



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**EL COMPORTAMIENTO DEL PRI EN LAS
LEGISLATURAS LVIII Y LIX DE LA CÁMARA DE
DIPUTADOS Y SU IMPACTO EN LA RELACIÓN CON
EL EJECUTIVO, 2000- 2006.**

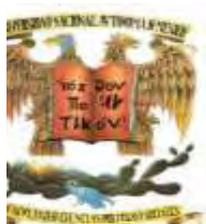
TESIS

**PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y
SOCIALES**

PRESENTA:

LIC. JUAN ENRIQUE PAZ PÉREZ

TUTOR: DR. LORENZO ARRIETA CENICEROS





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

ÍNDICE

	Pág
Introducción	1
CAPÍTULO 1	
ANÁLISIS E IMPLICACIONES DE LA VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.	15
1.1 Concepto y funciones de los partidos políticos en la democracia representativa	17
1.2 Elementos para el análisis de los partidos políticos.	22
1.2.1 Tipología de los partidos.	22
1.2.2 Estructura de poder.	26
1.2.3 Las fracciones y los conflictos intrapartidistas.	30
1.3 Factores institucionales y partidarios relevantes en el comportamiento legislativo de los partidos políticos.	34
1.3.1 El régimen presidencial: la compleja interacción presidente- partidos políticos en el Congreso	35
1.3.2 Influencia del sistema de partidos en el comportamiento legislativo de los partidos políticos.	43
1.3.3 Incentivos y reglas partidistas.	47
CAPÍTULO 2	
INFLUENCIA DE LOS FACTORES INSTITUCIONALES Y PARTIDISTAS EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL PRI.	55
2.1 Los factores institucionales: el sistema de partidos y el régimen presidencial.	56
2.1.1 Competitividad electoral, fragmentación y polarización moderada.	56

2.1.2	Impacto del sistema presidencial en el PRI: formulación de políticas y agenda legislativa.	66
2.2	Los factores partidistas: incentivos y reglas internas en el PRI	73
CAPÍTULO 3		
	LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA DEL PRI EN LAS LEGISLATURAS LVIII Y LIX.	89
3.1	Integración del Grupo Parlamentario del PRI.	90
3.2	La productividad legislativa: iniciativas presentadas, aprobadas y rechazadas.	101
3.3	El PRI en la construcción de coaliciones parlamentarias.	107
CAPÍTULO 4		
	EL IMPACTO DEL COMPORTAMIENTO DEL PRI EN LA RELACIÓN EJECUTIVO- LEGISLATIVO.	121
4.1	La declinación del Ejecutivo en su relación con la Cámara de Diputados.	123
4.2	El veto presidencial del Ejecutivo mexicano.	124
4.3	El PRI en la relación Ejecutivo- Legislativo.	133
4.3.1	Contribución del PRI en la institucionalización de la Cámara de Diputados.	134
4.3.2	Cooperación legislativa y estrategia electoral.	145
	CONCLUSIONES.	149
	BIBLIOGRAFÍA	157

INTRODUCCIÓN

Presentación.

Un estudio acerca del Partido Revolucionario Institucional (PRI) obliga, necesariamente, a referirse a una parte importante de la historia política mexicana después de finalizada la Revolución de 1917. Es necesario pues gran parte del entramado institucional que soporta el actual proceso político es una derivación de decisiones, acuerdos y desacuerdos de la clase política que dominó las estructuras del régimen político mexicano por cerca de 70 años, periodo en el cual se pasó de un modelo donde el poder se ejercía y controlaba autoritariamente a otro sustentado en un proceso de transición política a la democracia.

Cabe recordar que el Partido Nacional Revolucionario (PNR), antecedente del PRI, fue creado en 1929 a instancia del entonces presidente Plutarco Elías Calles como una organización política que permitió la disputa por el poder entre los caudillos de la Revolución por la vía institucional y no por las armas. Más tarde a este propósito se le sumó la función de mantener y conservar el poder para la clase política proveniente de las filas de este partido, permitiendo una rotación en la Presidencia de la República entre los grupos que la conformaban.¹

¹ El Partido Revolucionario Institucional fue antecedido por dos organizaciones políticas: una de ellas fue el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y la otra fue el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Aunque los tres partidos comparten características comunes, es necesario señalar las diferencias que existen en cada uno de ellos. El PNR nació en 1929 como un proyecto unificador de todos los “revolucionarios”, capaz de agrupar a la mayor parte de las organizaciones, líderes y personalidades que se reclamaban de la Revolución, que se encontraban dispersos en torno a distintos grupos y organizaciones locales y caciquiles. El PNR dio paso al PRM en 1938 a iniciativa del Gral. Lázaro Cárdenas. El nuevo partido se caracterizó por su organización de masas y el corporativismo de su estructura, dividida en sector militar, campesino, obrero y popular. Finalmente, la transformación de PRM a PRI en 1946 comportó una mayor concentración de poder en los órganos centrales del partido y una mayor marginación de los sectores, así como una mayor subordinación del partido hacia las decisiones del Presidente de la República. Con ello puede señalarse que el desarrollo organizativo de este partido se caracterizó por la ruptura y continuidad. La ruptura, porque en cada una de estos cambios formales se han transformado, además de su estructura de poder interno, su función en la conformación y consolidación del Estado posrevolucionario. Y esto mismo ha sido un factor de su continuidad: como parte fundamental para la reproducción y funcionalidad del Estado y su régimen centralista, corporativo, populista y autoritario. Cfr. Luis Javier Garrido. *El Partido de la Revolución Institucionalizada. (Medio siglo de poder político en México)*. Siglo XXI, México, 1982. y Miguel González Compeán y Leonardo Lomelí (Coords.) *El Partido de la Revolución. Institución y Conflicto (1928- 1999)*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Para lograr este objetivo fue preciso construir un marco institucional eficaz en el control político y eficiente en la distribución del poder entre los distintos grupos en el interior del llamado partido oficial. Este marco institucional se apoyó en tres pilares fundamentales: a) un régimen presidencialista, centralista y autoritario, b) un conjunto de reglas que desincentivaron la participación política de organizaciones opositoras al régimen y que beneficiaban claramente al PRI; y c) como consecuencia, un sistema de partidos no competitivo que inhibió la competitividad por los espacios de poder.

Aunque estructuralmente el sistema político funcionaba bajo un régimen democrático, la realidad era que ninguno de los componentes de esta forma de gobierno caracterizaba el juego político. En primer lugar, el sistema de pesos y contrapesos plasmado en la Constitución fue desactivado gracias al dominio que ejercía el Jefe del Ejecutivo sobre los Poderes Legislativo y Judicial. El soporte de tal dominio estaba constituido por elementos formales e informales. Entre los primeros se encontraban sus facultades constitucionales que lo dotaban de amplios poderes políticos, administrativos y presupuestarios. Por su parte, entre los poderes informales que lo investían como la principal figura política nacional se encontraba ser el jefe del partido oficial, cuya capacidad de gestión y control sobre los legisladores del PRI le permitieron contar en la práctica con gobiernos unificados.

Otro componente que permitió funcionar al régimen autoritario fue la existencia de un sistema de partidos de tipo hegemónico- pragmático². Esto permitió, por un lado, controlar los procesos electorales para garantizar el triunfo del Revolucionario Institucional en los comicios federales, estatales o municipales. Por el otro, servía como una caja de resonancia de las decisiones del gobierno en la arena legislativa, imponiendo la disciplina legislativa de los diputados priistas para aprobar las iniciativas de ley del Ejecutivo federal.

² De acuerdo con la clasificación de los sistemas de partidos de Giovanni Sartori, este sistema se caracterizaba por ser inclusivo y agregador, ya que permite la existencia de partidos de oposición legalmente reconocidos, pero que son partidos de segunda clase y que seguirán siendo relegados en la distribución del poder. El cemento que une al partido hegemónico, es el pragmatismo y no sus definiciones ideológicas. Así, también sus relaciones con la sociedad y con los demás actores del sistema político se orientan de manera pragmática más que ideológica. Giovanni Sartori. *Partidos y Sistema de Partidos. Marco para un análisis*, Alianza Editorial, España, 2000, p. 283.

Finalmente, un Estado convertido en agente del desarrollo económico que permitió la institucionalización del régimen político. Ello debido a que los beneficios del modelo de sustitución de importaciones y de la planeación estatal fueron canalizados hacia el mantenimiento de clientelas políticas que permitieron un cierto grado de legitimidad a la gestión gubernamental.

En este contexto, el PRI asumió un rol central en la funcionalidad y legitimidad del régimen autoritario. Las principales funciones que desempeñó este partido fueron: 1) la movilización electoral a través de sus organizaciones, sindicatos, corporaciones y sus principales sectores: el obrero, campesino y popular, tanto en los comicios federales como locales; 2) el control político hacia organizaciones sociales y políticas; 3) la distribución del poder entre la clase política, lo que permitió una circulación de élites en la llamada “familia revolucionaria”; y 4) una estructura de incentivos para la formación y reafirmación de lealtades hacia el sistema y, principalmente, a la figura presidencial. Estas lealtades se fundamentaban en un conjunto de prácticas, rituales y símbolos que conformaron una cultura organizacional que cohesionaba a actores en torno a un objetivo común: conservar el poder político.

Cuando la estabilidad del sistema mostró signos de agotamiento, la clase política inició un proceso de liberalización política³ con el objetivo de recuperar la legitimidad del régimen y crear los cauces institucionales para la expresión y manifestación de los conflictos sociales. En efecto, esta estrategia de liberalización fue una respuesta a la creciente conflictividad social que se manifestó en diversas latitudes de la vida política mexicana: los conflictos agrario, magisterial y ferrocarrilero de 1958; la represión estudiantil en 1968 y 1971; el surgimiento de la guerrilla urbana y rural en la década de los setentas; crisis económica al final del sexenio de Luis Echeverría llegando a su fin el llamado “milagro económico mexicano” y, por si fuera poco, el registro de un solo candidato en las elecciones presidenciales de 1976.

³ La liberalización política es entendida como “el proceso gradual y limitado de los controles autoritarios en el seno de un régimen no democrático en aras de preservar el propio régimen. El gradualismo liberalizador tiene dos objetivos: a) recuperar la legitimidad del régimen y b) que el conflicto se manifieste dentro de los mecanismos institucionales. César Cansino. *La transición mexicana, 1977- 2000*. Centro de Política Comparada. CEPACOM, México, 2000, p. 135

En consecuencia, el 28 de diciembre 1977 se aprobó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales⁴ después de una larga negociación con los partidos y fuerzas sociales de la época. Con ello, el régimen autoritario buscaba: 1) neutralizar institucionalmente el conflicto originado por la movilización social y 2) buscar la legitimidad por la vía electoral y de la competencia partidista controlada. La nueva ley inició el proceso de apertura político- electoral a las distintas fuerzas de oposición, incluida la izquierda con la legalización del Partido Comunista Mexicano (PCM)

Para algunos estudiosos del proceso político mexicano, la reforma del 77 inaugura el proceso de transición a la democracia en México, debido a que a partir de su aprobación los partidos de oposición comenzaron realmente a competir por el poder. Primero obtuvieron triunfos en el ámbito municipal, posteriormente en los gobiernos estatales, luego en los congresos tanto federal como locales. Lo cierto es que no fue sino hasta las elecciones federales de 1988 cuando el juego político adquirió un nuevo formato, haciendo de las elecciones la palanca del cambio que llevó a la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000.

Un rasgo característico surgido de este proceso histórico y político fue la pluralidad en el Congreso mexicano. En esta institución fue donde la fisonomía y morfología del sistema político alcanzó un grado avanzado de democratización hasta entonces desconocido. En las controvertidas elecciones de 1988 el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y con ello la posibilidad de que por sí mismo aprobara enmiendas a la Constitución Política. Aunque en 1991 este partido recuperó parte de ese dominio, el asunto de fondo fue que a partir de ese momento el Presidente de la República requirió el apoyo de por lo menos un partido más para lograr aprobar sus iniciativas de reforma constitucional.

⁴ La LFOPPE transformó el sistema de representación en la Cámara de Diputados al formalizar el sistema mixto de 300 diputados de mayoría relativa y 100 diputados plurinominales; se establecieron dos fórmulas de proporcionalidad: representatividad mínima y la fórmula de primera proporcionalidad; se incentivó el registro de nuevas organizaciones partidistas, reconociéndolas como entidades de interés público; se creó el registro condicionado, con un umbral de 1.5 por ciento; se incorporó a las Agrupaciones Políticas Nacionales, que fueron concebidas como parte del sistema de partidos para contribuir al debate político e ideológico; entre otros cambios relevantes.

Llegaron las elecciones federales de 1997 y, con sus resultados, el advenimiento de la pluralidad democrática en la Cámara de Diputados. El PRI perdía, por primera vez en la historia, la mayoría relativa frente a un bloque de partidos de oposición, provocando con ello que el Presidente de la República perdiera el control sobre el resultado final del proceso legislativo. Este acontecimiento ha sido un punto de inflexión en el desarrollo de la transición democrática en México. Por un lado, fue a partir de la LVII Legislatura (1997- 2000) que las decisiones políticas se construyeron con el concurso de la mayoría de los actores políticos y ya no sólo por la determinación unipersonal del Jefe del Ejecutivo. Por el otro lado, la competencia por el poder dejó de ser una retórica para convertirse en una realidad. El PRI comenzó a perder el gobierno en varias entidades federativas en este periodo hasta que en las elecciones presidenciales del 2000 la alternancia en la presidencia de la República se concretó.

Para algunos sectores académicos y de la oposición, una condición necesaria para lograr la alternancia y la transición a la democracia era la desaparición del PRI como fuerza dominante. Sin embargo, este partido mostró un alto grado de adaptación a las circunstancias del entorno, pues logró insertarse en ese proceso gradual ajustándose a los parámetros de la competencia electoral. Asimismo, no sin sobresaltos, el Revolucionario Institucional fue capaz de transformarse de una organización central, vertical, autoritaria y heterónoma a una donde la dispersión, el conflicto y la autonomía se convirtieron en características distintivas de este partido.

II. El PRI como problema de estudio: cambio organizativo y su impacto en la arena legislativa.

La derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la elección presidencial del 2000 significó un cambio importante en el sistema político mexicano. Por un lado, permitió la alternancia política en el Poder Ejecutivo federal con el triunfo de un candidato distinto al del llamado partido oficial. Por el otro, inauguró un escenario político distinto en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, principalmente en el proceso de negociación de las iniciativas de ley tanto del gobierno como de las fracciones parlamentarias.

Ambos aspectos dieron lugar a una nueva realidad política, en la cual, paradójicamente, el PRI se convirtió en un actor central, debido a su presencia a nivel nacional a través de los gobernadores de las entidades federativas y su fuerza política en el congreso. Además de que en los procesos electorales locales posteriores al 2000 fue recuperando su nivel de votación, e incluso, algunos gobiernos locales que estaban en manos de otros partidos políticos.

La centralidad del PRI en el sexenio de Vicente Fox no puede entenderse sin referirse a su situación interna, ya que la pérdida de la presidencia de la República forzó a una transformación sustancial en la coalición dominante y en las relaciones internas de poder. La desaparición de la figura presidencial como un factor no sólo de unidad, sino de identidad para sus miembros y grupos trajo consigo la necesidad de construir una nueva línea de autoridad capaz de mantener la cohesión organizativa.

En la búsqueda de esta autoridad, las diferentes fracciones internas manifestaron puntos de vista divergentes acerca del inédito papel que correspondía jugar al partido desde la oposición política. Podríamos decir que estas manifestaciones fueron el resultado del dilema en que se encontraba el PRI tras perder la presidencia de la República: por un lado, la de contribuir a la construcción y funcionamiento del nuevo arreglo institucional que regule las disputas políticas y por otro, mantener una actitud de poca cooperación u obstruir las iniciativas propuestas por el nuevo gobierno. El dilema era el de asumir una responsabilidad de cogobierno o buscar maximizar los fracasos del actual gobierno al oponerse a sus planteamientos programáticos.

El choque entre ambas alternativas produjo conflictos internos importantes, lo que no significó la ruptura o cisma del partido como muchos analistas suponían sucedería si el PRI perdía las elecciones del 2000. Lo que sí provocó fue un reajuste organizativo para adaptarse a las nuevas circunstancias políticas, dando lugar a una reconfiguración de la coalición dominante y la estructura de incentivos, así como a una reorganización del partido en la competencia electoral, manifestándose en la modificación de su estrategia electoral y línea política.

Esta serie de transformaciones internas tuvieron un impacto en las distintas arenas en las que participaba el partido, principalmente en la arena legislativa donde se manifestaron las distintas posturas sobre el comportamiento del PRI en la oposición. Un partido acostumbrado a apoyar, en la mayoría de las veces, al presidente de la República de manera incondicional experimentó conflictos internos al momento de definir su postura respecto a un gobierno no emanado de la organización.

En las Legislaturas LVIII y LIX de la Cámara de Diputados se observó el proceso político que siguió el grupo parlamentario del PRI en las diferentes etapas del procedimiento legislativo y en la negociación parlamentaria para hacer prevalecer sus intereses y preferencias en las enmiendas de ley. El asunto fue determinar, en primera instancia, cuáles eran esos intereses comunes del grupo para diseñar una agenda parlamentaria, dada la heterogeneidad y pluralidad de la fracción; luego los mecanismos para seleccionar a sus líderes parlamentarios y tomar decisiones en cuanto a la presentación y aprobación de las iniciativas de ley; y finalmente su posición respecto a los demás partidos para construir coaliciones parlamentarias para apoyar u obstruir una iniciativa de ley.

Estos aspectos son relevantes en la medida en que constituyen los indicadores para determinar el comportamiento de los diputados del PRI en esas dos legislaturas, la forma en que lograron cumplir con el mandato popular o si sus decisiones fueron influidas por sus líderes y dirigentes partidistas. Incluso, es posible observar si al momento de aprobar o desechar una iniciativa de ley la ideología partidista fue un factor de influencia o el pragmatismo de la coyuntura política fue superior en ese momento. En cualquiera de los casos, lo fundamental del comportamiento legislativo del PRI será la capacidad como grupo parlamentario para influir en el resultado final del procedimiento legislativo.

Además de lo anterior, un aspecto relevante en este escenario fueron las implicaciones que tuvo la posición del PRI en la relación del Ejecutivo y la Cámara de Diputados. Una relación que, como se señaló anteriormente, cambió en las elecciones de 1997 con la pérdida de la mayoría relativa del partido en el gobierno, pero que en el 2000 se acentuó con la falta de la tutoría presidencial para dictar la línea política a los

legisladores de su partido. El marco institucional del sistema presidencial coloca como actor principal al jefe del Ejecutivo, sólo que en un esquema de gobierno dividido el poder del presidente se ve acotado por factores institucionales y partidarios que dan como resultado un modelo de negociación en el que la oposición parlamentaria adquieren relevancia por el número de legisladores que pueden apoyar las iniciativas del presidente.

El PRI se convirtió en el principal interlocutor del gobierno federal con la Cámara de Diputados durante el sexenio de Vicente Fox. Esta situación, aunado a la falta de oficio político del presidente y su gabinete, permitieron a este partido calcular el apoyo de sus legisladores de acuerdo con las circunstancias políticas del momento. Un cálculo que fue posible por la intervención tanto de factores partidistas, como la articulación entre las distintas fracciones internas que se disputaban la dirección del partido y la candidatura a la presidencia de la República en el 2006, como de factores institucionales, entre ellos el sistema de partidos y el régimen presidencial.

III. El comportamiento legislativo del PRI: organización partidista, negociación parlamentaria e instituciones políticas.

La relevancia de analizar el comportamiento legislativo del PRI en la Cámara de Diputados radica en que la transformación de la organización interna del partido después de la derrota del 2000 trajo consigo un cambio en los intereses, incentivos y estrategias de los legisladores priistas, lo que a su vez, afectó la institucionalidad de la Cámara de Diputados y la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en México.

Además, resulta interesante la temática debido a que existen pocas investigaciones acerca de los factores que intervienen en la toma de decisiones de los legisladores en un esquema de gobierno sin mayoría y sus implicaciones en el arreglo institucional de la transición a la democracia. En México se han presentado importantes investigaciones sobre la Cámara de Diputados, los partidos políticos en México y, recientemente, los partidos en el congreso. En ellos se plantean cuestiones fundamentales para conocer y entender la forma en que los legisladores toman sus

decisiones. Sin embargo, en pocos se presenta un esquema analítico que incorpore una visión global del fenómeno, que vincule la dinámica interna de los partidos en tanto organizaciones, donde se generan los incentivos y se crean las reglas que influyen en el comportamiento de los legisladores con el impacto que tiene dicho comportamiento en la esfera institucional donde actúan los partidos políticos. Esta conjunción sirve para dar una explicación general de cómo y por qué los diputados del PRI manifestaron cierto comportamiento durante el gobierno de Vicente Fox.

Por ello se pone un énfasis especial en los procesos de negociación que se dieron en la cámara baja para discutir la agenda parlamentaria del PRI y del gobierno federal, debido a que en esas ocasiones se observó la dimensión real de los diferentes factores que intervinieron en el comportamiento político de los legisladores de ese partido. Esto significa que el PRI actuó de forma pragmática en ciertas coyunturas para apoyar u obstruir las iniciativas del presidente Fox y su partido en la Cámara de Diputados y, en otras, se convirtió en el principal partido de oposición no sólo rechazando las propuestas del gobierno, sino impulsando desde el Legislativo medidas que contravenía la agenda del Ejecutivo federal.

