instaurar métodos republicanos en la anuencia de los convenios. Esto ha

¹⁵³ Consúltense el apartado 3.3 de esta investigación.

contribuido a la consolidación de nuevas prácticas políticas que desembocan en un escenario institucional.

Tanto el Legislativo como el Ejecutivo han entendido que en los nuevos tiempos de normalidad democrática las transacciones para echar a andar el desarrollo del país no pueden darse con procedimientos autoritarios; así ambos poderes han expresado su amplia disposición para establecer diálogos constructivos apegados a la legalidad. Podemos afirmar que la edificación de consensos entre los poderes se ha vuelto el principio rector de las relaciones operable con equilibrios y controles recíprocos. Los resultados de esta nueva dinámica garantizan la gobernabilidad democrática porque las decisiones son producto de contratos entre el conjunto de actores que se desempeñan en el entramado institucional. Trayendo como consecuencia una completa independencia y separación de funciones, con lo cual la toma de decisiones se encuentra asegurada por poderes compartidos.

Las prácticas más rescatables que se profundizan en este proceso consisten en que ambas instituciones han logrado solucionar los problemas con auténticas maniobras de negociación. Dando cuenta de la institucionalización más avanzada de los acuerdos si consideramos que se ha consolidado una cultura tendiente a estrechar los lazos de cooperación disponibles para comenzar negociaciones respetuosas y armónicas. Lo anterior se materializa a raíz de que se han consolidado canales de comunicación permanentes para intercambiar información, intereses y objetivos en el propósito de encontrar salidas negociadas a los problemas planteados.

Lo anterior contribuye a instaurar el ansiado equilibrio institucional y acaba con las comparecencias del Ejecutivo que en otrora habían sido simples actos protocolarios. Las comparecencias se han consolidado como instrumentos de control, en tanto los legisladores las utilizan para obtener de ellas la indagación suficiente para legislar y aclarar todas sus dudas sobre la formulación de las leyes. Por lo tanto, la prudencia y el diálogo son los instrumentos políticos por excelencia que han permitido la convivencia entre poderes, consentido superar los conflictos.

Es lógico constatar que ante una Cámara de Diputados configurada democráticamente el Ejecutivo fortalezca las negociaciones para darle gobernabilidad a los proyectos gubernamentales. Asimismo, que los legisladores apliquen controles y límites a las a las propuestas ley formuladas por el presidente de la República. Ello repercute en una etapa en la que al mismo tiempo la cámara cobra más vigencia en la preparación y deliberación de los problemas nacionales; por ejemplo, en la aprobación de las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos, en las cuales hay acciones

compartidas donde los poderes tienen la oportunidad de competir y confrontarse para convencerse sobre los mejores programas puestos a la mesa de los debates. Así tenemos todos los elementos para un desarrollo democrático con una institución presidencial acotada por la política legislativa, de modo que los acuerdos son sólo operables por consensos exhaustivos.

Ahora los poderes se vigilan entre sí, tratándose con respeto y cada uno buscando permanecer en su esfera de acción. Lo anterior ha contribuido a que cada uno cumpla sus actividades en los ámbitos de responsabilidades atribuidas en sus facultades constitucionales, eliminando de *facto* los vicios que aún quedaban alojados dentro del régimen autoritario; donde el Ejecutivo marcaba los trabajos de la agenda política nacional. Esta dinámica es la que ha enriquecido la división entre los poderes, porque ambos han trabajado bajo sus propios tiempos y reglas de procedimientos haciendo más riguroso el trabajo de cooperación. El gobierno federal, por lo tanto, ha tenido que fortalecer, intensificar y extender los canales de negociación con los legisladores, de extracción principalmente opositora, para acelerar los acuerdos a favor de asegurar la aprobación de los proyectos nacionales prioritarios.

El hecho más rescatable de esta circunstancia es que los poderes han decidido compartir el crédito en la presentación de iniciativas. Se ha tratado de cuestiones formales, de procedimientos, que son la piedra angular de un sistema democrático. Estas reglas han permitido tomar decisiones y administrar las sentencias con criterios que se ajustan a una nueva realidad: asumir la responsabilidad de legislar y actuando como verdadero contrapeso al Poder Ejecutivo. Se trata de compartir el poder, de gobernar con otros y dialogar en un contexto político de nuevas reglas institucionales.