De esta forma, es posible identificar la tendencia de una realidad política en la que los partidos políticos desde el Congreso guardan un amplio margen para influir en el poder político sin siquiera contar con la presidencia de la República. En este sentido estamos en la posibilidad de establecer ciertas pautas del cambio político en nuestro país, particularmente en referencia a que el ejercicio del poder político y la capacidad de influir en las decisiones no sólo emana de la esfera de la figura presidencial, sino que desde la arena legislativa los partidos de la oposición tiene esa posibilidad política. Esto permitirá aproximarnos al proceso político que se lleva a cabo tanto en el interior de los partidos políticos como en las instituciones de representación popular; así como la relevancia que va adquiriendo la cámara baja en la conformación del régimen político mexicano.

IV. Objetivo general.

Analizar los factores institucionales y partidarios que influyeron en el comportamiento político del PRI en las legislaturas LVIII y LIX de la Cámara de Diputados. Del mismo modo se destacará el impacto que ese comportamiento tuvo en la relación Ejecutivo-Legislativo.

Objetivos particulares.

1. Establecer el vínculo existente entre las transformaciones internas del PRI después de la derrota presidencial con su comportamiento político en las legislaturas LVIII y LIX de la Cámara de Diputados. Ello permitirá observar hasta qué punto los conflictos intrapartidistas, la disputa por el poder dentro del partido y la ausencia de un liderazgo fuerte influyeron en la composición y toma de decisiones de su grupo parlamentario; así como el papel que juegan las reglas y los incentivos partidistas para configurar un determinado comportamiento.
2. Analizar cómo y en qué medida el sistema de partidos en México determinó la estrategia parlamentaria del PRI en la Cámara de Diputados, y que relación guarda con los incentivos para cooperar u obstruir las iniciativas del gobierno federal. Esto es relevante debido a que la polarización o fragmentación del sistema de partidos establece el modelo de cooperación entre las distintas fuerzas políticas y el titular del poder Ejecutivo.
3. Determinar el impacto del sistema presidencial mexicano en el comportamiento político del PRI en la Cámara de Diputados, enfatizando su relación con la formulación de las iniciativas de ley y la configuración de la agenda legislativa. En este sentido es importante porque es posible observar cómo los cambios en el sistema presidencial mexicano no han sido capaces de retirar a este actor de su lugar central en el régimen político mexicano.
4. Mostrar los casos en los que el PRI se comportó de manera pragmática para obstruir las propuestas de ley del gobierno federal en coaliciones opositoras y en qué circunstancias se alió al partido en el gobierno con el propósito de aprobar una medida que benefició al gobierno de Fox. Esto nos permitirá establecer el proceso de negociación en la construcción de coaliciones parlamentarias.

5. Constatar que el comportamiento del PRI contribuyó a la institucionalización de la Cámara de Diputados en la medida en que en su papel de partido de oposición dieron mayor autonomía y credibilidad a este órgano de control político y contrapeso institucional.
6. Establecer el impacto en la relación Ejecutivo- Legislativo durante el gobierno de Vicente Fox, en cuanto a los poderes legislativos del presidente y el papel del partido como oposición parlamentaria.

V. Hipótesis Principal.

El comportamiento político del PRI en la Cámara de Diputados durante la LVIII y LIX Legislatura se caracterizó por su pragmatismo estratégico. Las consecuencias de este comportamiento han sido el estancamiento y la ineficacia en la relación Ejecutivo-Legislativo.

Hipótesis secundarias.

1. La transformación del PRI después del 2000 produjo un cambio en el sistema de incentivos y reglas que rigieron la vida interna de este partido. Estos cambios se reflejaron en el comportamiento de los legisladores del PRI en la Cámara de Diputados, en tanto que la composición de su grupo parlamentario, la selección de sus coordinadores y la construcción de su agenda legislativa quedó en manos de los dirigentes nacionales, los gobernadores y la coalición dominante del partido. Ello provocó la desarticulación del grupo parlamentario y los conflictos suscitados entre las fracciones que impulsaban la cooperación como línea política de los diputados y aquellos que buscaron la rentabilidad política de ser oposición en la cámara.
2. El sistema de partidos en México después del 2000 se caracterizó por su alta competitividad electoral y su moderada fragmentación ideológica, lo que permitió establecer un modelo de negociación política ligado a los resultados electorales. Por ello el comportamiento pragmático del PRI en la Cámara de Diputados puede entenderse en la medida en que su fuerza electoral aumentó en los procesos electorales.

3. El presidencialismo mexicano continúa siendo el principal factor en la política mexicana en la medida en que cuenta con los mecanismos institucionales para influir en el proceso legislativo. Ello influyó en la estrategia de la fracción parlamentaria del PRI, al permitir que el gobierno de Vicente Fox asumiera el costo político de proponer las reformas y los priistas calcular si era conveniente apoyar o rechazar esas propuestas sin asumir la responsabilidad de tal decisión.
4. El comportamiento del PRI contribuyó a la institucionalización de la Cámara de Diputados, debido a que fortaleció los instrumentos de control y contrapeso político a la presidencia de Vicente Fox. Esto provocó, a la vez, que el proceso de negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo se volviera más lento y complejo por los intereses de los distintos actores que se ven afectados por un cambio a la legislación.

VI. El nuevo institucionalismo como enfoque teórico de la investigación.

Dentro de los enfoques teóricos de la Ciencia Política contemporánea, el neoinstitucionalismo ocupa un lugar central en la investigación de los fenómenos políticos que tienen lugar en las democracias modernas, debido en que es en estos regímenes donde el entramado institucional adquiere mayor relevancia en el comportamiento de los actores políticos, individuales y colectivos.

En la década de los ochentas, se produjo un interés inusitado por el estudio de las instituciones formales e informales, el rol que desempeñan en los sistemas políticos y la influencia en el comportamiento y acción política. Este retorno al análisis institucional se le denominó “el nuevo institucionalismo”, debido a que este enfoque utiliza algunos supuestos del antiguo pensamiento institucional, pero lo complementa con herramientas de investigación y las preocupaciones teóricas que estaban presentes tanto en el conductismo como en la elección racional.

Para Guy Peters el nuevo institucionalismo debe estar informado por el análisis del comportamiento individual producido por otras áreas dentro de la disciplina. Parte de una concepción de las instituciones que toma distancia del formalismo y estructuralismo del viejo análisis institucional. En primer lugar, una institución, formal e

informal, es considerada como un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno. Por tal motivo, señala, “trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores”.

Una segunda característica es que las instituciones muestran un cierto grado de estabilidad a través del tiempo. Esta estabilidad puede predecir el comportamiento de los actores, ya que configura las pautas de interacción entre ellos y con la estructura social, económica o política. Finalmente, una institución afecta el comportamiento individual, esto es, en cierto modo, restringe el comportamiento de sus miembros. Pero para que se trate de una institución, las restricciones, formales e informales, deben existir.

Por otro lado, entre los miembros de la institución debe haber cierto sentido de valores compartidos. Los valores pueden ser condicionantes del comportamiento individual, pero no determinantes para explicar la conducta o acción política de sus miembros. Por tal razón el argumento básico de esta teoría es que las instituciones cuentan, y que cuentan más que cualquier otra cosa que se pudiera usar para explicar las decisiones políticas. Las instituciones son el elemento central de la vida política.

Desde esta perspectiva, una investigación sobre los partidos políticos debe incorporar los elementos institucionales, tanto para explicar su dinámica interna como las causas y consecuencias de su comportamiento en las democracias contemporáneas. En su dinámica interna ya que se parte de la premisa de que los partidos son instituciones conformadas por reglas y valores que constriñen el comportamiento de sus miembros y estructuran los juegos de poder que se desarrollan en su interior. Por otro lado, los partidos como actores unitarios se encuentran inmersos en un marco institucional que determina su ambiente y relación con otros actores y organizaciones políticas. De tal suerte que es a partir del entramado institucional como puede estudiarse las causas y efectos de su comportamiento político. No como un determinismo metodológico, sino como esquema que permita identificar los elementos relevantes del fenómeno en cuestión.

Peters establece que dentro del nuevo institucionalismo existen diversos enfoques, que enfatizan y centran el análisis en aspectos particulares de las instituciones. Los enfoques son: el normativo, el de la elección racional, histórico y sociológico. Como estrategia de investigación se opta por utilizar la vertiente de la elección racional en virtud de que dicho enfoque permite subrayar que si bien existe un marco institucional que estructura las relaciones de poder, los actores tienen la capacidad de elegir el curso de acción que mayor convenga a la satisfacción de sus intereses.

Los teóricos de esta vertiente sostienen que el comportamiento no se guía por normas y valores, sino que son una función de las reglas y los incentivos. No obstante, una acotación a esta concepción es que los valores y normas sí influyen en el comportamiento de los actores en igual medida que las reglas y los incentivos. De hecho los valores sirven como incentivos para lograr tal objetivo y las normas configuran las reglas que coadyuvan a sancionar la desviación de tales objetivos.

CAPÍTULO 1

ANÁLISIS E IMPLICACIONES DE LA VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

El propósito que guía este capítulo es establecer los elementos teóricos a partir de los cuales analizar a los partidos políticos. Una estrategia sería retomar los esfuerzos de los estudiosos para explicar el problema aquí planteado. No obstante, se considera que gran parte de la teoría sobre los partidos está construida en una realidad distinta a la que pretendemos abordar en este trabajo de investigación.

Por tal motivo, es preciso construir un esquema teórico con las aportaciones de esos trabajos pero acotándolos a nuestra realidad. De tal suerte que nos brinde los elementos teóricos pertinentes para analizar un caso como el del Partido Revolucionario Institucional, vinculando los aspectos organizativos del partido con los factores que inciden en un determinado comportamiento en la arena legislativa.

El capítulo se divide en tres apartados: el primero tiene el objetivo de establecer una definición actual de los partidos, para a partir de dicha conceptualización precisar cuáles son las funciones de estas organizaciones en las democracias contemporáneas; el segundo apartado explica cuáles son los elementos para el análisis de los partidos, esto es, cuáles son los elementos para identificar el tipo de partido al que nos estamos refiriendo; cuál es la estructura de poder interno, qué son las fracciones internas y cómo surgen los conflictos intrapartidistas; finalmente, el último apartado nos presenta los factores institucionales y partidarios que influyen en su comportamiento legislativo, entre los que se encuentra el régimen presidencial y el sistema de partidos, así como las reglas e incentivos dentro de la organización.

Es importante partir de la premisa de que los partidos políticos son las instituciones centrales de la democracia representativa. Las funciones que desempeñan contribuyen a dotar de legitimidad al sistema político en la medida en que canalizan y expresan la pluralidad de intereses de la sociedad contemporánea. Los partidos, al menos teóricamente, llevan a cabo siete funciones básicas. De ellas, dos se refieren al proceso electoral, y son las siguientes 1) la nominación de candidatos que contendrán para acceder al poder y 2) la movilización electoral en

la cual el partido motiva a sus respectivos electores para apoyar a sus candidatos. Las cinco restantes son: 3) la estructuración de los temas o intereses; 4) la representación de los intereses generales o particulares de grupos sociales ideológicamente distintos; 5) la agregación de intereses; 6) la formación y sustentación de los gobiernos; y 7) la integración social.⁵ Cada una de estas funciones constituye la principal justificación para la existencia de los partidos y los coloca en una posición de predominio frente a otras organizaciones que actúan en la arena política, tales como los movimientos sociales y los grupos de presión. El buen funcionamiento de la democracia depende del cumplimiento de estas funciones por parte de los partidos.

En la mayoría de las democracias -consolidadas o no- se percibe, por parte de los ciudadanos, un alto grado de desencanto sobre el desempeño de los partidos políticos. Ya no sólo es el clásico escepticismo sobre la pertinencia de los partidos como grupos políticos rivales que dividen y pervierten la unidad y cohesión social⁶, sino que aceptados como “un mal necesario” en la democracia representativa, resulta que han perdido la confianza de los ciudadanos. En efecto, diversos estudios han mostrado que los partidos adolecen no sólo de falta de confianza sino también de la declinación de su preponderancia en áreas que antes eran dominadas por ellos. La falta de confianza ha llevado a los ciudadanos a buscar nuevas alternativas en los movimientos sociales y los grupos de presión para expresar sus intereses a través de organizaciones cuya estructura es menos burocrática y jerárquica que las organizaciones partidistas.

Al mismo tiempo que la literatura sobre la “crisis de los partidos” o “declinación de los partidos” ha mostrado argumentos convincentes sobre tal situación, varios teóricos se han avocado a ampliar el debate sobre el papel que juegan los partidos en la democracia y las nuevas condiciones sociales, políticas,

⁵ Richard Gunther y Larry Diamond “Types and functions of parties” en Larry Diamond y Richard Gunther *Political Parties and Democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2001, p. 7-8

⁶ Sólo para recordar algunos de los argumentos de Bolingbroke y Hume en torno a los partidos o facciones en los albores del siglo XVIII. Para ambos autores representaban un peligro para el orden constitucional en virtud de que sólo protegían los intereses personales y de grupos y no el bien general. Lo mismo sucedió con los padres Fundadores, sólo que en lugar de negar su existencia crearon los mecanismos constitucionales para impedir sus efectos nocivos. Cfr. Giovanni Sartori. *Partidos y Sistema de Partidos*. Alianza Editorial, Madrid, 2000, p. 17-33

económicas, tecnológicas y culturales en las que ellos llevan a cabo las funciones tradicionales de representación, agregación, estructuración y movilización de los electores. De igual forma se habla de una nueva tipología de los partidos, una nueva organización partidista que no permite desarrollar las funciones de la misma forma que antes. Estos argumentos tienen la finalidad de reconsiderar el concepto de crisis para reflexionar a partir de la transformación o adaptación a los cambios en el ambiente en que se desenvuelven.

La adaptación o transformación tiene implicaciones importantes en dos aspectos, por un lado redefine el significado de lo que es y hace el partido, y por otro configura nuevos parámetros a partir de los cuales es posible analizar su desempeño y comportamiento político. Los procesos de globalización que redimensionan los espacios de decisión política en los Estados; una sociedad más diversificada con redes de comunicación e interacción que diluyen los espacios públicos y privados; individuos circunscritos a la esfera privada y alejados de los asuntos públicos; y medios de comunicación masivos con una mayor penetración en la vida cotidiana de los ciudadanos son factores que han contribuido a la erosión de los códigos interpretativos usados habitualmente para entender la realidad social y política. Este nuevo contexto obliga a plantearse nuevamente el significado de los partidos y sus funciones en la democracia contemporánea. Es necesario reflexionar en ello debido a que es a partir de su conceptualización y funciones como podemos analizar su desempeño en el proceso democrático. De otra forma cometeríamos el error de analizarlos y evaluarlos desde una concepción clásica o tradicional en un contexto totalmente distinto al momento de construir una definición de partido político.

1.1 Concepto y funciones de los partidos políticos en la democracia representativa

Un problema común en las ciencias sociales y, por ende, en la ciencia política es la débil construcción de teorías generales, debido al endeble marco conceptual usado para entender realidades distintas. Este inconveniente afecta de forma

directa a los intentos de construir una teoría general de los partidos políticos. Una buena parte de la literatura sobre los partidos está construida a partir de la realidad de las democracias consolidadas u occidentales, dejando a un lado las llamadas democracia emergentes, como es el caso de América Latina, Asia o África. Por tal motivo, tomar una definición de partido político bajo estas condiciones no puede sino provocar desajustes al momento de analizar un caso específico. Lo más que se puede hacer en un trabajo empírico es establecer características generales que nos permitan definirlos y establecer sus funciones.

La principal característica de los partidos políticos es su *vocación hacia el ejercicio del poder político* a través de su presencia en el seno del Estado y su influencia en las esferas del gobierno. Es un hecho que los partidos son instituciones que buscan ejercer el poder. En la democracia representativa ante la imposibilidad de que todos los ciudadanos participen en la formación de los acuerdos políticos, la organización de un sector de la sociedad política es fundamental para canalizar los intereses sociales y evitar con ello la imposición unilateral por parte de los detentadores del poder. Asimismo, buscan influir en el gobierno ya sea que sus miembros ocupen la titularidad de éste en las ramas ejecutivas o legislativas, o bien, se conviertan en un contrapeso o equilibrio desde la esfera de la oposición política.

Para delimitar la concepción de partido político en el régimen democrático, es preciso señalar no sólo los fines sino los medios por los cuales busca ejercer el poder. La *participación a través de los procesos electorales* para colocar a su gente en las posiciones de poder es una característica de los partidos. En palabras de Sartori, “un partido es cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos”⁷. Una definición enfocada exclusivamente a la competición electoral puede conducirnos a una definición minimalista, que en términos de Shumpeter reduce al partido a “...un grupo cuyos miembros se proponen actuar en concierto en la competencia por el poder político”. Sin embargo, los partidos son más que un medio para la colocación de candidatos en puestos de elección popular.

⁷ *Ibíd.* p. 90

Efectivamente, los partidos son además *agrupaciones de personas que comparten valores, principios y creencias similares*.⁸ Esta característica es importante rescatarla para colocar al partido más como una institución que como un simple agregado de individuos cuya finalidad es lograr cargos públicos. Si bien los cambios en el contexto han propiciado que los valores cobren menos importancia ante los imperativos del mercado y la tecnología, gran parte de los individuos continúan apegados a ciertos principios axiológicos sobre la visión del mundo. Las campañas electorales aún cuando se rigen por la ley de la oferta y la demanda y las preferencias del votante medio, al menos en las democracias emergentes como el caso de América Latina, continúan siendo los espacios para la confrontación de postulados ideológicos que representan los partidos políticos. Aunque el modelo de partido denominado *catch-all*⁹ se presenta como dominante en la actualidad, es posible todavía sostener que los valores y creencias son una característica importante de los partidos en tanto que permiten ofrecer alternativas y cohesión a sus miembros en torno a cuestiones sobre el papel del Estado en distintos ámbitos sociales, políticos y económicos.

Los partidos cuentan con una *organización* más o menos estructurada y más o menos permanente. Esto significa que la simple agrupación, reunión o aglomeración de individuos no es suficiente para considerar a un grupo como partido político. Para lograr sus objetivos requieren de un mínimo de organización, lo que significa que los partidos son una integración artificial para solucionar un problema o situación que involucra a un grupo o sector de la sociedad y que se plantea resolverlos a partir de la cooperación con miras a cumplir objetivos comunes, aunque de orientaciones divergentes.¹⁰ Los partidos como organizaciones se caracterizan por contar con un sistema jerárquico de autoridad y por relaciones de poder en su interior. Ambos son lo que hacen diferente al partido de otras agrupaciones como los movimientos sociales y los grupos de interés.

⁸ Alan Ware. *Partidos y sistemas de partidos*. Istmo, España, 2004, p. 30

⁹ El partido *catch-all* o atrapa todo, según Kircheimer, es un partido con un poco intensidad ideológica que está más preocupado por ganar votos que por la representación de los intereses sociales.

¹⁰ Michel Crozier y Erhard Friedberg. *El actor y el sistema*. Alianza Editorial Mexicana, México, 1990, p. 13

Finalmente, otra característica importante de los partidos es su papel como *institución*, es decir, como espacio que cuenta no sólo con un sistema jerárquico de autoridad y relaciones de poder sino además con reglas formales e informales que constriñen la conducta de sus líderes y miembros. Si bien señalamos que los partidos tienen creencias y valores que cohesionan a sus miembros, ello no excluye las divergencias al momento de tomar decisiones internas. Tal situación obliga a los partidos a contar *con* reglas unánimes aceptadas por todos los participantes para convertir las preferencias en decisiones. La virtud de considerar a los partidos como instituciones es “que las reglas se fijan con anticipación, de modo que los participantes comprendan lo que están aceptando cuando se incorporan a la institución”¹¹. Pero la aceptación de las reglas no es un acto de fe, denota que los “miembros de las instituciones aceptan seguir esas reglas a cambio de los beneficios que obtienen por pertenecer a la estructura”¹². Esta concepción institucional ubica a los partidos como estructuras de toma de decisiones vinculantes con el Estado y el gobierno.

A partir de las características anteriores un partido político es una *organización más o menos estructurada con valores, principios y creencias similares que participa en elecciones con el objetivo de ejercer el poder político en el seno del Estado y sirve, además, para constreñir, a través de reglas formales e informales, las decisiones de sus miembros que ocupan puestos públicos*. Esta definición puede carecer de la universalidad pretendida por todo concepto científico, sin embargo, pone de relieve y enlaza las tres características de nuestro concepto: el partido como organización, el partido en el electorado y el partido en el gobierno. Estas fases del partido además de estar interrelacionadas, se influyen mutuamente y a partir de ellas se derivan las principales funciones que realizan los partidos en las democracias actuales.

¹¹ Peter Guy. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Gedisa, España, 2003, p. 79

¹² *Ibíd.* p. 77

De las siete funciones básicas presentadas al inicio de este trabajo nos interesa trabajar sobre dos dimensiones principales: los propósitos electorales y la forma de gobernar. En el primer caso los partidos aumentan la participación en las elecciones, elaboran programas de gobierno y simbolizan la ideología y la orientación de las políticas públicas. En este sentido, las plataformas electorales son importantes en la medida en que ofrecen orientaciones y alternativas a los votantes sobre las políticas públicas. En cuanto a la forma de gobernar, las funciones de los partidos se circunscriben a ordenar el proceso legislativo, disciplinar a sus miembros y reducir el número de propuestas sobre las que se discuten los cambios de ley. Ello contribuye a la gobernabilidad y estabilidad democrática desde la arena legislativa.¹³

El que lleven a cabo adecuadamente estas actividades está relacionado con el tipo de partidos a los que nos estamos refiriendo. En efecto, Panebianco es claro al señalar que “las actividades que desarrollan los partidos políticos cambiarán o no según cambien o no sus módulos organizativos, y que, por tanto, el análisis del segundo de estos problemas contribuye a iluminar aspectos importantes del primero”¹⁴. Este enfoque implica analizar la constitución interna de los partidos, considerando a éstos como organizaciones, es decir, no como actores unitarios sino como una constelación de grupos con su propia estructura, estrategias, motivaciones e ideología. Un diagnóstico de la vida interna de los partidos puede dar luz acerca de las razones por la cuales un partido cumple adecuadamente sus funciones.

¹³ Susan C. Stokes. *Mandates and Democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge University Press, USA, 2001, p. 103-104

¹⁴ Angelo Panebianco. *Modelos de Partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Alianza Universidad, México, 1993, p. 488

1.2 Elementos para el análisis de los partidos políticos.

1.2.1 Tipología de los partidos.

Gran parte del esfuerzo teórico sobre los partidos políticos en el mundo occidental se ha centrado básicamente en su clasificación. De esta forma en los clásicos de la literatura encontramos elementos a partir de los cuáles se ha propuesto una determinada tipología. El origen, los fines que persiguen, su relación con el régimen político, su tipo de representación, su ideología, su estructura organizativa, su relación con los ciudadanos y el Estado y la competencia electoral son algunos de estos elementos en los que se basan los tipos de partidos políticos.

Siguiendo la propuesta de Gunther y Diamond en torno a una tipología construida sobre diferentes dimensiones, este trabajo se basa en cuatro criterios básicos: la estrategia electoral, la representación social, los objetivos principales y la capacidad organizacional.¹⁵ Cada uno de estos criterios engloba los elementos primarios a partir de los cuales se analiza a los partidos. Si bien la propuesta general de los autores cae en el eurocentrismo y determinismo de los modelos de las democracias avanzadas, también es cierto que puede ayudarnos a establecer una tipología centrada en las características esenciales de los partidos en las democracias emergentes o en transición.

Estrategia electoral. Por la estrategia electoral los partidos se pueden clasificar en aparatos para la maximización del voto y en partidos que movilizan al electorado en torno a temas más allá de los votos y los cargos públicos. En la misma definición adoptada en este trabajo está presente. Sin embargo, la estrategia electoral es un criterio que hace diferente a un partido de otro. Todos los partidos buscan obtener el mayor número de votos, el asunto es diferenciar aquellos que los buscan como un fin de la misma organización o como medios para lograr otros objetivos. En efecto, los que buscan los votos como un fin pueden establecer una estrategia distinta de aquellos quienes los consideran un medio.

¹⁵ Gunther y Diamond, *op. cit.* p. 9

Los primeros son los denominados partidos *catch- all* o “atrapa todo” cuya estrategia electoral se caracteriza por su amplio y ecléctico conjunto de propuestas que, permite ampliar su base electoral sin importar las diferencias ideológicas, lo que permite establecer alianzas electorales con otros partidos sin importar su perfil ideológico. En este caso el voto es un fin en sí mismo ya que más allá de los procesos electorales el partido no cuenta con una base ideológica o programática que sustente sus actividades políticas. Desde esta perspectiva, el partido es un aparato de colaboración de mutua ganancia, cuyas funciones sólo se entienden a partir de los costos y ganancias para aquellos que sustentan y apoyan las actividades partidistas. En estos casos, la estrategia electoral se refuerza por mecanismos institucionales que incentivan la obtención del voto como un fin en sí mismo: el financiamiento público que otorga el Estado para las actividades partidistas regulares. Parece haber una relación estrecha entre la motivación para maximizar los votos y las recompensas que de éstas se derivan más allá de los cargos públicos.

Por otro lado, los partidos que colocan al voto como un medio para la obtención de otros fines, su estrategia electoral está enfocada a movilizar a un sector del electorado a través del llamamiento sobre temas específicos, tales como intereses locales o nacionales, religiosos, étnicos o de grupos sociales determinados. Los votos si bien se traducen en cargos públicos, éstos pueden ayudar a lograr la aprobación de una política o iniciativa de ley para responder al mandato popular y cumplir sus promesas de campaña.

Representación social. La base social es importante en tanto que establece el tipo de representación y el perfil ideológico de los partidos. En la literatura clásica los partidos de cuadros, burgueses o de masas representaban los intereses de los distintos estratos socioeconómicos prevaletentes. Así, los partidos de cuadros o burgueses eran los garantes de los intereses de las clases dominantes y los partidos de masas de la clase trabajadora o el proletariado. No obstante, el surgimiento de asuntos que traspasaban los clivajes sociales y económicos no sólo amplió las bases sociales partidistas sino que comenzó a mezclar cuestiones que comprendían dimensiones políticas, culturales, lingüísticas, étnicas y religiosas.

Aunque puede existir un grupo social central o dominante, la realidad de los partidos es que su base social es heterogénea. Por tal motivo los partidos pueden clasificarse por el grado de pluralidad de intereses que representa. Habrá algunos que representan un mayor grado de pluralidad de intereses y otros que coloquen los asuntos de un grupo específico por encima de los demás. Esta situación, en el caso de América Latina, se refleja por el carácter revolucionario nacional de algunos partidos que se caracterizan por el intento de unir a la clase media, trabajadores y campesinos detrás de una difusa plataforma nacionalista y anti oligarca.¹⁶

Metas principales. Las principales metas de los partidos políticos son: los votos, los cargos públicos y las políticas.¹⁷ Los partidos que buscan los votos enfatizan su propósito de ganar las elecciones. La maximización de votos como propósito obliga a los partidos a adoptar una estructura de una coalición amplia de intereses para integrar a los diferentes grupos sociales y dar al partido la oportunidad de ganar una mayoría. El partido cuyo fin son los cargos públicos es aquel cuyo propósito es asegurar una oficina pública, ejercer el poder sólo o con otros partidos en una coalición de gobierno. Este tipo de partidos evita hacer compromisos sobre políticas específicas ya que ello puede evitar hacer una coalición futura con otras fuerzas políticas. Finalmente el partido que busca políticas es aquel orientado a los temas o asuntos que están plasmados en su ideología o programa. Enfatiza la representación y articulación de intereses más que la maximización de votos y asegurar cargos en el gobierno.¹⁸

Si bien todos los partidos en los gobiernos democráticos buscan estos tres objetivos o fines, la distinción analítica sirve para mostrar que hay partidos cuya organización está dirigida a la consecución de alguno de esos tres. Es una forma de jerarquizar los objetivos en organizaciones racionales y establecer una relación medios-fines. Así, los partidos que tienen como objetivo principal los votos no tienen

¹⁶ Michel Coppedge “Latin American Parties: Political Darwinism in the Lost Decade” en L. Diamond y R. Gunther, *op. cit.* p. 120

¹⁷ Cfr. Wolfgang Müller y Kaare Strøm “Conclusions: Party Behavior and Representative Democracy” en Wolfgang Müller y Kaare Strøm. *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe make hard decision.* Cambridge University Press, 1999

¹⁸ Steven Wolinetz “Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies” en Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan Linz (eds.) *Political Parties. Old Concepts and New Challenge.* Oxford, Oxford University Press, 2002.

la necesidad de contar con una organización compleja permanente y sólo en tiempos electorales o establecer compromisos específicos con un determinado grupo social. De igual forma, un partido interesado en los cargos públicos está más interesado en construir alianzas electorales que le permitan ingresar al gobierno que en ganar votos o defender políticas. Un partido con el objetivo de lograr la entrada de sus temas en la agenda legislativa puede sacrificar votos o cargos públicos con tal de responder al mandato popular.

Estructura organizacional. Una tipología de los partidos puede basarse por su estructura organizacional, si es débil o fuerte. Pero también por el grado de congruencia que existe entre su estrategia electoral, representación social y objetivos principales. En efecto, la capacidad organizacional va a depender de la forma en que el partido se acerca al electorado, el tipo de representación que lleva a cabo y de los fines que persigue. Existen partidos con una débil organización debido a que su estrategia electoral se centra en los medios de comunicación más que en el contacto directo o cara a cara de los candidatos con los simpatizantes; cuenta con una base social altamente pluralista permitiendo no establecer redes de movilización; y tiene como objetivo principal la mayor captación de votos. En cambio un partido con una estrategia electoral de movilización directa de los votantes, con una base social amplia y cuyo objetivo es el apoyo a una política o conjunto de políticas, requiere de una organización fuertemente estructurada.

Los elementos anteriores no sólo sirven para construir una tipología y como criterio de diferenciación, sino también son factores que influyen en la vida interna de los partidos políticos. Por un lado, afectan las relaciones de poder entre los líderes y seguidores y en la coalición dominante, y de otro, en la intensidad de sus conflictos internos. Todo esto tiene, además, un impacto en las funciones electoral, legislativa y de gobierno de los partidos políticos.

1.2.2 Estructura de poder.

Los partidos cuentan con una estructura interna que configura el proceso de toma de decisiones, el cual está definido por la posición de las fracciones internas en la jerarquía partidista. En su interior se dan relaciones determinadas por el poder, es decir, por la capacidad que tiene un actor de llevar a cabo sus objetivos e implementar sus estrategias sobre otros actores. Estas relaciones están determinadas por una estructura que muestra cómo está distribuido el poder en la organización, quiénes son los actores que por su posición en esta estructura determinan o, al menos, influyen en la toma de decisiones internas. Por tal motivo resulta relevante establecer y definir la clase de poder que fundamenta las relaciones intrapartidistas.

Para Robert Michels¹⁹, en su obra clásica sobre la oligarquía en los partidos, el poder es entendido como una relación de manipulación, una concepción vertical y determinista en la cual los líderes tienen la capacidad de someter a la base militante. Esta situación se presenta por la propia tendencia de la organización hacia la oligarquía, debido a que los líderes cuentan con la habilidad y capacidad para dirigir los destinos del partido de masas. La misma complejidad técnica y administrativa desarrollada por la organización la obligó a requerir individuos dotados de cierto conocimiento y preparación para el buen desarrollo organizativo del partido. De tal suerte aquellos individuos que lograron satisfacer este perfil se constituyeron en partes esenciales en la dirección partidista, lo cual permitió dotarse de cierto liderazgo político para dominar e influir en las preferencias y decisiones de la base militante.

No obstante, las relaciones de manipulación y dominación sólo explican una parte de la dimensión del poder en los partidos. La otra parte se refiere a la forma en que los líderes se construyen la lealtad de la base que les permite obtener autoridad y legitimidad para influir -más no manipular- las decisiones que orientan el comportamiento de los militantes y del propio partido político. En efecto, el poder

¹⁹ Robert Michels. *Los Partidos Políticos I. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amarrortu, Buenos Aires, Argentina, 1998.

dentro de los partidos es una relación de intercambio y negociación entre dos o más actores. En una relación de intercambio a pesar de que uno de los actores mantiene un mayor margen de libertad frente al otro, éste último no está totalmente desvalido frente al primero ya que cuenta con medios para conservar cierta autonomía y determinación en sus acciones y decisiones.

Para Angelo Panebianco, el poder es “un tipo de relación, asimétrica, pero recíproca, que se manifiesta en una <negociación desequilibrada>, en un *intercambio desigual* en el que un actor gana más que el otro”. Ello obliga a que “el poder sólo puede ejercerse satisfaciendo al menos en parte las exigencias y expectativas de los otros...”²⁰ Desde esta perspectiva lo que sucede dentro de los partidos es un proceso constante de intercambio y negociación. El intercambio entre líderes y seguidores (relaciones verticales de poder) y entre las fracciones políticas (relaciones horizontales de poder) tiene consecuencias para la vida interna.

Analizar las relaciones de poder dentro de los partidos implica conocer la forma en que las distintas fracciones políticas influyen en la toma de decisiones colectivas que afecta a la propia organización. Las fracciones que se encuentran en una posición superior a las demás, ya sea por los recursos organizativos con los que cuenta o el control que ejercen sobre determinadas áreas o zonas vitales para el partido, construyen sus estrategias con la finalidad de salvaguardar sus intereses, los cuales no son necesariamente iguales al resto de los actores que disputan el control de la organización. Esta situación provoca que los juegos de poder se definan a partir de la estructura jerárquica interna y los mecanismos de distribución del poder adoptados por cada partido para mantener los equilibrios en las disputas entre las fracciones.

El sistema jerárquico está definido por el grado de participación de los miembros del partido, pero principalmente, por la retribución que reciben de su intervención. Las funciones que desarrollan los partidos no son suficientes si éstas no representan un costo o una ganancia para aquellos que sustentan y apoyan las actividades partidistas. Los partidos son, en este caso, aparatos de colaboración de

²⁰ Angelo Panebianco. *op. cit.* p. 64

mutua ganancia.²¹ De tal forma que el sistema de desigualdad creado por la jerarquía partidista premia de forma distinta la participación de los miembros, lo que lleva a establecer un primer corte horizontal que define las posiciones de liderazgo. Estas posiciones no se limitan sólo a reconocer el liderazgo, sino además a retribuir su pertenencia al partido y a la fracción política que lo apoya. La retribución, reconocido por Panebianco como incentivos colectivos (ideológicos) y selectivos (materiales o de poder), es el aceite que hace funcionar la maquinaria partidista y moviliza las voluntades de sus miembros.

Pero el liderazgo no recae solamente en un actor sino en la denominada coalición dominante, donde se encuentran las fracciones políticas que se disputan el control del partido y cuya legitimidad responde a la capacidad que tienen de definir la distribución de los incentivos a sus miembros. Aquí radica la importancia de cómo se distribuye el poder dentro de los partidos, ya que define la posición de las fracciones en la organización y sobre todo su capacidad de influir en las decisiones colectivas.

Un primer elemento para definir la distribución del poder es el control de las fracciones sobre las zonas de incertidumbre. Las zonas de incertidumbre constituyen las áreas o ámbitos de la organización que son vitales para su funcionamiento y sobrevivencia, las cuales son susceptibles de ser controladas por un actor que le ayude a equilibrar los juegos de poder. Las principales zonas de incertidumbre son: la competencia, las relaciones con el entorno, la comunicación, las reglas formales, el financiamiento y el reclutamiento.²²

El segundo elementos que define la distribución del poder dentro de los partidos es lo que Panebianco denominó el mapa de poder, es decir, las relaciones entre las distintas áreas organizativas del partido. En cada partido existe una división del trabajo que permite desarrollar las tareas y funciones propias de la organización. Pero a diferencia de las zonas de incertidumbre, en el mapa de poder se establecen las asignaciones formales y legales a las que cada parte de la organización está determinada a desarrollar y salvaguardar. Así encontramos que

²¹ Kaare Strøm "Parties at the core of government"

²² *Ibíd.* p. 83

existe un área facultada para llevar a cabo toda la parte ejecutiva, la operación ordinaria y en campaña electoral del partido. Otras más se constituyen como órganos colegiados para tomar decisiones, tanto interna como externamente, que atañen a las funciones que desempeña el partido en los ámbitos electoral, legislativo y de gobierno. Existen otras instancias encargadas de la vigilancia de que cada área lleve a cabo sus actividades dentro de los parámetros estatutarios que rigen la vida política de la organización. Mientras que el control de las zonas de incertidumbre está determinado por la disputa informal entre las fracciones políticas, el mapa de poder se configura a partir de procesos establecidos formalmente y que lleva a cada fracción a entrar en juegos de negociación y cooperación para lograr sacar un mayor beneficio de su posición en él.

La distribución del poder dentro de los partidos nos permite observar el comportamiento político de las fracciones, ya sea en la disputa por las zonas de incertidumbre o su posición en el mapa de poder. Ello con la finalidad de establecer la capacidad de cada fracción de influir en la toma de decisiones partidistas. En efecto, según sea el control sobre una o varias zonas de incertidumbre y su posición en el mapa de poder, las fracciones políticas pueden influir en mayor o menor medida en la toma de decisiones del partido.

Parte importante dentro de la estructura de poder es el papel que juegan las fracciones políticas, ya que el nivel de fraccionalización afecta la estabilidad y coherencia de la coalición dominante. Una coalición dominante dividida por las disputas entre sus fracciones influye en el comportamiento político de los partidos en la medida en que tales disputas derivan en conflictos internos que determinan las decisiones que asume el partido como organización. Por tal motivo es preciso analizar las implicaciones que tienen para su estructura de toma de decisiones el rol de las fracciones y los conflictos intrapartidistas.

1.2.3 Las fracciones y los conflictos intrapartidistas.

Los partidos son “sistemas de conflicto con subcoaliciones de activistas que abogan por diversas estrategias y objetivos”²³. Ello implica que los partidos son, ante todo, organizaciones heterogéneas y complejas. Redes de actores interdependientes que comparten objetivos y metas mayores pero que a su vez divergen en los medios empleados para lograrlos, produciendo enfrentamientos que muchas veces son consideradas perjudiciales para la vida partidista y en general para la estabilidad de un régimen democrático. Los partidos políticos son, como señala Sartori, “una suma de individuos que forman constelaciones de grupos rivales...puede ser incluso una confederación flexible de subpartidos”²⁴

Cuando se trata el tema de las subunidades partidistas, éstas han sido conceptualizadas de distinta forma como corriente, ala o tendencia. Para Beller y Belloni²⁵ las subunidades son *facciones*, es decir, algún grupo relativamente organizado que compite con grupos rivales por el poder organizativo. Para Sartori²⁶, sin embargo, *facción* no es un término adecuado para denominar a las subunidades partidistas, debido al juicio negativo que existe sobre tal palabra en el público –ya que refiere a algo corrompido- y además a que históricamente rechaza la modernidad que supone la política faccional, que de hecho precede a la formación de los partidos políticos modernos. Por lo tanto, él prefiere el término *fracción* en virtud de que es una etiqueta neutral, general y elimina la ambigüedad conceptual. Fracción, sostiene, “transmite la sugerencia de que un índice de fraccionalización no tiene por qué limitarse a los sistema de partidos, y de que igual puede aplicarse a los sistema de partido y a las fracciones de los partidos”. Además, los tipos de fracciones puede afectar, por un lado, el grado de cohesión y, por otro, las interacciones y dinámica interna del partido.

²³ Hebert Kitschelt. *The Logic of Party Formation. Ecological Parties in Belgium and West Germany*. Cornell University Press, 1989, p.24

²⁴ Giovanni Sartori. *Partidos y sistema de partidos*. Alianza Editorial, Madrid, España, 2000, p. 96

²⁵ Frank Belloni y Dennis Beller “The study of party factions as competitive political organizations” en *The Western Political Quarterly*, Vol. XXIX, N° 4, Diciembre 1976, University of UTAH, p. 543- 548

²⁶ G. Sarotri. *op. cit.* P. 100

Un tercer concepto usado para identificar a las subunidades partidistas es grupo interno. Apoyada por una base teórica proveniente de la sociología clásica que está basada en los estudios de los llamados “pequeños grupos”, su definición da cuenta de las relaciones de patronazgo y clientelismo que surge entre líderes y seguidores, así como de la solidaridad que desarrollan los miembros del grupo para construir una identidad colectiva que surge del grado de vinculación, compromiso personal y lealtad entre ellos. Así es debido a que los miembros del grupo comparten diversas características sociales y políticas que permiten construir un proyecto común que es el que mantiene la cohesión dentro del grupo.

Los términos fracción y facción no son conceptos distintos en virtud de que no existen diferencias sustanciales entre ellos. Ambos términos refieren la misma realidad de las subunidades partidistas en cuanto al grado de organización, sus motivaciones, actividades y funciones dentro de los partidos políticos. Incluso, a excepción de la dimensión ideológica y de la izquierda y derecha –descartada ésta última por el propio Sartori- las otras dos dimensiones, organización y motivación, toman en cuenta aspectos muy similares y sus resultados como categorías de análisis. En todo caso, el término facción enfatiza más el aspecto del poder aunque no descarta algunas funciones ideológicas que desarrollan dentro del partido. Sin embargo, en la misma línea que Sartori, la palabra facción puede contribuir al ya de por sí desprestigio de la actividad de las subunidades partidistas. Por ello en el presente trabajo utilizaré el término fracción política, aunque fundado en el concepto de facción, para referirme al conjunto de individuos mínimamente organizados que compiten dentro del partido para buscar y ejercer el poder político frente a grupos rivales y obtener la mayor ventaja en la distribución de los beneficios materiales o ideológicos que produce su pertenencia a la organización partidista.

Al utilizar este concepto de fracción política es posible resaltar dos elementos claves que influyen en el proceso de toma de decisiones internas. Por un lado, las fracciones como organizaciones de competición política, y por otro, como espacios de conflicto.²⁷ En el primer caso las fracciones son importantes en la disputa por los cargos dentro del partido y por las candidaturas de elección popular. En la toma de

²⁷ Beller y Belloni, *op. cit.* 534

decisiones internas ayudan a refrendar los intereses que persiguen y orientar el comportamiento político del partido como un todo. De acuerdo a la fracción que obtenga la victoria en la competición interna, la probabilidad de que los intereses de tal fracción se sobrepongan tanto en la dirección partidista como en los miembros del partido que ocupen cargos públicos. Como espacios de conflicto, las fracciones se convierten en campos de batalla donde la pluralidad de intereses emerge para establecer la línea política a seguir por parte de la organización política y sus miembros.