A este respecto los legisladores han tomado un papel más activo en la supervisión de las leyes propuestas por el Ejecutivo y el partido en el gobierno, con la finalidad de que estas no se aprueben autoritariamente. Ha quedado atrás la época en que abierta o encubiertamente se imponían las decisiones tanto de manera unilateral como discrecional. Hemos visto frecuentemente la introducción de mejoras cualitativas a las propuestas de ley que tienen origen en la presidencia, con la orientación principal de enderezar los contenidos y eliminar la discrecionalidad para que no se encausen por caminos que no han sido previamente declarados a los legisladores. No hay manera de suponer que en los tiempos de normalidad democrática los poderes siempre van a coincidir en todo, menos que la Cámara de Diputados está para complacer en todo al Ejecutivo; por esas características encontramos cambios sustanciales a las leyes evidenciando una dinámica política

donde los proyectos puestos a la mesa de los debates no pasan tal cual los envía el Ejecutivo. Los ejemplos más contundentes que ponen fin a las relaciones unilaterales son el análisis y deliberación de las leyes del paquete económico donde los legisladores toman un papel más activo para ser coproductores de los diseños institucionales, debido a que ha sido posible reformular, cambiar y eliminar algunos elementos controversiales. Estas reglas han permitido tomar decisiones y administrar los problemas ajustados a nuevos criterios de negociación entre poderes, que hablan de una profunda institucionalización apegada a trabajos de cooperación. Hay que afirmar categóricamente que la institución legislativa ha actuado con seriedad y compromisos cubriendo todas las expectativas de su misión constitucional: asumir la responsabilidad de legislar y actuar como un verdadero contrapeso del Poder Ejecutivo.

Cuando ha sido preciso la Cámara de Diputados ha establecido mecanismos efectivos de vigilancia con la finalidad que el Poder Ejecutivo no se entrometa en facultades que no le corresponden constitucionalmente. Cuando se presentan estas situaciones el órgano representativo con toda responsabilidad ha llamado a controversias, para que el Poder Judicial sea el mediador de los conflictos y el que falle institucionalmente a favor de quien tiene la razón. Los casos más recurrentes son los decretos de la fructuosa (2001) y el de energéticos (1998) aplicados por el gobierno federal¹⁵⁴. Asimismo, cuando en 2000 el presidente de la República se negaba a entregar información a los legisladores sobre los fideicomisos entregados a Banca Unión¹⁵⁵. En todas las controversias constitucionales ganó la Cámara de Diputados. Lo anterior nos muestra que la división de poderes se ha consolidado como democrática, en tanto ninguna institución permite que se apliquen atribuciones que no tienen sustento jurídico. Complementariamente podemos observar que los legisladores son celosos en procurar que se respeten las formas de trabajo que realizan ambos poderes bajo sus propios tiempos y reglas de procedimientos.

El proceso de consolidación democrática en la Cámara de Diputados ha supuesto nuevas reglas en la relación Legislativo-Ejecutivo; en ella se han afianzado pesos y contrapesos previstos en las normas constitucionales del país, que a su vez desarrollan nuevas reglas institucionales de negociación y concertación de las decisiones fundamentales de manera transparente y responsable con los fines de la división de poderes. La instalación de los gobiernos divididos también muestra evidencias contundentes de que la vida legislativa está adquiriendo otra dinámica, en la cual han resaltado con mayor claridad las restricciones institucionales existentes en materia de discusión,

¹⁵⁴ Consúltense *La Jornada*, 26 de septiembre de 2001, p. 9; y del 4 de octubre de 1998, p. 6.

¹⁵⁵ Revítese *la Jornada*, 25 de agosto de 2000, p. 10.

negociación y aprobación de las iniciativas presidenciales; principalmente las del área económica. Esto ha propiciado la creación de nuevas reglas para la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en esta importante actividad que desarrolla el Estado mexicano. Ello revitalizó e hizo entrar en funcionamiento los mecanismos formales de contrapesos para que ambos poderes federales ejercieran sus respectivas atribuciones constitucionales en la definición de nuevas relaciones de colaboración. Al mismo tiempo dicho funcionamiento ha hecho patentes algunas restricciones institucionales para evitar los autoritarismos o la aplicación de las normas de manera discrecional.

La nueva dinámica de relación entre poderes se ha caracterizado por actos respetuosos y armónicos para llegar a acuerdos satisfactorios para las partes. Los legisladores y el presidente han tenido que compatibilizar agendas para abordar el trabajo cotidiano en interés de cubrir las expectativas nacionales. Esto ha contribuido a procesos acelerados de intercambio político fundado en mecánicas negociadoras en la anuencia de los consensos, que además han permitido avanzar en la definición de métodos republicanos para analizar el contenido de las reformas colectivamente. Ello ha conllevado a reformular las reglas y prácticas de colaboración entre poderes, las cuales se han caracterizado por una dinámica de respeto mutuo a las facultades ostentadas por cada uno. Favoreciendo así un auténtico diálogo a través de negociaciones institucionales constructivas apegadas conforme a derecho. Se tiene una presidencia acotada por la dinámica política de los partidos que van imponiendo límites y aplicando "candados" a los proyectos gubernamentales para su reformulación. Con ello los dos poderes de la Unión se tratan con respeto y cada uno busca permanecer en su esfera de acción.

Resumiendo, las nuevas relaciones de cooperación entre el Legislativo y Ejecutivo refuerzan los equilibrios constitucionales para que las leyes invariablemente se aprueben por consenso sin que ningún poder se entrometa en funciones que no son de su competencia. La supervisión mutua ha favorecido el ejercicio de inspecciones efectivas sobre el proceso de toma de decisiones compartidas. Las novedades y cambios dan como resultado un auténtico espacio de equilibrio y control del Poder Ejecutivo, porque la Cámara de Diputados juega de manera contundente un papel fundamental en la conformación de un gobierno democrático. Esta dinámica es la que ha enriquecido la división entre los poderes, porque ambos han trabajado bajo sus propios tiempos y reglas de procedimientos haciendo más riguroso el trabajo de cooperación institucional. Afirmamos que las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo han entrado en una etapa de madurez y

fortalecimiento institucional; de tal forma que se encuentra garantizada la colaboración entre las dos instituciones, debido a que están obligadas a compartir el poder y a promover los proyectos nacionales colectivamente sin imposiciones ni arbitrariedades.

3.6. EL PAPEL PROTAGÓNICO DE LA NEGOCIACIÓN LEGISLATIVA Y LA CONSOLIDACIÓN DE PRÁCTICAS POLÍTICAS DEMOCRÁTICAS.

Los procesos de negociación interpartidistas se han consolidado como prácticas inherentes en las actividades cotidianas de la Cámara de Diputados. Es posible gracias a que en los gobiernos divididos ante la imposibilidad de obtener mayorías absolutas, los partidos tienden a privilegiar ciertas reglas de consenso inspiradas en la pluralidad. En esta época de normalidad democrática surge un modelo de negociación donde el arreglo político es la piedra angular de la dinámica legislativa, en las cuales se busca incluir a las mayorías y a las minorías para lograr que los intereses sigan una misma dirección, con la finalidad de asegurar la gobernabilidad en la toma de decisiones. De ahí que reflexionemos que las fuerzas legislativas han logrado institucionalizar y consolidar la democracia bajo un modelo de consenso. Lo anterior se ha materializado porque en las negociaciones se han integrado a las discusiones todos los partidos y ha imperado una lógica de respeto a las diferencias programáticas y doctrinales puestas a la mesa de los debates.

Hemos constatado que ante la diferenciación de intereses prevaletentes en el recinto legislativo, se han impulsado mecánicas de concertación y diálogo que permiten la construcción de amplios acuerdos que han ahuyentado la inestabilidad, el inmovilismo y las parálisis que se apuestan en los gobiernos divididos. El pluralismo tolerante es el elemento central que ha favorecido la congruencia y la gobernabilidad ante las divergencias, debido a que los partidos políticos adquieren el compromiso de crear redes de colaboración en la dinámica aprobatoria de las leyes. En ese sentido, los gobiernos divididos han proporcionado una nueva forma de hacer política en la Cámara de Diputados, a partir que enseña a los actores legislativos a resolver sus diferencias a través de maniobras incluyentes y únicamente por negociaciones pluralistas. No es ningún error afirmar que esta nueva lógica de poder compartido y contrabalanceado reactive la vida institucional del país.

De ahí que consideremos que el órgano representativo sea la institución más democrática del Estado mexicano, en tanto fue el primer espacio público que institucionalizó el pluralismo en los ámbitos colegiados de representación política; no sólo porque permite el entrelazamiento de

diferentes programas nacionales partidistas y que los conflictos sean resueltos por auténticas concertaciones, sino porque se ha vuelto en la institución rectora de los cambios políticos más trascendentes llevados en los últimos años en el país. Con la emergencia de los gobiernos divididos no cabe duda en cuanto el papel de la Cámara de Diputados en la larga transformación política, la cual sólo ha sido posible gracias a la democracia consensual y a los arreglos legislativos que ha permitido un ejercicio del poder tanto pluripartidista como compartido. Esto ha motivado a las fuerzas legislativas a arreglárselas para buscar aprobar las leyes únicamente por negociaciones y pactos colectivos.