Existen tres aspectos para analizar a las fracciones dentro de los partidos políticos: su organización, sus objetivos y su ideología. En cuanto a su organización las fracciones pueden estar constituidas por: 1) los partidarios de un líder y 2) colectividades de mentalidades individuales comunes.²⁸ La primera opción se refiere a que la fracción está fundada en las relaciones interpersonales líder-seguidores, las cuales pueden denotar la lealtad a una figura simbólica que representa la vigencia de una carrera política. La segunda considera que son los intereses, ideología o creencias comunes lo que conforma la organización de una fracción. Éstas a su vez pueden tener una organización fuerte o débil, es decir, el grado de autonomía respecto de la unidad del partido.²⁹ Una organización fuerte es aquella con capacidad de proveer de incentivos selectivos materiales o de poder a sus miembros sin recurrir al partido político.

Los objetivos de las fracciones pueden ser: por interés y por principio. La primera a su vez se divide en dos: las fracciones por poder y las fracciones por despojos. Las primeras son aquellas cuyo objetivo final es, no sólo competir, sino ejercer el poder organizativo. En cambio las fracciones por despojo compiten por el poder pero su objetivo, al no tener la fuerza para conseguir vencer en la disputa, es conformarse con pagos marginales de las fracciones vencedoras.³⁰ Las fracciones

²⁸ *Ibíd.* p. 543

²⁹ Sartori, *op. cit.* p. 102

³⁰ Es claro que todas las fracciones internas buscan ejercer o, por lo menos, influir en la toma de decisiones del partido. Sin embargo, por su debilidad como organización de competencia política hay fracciones que no tienen la capacidad de ocupar espacios relevantes en los órganos de dirección del partido o adjudicarse cargos de elección popular. Por lo que se conforman con lograr algunos beneficios en las negociaciones intrapartidistas, éstos pueden ser espacios en la dirección partidista o algunas candidaturas, pero su influencia en las decisiones dentro del partido es escasa o nula.

por principio tienen como objetivo, además de competir por los puestos políticos, establecer ciertos preceptos ideológicos o programáticos que den contenido a sus actividades dentro del partido. Ocupar puestos de dirección o cargos de elección es sólo un medio para impulsar una determinada ideología o política que comparten los miembros de la fracción. Un problema en este sentido es cuando la ideología o el programa sólo sirven como camuflaje a los intereses reales de la fracción. Para solucionarlo es preciso analizar si dentro de su espacio de influencia la fracción hace lo necesario para colocar los temas que impulsa en la campaña interna o los abandona cuando logra un cargo partidista.

Finalmente, la dimensión ideológica se compone del continuo que va desde el pragmatismo extremo hasta el fanatismo ideológico.³¹ El pragmatismo extremo refiere al comportamiento de la fracción en la competencia interna cuando ésta abandona los principios declarados por sus miembros en aras de conseguir algún puesto de dirección, es la aplicación de la fórmula “el fin justifica los medios”. En contraparte, el fanatismo ideológico es aquel comportamiento que asumen las fracciones cuando no flexibilizan sus posturas ideológicas o programáticas y hacen una defensa fuerte de sus principios. Estos dos comportamientos extremos afectan la toma de decisiones debido a que las negociaciones internas pueden derivar en conflictos internos o, bien, en posturas endebles por parte del partido en la esfera legislativa.

Hasta aquí se han expuesto los elementos más relevantes para el estudio de la vida interna de los partidos. No obstante, el propósito de este trabajo va más allá de un análisis organizacional de los partidos políticos, que si bien sirve como punto de partida, no es suficiente para entender su comportamiento como actores políticos en la arena legislativa. Son las consecuencias que tiene la vida interna sobre su comportamiento político en las arenas o espacios en los que se desenvuelve lo que nos interesa estudiar.

³¹ Sartori, *op. cit.* p. 105

1.3 Factores institucionales y partidarios relevantes en el comportamiento legislativo de los partidos políticos.

¿Cuáles son los factores que intervienen en el comportamiento de los partidos en la arena legislativa dentro de un régimen democrático? La respuesta se halla en dos dimensiones importantes que entrelazan la vida intrapartidista y las acciones legislativas: 1) el entorno o ambiente en el que se desenvuelven los partidos, esto es, el marco institucional y 2) los factores partidarios que configuran el comportamiento de los miembros de una organización partidista.

En el primer caso, se asume la idea de que los partidos no son organismos aislados, pues en tanto organizaciones se encuentran inmersas en un ambiente que los influye. El ambiente o entorno está constituido por un campo múltiple y fraccionado en donde se generan exigencias y presiones obligándolos a establecer estrategias de adaptación y manipulación. La relación entre la organización partidista y su entorno es recíproca e interdependiente, es decir, las características del entorno obligan al partido a adaptarse a las circunstancias, pero a la vez, la propia organización tiene la capacidad de estructurar su ambiente adecuándolo a sus propias exigencias. El entorno es el espacio donde se generan las oportunidades e incentivos que determinan su comportamiento político. Es el marco que delimita su acción y su respuesta en la interacción con otras organizaciones y las instituciones del régimen político. El sistema de partidos y el régimen de gobierno forman el marco institucional de los partidos en la arena legislativa, debido a que brindan los incentivos y restricciones que configuran su comportamiento y toma de decisiones políticas.

La segunda dimensión está compuesta por los incentivos y reglas que se generan en el interior de los partidos, asumiendo que éstos son instituciones que configuran el comportamiento de sus miembros, principalmente, de aquellos que representan a la organización en la arena legislativa. De esta forma los incentivos en los partidos “transmiten y promueven los valores ideológicos y brindan a sus miembros una <lógica de lo adecuado> expresada por las declaraciones y la

ideología del partido”³². Mientras que las reglas son estructuras formales e informales que delimitan las estrategias de los actores, reducen la incertidumbre y definen el conjunto de elecciones.³³

1.3.1 El régimen presidencial: la compleja interacción presidente- partidos políticos en el Congreso

Un aspecto fundamental para comprender el comportamiento legislativo de los partidos políticos es la relación que se establece entre el poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, debido a que a partir de ella se configuran las posibilidades de construir las coaliciones que sustentan la acción de gobierno. La construcción de coaliciones, entendidas como el conjunto de acuerdos y negociaciones que se establecen entre dos o más partidos para despejar los temas de la agenda legislativa y que pueden variar en el tiempo y en su composición, es un tema fundamental para la funcionalidad y eficacia de las democracias en una sociedad plural.

Los modelos más representativos en la relación Ejecutivo y Legislativo son básicamente el sistema parlamentario y el sistema presidencial. En el primero, por sus características institucionales, es común la formación de coaliciones ya que de ésta depende la configuración y sobrevivencia del gobierno. En efecto, el llamado “poder compartido” implica que los partidos políticos construyen sus acuerdos *ex ante* a la integración del gobierno y sus intereses o demandas quedan explícitas al momento de formar parte del ejecutivo a través de una cartera en el gabinete.

En cambio, en el sistema presidencial la construcción de coaliciones es más compleja y conflictiva, debido a que los intereses de los partidos en el Congreso no coinciden necesariamente con la agenda presidencial. A diferencia del parlamentarismo, este sistema de gobierno se sustenta en la separación de poderes, lo que supone la autonomía e independencia de ambos poderes del Estado. Esta separación depende de las variables del sistema electoral que produce los distintos formatos del gobierno presidencial, ya sea unificado, dividido o sin mayoría. El

³² B. Guy Peters. *El nuevo institucionalismo. Teoría Institucional en ciencia política*. Gedisa, España, 2003,p. 170

³³ Douglass North. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE, México, 1986.

gobierno unificado es cuando el partido del presidente obtiene el 50 por ciento más uno en una o ambas cámaras del Congreso; el gobierno dividido surge en el momento en que el partido del presidente no tiene mayoría en una o las dos cámaras, o bien, un partido diferente al del presidente controla el 50 por ciento de los escaños; y los gobiernos sin mayoría son aquellos donde ninguna fuerza parlamentaria tiene el número suficientes de escaños para aprobar por sí mismas piezas de legislación.

Con excepción del gobierno unificado, el difícil tránsito de las negociaciones entre el Jefe del Ejecutivo y los partido en el Congreso se deriva de las características del propio sistema presidencial: 1) la elección popular del Jefe del Ejecutivo, 2) el establecimiento de mandatos fijos tanto para el Jefe del Ejecutivo como para los integrantes del poder legislativo y 3) el nombramiento del presidente de los miembros de su gabinete.³⁴

El que el presidente y los miembros del Congreso sean elegidos a través del voto popular confiere a ambos de la legitimidad necesaria para llevar a cabo sus propuestas de campaña. En este caso el Jefe del Ejecutivo no cree pertinente construir coaliciones pues siente que el voto popular sustenta sus acciones de gobierno. Por su parte, los legisladores también consideran que están ahí para cumplir el mandato ciudadano y defender sus intereses. Esta legitimidad dual ocasiona, en no pocas veces, una especie de parálisis o bloqueo cuando las iniciativas legislativas del presidente no tienen el apoyo de las fuerzas partidistas con representación en el Congreso.

Esta situación se complica más cuando los mandatos de ambos son fijos. Según Juan Linz³⁵, uno de los críticos del presidencialismo, el mandato fijo en las democracias presidenciales representa un obstáculo para resolver los diferendos entre el poder ejecutivo y el legislativo, ya que en una lógica del “ganador se lleva todo” los opositores no tienen incentivos en la aprobación de las iniciativas del presidente y tiene que llegar el fin del mandato de alguno de ellos para que la

³⁴ Matthew Soberg Shugart y John Carey. *Presidents and Assemblies*. Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 19.

³⁵ Juan Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿qué diferencia implica?” en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.) *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*. Alianza Editorial, Madrid 1997, p. 48.

correlación de fuerzas cambie. Tampoco existen premios de recompensa al momento de integrar el gabinete, pues el presidente es quién los elige sin el consenso o aprobación de los legisladores. Existen casos de gobiernos de coalición en sistemas presidenciales de América Latina, como en Brasil, donde el ganador cede algunas carteras de gobierno a los partidos que pueden apoyar las coaliciones en el Congreso, pero esta es más una práctica informal que una consecuencia del marco institucional.³⁶

Los argumentos de la crítica al presidencialismo han sido debatidos y hasta revalorados por nuevos estudios teóricos y empíricos demostrando que el problema de la eficacia de la democracia no es el presidencialismo *per se*, sino la difícil combinación de éste con el multipartidismo que produce ejecutivos débiles e ineficientes. “El número de partidos afecta a la compatibilidad general entre el Parlamento y el presidente. En un sistema multipartidista altamente fragmentado ningún partido tiene la mayoría, y esta situación puede ser problemática porque el presidente tiene habitualmente dificultades para formar coaliciones de gobierno confiables”³⁷

En esta misma línea hay quién encuentra que no sólo un sistema de partidos fragmentados afecta la construcción de coaliciones en el gobierno presidencial, sino también la existencia de tres partidos relativamente con la misma fuerza política y la centralización del proceso de toma de decisiones. Para Cheibub, el pluralismo moderado con tres partidos importantes por el número de escaños que ocupan en el Congreso crea incentivos para que cada uno de ellos trate, legítimamente, de implementar su propio programa sólo o en coalición con otra fuerza parlamentaria. Asimismo, a pesar de que el sistema electoral y partidista no produzca mayorías en el congreso, la construcción de coaliciones dependerá del grado de control que tenga el presidente sobre los líderes del congreso y éstos sobre los legisladores. Una centralización en la toma de decisiones en manos de los líderes supone una negociación eficaz, dado que se realiza a partir de un conjunto de intereses de un

³⁶ Cfr. Grace Ivana Deheza “Gobiernos de coalición en el sistemas presidencial: América del Sur” en Dieter Nohlen y Mario Fernández. *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Nueva Sociedad, Venezuela, 1998.

³⁷ Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart. *Presidencialismo y sistemas de partidos en América Latina*. Paidós, Argentina, 2002.

número menor de actores políticos, a diferencia de un modelo descentralizado donde los acuerdos se construyen a partir de las preferencias individuales de los legisladores que pueden ser una cantidad suficiente para impedir la negociación.³⁸

Por su parte, Gabriel Negreto apunta que si bien el Número Efectivo de Partidos en el Legislativo configura las relaciones del presidente con el Congreso, es la ubicación de los partidos en el espacio político lo que define la eficacia de los ejecutivos en situación de minoría, esto es, cuando su partido no tiene los escaños suficientes para controlar el proceso legislativo. En su propuesta de modelo se considera la ubicación que guardan en el espacio político tres actores decisivos en el congreso: el presidente, su partido, el partido con capacidad de veto³⁹ y el partido mediano⁴⁰.

De esta interacción resultan los distintos tipos de gobierno con presidente en minoría. Por un lado se encuentra el gobierno presidencial (presidential government) cuando el partido del presidente es un actor con capacidad de veto y cuando sus preferencias políticas se encuentran en el centro del espacio político. Este tipo de gobierno puede darse por dos situaciones, por un gobierno unificado o cuando el partido del presidente aún cuando no tiene el 50 por ciento de los escaños es el partido mediano. Por el contrario una situación donde la capacidad de veto está con el partido del presidente, pero otro partido distinto ocupa el centro del espacio político, deriva en lo que llama un gobierno dividido. Finalmente, el gobierno congresional surge como consecuencia de que un partido o partidos distinto al del presidente son jugadores con capacidad de veto y el partido mediano.⁴¹

³⁸ José Antonio Cheibub “Minority governments, deadlock situations and the survival of presidential democracies” en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 3, April 2002, Sage Publications.

³⁹ Los jugadores con veto (veto players) son aquellos actores individuales o colectivos cuyo consentimiento es necesario para un cambio al *status quo*. Los jugadores con veto generados por las constituciones de cada país son llamados veto players institucionales. Dentro de éstos, se producen juegos políticos donde surgen los jugadores con veto partidistas. George Tsebelis. *Veto Players. How political institutions work*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2002, p. 19

⁴⁰ El término partido mediano proviene del Teorema del Votante Mediano (TVM) según el cual el centro de distribución de las preferencias tiene una posición privilegiada en la competencia política, pues una posición mediana no puede perder frente a otras alternativas en una elección según la regla de la mayoría. En este sentido, un partido mediano será aquel cuyas preferencias se encuentren en el centro del espacio político y que la distancias entre las alternativas existentes sea igual o menor que entre ellas. *Cfr.* Melvin Hinich y Michael Munger. *Teoría analítica de la política*. Gedisa, Barcelona, España, 2003, p. 55

⁴¹ Gabriel Negreto “Minority Presidents and Type of Government in Latin American”, documento presentado en la reunión de la American Political Science Association, Philadelphia, Agosto de 2003.

Considerando lo anterior se desprende, para fines de este trabajo, que la relación Ejecutivo- Legislativo en los sistemas presidenciales se define por tres variables institucionales que influyen en el comportamiento político de los partidos y la conformación de coaliciones legislativas: el poder de veto del presidente, la capacidad de los partidos para superar el veto presidencial y la ubicación de los partidos en el espacio político.

El presidente cuenta con tres instrumentos institucionales para influir en el proceso legislativo: la iniciativa, el decreto y el veto. En el primero caso, el Jefe del Ejecutivo puede tener el derecho exclusivo de introducir iniciativas de ley o bien, es un proceso compartido con otros actores determinados constitucionalmente. Estas modalidades en la presentación de iniciativas tienen un impacto directo en el comportamiento políticos de los partidos en la medida en que la configuración de la agenda puede depender de uno o más actores. Si la facultad es exclusiva del presidente se puede esperar un comportamiento reactivo de los partidos, en cuanto a que deberán esperar cuáles son las preferencias del Ejecutivo en materia legislativa y a partir de ellas discutir los temas. O bien, cuando los legisladores comparten ese derecho la agenda presidencial puede quedar relegada para dar paso a los temas de las fracciones parlamentarias. La formación de las coaliciones se ve afectada en ambos casos en la medida en que las negociaciones con los legisladores dependen de la multiplicación de preferencias e intereses que tratan de colocar en la deliberación parlamentaria.

El poder de decreto, entendido como la capacidad del presidente de establecer cambios a la legislación sin la sanción del legislativo, tiene alcances distintos de acuerdo al entramado institucional que se trate. Un poder de decreto fuerte es aquel donde el Jefe del Ejecutivo puede establecer una nueva legislación. En cambio un poder débil significa que el presidente sólo tiene facultad de emitir decretos de naturaleza regulatoria de la propia ley. En el primer caso se configura un sistema presidencial fuerte donde las fracciones parlamentarias tienen un margen más reducido para llevar a cabo sus funciones de contrapeso que supone un sistema de separación de poderes. En el segundo, la acción de gobierno que requiere cambios en la legislación está determinada por la convergencia de los intereses partidistas para aprobar un nuevo *status quo*.

Finalmente, el poder de veto es un instrumento del presidente para detener cambios a la legislación aprobados por el Poder Legislativo que son distintos o contrarios a las preferencias de políticas del presidente. El texto constitucional plasma el alcance de este poder al establecer los asuntos en los que el Ejecutivo puede recurrir a el o las modalidades para impedir un cambio legislativo, el cual puede ser total –cuando se frena toda la legislación en referencia- o parcial –cuando se objeta aspectos específicos de la ley.

Derivado del poder de veto que configura las relaciones Ejecutivo- Legislativo, el comportamiento de los partidos estará motivado por la formación de coaliciones para superar el veto presidencial. Si bien el presidente cuenta con los mecanismos para obstaculizar el cambio en política, los legisladores y sus partidos están provistos de los elementos formales para sostener una nueva legislación, aún cuando no sea del agrado del ejecutivo. La facultad de veto, en este sentido, se ve reforzado o debilitado por el umbral de votos que deben reunirse. Un veto fuerte se presenta cuando se requiere una mayoría calificada de, por lo menos, dos terceras partes de los votos de los legisladores para superar el veto presidencial. Por su parte, un veto débil cuando sólo se requiere el 50 por ciento más uno para sostener los cambios propuestos por el legislativo.

Aquí es importante retomar el modelo propuesto por Negreto, en el sentido de identificar al partido o coalición de partidos que cuentan con los escaños suficientes para superar un veto presidencial. Identificado al actor con veto en el Congreso, la negociación del presidente y su partido con él se vuelve fundamental para la eficacia legislativa⁴² del ejecutivo. De igual forma, el partido o coalición de partidos con capacidad de veto establecerá un modelo estratégico de negociación con el presidente y su partido en aras de lograr la aprobación de sus preferencias en política.

⁴² Por eficacia legislativa entiendo la capacidad de un actor de lograr que sus iniciativas propuestas sean aprobadas por los legisladores.

Con el mismo objetivo es preciso identificar a los partidos legislativos en el espacio político, esto es, ubicar sus preferencias como puntos ideales en una dimensión ordenada de alternativas. De acuerdo con la teoría de competencia espacial de la política es posible hacer pronósticos de resultados globales a través de un modelo que simplifique o reduzca todos los posibles resultados de una elección de los actores. Su finalidad es construir un modelo abstracto a partir de las metas individuales y los procesos de decisión que den cuenta de la cercanía o distancia existente en las preferencias de los actores políticos. Estas preferencias pueden ubicarse en la dimensión izquierda- derecha, tal como lo veremos más adelante cuando analicemos la polarización ideológica del sistema de partidos. A este respecto cabe mencionar que el espacio político en la arena legislativa puede no corresponder necesariamente al espacio de competencia del sistema de partidos. Mientras que en el comportamiento legislativo las preferencias de los partidos están referidos a sus preferencias e intereses de sus líderes y miembros, en la competencia políticas éstas van estar referidas a las preferencias de los votantes.

Cada una de estas situaciones que se presentan en la relación del presidente con el Congreso, los partidos políticos asumen conductas y estrategias distintas que llevan a posibilitar la construcción de coaliciones para apoyar la acción de gobierno. Bien es sabido que el presidencialismo acota de sobremanera la acción proactiva de los partidos, en tanto que el rol del Jefe del Ejecutivo lo coloca en el vértice del proceso político y, por ende, en la estructura de toma de decisiones. Sin embargo, existen elementos del juego político que no necesariamente se desprenden del entramado institucional del sistema presidencial que moldean el comportamiento político de las organizaciones partidistas. Uno de ello refiere a la estrategia diseñada e implementada por el gobierno hacia los partidos en el Congreso, particularmente cuando se requiere el apoyo de la oposición parlamentaria para realizar cambios legislativos y modificar el *status quo*.

Aún cuando la situación de un presidente minoritario sea cercana a un dominio del congreso sobre el Ejecutivo, ya sea porque el partido del presidente no sólo carece de los escaños suficientes sino también a causa de sus preferencias están lejanas del centro del espacio político, la estrategia de negociación con la oposición es fundamental para lograr la construcción de acuerdos legislativos. Para ello es necesario determinar el tipo de oposición que se presenta, sus objetivos y estrategias. La relación con la oposición se va a presentar como un imperativo, independientemente de que sea un parlamentarismo o presidencialismo. Lo que destaca en este último es lo determinante que puede resultar para la efectividad del gobierno, aunque no dependa su sobrevivencia de ella.