No está por de más insistir que los consensos son producto de negociaciones surgidas de un pacto político democrático, que consolida un nuevo esquema legislativo sustentado a través de principios pluralistas de convivencia que ubica el acuerdo y los arreglos entre las fuerzas como única fuente de solución a los conflictos. Es decir, la negociación es la fuente primaria que permite la competencia que provee un espacio político institucionalizado permitiendo el encuentro y la convivencia tolerante entre las fuerzas partidistas. Así lo demuestran las capacidades de los proyectos políticos de los partidos que pudieron confrontarse racionalmente, a pesar de ser contrapuestos y divergentes entre sí, para lograr acuerdos mínimos sobre la base de la transacción de opiniones, ideologías y programas que en principio frecuentemente parecían irreconciliables. A partir de entonces el ejercicio y la lucha por el poder dentro de la institución legislativa se ha manejado con responsabilidad privilegiando el diálogo como la concertación. Fomentando una estructura eminentemente de corte democrática donde las prácticas comunes son la construcción negociada de acuerdos entre los actores políticos, en particular entre las mayorías que necesariamente involucran los grandes temas de interés nacional junto con el Poder Ejecutivo.

La negociación legislativa para la aprobación de las leyes bajo procedimientos multipartidistas produjo cambios sustanciales en la dinámica normativa de la Cámara de Diputados porque permite la consolidación de nuevas reglas sobre el juego político para que su funcionamiento sólo pueda operar con base en el consenso. En este sentido, se logra su máxima institucionalidad debido a que en su seno los partidos políticos se encuentran altamente representados, con lo cual viene a darle una nueva dinámica a la institución legislativa porque hay distintos caminos para llegar a acuerdos comunes con lo que se elimina la imposición arbitraria de posturas. Estas circunstancias han profundizado y acelerado entre las fuerzas legislativas un proceso de aprendizaje legislativo que instala a la negociación y la construcción de alianzas, con la finalidad de estimular el reconocimiento

mutuo entre los actores. Lo anterior se justifica si consideramos que las leyes son aprobadas por más de dos partidos políticos o inclusive vemos que estas son concretadas por unanimidad. Así encontramos que ya no existen elementos que obstaculizan la madurez plena del órgano representativo, debido a que es un espacio abierto, funcional e incluyente de negociación política, en el que se procesan por vía de la conformación democrática los grandes problemas nacionales.

La negociación legislativa consolida avances importantes de la democracia en México. A este respecto en la Cámara de Diputados se crean nuevas prácticas para la aprobación de leyes donde existe reconocimiento y respeto hacia las posturas de todas las fracciones legislativas, impulsando así distintas corrientes de opinión que vienen a reforzar los acuerdos políticos porque se llegaron a ellos a través del intercambio de posturas. Por un lado, la formación alianzas partidistas permite que se contrasten distintos programas legislativos para llegar a acuerdos comunes entre las fuerzas, lo que produce resultados satisfactorios debido a que son constantemente enriquecidas las leyes y son satisfechas las demandas de cada uno de los implicados con lo que se elimina el conflicto de interés y las posibles crisis políticas en la institución legislativa. Por otro lado, la negociación contribuye a que los partidos políticos establezcan lazos de cooperación democráticos con lo que se crean condicionamientos recíprocos con la finalidad de eliminar las imposiciones arbitrarias. Estas dos prácticas que se van consolidando en la Cámara de Diputados son las que hacen posible que haya acuerdos políticos y son las que marcan un desarrollo democrático en la aprobación de las leyes, debido a que los puntos medulares de las mismas son ampliamente debatidos y ante las diferencias se van creando reglas de procedimientos inherentes en las negociaciones para llegar a pactos colectivos.

Por supuesto, los niveles de conflictividad estuvieron presentes a lo largo del análisis del conjunto de las leyes, que tienden a exacerbar las confrontaciones y a evidenciar descalificaciones de las posturas y propuestas del contrario; o que inclusive no encuentren los cauces suficientes para reaccionar correctamente ante las iniciativas y temas de la agenda legislativa, favoreciendo la existencia de posicionamientos estridentes por la incompatibilidad programática muchas veces entre los partidos políticos. Sin embargo, no han trascendido como escenarios de conflictos irreconciliables y en crisis camarales perdurables, debido que los partidos presentes han encontrado pautas de comportamiento ajustadas al intercambio político y al trabajo de cooperación institucional para la obtención de resultados satisfactorios. La introducción de esta práctica es la que ha

asegurado los acuerdos y es la que ha evitado al mínimo las parálisis de los consensos en el órgano representativo.

Esta vertiente legislativa es la que ha acelerado la consolidación democrática y la evolución constructiva de los acuerdos, a partir que las negociaciones se han manejado con responsabilidad privilegiando tanto el diálogo como la concertación como única vía de cohabitación. Con ese propósito, se fue convocado a todos los actores a participar de forma abierta y transparente a las discusiones, como mecanismo para establecer consensos inteligentes con estricto respeto a las posiciones ideológicas y programáticas puestos a la mesa de los debates. Con ello las dinámicas partidistas se han determinado por el intercambio de objetivos y por el acercamiento programático para obtener las leyes invariablemente por consenso. Los partidos al manejarse sin mayorías propició que se entablaran dispositivos de negociación exhaustivos y se instrumentaran nuevos criterios de transacción plurales. Ello significó la búsqueda de compromisos para traducir los acuerdos en verdaderas negociaciones, donde no ha existido exclusión ni imposiciones partidistas en la solución de los problemas nacionales.

Concluyendo. Con los gobiernos divididos en la Cámara de Diputados se originó el establecimiento de un sistema competitivo equitativo que ha hecho de los pactos el centro de los arreglos institucionales, en los cuales el sustento de las sentencias ha corrido a cargo de la pluralidad practicable en su seno. El perfil pluralista del órgano representativo consintió poner en marcha conectores institucionales para incentivar la cooperación entre las fuerzas partidistas, lo que ha permitido moderar los conflictos de interés en la toma de decisiones. Por lo tanto, los criterios de la agenda de los debates fueron constituidos a través de procesos de análisis colectivos, que se determinaron por el escudriñamiento y cotejo de la totalidad de agendas propuestas por los institutos políticos. Esta circunstancia modificó las formas de interacción que se vieron reflejadas en la aplicación de nuevas modalidades de correspondencia entre los diferentes grupos, que se han motivado por buscar salidas negociadas por medio de procesos democráticos en la resolución de las iniciativas.

Con ello, la discusión de los problemas nacionales se ha procurado bajo principios de funciones compartidas, es decir, con base en procedimientos y compromisos de participación colectiva. La articulación de los consensos y la solución a las demandas presentadas sirvieron para que los partidos acataran las reglas del juego político, las cuales dieron paso a la consolidación de componentes multipartidistas porque implicó transacciones mutuas. Esta dinámica fue fortuita

porque se concluyó el proceso de liberalización política, el cual implicó la apertura y la tolerancia debido a que se lograron consolidar reglas para el juego político bien definidas y precisas. Así tenemos que las fuerzas legislativas tienen las mismas oportunidades para competir y confrontarse, pero siempre en un ambiente donde negocian y consiguen pactar.

CONCLUSIONES.

Las confrontaciones y los arreglos entablados por los legisladores muestran la dinámica democrática que caracteriza a la Cámara de Diputados durante los últimos años. La incorporación de gobiernos sin mayorías constituye una de las transformaciones más importantes que pone fin a la lógica del sistema de partido hegemónico. Dentro de esta perspectiva, constatamos hoy día un proceso de creciente ampliación de múltiples acercamientos ideológicos y programáticos entre las fracciones partidistas, las cuales han sido canalizadas como auténticas negociaciones para desahogar los problemas nacionales ante la imposibilidad de obtener mayorías.

El florecimiento del análisis, la reflexión y las discusiones colectivas se han convertido en dinámicas comunes en la deliberación de las iniciativas, que testimonian el abordaje de las temáticas legislativas por medio de la pluralidad de enfoques y formulaciones propuestas por los institutos políticos. Este escenario consiste en la construcción de una cultura consensual donde el arte de negociar es la piedra angular de las actividades cotidianas de la institución. Así podemos constatar que la Cámara de Diputados se ha consolidado como *democrática*, en tanto su desarrollo opera exclusivamente con base en negociaciones y consensos plurales en la aprobación de las leyes.

Las perspectivas oscilan de un modo complejo que ponen acento en el fortalecimiento de la política interna, vigorizando la reconstitución del órgano representativo con nuevas prácticas para el juego político. Dichas prácticas facilitan la participación de los actores representados en igualdad de oportunidades, con lo que pueden incorporar a la agenda de los debates sus demandas y programas de acción sin que ninguna fuerza obstruya su desarrollo. La consolidación de la negociación multipartidista contribuye a acelerar el consenso sobre todos los temas y problemas promoviendo los pactos a través de debates serios, razonables y productivos. Dentro de este contexto, tenemos la oportunidad de apreciar que las concertaciones son el punto medular de los arreglos partidistas, permitiendo que la dinámica aprobatoria de las leyes sea concretada a través de decisiones compartidas, balanceadas y responsables.