En efecto, uno de los factores que rompe con la lógica del “ganador se lleva todo”, tan mencionada en las críticas al presidencialismo por sus efectos contra la cooperación y colaboración entre las ramas ejecutiva y legislativa, es que en un sistema de pesos y contrapesos como el presidencial, la oposición encuentra el campo idóneo para desempeñar su función de control y vigilancia política. Sin embargo, esto no es un elemento único que defina el comportamiento de la oposición en el sistema presidencial, pues además de sancionar el ejercicio del poder también se coloca como una alternativa de gobierno. El que el mandato presidencial este limitado por el tiempo genera enormes expectativas en los partidos opositores que tienen influencia en el proceso legislativo, pues a través de su estrategia parlamentaria pueden alentar o complicar la eficacia de la acción gubernamental del presidente.

Por lo anterior es necesario determinar las pautas de cooperación y competencia que se establece en el marco institucional del sistema presidencial a través de los elementos que se desprenden del sistema de partidos. Pues de ello dependerá la fragmentación o dispersión del poder político, así como la polarización ideológica de los partidos con representación en el Congreso.

1.3.2 Influencia del sistema de partidos en el comportamiento legislativo de los partidos políticos.

El sistema de partidos es el espacio institucional donde interactúan los partidos políticos y se define por los patrones de competencia y cooperación.⁴³ Como todo sistema, está compuesto por sus partes y la interacción entre ellos, siendo el todo superior a sus partes. Por tanto el sistema partidario tiene características particulares, como las pautas de competitividad, el número de partidos que lo integran y las modalidades de relación entre ellos, que permiten establecer su importancia e influencia en el sistema político.

La competitividad apunta el grado de intensidad en la que los partidos se disputan el poder; en tanto que, el número de partidos indica el grado de dispersión del poder político y muestra tanto la complejidad de la interacción en las arenas electoral, parlamentaria y gubernamental como la relevancia y capacidad de cada partido para llevar a cabo sus estrategias políticas en cada arena. Finalmente, las modalidades de relación como la ideología de los partidos muestran el grado de polarización que afecta las posibilidades de concretar coaliciones parlamentarias.⁴⁴

Una de las muchas aportaciones realizadas por el politólogo italiano, Giovanni Sartori a la ciencia política contemporánea, ha sido su propuesta metodológica para diferenciar la competencia de la competitividad electoral. De hecho su clasificación de los sistemas de partidos está basada en esta distinción. Mientras que la competencia alude a las reglas formales del juego, estos es, el sistema electoral que traduce el voto en escaños, la competitividad es un estado real o concreto del juego.⁴⁵ Aunque los dos conceptos refieren la forma en que el poder político es disputado por las fuerzas partidistas, puede darse el caso de que las reglas del juego estructuren un sistema competitivo o no.

⁴³ A. Ware. *op. cit.* p. 235

⁴⁴ G. Sartori, *op. cit.* p. 154

⁴⁵ *Ibíd.* p. 258

La competencia del sistema partidario está estructurada por el sistema electoral ya que de éste depende su organización y funcionamiento. Las reglas contenidas en el sistema electoral constituyen los elementos normativos que regulan jurídicamente el proceso de elección de gobernantes en cuatro áreas: 1) la distribución y tamaño de las circunscripciones electorales, 2) las candidaturas, 3) la votación y 4) la conversión de votos en escaños.⁴⁶ A partir de estos elementos se puede establecer si un sistema de partidos está estructurado para la competencia o no. En aquellos sistemas donde existe una distribución manipulada (*gerrymandering*) de las circunscripciones para favorecer a un partido político, una débil influencia de los ciudadanos en la selección de candidaturas, listas de candidatos cerradas y bloqueadas y una fórmula electoral que induce a la soberrepresentación de un partido no puede estructurar un sistema de partidos competitivo.

Por su parte, la competitividad orienta el sistema partidario a partir de la forma en que las fuerzas políticas se disputan el poder. De esta manera se presentan dos formatos de competición: centrípeta y centrífuga. Cuando la competitividad adquiere una dirección centrípeta se presentan fuertes impulsos de desplazamiento al centro del espectro político, configurando un sistema de pluralismo moderado. En cambio en el caso de sistemas de pluralismo polarizado la competitividad está dirigida por impulsos centrífugos en el cual el centro político se debilita en la medida en que el apoyo electoral se mueve hacia los extremos del espectro político.⁴⁷

La competitividad del sistema de partidos es un factor importante que influye en el comportamiento legislativo de los partidos debido a que indica cómo ellos presentan sus ofertas políticas al electorado y la forma en que los representarán en la arena legislativa. Un sistema con una competición centrípeta indicará que las fuerzas políticas presentaran temas similares, lejanos a los extremos en la contienda electoral para captar el voto ciudadano ubicado en el centro del espectro político. Además las posibilidades de coaliciones parlamentarias aumentarán porque en sus agendas legislativas las coincidencias y acercamientos serán mayores a las

⁴⁶ Dieter Nohlen. *Sistemas electorales y partidos políticos*. FCE, México, 3º, 2004, p. 51

⁴⁷ A. Ware, *op. cit.* p. 267

discrepancias. Por el contrario, donde los impulsos del apoyo electoral se dirigen a los extremos en una competición centrífuga las ofertas en la campaña electoral además de multiplicarse y alejarse, disminuirán las ocasiones en las que las fuerzas políticas en el legislativo lleguen a coaliciones estables y duraderas.

Un sistema de partidos competitivo, independientemente de su dirección centrífuga o centrípeta, no es la única variable que influye en el comportamiento legislativo de los partidos políticos. El número de partido que interactúan en el sistema y la distancia ideológica que los separa son otras variables decisivas. Son, de hecho, las variables contenidas en el modelo de clasificación propuestos por Sartori y que han servido de base para otros estudiosos de los sistemas de partidos en las democracias occidentales.

El criterio numérico sirve de base a la hora de medir el grado de fragmentación del poder en un sistema político. Saber cuántos partidos interactúan da la idea de las posibles interacciones entre las distintas fuerzas políticas, desde las tácticas de competencias y oposición hasta la forma y funcionamiento de las coaliciones legislativas. Con algunas consideraciones, parece ser que a mayor número de partidos en el sistema, mayor es la complejidad en las relaciones interpartidistas generando mayores tensiones en el sistema político. Lo anterior se produce porque los sistemas multipartidistas generan un mayor número de actores con capacidad de veto (*veto player*).

Siguiendo con la propuesta sartoriana, existen dos criterios para determinar qué partidos deben ser considerados al momento de clasificar un sistema partidista: 1) las posibilidades de coalición y 2) las posibilidades de chantaje. Estos criterios ayudan sobretodo porque no todos los partidos tienen la misma fuerza electoral ni la capacidad de influir en la toma de decisiones. Por tanto son considerados como parte del sistema aquellos que tienen la capacidad de determinar por un tiempo prolongado las posibilidades de coalición y alterar la competencia entre los partidos o la dirección de la competición –de centrífuga a centrípeta- del propio sistema.⁴⁸

⁴⁸ G. Sartori, *op. cit.* 155.

La segunda variable del sistema de partidos es la polarización ideológica, esto es, la distancia que separa a las unidades partidistas a partir de su ubicación en el plano unidimensional izquierda- derecha y el grado de intensidad ideológica de los partidos dentro del sistema partidario. La ideología, en este sentido, debe entenderse como la percepción y concepción de la política definida por el conjunto de preceptos y valores que se plasma en la doctrina y principios políticos de los partidos. Sirve a los electores para hacer evaluaciones y tomar decisiones políticas con mayor eficiencia y precisión, así como de facilitar el diálogo político al ofrecer una manera convincente de comunicación.⁴⁹

La crisis de las ideologías y la convergencia ideológica son fenómenos que sugieren la desaparición del esquema izquierda- derecha como una forma analizar la competencia entre los partidos. Pero dividir el universo político en dos partes opuestas no significa reducir el pensamiento ideológico. Por el contrario, tal contraposición muestra la diferencia de programas opuestos respecto a muchos problemas y el contraste de intereses y valores sobre la dirección que habría de dar a la solución de ellos. La díada izquierda- derecha se refuerza en la medida en que los programas y plataformas de los partidos muestran diferentes planteamientos para solucionar las demandas de los ciudadanos, aunque ello no descarta la convergencia en algunos temas. Visto como una línea horizontal que corta el espectro político, de la izquierda extrema a la derecha extrema, surgen posiciones intermedias que ocupan un espacio central y al que se denomina centro.⁵⁰

La ubicación de los partidos en el espectro político no define por sí mismo la polarización ideológica del sistema de partidos. Es importante considerar la intensidad ideológica, entendido como el afianzamiento o la profundidad de los postulados ideológicos que muestran las organizaciones partidistas. Dentro de un sistema pueden coexistir partidos que cubren los tres bloques genéricos del espectro político, izquierda, derecha y centro. Las posibilidades de coalición en la arena legislativa, sin embargo, va a depender de la forma en que cada uno de estos partidos asuma el mandato popular derivado de sus promesas de campaña o

⁴⁹ Dieter Fuchs y H. Klingemann "The Left- Right Schema" en M.K. Jennings, J. Van Deth *et. al.* *Continuities in Political Action*, Berlín, Walter de Gruyter, 1990.

⁵⁰ Norberto Bobbio. *Derecha e Izquierda*. Punto de Lectura, 2º, España, 2001, p.51- 54

postulados ideológicos. Una mayor intensidad ideológica implica un alto condicionamiento de los acuerdos parlamentarios a la posición ideológica del partido.

Lo anterior no deja de considerar que los documentos ideológicos-programáticos, de los partidos representan su cara pública ante los electores. No porque sea deliberado el ocultamiento de intereses o valores, sino que en el ejercicio del gobierno o en la acción estratégica se presentan situaciones inesperadas donde los líderes o representantes partidistas omiten o descartan ciertos principios en aras de lograr un objetivo superior. Debido a esto es pertinente diferenciar las posiciones ideológicas y pragmáticas que surgen al contrastar lo dicho con el hecho, esto es, lo que el partido dice representar en sus postulados ideológicos y programáticos y las acciones que lleva a cabo en los proceso de toma de decisión en la arena legislativa.

Hasta este punto se han expuesto los factores exógenos que influyen en el comportamiento legislativo de los partidos políticos. Ahora es momento de centrar el análisis en los factores endógenos, es decir, aquellos que son producto de la organización partidista.

1.3.3 Incentivos y reglas partidistas.

Los partidos son importantes en la arena legislativa en dos aspectos: por un lado, son las organizaciones que hacen posible la elección de representantes al Congreso, y por otro, son los principales actores en la definición y orientación del proceso legislativo. Además se constituyen en los referentes inmediatos de la acción individual de los legisladores, pues son los espacios para la continuidad de sus carreras políticas. Esta situación es posible en diseños constitucionales centrados en los partidos como medios por excelencia en la postulación de candidatos a puestos de elección popular. Sin duda, estas condiciones están presentes en el contexto mexicano a diferencia del congreso de Estados Unidos y, más aún, en los parlamentos europeos donde, de entrada, es un sistema parlamentario y no presidencial.

Para entender la centralidad de la estructura partidista en el comportamiento político de los legisladores, es necesario analizar los factores que contribuyen a ello: los incentivos y las reglas internas. Ambos se presentan como mecanismos formales e informales que constriñen el proceder de los representantes populares al momento de presentar, aprobar o rechazar una propuesta de cambios a la ley.

a) Los incentivos selectivos y colectivos

Como en toda organización, la participación de los miembros de los partidos está configurada por un conjunto de intercambios que moldean la colaboración y refuerzan la pertenencia a la institución. Este conjunto de intercambios es a lo que denominamos incentivos, pues son los elementos que la organización partidista genera en su interior para estimular la asociación y reforzar la lealtad de sus miembros en las distintas arenas políticas, en el entendido de que los partidos son organizaciones voluntarias que dependen de la membresía de sus militantes.

Angelo Panebianco, en su modelo de partido, utiliza la teoría de los incentivos para mostrar el contenido de las relaciones de poder entre líderes y seguidores. En él los incentivos van dirigidos a los distintos tipos de miembros de los partidos (electores, afiliados y militantes) y su función es generar un vínculo a través del intercambio de recompensas. El líder, que necesita de la participación de los militantes para fortalecer su posición en las relaciones de poder horizontales en la coalición dominante, ofrece los incentivos selectivos materiales o de poder y con ello garantiza la adhesión de sus seguidores. Mientras los incentivos colectivos de identidad fortalecen el vínculo con los militantes que encuentran en la ideología del partido una materialización de sus aspiraciones personales.

Pero la teoría de los incentivos puede llevarse más allá de la relación líderes-seguidores y colocarse en el espacio donde un sector del partido, que no puede definirse precisamente como un grupo mas de militantes, requiere de ese intercambio de recompensas para reforzar su colaboración y lealtad al partido político. Este sector está compuesto por los representantes populares, cuya participación es clave para la consecución de los fines partidistas en el ámbito

legislativo. Si bien los legisladores cumplen con un mandato conferido por los ciudadanos a través del voto popular, su comportamiento está mediatizado por los intereses y preferencias de sus respectivos partidos políticos.

En este caso los incentivos selectivos los conforman aquellas recompensas tangibles y visibles que reciben los legisladores de sus partidos: el voto. La búsqueda del sufragio popular es un incentivo racional que vincula las aspiraciones individuales de los legisladores con el prestigio de la etiqueta partidista. A pesar de que en algunos diseños institucionales la conexión electoral entre el representante y su representado es débil por la limitación de la reelección legislativa, el legislador en tanto político profesional tiene la meta de continuar su carrera política y el espacio para ello es la organización partidista. Los partidos se han convertido en los principales vehículos para el reclutamiento de la élite política, participan en procesos locales y municipales, con lo que sus zonas de influencia están más allá del Congreso. El incentivo de continuar una carrera legislativa puede ser débil o nulo, pero hay otros lugares en los que un legislador puede proseguir su trayectoria política. En la medida en que su partido le provea de los elementos para continuar con su carrera política, el representante popular guiará su comportamiento legislativo en la dirección de los intereses partidistas.

Pero, siguiendo la lógica de Panebianco, hay otro tipo de legisladores que encuentran en la ideología partidista la materialización de sus aspiraciones personales. Su principal objetivo no es la continuidad de sus carreras políticas, sino la consecución de una política que contenga los intereses de algún sector del electorado que representan o responda al interés general de la nación. Este conjunto de incentivos, conocidos como colectivos de identidad, va dirigido a mantener la cohesión, entendida como la unidad partidista que surge de los acuerdos ideológicos y programáticos entre sus miembros para trabajar juntos en las metas del partido, sin que los líderes utilicen los mecanismos coercitivos que tienen a su mano para hacerlo.⁵¹

⁵¹ *Cfr.* Shaun Bowler, David Farrell, Richard Katz. "Party Cohesion, Party Discipline and Parliaments" en Shaun Bowler, David Farrell, Richard Katz. *Party Discipline and Parliamentary Government*. Ohio University Press, Ohio, 1999.

En la medida en que la articulación ideológica partidista crea incentivos colectivos de identidad fuertes, los legisladores asumirán un comportamiento cohesivo en la arena parlamentaria. Esta articulación tiene que ver con la congruencia, por un lado, contenida en los documentos del partido, pero también en los discursos y acciones de los propios líderes partidistas y parlamentarios. De esta forma las acciones de los legisladores tendrán un sustento consensual al determinar los temas de la agenda legislativa, las iniciativas de ley y la probación de las propuestas del grupo parlamentario del propio partido, como de otras fuerzas parlamentarias y del ejecutivo federal.

Los incentivos selectivos y colectivos sólo explican una parte del comportamiento político de los partidos en el Congreso, la que tiene que ver con la colaboración, participación y lealtad de los legisladores con sus aparatos partidistas. No obstante, los partidos también generan reglas y normas que constriñen el comportamiento de sus representantes populares. Las cuales son determinantes en la estructura de la toma de decisiones que vincula a la institución partidista con el grupo de legisladores que compone su Grupo Parlamentario.

b) Las reglas internas

Como se ha mencionado con anterioridad, los partidos políticos son instituciones en tanto que determinan la interacción entre sus miembros y la complejidad organizacional de sus estructuras. También establecen las reglas del juego que definen las estrategias de los líderes, fracciones y miembros del partido, las condiciones de su acción y la delimitación de sus elecciones. Por tanto las reglas internas son fundamentales para entender la forma en que actúan sus representantes populares, a partir del entramado formal que establece cada organización partidista en la función de la representación política.

Existen tres reglas que contribuyen a explicar el comportamiento político de los partidos en el Congreso: 1) la selección de candidatos que regula el acceso a la arena legislativa, 2) las que establecen la interacción del aparato partidista con el Grupo Parlamentario (GP) y 3) las que rigen la interacción en el interior del Grupo Parlamentario.

Las reglas que regulan el acceso a las candidaturas a cargos de elección popular en la arena legislativa están determinadas por el grado de centralización o descentralización en el proceso de selección de candidatos. Esto es si la selección se lleva a cabo por un órgano central del partido o por sus órganos locales que conforman su estructura territorial. Cuando la organización depende de un órgano central donde los líderes ocupan un lugar predominante, la conformación del GP puede configurar un proceso de toma de decisiones más efectivo debido a que los legisladores que lo componen responden a los intereses de sus líderes. Pero a la vez, éste carecería de representatividad por no responde a las preferencias de los militantes o ciudadanos en general. En cambio, cuando la postulación de candidatos se deriva de un proceso descentralizado, donde los órganos locales y la base militante participa en los comicios, la conformación del GP se caracterizará por su alto nivel de representatividad, aunque disminuirá la efectividad en la toma de decisiones pues cada decisión deberá de consultarse con los distintos actores en aras de respetar la pluralidad política.

En cualquier caso, sea un GP representativo o efectivo, los líderes partidistas buscarán garantizar la disciplina partidista, entendida como el acatamiento de los legisladores a la línea establecida por el partidos y sus líderes en la deliberación de las iniciativas en el proceso legislativo. Esta es medida por la distancia entre las preferencias del legislador y el punto ideal del partido. Cuando las preferencias del legislador están alejadas de los intereses del partido, se presenta un caso de indisciplina partidista.⁵² La relevancia de la disciplina partidista estriba en que de ella depende la capacidad del partido para ganar votaciones en el pleno legislativo.

Los partidos políticos, como se ha insistido en este trabajo, no son actores unitarios y homogéneos, por lo que la disciplina partidista depende de los arreglos que establezcan para armonizar los intereses individuales de los legisladores con los objetivos de su GP contruidos por la línea política del partido. Estos arreglos no se limitan a disposiciones formales que obliguen a acatar los lineamientos de los líderes parlamentarios, sino que existen otros que se derivan del contexto

⁵² *Cfr.* John Owens “Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Context” documento presentado en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Agosto 2003.

institucional de la actividad parlamentaria. Por ejemplo, la distribución de los recursos, las comisiones o la posibilidad de continuar con una carrera política, dentro o fuera del recinto legislativo.

Analizar la disciplina partidista es importante en tres aspectos: 1) las legislaturas son donde se ratifican la mayoría de las decisiones sobre las políticas públicas; 2) los partidos políticos sirven como conductos de información para los ciudadanos; y 3) la unidad afecta la capacidad de los partidos para ganar votaciones.⁵³

En el primer caso, la unidad partidista es relevante en la medida en que aumenta la capacidad del partido para influir en el resultado final del proceso legislativo. Ello significa que sus temas pueden convertirse en leyes que beneficien las políticas aplicadas para el gobierno, siendo esto un instrumento evaluado por los electores en procesos posteriores. Por tanto, en el segundo caso, el comportamiento del grupo parlamentario en general y, en particular, de los legisladores servirá como información para las futuras decisiones del electorado. Finalmente, ganar o perder una votación en el pleno del congreso es fundamental para determinar la fuerza política del grupo parlamentario en la orientación de las políticas y, en general, para elevar el desempeño del partido en la arena legislativa. De esta forma, la unidad partidista puede contribuir al cumplimiento del mandato popular, es decir, a la congruencia entre los propósitos de la campaña electoral y los resultados en la política pública.

Un elemento insoslayable en la disciplina partidista es la estructura de poder interno de los partidos políticos. De acuerdo a la configuración del mapa de poder, de la coalición dominante y el control de las fracciones políticas sobre las zonas de incertidumbre, las decisiones de los legisladores del grupo parlamentario pueden afectar la unidad partidista. En cuanto al mapa de poder va a depender a que órgano, estatutariamente, le corresponde la nominación o asignación de las candidaturas, a qué instancia corresponde determinar los temas de la plataforma electoral y cuál está facultada para establecer los asuntos de la agenda legislativa.

⁵³ John Carey “Political institutions, competing principals, and party unity in legislative voting” en <http://www.dartmouth.edu/~jcarey/>, Agosto, 2004, p. 1

La configuración de la coalición dominante es importante en la medida en que establece la correlación de fuerzas en las disputas internas. Aunque en ella se encuentran las fracciones con capacidad de influir en la toma de decisiones, sólo algunas ejercen ese poder para influir en los legisladores para orientar el sentido de su voto. Si en la coalición dominante existen fracciones rivales que se disputan el poder interno, sus miembros en la arena legislativa puede apoyar o no una política que beneficie a la otra fracción en la competición interna. Esta posibilidad puede presentarse incluso en la disputa por las zonas de incertidumbre de la organización, que ayudaría a desequilibrar los juegos de poder y, sobre todo, mantener un espacio en la distribución de incentivos selectivos y colectivos.