No hay manera de suponer que los legisladores siempre van a coincidir en todo, por lo que existirán constantemente desequilibrios y la ruptura de relaciones estará latente. Sin embargo, estas relaciones de poder no tienen porque augurar una era de conflictos irresolubles que lleven a la ingobernabilidad, pero es innegable que provocará desajustes cuya resolución dependerá de nuevas conductas, habilidades políticas y cambios institucionales profundos entre los partidos en la anuencia de contratos democráticos. Así encontraremos que las distintas fuerzas decidirán

confrontarse algunas veces y en muchas otras ocasiones establecerán acuerdos en el desahogo de los problemas, pero siempre en un ambiente de respeto que permita intercambiar objetivos y encontrar soluciones para arribar a resultados satisfactorios.

El énfasis que permite la nueva configuración es el fortalecimiento de los canales de negociación que ponen de manifiesto el redimensionamiento de las formas de interacción entre los distintos grupos, definiendo los rumbos y las modalidades de la convivencia colectiva como única salida a los conflictos inherentes en las actividades cotidianas en la deliberación de las leyes. El reconocimiento de la diversidad y la tolerancia partidista reivindicada en el marco del pluralismo político la solidez de la Cámara de Diputados como una institución democrática, porque basa su desarrollo en la creación de consensos y pactos sin imposiciones ni arbitrariedades.

Resulta interesante destacar que a la luz de los gobiernos divididos con partidos que no gozan de mayorías, la emergencia de las negociaciones plurales es la base primordial para integrar y rearticular los intereses en una misma dirección política. Esta línea de organización en los acuerdos se ha definido para asegurar la gobernabilidad democrática, debido a que garantiza la reivindicación de una dimensión de lo colectivo que enfatiza un *contrato político* como ámbito de encuentro programático entre los grupos, donde se hace hincapié en el reconocimiento de la diferencia.

La diversidad de condiciones y entornos legislativos proyecta resultados importantes, en tanto la solución de los problemas se define con respeto a las posiciones divergentes. Formando espacios constitutivos de negociación que obligan a la necesidad de construir puentes institucionales para la convivencia armónica. De la misma forma, este modelo consensual de las interacciones partidistas contribuye a la regulación del conflicto y a la construcción de mecanismos de control, de mediación y de acción legislativa pacífica. En otros términos, facilita reivindicar la importancia del *pluralismo institucional* a través de la diversidad de los programas de acción propuestos por los partidos que garantizan los espacios institucionales de construcción de consenso.

Desde esta perspectiva, la institucionalización de las negociaciones, pactos y acuerdos producen la estabilidad en los gobiernos divididos, en tanto cultivan normas compartidas y moldean las interacciones para la elaboración de los acuerdos colectivos. Ciertamente, las negociaciones multipartidistas han adquirido una sucesiva relevancia en las actividades habituales de la Cámara de Diputados, porque ante la creciente complejidad e incertidumbre en los acuerdos se han puesto en marcha mecanismos que salvaguardan pactos estables dando solución a los problemas planteados.

Lo anterior se logra a partir que se expresan tanto redes de interacción como procesos de convergencia, armonización y estandarización en la organización de las negociaciones, que tienden a estrechar lazos de cooperación para desarrollar las leyes por consenso.

Los procesos de negociación interpartidista se caracterizan por una creciente densidad y velocidad institucional que expresa la pluralidad de los actores en diferentes ámbitos y dimensiones legislativas. Esto trae como resultado una cohabitación sólida que habla de la constitución de nuevas identidades legislativas manifestadas a través de un multipartidismo. Las negociaciones colectivas han mostrado su eficacia en la *transición de un régimen autoritario a uno democrático*, debido a que ya no pueden recurrirse a viejas rutinas unilaterales, pues se han logrado generar nuevas prácticas capaces de permitir la gobernabilidad sobre la base de intereses colectivos.

En este contexto, hay que celebrar sin duda que pese a las diferencias de programas y de ideologías, los legisladores han adquirido la responsabilidad y el compromiso de dar solución a los grandes problemas nacionales a través de decisiones compartidas. Al mismo tiempo hay que reconocer la capacidad de los partidos para discutir y acordar los pactos necesarios con miras a consolidar y hacer productiva la democracia legislativa; así lo demuestra el asentamiento de nuevas reglas del juego político que hacen a las fuerzas partidistas asumir una lógica colaboracionista y negociacionista. De esta forma, hemos conocido desde entonces una serie de arreglos legislativos multipartidistas que dan muestra de la dinámica democrática por la que atraviesa la Cámara de Diputados.

BIBLIOGRAFÍA.

AGUILAR Villanueva, Luis. "El presidencialismo y el sistema político mexicano. Del presidencialismo a la presidencia democrática", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, Fideicomiso-Historia de las Américas-Colegio de México-FCE, México 1994.

ARRIETA Ceniceros, Lorenzo. "Viejas prácticas corporativas en un nuevo régimen político (a propósito del pemexgate)", próxima publicación en *Estudios Políticos* de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.

BEJAR Algazi, Luisa. "El papel de la legislatura en el sistema político mexicano", en *Estudios Políticos*, no. 6, Nueva Época, enero-marzo de 1995.

CAMOU, Antonio. *Los desafíos de la gobernabilidad*, Plaza y Valdés Editores - Flacso-IIS-UNAM, México 1995

BERLÍN Valenzuela, Francisco (coord.). *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Serie II, Vol. I Tomo I, Cámara de Diputados - Instituto de Investigaciones Legislativas - Miguel Ángel Porrúa, México 1997.

CARBONELL y Sánchez, Miguel. "Presidencialismo y creación legislativa", en Córdova, Gutiérrez, Bolaños, Carbonell, Peláez y Silva, *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, Editorial Aldus, México 1994.

CARPIO Cervantes, Enrique. *Trabajo parlamentario en un Congreso en cambio. El debate sobre el presupuesto de egresos de la federación en la Cámara de Diputados*, Tesis de Maestría. FCPyS, México 2002.

CARPISO, Jorge. *El presidencialismo en México*, Siglo XXI Editores, México 1978

CASAR, María Amparo. "El Congreso del 6 de julio", Luis Salazar (coord.) 1997, *Elecciones y transición a la democracia en México*, Cal y Arena, México 1999.

-----"Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México", en María Amparo Casar e Ignacio Marvan (coord.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE-Taurus, México 2002

-----"El presidencialismo mexicano y la estructura de acceso y distribución del poder político", en Ricardo Espinoza Toledo (coord.) *Presidencialismo, Congreso Nacional de Ciencia Política*, IFE-UAM-CNCPyAP, México 1996.

COLOMER, Josep. *Instituciones Políticas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona 2001

- CÓRDOVA**, Arnaldo. *La formación del poder político en México*, Ediciones Era, México 2000
 -----*La Revolución y el Estado en México*, Méx. Editorial Grijalbo, México 1989
- CÓRDOVA** Vianello, Lorenzo. "El sistema presidencial en México", en Córdova, Gutiérrez, Bolaños, Carbonell, Peláez y Silva, *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, Editorial Aldus, México 1994.
- COSÍO** Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México 1972.
 -----*El estilo personal de gobernar*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México 1979.
- COTA**, Maurizio. *Parlamentos y representación política*, en Manual de ciencia política, Alianza Editorial, Madrid 1996.
- DAHL**, Robert. *La poliarquía. Gobierno y oposición*, Editorial Tecnos, Barcelona 1992
 -----*Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, Alianza Editorial-CNCA, México 1991.
- ESPIÑOZA** Toledo, Ricardo. "Superpresidencialismo y régimen presidencial en México", en Mauricio Merino (coord.) *La ciencia política en México*, FCE, México 1999.
 -----*Presidencialismo*, Congreso Nacional de Ciencia Política, IFE-UAM-CNCPyAP, México 1996.
- GARRIDO**, Luis Javier. *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México*, Editorial siglo XXI, México 1998.
- GIMATE** Welsh, Adrián (coord.). *La argumentación parlamentaria (1982-1997)*, Serie IV Volumen III Tomo II, Cámara de Diputados - Instituto de Investigaciones Legislativas - Miguel Ángel Porrúa, México 1997
- GONZÁLEZ** Casanova, Pablo. *La democracia en México*, Editorial Era, México 1986.
 -----*El Estado y los partidos políticos en México*, Ediciones Era, México 1986
- GUTIÉRREZ** Rivas, Rodrigo. "El conflicto Calles-Cárdenas. Un acercamiento al origen del presidencialismo mexicano", en Córdova, Gutiérrez, Bolaños, Carbonell, Peláez y Silva, *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, Editorial Aldus, México 1994.
- HERNÁNDEZ** Chávez, Alicia. *La nueva relación entre el Legislativo y el Ejecutivo. La política económica 1982-1997*, Colegio de México-Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados-Instituto Politécnico Nacional-FCE, México 1998.

-----*Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, Fideicomiso-Historia de las Américas-Colegio de México-FCE, México 1994.

-----"La parábola del presidencialismo mexicano", en Alicia Hernández Chávez (coord.) *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, Fideicomiso-Historia de las Américas-Colegio de México-FCE, México 1994.