El nivel de fraccionalización e intensidad de los conflictos es, por último, otro elemento que influye en la disciplina partidista. En efecto, en un partido con una elevada atomización y conflicto sus decisiones son fuertemente discutidas y no garantiza que todos los miembros acepten tal decisión. En la arena legislativa esto puede representar una mayor dificultad para los líderes parlamentarios, ya que la decisión adoptada dependerá de las negociaciones y resoluciones de las instancias interna. Incluso, afecta las relaciones interpartidistas y los intentos de conformar alianza en el congreso ya que ninguna fracción tendría la capacidad de llegar a acuerdos y cumplir compromisos.

En cuanto a las reglas que regulan la interacción entre el GP y el aparato partidista, éstas determinan la autonomía de los legisladores respecto a los dirigentes y las fracciones internas. Esta relación se presenta en dos momentos: el primero, en la selección del coordinador del GP y, segundo, en la elaboración de la agenda legislativa que contiene los temas a tratar en el Congreso.

La selección del coordinador parlamentario es un momento clave para determinar la autonomía de los legisladores frente a los dirigentes partidistas. Cuando la designación es producto de un proceso electivo con la participación directa de los legisladores, el coordinador estará investido de la autoridad política y liderazgo suficiente para orientar el trabajo parlamentario. El caso contrario, un líder del GP surgido de un proceso centralizado en manos de los dirigentes partidistas, sin la sanción de los legisladores, será un coordinador con una legitimidad cuestionada para desempeñar su cargo.

La construcción de la agenda es otro momento importante en el comportamiento legislativo de los partidos, pues es el espacio donde se plantean los temas que habrá de presentar, negociar y defender los legisladores en el Congreso. Además de que puede fortalecer la cohesión y la disciplina partidista. Cuando la agenda está conformada por los asuntos propuestos por los legisladores, apegados a los intereses de su electorado o sector social que representan, disminuye la indisciplina partidista. Aunque puede afectar, en ciertos casos, la eficacia de la agenda partidista al alejar las preferencias de los legisladores del punto ideal del partido político. En cambio, si la agenda está determinada sólo y exclusivamente por los intereses de los dirigentes partidistas, la eficacia de la agenda puede romper con la cohesión del GP, haciendo necesario la aplicación de los mecanismos coercitivos para asegurar la disciplina partidista.

CAPÍTULO 2

INFLUENCIA DE LOS FACTORES INSTITUCIONALES Y PARTIDISTAS EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL PRI.

En el capítulo anterior se expusieron los elementos teóricos a partir de los cuales se puede explicar el comportamiento legislativo de los partidos políticos, partiendo de la premisa de que las características internas de los partidos y el marco institucional en que se desenvuelven determinan sus estrategias en la arena legislativa.

Considerando lo anterior, este capítulo tiene como objetivo analizar los factores exógenos y endógenos que influyeron en el comportamiento político del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados. Entre los primeros se encuentran: el sistema de partidos, donde son relevantes las pautas de competitividad, fragmentación y polarización ideológica entre las distintas fuerzas políticas que lo componen; y el sistema presidencial, en el cual la disputa por la presidencia de la República fuerza a los líderes a implementar una estrategia electoral centrada en la figura del candidato presidencial.

Por su parte, los elementos endógenos que intervienen en el comportamiento político del grupo parlamentario del PRI provienen de la organización partidista. Por un lado están los incentivos y las reglas que forman parte de una institución y que, al mismo tiempo, sirven para moldear el comportamiento de sus miembros. Por otro lado, se encuentran los dos procesos que caracterizaron la transformación del PRI a partir del año 2000: la competencia electoral, que obligó a este partido a buscar los votos en condiciones democráticas (libertad, equidad y pluralidad); y la gobernabilidad interna, esto es, la construcción de una nueva línea de autoridad legal, legítima y democrática para encauzar los conflictos y disputas internas.

El presente capítulo se divide en dos apartados. En el primero se analiza el contexto institucional, así como la competitividad, fragmentación y polarización ideológica del sistema de partidos. Tratar tales características permitirá ubicar el peso electoral del PRI, y su posición ideológica, con lo cual se pretende determinar cómo la posición de este partido en el sistema partidario influyó en su comportamiento en la Cámara de Diputados. Asimismo se analizará la influencia del esquema de gobierno sin

mayoría en la construcción de acuerdos políticos, en función de la nueva relación del Poder Ejecutivo con el Congreso y con los partidos políticos, especialmente, en la formulación de la agenda legislativa.

El segundo apartado trata sobre la transformación del PRI a partir de año 2000, particularmente, en lo que se refiere a los elementos institucionales que configuran las relaciones internas de poder: las reglas y los incentivos. Consideramos necesario tratar este tema, pues partimos del supuesto que estos elementos influyeron en el comportamiento de los diputados.

2.1 Los factores institucionales: el sistema de partidos y el régimen presidencial.

2.1.1 Competitividad electoral, fragmentación y polarización moderada.

La importancia del sistema de partidos en México radica en su impacto que tiene para determinar el peso de cada partido en la estructura de la toma de decisiones y en las relaciones inter e intrapartidistas. Los elementos anotados influyen, a su vez, en las relaciones Ejecutivo- Legislativo, ya que es a partir de los resultados de los procesos electorales como puede configurarse el tipo de gobierno. Encontramos uno de tipo unificado, si el partido del presidente tiene mayoría en una o ambas cámaras; o existe un gobierno sin mayoría, si el partido del presidente no tiene los suficientes escaños para que apruebe, por sí mismo, las enmiendas a la ley secundaria o constitucional. De igual forma, la relación que mantienen los poderes afecta en la dinámica de los partidos en los órganos de representación política, en cuanto a que determina la cooperación u obstrucción de las iniciativas planteadas por los actores políticos.

- a) La competitividad electoral en México. Un indicador de la fuerza política de los partidos políticos en el Congreso.

La fuerza política en el plano legislativo es un reflejo de la posición que guardan los partidos en un escenario de competitividad electoral. Esta se entiende como “la proximidad entre los resultados y/o la frecuencia con que unos partidos suceden a otros en el poder”⁵⁴.

Durante 70 años, el sistema de partidos se caracterizó por su poca competitividad, en virtud de que el espacio electoral era ocupado por una fuerza partidista y sólo de forma marginal por otros partidos que no tenían la oportunidad real de competir por el poder. La hegemonía político- electoral del PRI afectaba no sólo la dinámica del sistema partidario sino también el proceso político en la arena legislativa, donde el Revolucionario Institucional tenía la capacidad para aprobar las iniciativas presidenciales sin el concurso de otras fuerzas políticas.

El proceso de reformas electorales tendiente a configurar un nuevo sistema de partidos, que se encuentra sustentado en la competitividad y pluralidad política, ha permitido que el acceso al poder político sea disputado en circunstancias democráticas a fin de que la nueva forma de tomar decisiones contribuya a que avance el cambio de régimen. Este proceso, iniciado en la década de los setentas y reforzado en la reforma electoral de 1996, condujo a un reparto más equitativo de los espacios de gobierno y de representación. El peso electoral de los partidos se manifestó en todos los niveles de gobierno; así como en el congreso federal y locales, creando nuevas condiciones para el ejercicio del poder y, sobretodo, en los espacios de la toma de decisiones. El fin de la hegemonía política, anunciada en el plano legislativo desde 1988, permitió dar paso a un sistema de alta competitividad, en donde han predominado el PRI, PAN y PRD, y otros partidos de menor envergadura.

El nivel de competitividad electoral en el sistema de partidos en México ha mostrado variaciones que indican un escenario de alta competitividad en la disputa por los votos, tanto a nivel nacional como local. En el plano federal, los datos disponibles a través del Índice de Competitividad (IC) muestran una tendencia ascendente, ya que a excepción de 1991, en las elecciones federales de 1994, 2000 y 2003 los niveles de competitividad son: 31.84, 51.58, 58.89 y 56.73, respectivamente⁵⁵.

⁵⁴ Giovanni Sartori. *Partidos y sistemas de partido. Marco para un análisis*. Alianza Editorial, 2º, España, 2000, p. 260

⁵⁵ El IC mide el grado de competitividad de una elección determinada en un tiempo dado, e incluye tres dimensiones: margen de victoria, índice de fuerza de la oposición y diferencia entre el número de victorias por partido. El IC está

En el periodo comprendido entre el año 2000 y 2006 la disputa por los gubernaturas, congresos locales y presidencias municipales aumentó considerablemente. En el caso de gobernador, las elecciones más disputadas –con menos de 5 puntos porcentuales de diferencia entre el primero y el segundo lugar– fueron en: Yucatán, Tabasco y Michoacán en 2001; Campeche y Sonora en 2003; Oaxaca, Veracruz, Sinaloa y Tlaxcala en 2004; y Nayarit y Colima en 2005. No menos relevantes resultaron las elecciones para los congresos locales y los ayuntamientos, donde los tres principales partidos recibieron cantidades importantes de votos. La nueva radiografía electoral mostró que las decisiones políticas habían dejado de ser un monopolio de un partido y de un nivel de gobierno.

En este contexto, cabe preguntarnos, ¿cuál fue la fuerza política del PRI mostrada en un ambiente de alta competitividad electoral?, pues es preciso establecer que a pesar de la derrota presidencial en el 2000, este partido gobernaba en el mismo año 20 entidades federativas; contaba con 211 diputados y 60 senadores; y gobernaba más del 50 por ciento de los municipios del país.

En los subsecuentes procesos electorales, el PRI conservó una parte importante de su fuerza política, pues a pesar de que en el 2001 el saldo fue poco positivo (perdió las gubernaturas de Yucatán y Baja California frente al PAN y Michoacán contra el PRD), ganó ocho de las diez elecciones para ayuntamientos en ese año.⁵⁶ En las elecciones locales de 2002 para renovar congresos locales, el Revolucionario Institucional obtuvo el triunfo en cinco de los seis procesos estatales, así como la mayoría de los municipios de las entidades de Hidalgo, Quintana Roo, Nayarit y Coahuila.⁵⁷

El verdadero reflejo de la recuperación electoral del PRI se dio en las elecciones intermedias de 2003, en la cual rescató una proporción importante de votos para convertirse en la primera fuerza en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados. En esa ocasión el partido ganó 160 de los 300 distritos electorales, lo que representó obtener 222 legisladores, sumando a los de representación proporcional. Con el triunfo

estimado en porcentajes, tiene un rango de 0 a 100 y crece en orden ascendente. Irma Méndez de Hoyos, “Competencia y competitividad electoral en México, 1977- 1997” en *Política y Gobierno*, Vol X #1, primer semestre de 2003, México, p. 139- 182.

⁵⁶ *Voz y Voto*. 15 de enero de 2002.

⁵⁷ *Voz y Voto*, 119, enero 2003.

en 50 por ciento de los distritos uninominales alcanzó la mayoría relativa en la Cámara de Diputados, un espacio estratégico para la segunda mitad del mandato del presidente Fox. En los comicios locales ganó, con un margen mínimo, los gobiernos de Colima, Campeche y Sonora; recobró la gubernatura de Nuevo León que estaba en manos del PAN. Sin embargo, por primera vez en su historia perdió en San Luis Potosí y Querétaro.⁵⁸

El año más positivo para el PRI en cuanto a victorias electorales fue el 2004, ya que de los diez procesos para gobernador obtuvo la victoria en siete entidades federativas. Fue el caso de Chihuahua, Sinaloa y Tamaulipas; con un resultado apretado ganó en Veracruz y Oaxaca, así como Durango y Puebla. En estos procesos el Revolucionario Institucional logró obtener la mayoría absoluta en 13 congresos locales y en 9 mayoría relativa.⁵⁹

En el 2005 se celebraron ocho procesos locales para elegir a gobernadores, legisladores y ayuntamientos. La novedad que presentaron estos comicios fue que en tres de ellos el PRI estableció alianzas electorales con otras fuerzas políticas, particularmente con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM)⁶⁰. En Quintana Roo, Hidalgo y Estado de México donde se presentó esta alianza el margen de victoria fue muy amplio. Por otro lado, el PRI perdió la elección de gobernador en Guerrero y Baja California Sur frente al PRD; pero, en cambio, volvió a ganar Coahuila. Este caso fue significativo en tanto que se confirmó la fuerza electoral del priismo en la zona norte del país, la cual era considerada en la década de los ochentas y noventas como bastión de Acción Nacional.⁶¹

Si bien es cierto que un rasgo del sistema partidario a partir del año 2000 fue su alta competitividad, lo es también que la pauta de competición fue centrípeta y no centrífuga. Esto es, que los impulsos de las fuerzas políticas se dirigieron hacia el centro político, entendiendo con ello que las ofertas electorales de los partidos estuvieron dirigidas a satisfacer las preferencias del sector mayoritario del electorado,

⁵⁸ Juan Reyes del Campillo y Luis Reyes García “El Partido Revolucionario Institucional en las elecciones federales y locales de 2003” en *El Cotidiano*, 122, noviembre- diciembre 2003, p. 23

⁵⁹ *Voz y Voto*, 143, enero 2005.

⁶⁰ Con el PVEM el Revolucionario Institucional formó una coalición electoral parcial en los comisiones federales del 2003 en 97 distritos federales de mayoría relativa.

⁶¹ *Voz y Voto*. 155, enero 2006.

sin recurrir a los extremos programáticos o ideológicos que impidieran un acercamiento político entre dos o más organizaciones partidistas. Un ejemplo de esta situación fueron las coaliciones electorales que se presentaron entre el PAN y el PRD en estados como Chiapas, a pesar de que ambos partidos representan las posiciones ideológicas de la derecha y la izquierda, respectivamente.

La búsqueda del centro político en la competencia por el poder llevó a los tres principales partidos a sostener posiciones pragmáticas en las arenas de negociación, como fue en la Cámara de Diputados. Dicho pragmatismo produjo una paradoja: por un lado, permitió la construcción de coaliciones mayoritarias frecuentes en las que participaron tanto legisladores del PRI, como del PAN o el PRD; por el otro, disminuyó los incentivos hacia la cooperación entre la oposición y el gobierno federal, principalmente cuando las propuestas del Ejecutivo tenía un costo político frente al electorado por ser medidas anti populares. La conexión entre competitividad electoral y cooperación en la arena legislativa fue manifiesta, pues en la medida en que el PRI o el PRD tenían posibilidades de ganar una elección local o federal, la cooperación con el presidente fue menor.

b) Fragmentación del sistema de partidos: el Número Efectivo de Partidos (NEP)

Ahora bien, no sólo el nivel de competitividad ni la fuerza electoral partidista caracteriza al sistema de partidos. El grado de fragmentación influye en su composición y en la interacción de las fuerzas partidistas en las distintas arenas de competición y cooperación. La fragmentación está determinada por la cantidad de partidos que intervienen en la arena electoral, legislativa y gubernamental, sirve para indicar el número de actores relevantes en lo concerniente a la toma de decisiones. Por tanto, en un sistema fragmentado la complejidad de las decisiones políticas es mayor en la medida en que el número efectivo de partidos tiende a aumentar.⁶²

⁶² Giovanni Sartori. *Partidos y sistema de partidos. Marco para un análisis*. Alianza Editorial, España, 2000, p. 151.

El Número Efectivo de Partidos (NEP) es el instrumento clásico de la ciencia política para medir el peso de cada partido.⁶³ Según los datos disponibles, el NEP en México hasta antes de las elecciones presidenciales del 2006 era de 2.85, es decir, que dos partidos tuvieron una amplia capacidad para intervenir en la esfera electoral, mientras que la capacidad del tercero era menor, aunque ocupaba un espacio importante en ella. Las dos primeras eran el PRI y el PAN, pues eran los dos partidos con mayores triunfos y porcentajes de votación a nivel federal y local, en tanto que el PRD fue el tercero por su captación de votos. En el plano legislativo, durante la LVIII y LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, el NEP fue de 3.02⁶⁴ Este indicador muestra que además de los tres partidos, se consideraba a las bancadas de los partidos, llamados pequeños, como el PVEM, el PT y Convergencia, ya que por su número de legisladores podían inclinar la balanza para un lado u otro, afectando la coalición legislativa en las votaciones donde la mayoría simple era suficiente.

De la misma forma en que el pragmatismo derivado de la competición centrípeta llevó a la disminución de la cooperación de la oposición con el gobierno, un equilibrio de fuerzas en el congreso entre tres fracciones parlamentarias derivó en un entorpecimiento de las negociaciones parlamentarias para lograr una mayor eficacia en la aprobación de iniciativas de ley, no sólo del Ejecutivo y su partido, sino también de la oposición. En el caso particular del PRI, esta situación le permitió insertar sus intereses en la formulación de leyes y bloquear aquellas que no coincidían con su agenda legislativa.

⁶³ El Número Efectivo de Partidos es una fórmula que calcula el tamaño de los partidos tanto en la esfera electoral como parlamentaria. La fórmula es la siguiente:

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

Markku Laakso y Rein Taagepera “Effective Number Parties: A Measure with Application to West Europe” en *Comparative Political Studies*, 12, 1979, p. 3-27

⁶⁴ Margarita Jiménez Badillo. *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 147

c) Distancia ideológica en el sistema de partidos mexicano.

Otro indicador importante para determinar el tipo de sistema de partidos en México, después de la alternancia, es la distancia ideológica que existe entre las distintas fuerzas partidistas. La relevancia de un partido político no sólo está basada en la distribución del poder, sino también en la posición que guarda en el espacio izquierda-derecha del sistema partidario. Dicha posición guarda relación con la distancia ideológica, pero también con la intensidad con la que se manifiesta su posición de izquierda y derecha.⁶⁵ Así las cosas, en México las tres fuerzas principales se ubican en el espectro político a partir de sus referencias ideológicas contenidas en sus documentos básicos, pero también de la ubicación subjetiva del partido por parte de sus propios miembros. El PRI está ubicado como un partido de centro, el PAN de derecha y el PRD de izquierda. Pero como existe una tendencia reciente de los extremos por ubicarse en el centro, el PAN se ha convertido en centro- derecha y el PRD de centro izquierda.⁶⁶

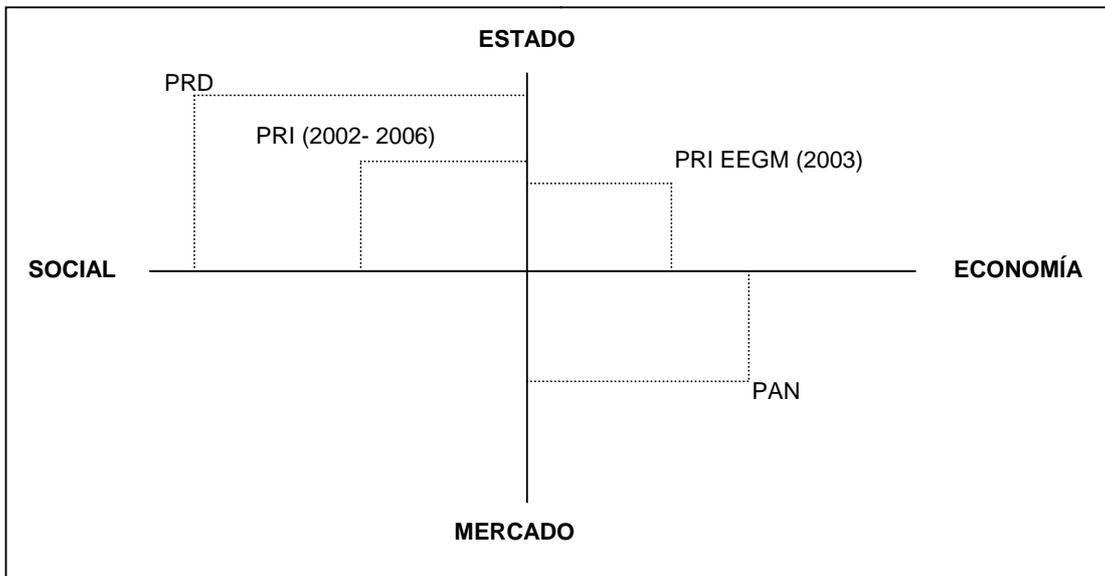
Esto se comprueba con datos cuantitativos respecto a la ubicación de los partidos por parte de sus miembros. De acuerdo con los datos proporcionados por la investigadora Margarita Jiménez, en una escala de 1 a 10, donde 1 es el extremo izquierda y el 10 extremo derecha, el PRD se ubica con 4.2, el PRI con 5.3 y el PAN con 6.4. Esto significa, por una parte, que no existen extremos ideológicos, pues todos se ubican cerca a este punto en el espectro político y, por otro, que la probabilidad de que las coaliciones legislativas incluyan a las tres fuerzas políticas es mayor.

Para ilustrar mejor esta importante dimensión del sistema de partidos en México durante el gobierno de Vicente Fox es preciso identificar dos ejes relevantes que estructuraron el debate ideológico.

⁶⁵ Sartori, *op. cit.* p. 153 y 159

⁶⁶ Juan Reyes del Campillo “El sistema de partidos en la transición mexicana” en asa.international.pitt.edu/LASA97/reyesdelcampillo.pdf

Figura 1
MAPA IDEOLÓGICO DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO (2000- 2006)



El primer eje está compuesto por una de las principales dicotomías que han dominado el posicionamiento ideológico de los partidos en nuestro país: la intervención del Estado en la economía y el rol que desempeña el mercado en la actividad económica nacional.