LOYOLA Díaz, Rafael y Antonia Ramírez. "Diputados, grupos y trabajo parlamentario en ala Cámara de Diputados", en Germán del Castillo y Antonia Ramírez (comp.) *La Cámara de Diputados en México*, Porrúa-Flacso-LVII Legislatura, México 1999.

LUJAMBIO, Alonso. *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, IFE-UAM, México 1998.

-----*El gobierno de la Cámara de Diputados. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, CIDE-Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, México 1999.

-----"Entre el pasado y el futuro. La ciencia política y el Poder Legislativo en México", en Mauricio Merino (coord.) *La ciencia política en México*, FCE, México 1999. Publicado también en *Revista Estudios no. 54*, ITAM, Otoño de 1998.

-----"Régimen presidencial, democracia mayoritaria y transición", en Alicia Hernández Chávez (coord.) *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, Fideicomiso-Historia de las Américas-Colegio de México-FCE, México 1994.

MEYEMBERG Leycegui, Yolanda. "La Cámara de Diputados y la oposición en México", en Germán del Castillo y Antonia Ramírez (comp.) *La Cámara de Diputados en México*, Porrúa-Flacso-LVII Legislatura, México 1999.

NACIF Hernández, Benito. "El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados", en Germán del Castillo y Antonia Ramírez (comp.) *La Cámara de Diputados en México*, Porrúa-Flacso-LVII Legislatura, México 1999.

-----*La no-reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados*, CIDE documento de trabajo no. 63, México 1997.

-----*El Congreso mexicano en transición. Cambios y continuidades*, CIDE documento de trabajo no. 101, México 1999.

PEDROZA de la Llave, Susana Thalia. "Una valorización de la Cámara de Diputados. Organización interna, funcionamiento y principales funciones", en Germán del Castillo y Antonia Ramírez (comp.) *La Cámara de Diputados en México*, Porrúa-Flacso-LVII Legislatura, México 1999.

- PELÁEZ** Ferrusca, Mercedes. "La protección de los administrados frente a los actos del Ejecutivo Federal", en Córdova, Gutiérrez, Bolaños, Carbonell, Peláez y Silva, *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, Editorial Aldus, México 1994.
- PEREZ** del Castillo, Germán. *La Cámara de Diputados en México*, Porrúa - FLACSO - LVII Legislatura, México 1999.
- PEREZNIETO** Castro, Leonel. *Reformas constitucionales y modernidad nacional*, Editorial Porrúa, México 1992
- POLINA** Nava, María del Carmen, Jeffrey A. Weldon y Jorge Yañez López. "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados", en Germán del Castillo y Antonia Ramírez (comp.) *La Cámara de Diputados en México*, Porrúa-Flacso-LVII Legislatura, México 1999.
- PZERWORSKI**, Adam. "*Algunos problemas en el estudio hacia la transición a la democracia*" en Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas, Tomo III, Paidós, Buenos Aires, 1988.
- REVELES**, Francisco (coord.). *Partido Revolucionario Institucional. Crisis y refundación*, UNAM-Gernika, México 2003.
- SALAZAR**, Luis. *México 2000, alternancia y transición a la democracia*, Cal y Arena, México 2001.
-----1997, *elecciones y transición en México*, Cal y Arena, México 1997.
- SANTIAGO**, Javier. "El Poder Legislativo. De la hegemonía al pluralismo", en *Diálogo y Debate* no. 9, México 1999.
- SARTORI**, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, España 1987.
- TENA** Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México 2000.
- UGALDE**, Luis Carlos. *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1997*, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas-LVII Legislatura, México 2000.
- VALDÉS**, Leonardo. "Régimen de partidos", en Mauricio Merino (coord.) *La ciencia política en México*, FCE, México 1999.
- ZERTUCHE** Muñoz, Fernando (coord.). *Legislación y estadísticas electorales*, Serie II, Vol. I Tomo I, Cámara de Diputados - Instituto de Investigaciones Legislativas - Miguel Ángel Porrúa, México 1997.
-----*Sistemas electorales de México*, Serie IV, Vol. III Tomo I, Cámara de Diputados - Instituto de Investigaciones Legislativas - Miguel Ángel Porrúa, México 1997.

HEMEROGRAFÍA.

La Jornada
Uno más Uno
El Nacional
Milenio Diario
El Universal
El Financiero

DOCUMENTOS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, 2002

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados (1988-2003), en Internet:
www.camaradediputados.gob.mx

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en Internet:
www.camaradediputados.gob.mx

Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en Internet: www.camaradediputados.gob.mx