En este punto la discusión se ubica entre aquellos que consideran fundamental la intervención del aparato estatal en el desarrollo económico del país. El PRD es el partido que defiende la preponderancia del Estado como articulador de la planeación económica nacional. En la posición contraria a esta consideración se encuentra Acción Nacional, cuyos líderes y partidarios postulan que la participación del Estado debe limitarse a regular la actividad de los particulares dado que el mercado es el espacio idóneo para que se desarrollen las iniciativas de los individuos. En el PRI se comparte, en general, la idea de que el Estado debe ser un actor central en la vida económica del país, sin embargo la intensidad de este principio es menor que en la Revolución Democrática.

El segundo eje ideológico muestra la importancia que asignan las organizaciones partidistas a la dimensión social y económica en sus respectivos programas políticos. Cuando nos referimos a lo social pensamos en que en sus decisiones y acciones políticas están vinculadas a priorizar los subsidios, apoyos y transferencias económicas,

políticas de asistencia, entre otras. En cambio, lo económico refiere a aquellos programas que tienen como prioridad impulsar políticas de crecimiento económico, inversión privada, privatizaciones de sectores en manos del Estado y planes fiscales recaudatorios, etc.

El PRD es uno de los partidos donde el énfasis en lo social de la política ha sido una de sus principales características, ya sea en su programa político o en sus decisiones de gobierno y legislativas. El PAN, nuevamente, se encuentra en una posición contraria debido a que sus propuestas están más orientadas a la parte económica que a la social. Por su parte, el Revolucionario Institucional como partido se encuentra en una posición intermedia entre lo social y lo económico. Sin embargo, es preciso aclarar que dentro de este partido existen dos fracciones políticas cuya orientación política dividió a la organización.

De acuerdo al mapa ideológico formulado en la figura 1 se observa que una fracción del PRI, identificada con el presidente del CEN Roberto Madrazo, se ubicó en el plano del Estado social, lo cual significa que su orientación ideológica era la de mantener la intervención del Estado en la vida económica de México y con una vocación social de la política pública, impulsada por algunas medidas de subsidios y apoyos económicos para combatir la pobreza.

A partir del 2003 surgió otra fracción ubicada en una posición más cercana a la dimensión económica, aunque conservando su posición estatal. Esta situación se evidenció con la discusión en la Cámara de Diputados respecto a la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a alimentos y medicinas. En esa ocasión el rechazo a la propuesta presentada por el Ejecutivo Federal llevó a la división de la fracción parlamentaria del PRI y, a la posterior, remoción de la líder de los diputados, Elba Esther Gordillo de la coordinación del Grupo Parlamentario.

De acuerdo a la ubicación de los principales partidos mexicanos, se puede observar que la polarización ideológica fue moderada, pues a pesar de las diferencias existentes, principalmente entre PRD y PAN que representan los extremos del espectro izquierda- derecha, sus posiciones no son excluyentes. Esta situación supondría que las posibilidades de coalición en la arena legislativa serían mayores, sin embargo, resulta que al presentarse una tendencia centrípeta del sistema partidario, la ideología queda desplaza por posiciones pragmáticas y coyunturales que determinan cada negociación parlamentaria.

En consecuencia, como se analizará en el capítulo tres, las coaliciones en la cámara baja no se conformaron bajo un patrón ideológico, pues lo mismo se formaron coaliciones entre PAN- PRD, PAN- PRI y PRI- PRD, incluso coaliciones mayoritarias en las que participaron las tres fuerzas políticas.

Esta situación fue una muestra de que una competencia centrípeta lleva a la convergencia ideológica, aunque no necesariamente a una inclinación institucional a la cooperación y colaboración entre las fracciones parlamentarias. Por el contrario, el equilibrio de fuerzas en el caso mexicano derivó en una mayor dificultad de lograr acuerdos entre los partidos y entre éstos y el gobierno federal. La expectativa de ganar mayores espacios de poder, sea en el nivel federal o estatal, llevó a ligar los resultados electorales con la aprobación de ciertas iniciativas que contenían medidas controvertidas para la opinión pública. Finalmente estas circunstancias dieron como resultado una negociación parlamentaria orientada por el pragmatismo y las medidas de corto plazo.

En el caso particular del Revolucionario Institucional, la poca fragmentación y polarización ideológica del sistema provocó que su fracción parlamentaria se haya convertido en el actor pivote dentro del Congreso, es decir, el partido cuyas preferencias están más cercanas a las preferencias del presidente o del partido gobernante.⁶⁷ Sobre todo en aquellas iniciativas donde las posiciones ideológicas de los extremos partidistas, PRD en la izquierda y PAN en la derecha, no encontraron coincidencias para construir acuerdos. Una muestra de esto fue la iniciativa para ampliar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a alimentos y medicinas, presentada al inicio de la LIX Legislatura, donde la posición del PRI ayudó a definir el resultado de la modificación fiscal propuesta por el Ejecutivo Federal. El resultado final se decidió por la división del grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados, donde una parte importante de los legisladores priistas votó junto a la fracción del PRD. Como el ejemplo lo muestra, otra consecuencia directa del pluralismo moderado en el comportamiento del PRI fue sobre la disciplina y cohesión partidista.

⁶⁷ El partido pivote es aquel partido del cual depende el presidente y/o el partido gobernante para promover cambios en la legislación. Este tipo de partido debe reunir tres características: 1) sus votos deben ser necesarios y suficientes para formar una coalición mínima ganadora con el partido gobernante; 2) la distancia entre su punto ideal y el punto ideal del Ejecutivo o su partido debe ser menor a la distancia existente entre el partido pivote y los puntos ideales de los otros partidos; 3) la distancia entre el punto ideal del partido gobernante y el *status quo* debe ser mayor a la distancia entre el punto ideal del partido pivote y el partido gobernante.

2.1.2 Impacto del sistema presidencial en el PRI: formulación de políticas y agenda legislativa.

El debate académico sobre las consecuencias del sistema presidencial se ha enfocado principalmente a la gobernabilidad y estabilidad política de los regímenes democráticos. Sin embargo, pocos análisis dan cuenta del impacto de esta forma de gobierno en el comportamiento de los partidos políticos en la arena electoral, legislativa y de gobierno.

En el caso mexicano, esta situación era entendible por el poder con el que contaba el Presidente de la República, lo cual permitía mantener bajo su control a los poderes Legislativo y Judicial. Un control, que si bien no era absoluto, si era suficiente para lograr que el comportamiento de los legisladores estuviera acorde a los intereses del Jefe del Ejecutivo.

De acuerdo con David Samuel, las dimensiones donde se puede analizar la influencia del sistema presidencial en los partidos políticos son: la electoral y la organizacional. En la primera, señala el autor, el sistema presidencial condiciona las decisiones de los líderes partidistas para definir los objetivos y metas de la organización, dirigidas a conseguir la mayor cantidad de votos para ocupar la titularidad del Ejecutivo. Los incentivos para la búsqueda de votos son más fuertes en el sistema presidencial, asegura, debido a que la relación entre votos y escaños es impredecible, ya que la votación obtenida en la elección presidencial no se traduce en fuerza política en el legislativo.

En el plano organizacional, establece Samuel, la competencia centrada en un candidato a la presidencia de la República implica que los recursos económicos, logísticos y de imagen del partido se enfoquen a esta campaña. Mientras que la estrategia de los candidatos a diputados tiende a sujetarse a un plan de campaña global, dando prioridad a la difusión del mensaje del candidato presidencial. Además, los candidatos a la legislatura se ven beneficiados o afectados por la popularidad del candidato presidencial, lo que puede influir en su triunfo o derrota.⁶⁸

⁶⁸ David Samuel "Presidentialized Parties. The separations of powers and party organization and behavior" en *Comparative Political Studies*, vol. 4, núm. 35, mayo 2002.

En la arena legislativa, centro de nuestro interés, los partidos están fuertemente condicionados por la relación que se establece entre las ramas Ejecutiva y Legislativa en un sistema presidencial. Esta relación se configura a partir de la interacción de los actores relevantes en el proceso legislativo, en la medida en que el presidente influye en las decisiones del Congreso. La formulación de iniciativas, la construcción de coaliciones, la configuración de la agenda política y la aprobación de las iniciativas son las etapas del proceso legislativo donde se observan la interacción entre el presidente y el Congreso.

De ellas, la formulación de iniciativas y la configuración de la agenda política constituyen las etapas donde se aprecia cómo y en que medida el sistema presidencial influye en el comportamiento de los partidos políticos en el Congreso. Así es debido a que en este formato de gobierno, el Jefe del Ejecutivo tiene mecanismos de influencia que afectan las estrategias parlamentarias de los partidos. Uno de estos mecanismos son los denominados poderes reactivos y proactivos del presidente. Los primeros se refieren a la capacidad del presidente para defender el *status quo* contra el intento de una mayoría legislativa por cambiarlo, en el caso mexicano, el presidente cuenta con el poder de veto. Los poderes proactivos son aquellos que permiten al Ejecutivo intentar cambiar el *status quo* de una política, entre estos se encuentran, el poder de decreto y de iniciativa.⁶⁹

De lo anterior se desprende, que un primer elemento para entender el grado de influencia del sistema presidencial en el comportamiento de los partidos políticos es el perfil y características del régimen presidencialista.

En México, la institución presidencial fue una pieza clave del régimen autoritario que contribuyó a la estabilidad del sistema político y a la reproducción de las prácticas que dieron sustento a una forma de organización política, la cual fue resultado de un proceso histórico en la conformación del Estado mexicano posrevolucionario.

El presidencialismo mexicano se caracterizó, desde la década de los cuarenta y hasta finales de los noventa, por contar con un sistema presidencialista basado en la constitución, un gobierno unificado, en el cual el partido gobernante controlaba la

⁶⁹ Scout Mainwaring y Matthew S. Shugart (comp.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós, Buenos Aires, Argentina, 2002, p. 50.

presidencia y las dos cámaras del Congreso, una fuerte disciplina partidista en el partido gobernante y un liderazgo presidencial que al mismo tiempo fuera el líder del partido en el gobierno. Estos elementos brindaron un gran poder al Jefe del Ejecutivo frente a otros actores claves en la formulación de las políticas, tales como el Congreso y los partidos políticos. Su poder residía tanto en las facultades legales otorgadas por la Constitución política, como elementos informales que permitían su predominio ante los sectores corporativos integrados en el partido oficial, los cuales servían de correa de transmisión hacia los trabajadores, campesinos y organizaciones populares.

Lo anterior le permitía tener una influencia importante en el proceso legislativo, al grado de constituirse en un presidente muy activo, que lo mismo ejercía su poder en la formulación de las políticas como en la configuración de la agenda política y, principalmente, en la aprobación de sus iniciativas de ley. En la Cámara de Diputados el presidente fue el principal actor en la producción legislativa, aunque ello no significó un abandono de los partidos opositores en la negociación parlamentaria.

Para ilustrar esta afirmación basta con observar la interacción Ejecutivo-Legislativo antes y después de que el PRI perdiera su hegemonía en la cámara baja. En las dos últimas legislaturas del periodo hegemónico (LII 1982-1985 y LIII, 1985-1988), el Ejecutivo introdujo 155 y 188 iniciativas frente a 180 y 282 de la oposición, respectivamente. Pese a que en términos cuantitativos el poder de iniciativa entre gobierno y oposición fue a favor de la última, el problema central era la tasa de aprobación de ambos actores. Mientras que el presidente tenía una tasa de más del 90 por ciento de iniciativas aprobadas, la de la oposición era de menos del 10 por ciento.⁷⁰ Esta situación fue una muestra de la capacidad del Ejecutivo para conformar la agenda política y conseguir la aprobación de sus enmiendas. Los elementos que explican la preponderancia presidencial eran la disciplina y cohesión del PRI, quien además servía de instrumento del presidente para controlar el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados a través de sus órganos de gobierno (la Gran Comisión y la mesa directiva) y de las presidencias de las comisiones.

⁷⁰ María Amparo Casar "Executive- Legislative Relations. The case of Mexico" en Scout Morgenstern y Benito Nacif (eds.) *Legislative Politics in Latin American*, Cambridge University Press, Cambridge 2002, p. 120

La pluralidad política y la competitividad electoral comenzaron a transformar el perfil del presidencialismo. El gobierno unificado dio paso a los gobiernos en los cuales el presidente no tenía la mayoría en una o las dos cámaras; los arreglos informales perdieron gran parte de su efectividad frente a las fuentes formales del sistema presidencial, incluido el rol del PRI como partido hegemónico y el presidente como jefe de este partido. La alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000 terminó por impulsar una nueva dinámica en el sistema político mexicano, particularmente en el desempeño del presidente y su influencia en el proceso legislativo.

Con excepción de 1991, en el periodo 1988- 2006 el presidente fue perdiendo su activismo legislativo en la Cámara de Diputados. A partir de la LVII Legislatura (1997-2000), el Congreso adquirió el protagonismo requerido en un sistema de equilibrio de poderes. Con ello, los partidos políticos comenzaron a jugar un papel protagónico en la formulación de las políticas e influyendo de forma determinante en la agenda legislativa del Ejecutivo.

La producción legislativa del presidente de la República disminuyó visiblemente: en la LVII contribuyó sólo con el 20 por ciento del total de iniciativas presentadas, en la LVIII disminuyó dos puntos porcentuales para colocarse en 18 por ciento. En cambio, las fracciones parlamentarias de los principales partidos presentaron, en conjunto, 47 por ciento del total de iniciativas en la LVII Legislatura: el PRI, todavía como partido gobernante, presentó 86 iniciativas (11 por ciento), el PAN 168 (22 por ciento) y el PRD 157 (14 por ciento). En la LVIII Legislatura, con la alternancia en la presidencia de la República, el presidente Fox introdujo el 18 por ciento de iniciativas frente al 58 por ciento de los partidos políticos: el PAN, como partido gobernante, aportó el 23 por ciento; el PRI, colocado en la oposición, 23 por ciento y el PRD 16 por ciento.⁷¹ Finalmente, en la LIX Legislatura el poder de iniciativa del presidente Fox disminuyó considerablemente, al presentar sólo 40 enmiendas, lo que representaba el 1.4 por ciento del total de propuestas presentadas. Por el contrario, los grupos parlamentarios presentaron en conjunto el 89 por ciento de las iniciativas.

⁷¹ www.cddhcu.gob.mx

La nueva dinámica del sistema político mexicano puso a prueba no sólo la relación Ejecutivo –Legislativo, sino también la capacidad de los partidos políticos para establecer negociaciones y acuerdos con el gobierno, influir en la formulación de políticas y construir alianzas parlamentarias respetando sus preferencias en un marco de competencia y pluralidad política. Si bien el surgimiento de los gobierno sin mayoría plantearon el reto a los partidos para sacar adelante los temas fundamentales de la agenda legislativa que dieran gobernabilidad a la naciente democracia, el presidente continuo desempeñando un papel preponderante en cuanto a su doble función de Jefe del Estado mexicano y Jefe de Gobierno.

Como señala Ricardo Espinoza, la figura presidencial fue dotada de una autoridad constitucional que lo colocó en el vértice del sistema político mexicano. Su poder radicaba en que

al presidente de la República le ha estado reservada la tarea de instrumentar los programas de apoyo social, arbitrar los conflictos entre grupos sociales, expropiar, otorgar concesiones, en fin, regir la vida política, económica y social...el mismo funcionamiento del Estado se daba a través de la presidencia de la República...⁷²

Sin embargo, la acumulación de funciones propició que ante el cambio de las condiciones políticas con las que sobrevivió durante el régimen autoritario, el presidencialismo mexicano adoleciera de funcionalidad y de, lo que el mismo Espinoza denomina, “desadaptación” ante la dinámica de los procesos políticos. El presidencialismo se encontró acotado por un marco institucional que limita su capacidad para brindar resultados en el gobierno; así como también por un conjunto de actores, tanto formales como informales⁷³, cuyas estrategias orientadas a lograr el cumplimiento de sus objetivos cercaron la acción presidencial. Uno de los principales actores que condicionaron la eficacia gubernamental fue el PRI, cuya centralidad radicó en su fuerza político- electoral y en su posición como principal partido opositor.

⁷² Ricardo Espinoza Toledo. “El presidencialismo desadaptado” mimeografiado.

⁷³ Entre los actores formales que se han conformado como contrapeso político del presidente de la República se encuentran los propios legisladores, gobernadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, partidos políticos, entre otros. Los actores informales los constituyen los sindicatos, empresarios, movimientos y organizaciones sociales, sectores de la sociedad civil que atienden diversos temas como la seguridad, la educación, el campo y los derechos humanos.

El PRI perdió la presidencia de la República, pero no su capacidad para influir en el proceso legislativo, gracias a que contaba con una porción importante de los espacios de decisión en el Congreso, en los gobiernos estatales y los parlamentos locales. Esto lo convirtió en un actor central en las negociaciones políticas entre el presidente Fox y la Cámara de Diputados. No obstante lo anterior, paradójicamente, el comportamiento político de la fracción parlamentaria del PRI y sus legisladores fueron, a su vez, condicionados por la dinámica del sistema presidencial.

Si partimos del supuesto de que el presidente es un político partidista y, hasta cierto punto, conserva parte de su ideario programático, no es extraño suponer que él buscará influir en el proceso legislativo para impulsar las preferencias de sus partidarios en la arena legislativa y con ello ayudar a la causa de su partido. Esta situación generará, en el marco de la competencia político- electoral, una negativa de los partidos de oposición a colaborar con el gobierno. Sin caer en un determinismo causal, se puede señalar que esta lógica estuvo presente en los partidos de oposición durante el gobierno de Vicente Fox, particularmente en la posición de los legisladores del PRI ante las reformas propuestas por el Ejecutivo.

Aún cuando se ha insistido en el hecho de que el presidente mexicano perdió su fuerza política derivada de sus poderes proactivos, en la realidad sigue ocupando un rol central en el juego político, pues en él recae la responsabilidad de la eficacia y resultados del gobierno. En este sentido, el PRI jugó un papel importante para limitar la capacidad del Ejecutivo en su intento por realizar cambios legislativos. Si bien la tasa de aprobación del Ejecutivo puede considerarse alta por el número de iniciativas presentadas, no contar con el apoyo de este partido limitó la agenda política del presidente. Las reformas presentadas que tenían como objetivo generar un cambio en el marco jurídico como en el ámbito fiscal, judicial, energético o electoral, fueron frenadas por la fracción parlamentaria del Revolucionario Institucional. Más aún, la reforma laboral que fue anunciada por el gobierno como parte de las reformas estructurales, no logró siquiera presentarse ante el pleno de la cámara por la falta de acuerdos entre el gobierno y el PRI.

Además de que el presidente Fox y su equipo mostraron limitaciones en la operación política con los legisladores, es preciso reconocer que el objetivo del PRI desde el inicio del nuevo gobierno fue recuperar la presidencia en el 2006.⁷⁴ En el sistema presidencial la lógica de que el “ganador gana todo” provoca que los partidos centren sus estrategias en ganar la presidencia de la República y el espacio idóneo para ello es el Congreso con un gobierno sin mayoría. Cuando el gobierno tiene propuestas que no son del agrado de una parte importante del electorado, como nuevos impuestos, privatizaciones, etc. la oportunidad para establecer el contraste es muy oportuna para redefinir los principios y programas populares de los partidos de oposición.

El PRI ante la discusión sobre la reforma fiscal, energética y laboral impulsada por el gobierno planteó sus preferencias en un punto distante al del presidente y su partido. Por ejemplo en materia fiscal gravar más a los que más tienen para no afectar a los de menores ingresos; en materia financiera hacer accesibles los créditos a las micro y pequeñas empresas, así como no usar el tipo de cambio para detener la inflación; eliminar la pobreza extrema creando derechos sociales exigibles a la población; o bien, renegociar el TLC para impulsar las empresas mexicanas.⁷⁵

En suma, un sistema de partidos competitivo de fragmentación moderada y un presidencialismo desaptado, pero aún con un papel predominante en el proceso legislativo, fueron las variables institucionales que influyeron en el comportamiento político del PRI en la Cámara de Diputados en la formulación de iniciativas, la construcción de coaliciones, en la configuración de la agenda legislativa y en la aprobación de leyes. El contexto institucional es importante en la medida en que el PRI aprovecha los incentivos para orientar su comportamiento en la consecución de sus objetivos e intereses. Pero la complejidad del problema es evidente cuando el revolucionario institucional no actúa como un actor homogéneo ni unitario, sino que está condicionado por la dinámica de su vida interna.

⁷⁴ El discurso de recuperar la presidencia de la República fue más fuerte a partir de que Roberto Madrazo ganó la presidencia del partido. Previo y durante la XVIII Asamblea Nacional se fortaleció la idea de que para ganar la presidencia era necesario un partido con una posición contraria a la del partido gobernante. Una estrategia que contrastara los errores e insuficiencias del gobierno, con la capacidad del gobierno mostrada por un renovado revolucionario institucional. “Recuperar la presidencia es el objetivo: Madrazo” *La Jornada*. 28 de noviembre de 2001. p. 3

⁷⁵ *El Universal*, 8 de noviembre de 2000, p. 4

2.2 Los factores partidistas: incentivos y reglas internas en el PRI

Tal como se señaló en el principio de este capítulo, la organización partidista influye en el comportamiento de los partidos debido a que son estructuras de oportunidades para los legisladores de continuar con su carrera política. Como toda institución, los partidos se componen de reglas e incentivos que condicionan la conducta de sus miembros. Mientras los incentivos sirven para premiar el comportamiento individual dirigido hacia objetivos e intereses comunes dentro de una organización, las reglas constriñen las preferencias y decisiones de los individuos para mantener una meta común o, en caso de no ser así, asumir los costos de tomar decisiones difíciles.

Como partido hegemónico, el PRI se caracterizó por los altos incentivos que ofrecía a sus miembros por pertenecer a la organización. Su lealtad y disciplina eran premiadas a través de una prometedora carrera política, ya sea en puestos de elección popular o en cargos públicos dentro del gobierno. Tal situación pudo presentarse debido a que el partido contaba con los recursos necesarios para mantener la expectativa de una carrera política segura y en ascenso. En tanto partido oficial, el Revolucionario Institucional gozó de espacios de poder y recursos económicos para mantener la lealtad de gobernadores, líderes partidista, dirigentes de los sectores, legisladores y presidentes municipales.

Ante la limitada aplicación de las reglas formales, los acuerdos informales fueron suficientes para mantener la disciplina y cohesión partidista. Esta situación explica, en parte, la sumisión de los legisladores priístas ante el partido, pero principalmente hacia el presidente de la República quien fungía como jefe real del partido. Si bien las candidaturas no eran una decisión unilateral del Jefe del Ejecutivo, ya que en ella participaban los dirigentes de las corporaciones, los líderes nacionales, secretarios de estado y, en menor medida, los gobernadores, el presidente en turno tenía la capacidad de establecer los parámetros de la selección de candidatos sin considerar del todo los procedimientos formales.

Este modelo de vida interna permitió no sólo la estabilidad y funcionalidad del régimen autoritario, sino además la cohesión interna. Las fracciones y conflictos internos existían, pero eran resueltos a través de los arreglos informales del partido,

donde el presidente actuaba como árbitro de las contiendas internas para mantener el orden establecido. De igual forma, se presentaron diferendos entre los dirigentes nacionales, los líderes parlamentarios, legisladores, gobernadores y líderes de los sectores, cada uno representaba intereses diferentes, pero existía una autoridad y procesos, aunque no legales, sí legítimos para resolverlos. Todos compartían el objetivo de mantener la organización para beneficio propio, pues no existía otra opción político- electoral con la misma eficacia para conservarse en el poder.

La vida interna del partido cambió a partir de la derrota presidencial en el año 2000, debido a que disminuyeron los incentivos para mantener la unidad partidista, lo que llevó a cuestionar la autoridad de los dirigentes partidistas en la toma de decisiones y la legitimidad de los procesos formales e informales para resolver los conflictos internos.

Estos cambios provocaron un desajuste en el interior de la organización, así como en sus esferas electoral, legislativa y de gobierno. En cada una de ellas, los nuevos arreglos intrapartidistas tuvieron efectos directos e indirectos que resultaron fundamentales para el comportamiento político del PRI. Menores espacios de poder como consecuencia de una disminución en los porcentajes de votación en los procesos electorales federales y locales, la desaparición de la figura presidencial como árbitro en las disputas internas y la búsqueda de una gobernabilidad interna basada en nuevas líneas de autoridad en un marco de pluralidad y competencia política fueron los elementos que caracterizaron el contexto organizacional del PRI a partir del 2000.

¿Cómo y en qué medida esas características ayudan a la comprensión y análisis del comportamiento político del PRI en la Cámara de Diputados? La respuesta a esta cuestión se presenta en dos ejes importantes: uno tiene que ver con los incentivos y reglas que dan contenido a las relaciones intrapartidistas; y otro a los procesos que se presentan en la transformación de este partido, tales como la competencia electoral y la construcción de la gobernabilidad interna. Estos dos ejes forman una matriz que identifica los factores organizativos que intervienen en las diferentes etapas del proceso legislativo y que influyen en el comportamiento de los legisladores del PRI en la Cámara de Diputados.

Cuadro 1. Matriz de factores partidistas y transformación del PRI que influye en el comportamiento de los legisladores.

	Competencia electoral	Gobernabilidad interna
Incentivos	1 Selectivos: votos y prestigio partidista. (estrategia parlamentaria, formulación de políticas)	2 Colectivos: identidad ideológica (cohesión interna)
Reglas	3 Selección de candidatos a diputados federales. (disciplina partidista)	4 Relación partido- grupo parlamentario. (elección coordinador parlamentario y configuración de la agenda)

1) Los incentivos selectivos en la competencia electoral y su impacto en la estrategia parlamentaria en la formulación de políticas.

En el régimen autoritario los incentivos selectivos fueron el resultado de la hegemonía y preponderancia del PRI en los procesos electorales, permitiendo premiar no sólo la militancia en la organización sino su lealtad a la línea política impulsada por el partido. Los votos importaban poco para ganar un puesto de elección popular, por lo que era irrelevante que las decisiones de los políticos respondieran a las demandas generales o a intereses particulares. No existía la conexión electoral entre la actuación individual de los legisladores y la continuación de la carrera política, ya que ésta estaba en función del acatamiento de la disciplina partidista.

La llegada de la competitividad electoral y la pluralidad política en el sistema de partidos ha creado nuevas fuentes de incentivos dentro del Revolucionario Institucional. Después de la derrota presidencial del 2000, el PRI planteó su recuperación a través de una estrategia electoral centrada, principalmente, en la maximización del voto. Dejó de ser hegemónico y predominante para convertirse en un partido electoral cuyo objetivo era competir en el mercado electoral, y con ello, perfilar su regreso a la primera posición como fuerza política. Surgido como una organización para conservar el poder, el reto era transformarse en una cuyo objetivo sería la conquista del poder. Esta situación obligó a que todos los esfuerzos estuvieran dirigidos a ganar la mayor cantidad de votos, pero ya sin contar con los apoyos de los que gozaba cuando contaba con en el poder presidencial.

La estrategia electoral tuvo dos fundamentos importantes: 1) el reacomodo de los grupos locales que se replegaron después de la derrota presidencial, y 2) la conveniencia de los dirigentes partidarios por conservar algo de la rentabilidad política de la etiqueta partidista.

En efecto, durante gran parte de su vida, el partido estuvo sometido a un modelo centralizado en la toma de decisiones, lo que afectó a los grupos y élites locales al no permitirles el desarrollo político requerido para un escenario de competitividad. El ejercicio de poder centralizado fue ejercido por el jefe del partido, el Presidente de la República, a través de los órganos nacionales, tal como el Comité Ejecutivo Nacional.

No obstante, en la medida en que el proceso de competición electoral penetró en las entidades federativas y los partidos de oposición comenzaron a obtener triunfos en las elecciones locales, el modelo de ejercicio del poder centralizado perdió efectividad en un contexto de pluralidad política. Las autoridades locales, en particular los gobernadores, dejaron de actuar como una caja de resonancia de las decisiones federales, con lo cual rompieron con el centralismo político ejercido por el gobierno federal. Paulatinamente, los ejecutivos locales, no sólo de oposición, sino de los propios gobernadores emanados del PRI se convirtieron en piezas centrales del sistema político mexicano, materializando el federalismo como esquema de entendimiento entre los estados y la federación.

En el caso del PRI, los gobernadores desempeñaron un rol central en la organización ante la ausencia de la figura presidencial: a) asumieron la responsabilidad de mantener el poder en sus estados o, si fuera el caso, de recuperar la mayoría en los congresos locales y ayuntamientos de su entidad; b) al reproducir ciertos aspectos del modelo del presidencialismo, los gobernadores se convirtieron en jefe del partido para influir en la selección de candidatos a puestos de elección popular; y c) a nivel nacional, se constituyeron en el contrapeso de la dirigencia nacional y un factor de influencia en las decisiones de los legisladores que pertenecían a sus estados.

Otro aspecto importante, en este sentido, fue la distribución de los cargos a los que podían acceder los miembros del partido que se habían quedado fuera del gobierno federal. Cabe recordar que, el PRI además de ser un partido orientado a conservar el poder, también servía para la adecuada circulación de élites y cuadros en el gobierno a

través de la burocracia estatal. Al perder esta importante posición, los comicios locales se tornaron en los espacios para la colocación de los viejos cuadros y liderazgos del partido, así como la oportunidad de incorporar una nueva generación de políticos para proyectar una imagen renovada del Revolucionario Institucional.

La estrategia electoral basada en la maximización del voto permitió al PRI, por un lado, revalorar a la organización como una etiqueta partidista triunfadora y por otro evitar, en la medida de lo posible, los desprendimientos o rupturas ocasionadas por la falta de cargos públicos para distribuir entre los priístas.

Este nuevo planteamiento en la organización partidista tuvo impacto en su comportamiento político en el escenario legislativo, debido a que la estrategia parlamentaria de sus legisladores quedó supeditada a la estrategia electoral de maximización de votos, principalmente en relación a la agenda legislativa del Ejecutivo Federal.

Estrategia electoral y comportamiento legislativo caminaron en una misma dirección, pues en la medida en que las propuestas del presidente Fox iban dirigidas en contra de las preferencias del electorado, los diputados del PRI planteaban su estrategia legislativa para rechazar esas iniciativas o, en la mayoría de las veces, hacían todo lo posible para postergar su discusión si el ambiente electoral no era el propicio. Caso contrario sucedía cuando las iniciativas presentadas por ellos tenían la intencionalidad de favorecer a sectores sociales vulnerables, buscando con ello construir una imagen de partido popular comprometido con las causas de la mayoría.

En su relación con el gobierno federal, el partido no encontró los mecanismos idóneos que le permitieran mantener una relación de cooperación con el presidente Fox. Si bien su comportamiento en la Cámara de Diputados no puede ser calificado como obstruccionista, tampoco existen evidencias de la colaboración de sus legisladores para sacar adelante las principales iniciativas del Ejecutivo Federal. En este sentido, el PRI ofreció una imagen negativa ante el electorado, ya que no pudo mostrarse como un partido articulado y unido. En cambio, se mostró como un partido que defendió sus posiciones a ultranza y generó la percepción de sobre poner los intereses de grupo al interés general.

No puede negarse que el propio presidente Fox contribuyó a esta situación. De un lado, la poca eficacia en la operación política redundó en un alejamiento entre él y la principal fuerza de oposición en el Congreso. En un primer momento intentó debilitar al PRI a través de investigaciones contra líderes sindicales y legisladores de ese partido por supuestos actos de corrupción y desviación de recursos públicos, tales como el llamado *pemexgate*. Cuando esta estrategia mostró su ineficacia, el presidente y su equipo trató de lograr un acercamiento con una fracción del partido, particularmente con la Secretaria General del CEN, Elba Esther Gordillo Morales, quien se convertiría en la coordinadora del Grupo Parlamentario de los diputados priístas en la LIX Legislatura. Esta estrategia también fracasó por la división que generó en la fracción parlamentaria y en el CEN del partido.

Además, en el plano legislativo, el presidente Fox tampoco tuvo un acercamiento claro con las fuerzas de oposición y, en cambio, ejerció su poder de veto frente a iniciativas aprobadas por los partidos de oposición, como la Ley de Desarrollo Rural, presentada por el grupo parlamentario del PRI y PRD en la Cámara de Diputados y aprobada por una amplia mayoría, incluido su propio partido⁷⁶, al presupuesto de egresos de 2005; así como la modificación a una decisión del Congreso sobre los Impuestos Especiales sobre Productos y Servicios (IEPS).⁷⁷

2) Los incentivos colectivos como sustento de la gobernabilidad interna y su efecto en la cohesión interna de los diputados del PRI.

Uno de los factores que dieron unidad y cohesión a los líderes partidistas – formales e informales- durante la hegemonía política dentro del PRI fue el consenso sobre la ideología que guiaba las acciones políticas del partido. Basado en un proyecto nacionalista revolucionario que enmarcaba las relaciones Estado y sociedad y el modelo económico de desarrollo, los preceptos ideológicos partidistas sirvieron como incentivos colectivos de identidad que sustentaron la adhesión y participación de

⁷⁶ La Ley de Desarrollo Rural Sustentable fue aprobada en la Cámara de Diputados con 412 votos a favor el 23 de octubre de 2001 y por los senadores con 102 votos el 13 de noviembre de ese mismo año. *Gaceta parlamentaria*, número 738-I.

⁷⁷ *Milenio*, 21 de febrero de 2002.

sectores y organizaciones sociales, así como de cohesión de la élite posrevolucionaria. La figura presidencial se asumió como autoridad moral del partido, en la medida en que encarnaba los principios de la revolución con una visión asistencialista- populista en la asignación de beneficios sociales. De allí su indiscutible posición de predominio frente a otros actores internos. La gobernabilidad interna, pues, estaba sustentada en fuertes incentivos colectivos que impregnaban la institucionalización partidista.

Sin embargo, la nueva orientación a la gestión de gobierno impulsada a partir del sexenio de Miguel de la Madrid en 1982 modificó sustancialmente los incentivos colectivos de identidad que dieron cohesión a los miembros del partido. La implementación de un nuevo modelo económico fundado en la apertura comercial, la inversión extranjera, la reducción del gasto público y, en general, de la primacía del mercado para la asignación de beneficios sociales provocó una fractura en la visión ideológica del partido. En el corto y mediano plazo modificaron la relación tutelar que el Estado tenía con la mayoría de los grupos sociales a través de las organizaciones y sectores vinculados al PRI.⁷⁸

Para atemperar los cuestionamientos internos, que ya había provocado una ruptura en la élite partidista –la escisión de la Corriente Democrática en 1987-, el presidente Salinas promovió una amplia reforma interna, en la que estaba incluida una adecuación a la ideología partidista. La sustitución del nacionalismo revolucionario por el principio orientador del liberalismo social fue una estrategia para sintetizar la tradición liberal y sus luchas contra el conservadurismo del siglo XIX y las reivindicaciones de la Revolución.⁷⁹ Sin embargo, el ocaso del liderazgo de Salinas y las derrotas electorales del PRI sufridas por el apoyo del partido a las políticas de liberalización económica hicieron virar nuevamente a los fundamentos ideológicos del priismo en la XVII Asamblea Nacional en 1996, al retomar el nacionalismo revolucionario como eje de las decisiones y acciones políticas de los políticos del PRI.

⁷⁸ Nuri Pimentel González y Francisco Rueda Castillo. “Reforma del PRI: entre la apertura económica y el proteccionismo político”, en *El Cotidiano*, núm. 39, enero- febrero 1991.

⁷⁹ Miguel González Compeán y Leonardo Lomelí. *El Partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*. FCE, México, 2000, p. 597

La derrota presidencial en el año 2000 se presentó como la posibilidad de generar un nuevo consenso en torno a la reforma política e ideológica de este partido. Se requería crear un esquema innovador para la toma de las decisiones políticas en un esquema democrático y, al mismo tiempo, que éstas tuvieran un sustento en la identidad ideológica. Era pertinente por la posición asumida desde el gobierno federal en temas tan sensibles en la sociedad mexicana, como el papel del Estado en un marco de deterioro económico y social producido por las constantes crisis económicas. La receta del llamado “neoliberalismo” había mostrado sus consecuencias negativas en un contexto de competitividad y volatilidad electoral. Por lo que planteamientos como la distribución de los ingresos vía una política fiscal impositiva en alimentos y medicinas o la posibilidad de extender la estrategia privatizadora en las empresas paraestatales como PEMEX y CFE, así como una política laboral tendiente a disminuir la influencia de los sindicatos, exigieron al partido retomar posturas nacionalistas.⁸⁰

En este marco de redefinición ideológica, el problema en la construcción de la gobernabilidad interna fundada en procesos democráticos fue la imposibilidad de concretar un proyecto ideológico, ya que dentro del partido existían grupos que se posicionaron en los espectros políticos de derecha e izquierda.⁸¹ Por un lado, se encontraban aquellos que consideraban que ante las nuevas condiciones mundiales de globalización, los preceptos revolucionarios ya no tenían cabida para enfrentar el reto de la competitividad y la inserción en los mercados internacionales. Por otro, estaban quienes señalaban que el papel del Revolucionario Institucional era luchar contra las políticas “neoliberales” que habían mostrado su incapacidad para combatir la pobreza y generar bienestar social. Esta situación tuvo consecuencias para que las decisiones adoptadas por las instancias partidistas fueran respetadas por todos los actores internos, lo que llevó a un constante conflicto entre ambos bandos para definir la línea política del PRI en el legislativo.

⁸⁰ En aras de contrastar la postura del PRI respecto a la del gobierno federal, la XVIII Asamblea Nacional retomó los planteamientos del nacionalismo revolucionario como eje del plan de acción y la estrategia y plataforma electoral en los ámbitos económicos y sociales.

⁸¹ En el foro nacional *Discutamos el partido, ¿qué hacer?*, “García Ramírez definió hacia dónde debe orientarse el priísmo, sugiriendo que, en la oposición, deberá consolidarse en la tendencia de la izquierda. ‘En este foro nos preguntaremos por la ideología que compartimos –a despecho de quienes sostiene que se puede vivir sin ella-, por el partido que somos y el partido que queremos, por la democracia que tenemos y la que deseamos. Creo que somos todavía, pese a todo, un partido nacional y popular, arraigado en la mayoría de la población y comprometido con ésta y su exigencia tenaz: la justicia social. Ese es nuestro porvenir racional y natural, político y moral. Muchos dirían, y yo con ellos, que esa posición y esa filiación nos conduce hacia la izquierda del espectro político, donde se oye más el clamor y se sirve mejor la demanda de la muchedumbre.’” *La Jornada*, 10 de Septiembre de 2000, p. 8

En efecto, ante la ausencia de un liderazgo legítimo y con la suficiente autoridad política para construir acuerdos internos y la falta de incentivos colectivos de identidad, la frágil cohesión interna de los legisladores del PRI en la Cámara de Diputados fue evidente, principalmente en dos etapas del proceso legislativo: 1) en la construcción de la agenda política y 2) al momento de refrenar u obstruir las iniciativas del ejecutivo federal.

En cuanto a la agenda política, el PRI mostró su falta de cohesión en la elaboración de una estrategia común para llevar a cabo sus propuestas de cambio a la legislación según sus preferencias y en la influencia a la agenda presidencial. En el primer caso observamos que la agenda legislativa de la fracción parlamentaria del PRI está llena de propuestas que se colocan al lado izquierdo del *status quo*, pero que al no encontrar los consensos internos suficientes gran parte de ellos se presentan pero sin que sean dictaminados por las comisiones.

En la LVIII y LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, los diputados federales del tricolor conformaron su agenda legislativa con 279 iniciativas y 40 reformas constitucionales contempladas. Entre los temas que intentaron impulsar se encontraban: reformas constitucionales para regular la figura del fuero de los servidores públicos, acotar el derecho de veto del Presidente de la República. Del mismo modo, la bancada del Revolucionario Institucional contempló que el Presidente de la República fuera sujeto de juicio político y se definiera claramente el alcance del fuero de los legisladores. También propusieron modificaciones a la Carta Magna para cambiar el formato del Informe Presidencial, hacer obligatorio el derecho a la alimentación, otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultar de iniciativa de leyes concernientes al Poder Judicial. Asimismo, las iniciativas para promover la expedición de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la reforma constitucional en materia de agua. Modificar la Constitución para que la ratificación de tratados comerciales con otros países, formalizados por el Ejecutivo, sean ratificados por la Cámara de Diputados, legislar para que los puntos de acuerdo aprobados en San Lázaro obliguen al Ejecutivo a su cumplimiento.⁸²

⁸² *El Universal*, 23 de agosto de 2000, p. 13 *La Jornada*, 25 de marzo de 2001, p. 5; *Milenio Diario*, 15 de marzo 2002; *Crónica*, 13 de marzo de 2004, p. 15

De todas estas iniciativas sólo el 45 por ciento fueron presentadas en primera lectura y remitidas para su dictamen a las comisiones respectivas. De ellas, sólo el 10 por ciento pasaron a su discusión al pleno y ninguna fue aprobada.⁸³ En cambio, se presentaron iniciativas que no tenía contempladas en su agenda legislativa y que surgieron a raíz de un asunto coyuntural, tal como la propuesta de reforma electoral después de los videos que mostraban al coordinador parlamentario del PRD en la Asamblea Legislativa del DF, René Bejarano, recibiendo dinero de un empresario para el financiamiento de las campañas locales del DF.

No obstante, la capacidad del Revolucionario Institucional para influir en la agenda presidencial ha sido mayor. A pesar de que el presidente Fox ha realizado llamados insistentes al Congreso para discutir a probar las llamadas reformas estructurales, sólo las concernientes a la reforma fiscal y judicial han sido presentadas formalmente como iniciativas. La suerte de la primera, en dos intentos –en la LVIII en abril de 2001 y en la LIX en septiembre de 2003- ha sido rechazada por una coalición de oposición, sólo que en la segunda el PRI sufrió una división interna que llevó a una reconfiguración de las fuerzas políticas en el interior del grupo parlamentario. La segunda ha quedado rezagada en los trabajos de las comisiones y no se ha presentado el dictamen. De la reforma energética y laboral ni siquiera sean logrado los mínimos acuerdos para llevarlos al plano legislativo y sólo se han quedado en la discusión mediática.

3) Las reglas de selección de candidatos a diputados federales y su impacto en la disciplina partidista.

La disciplina partidista y la selección de candidatos eran procesos fuertemente relacionados en el partido hegemónico. Esta situación se presentaba gracias a que los incentivos selectivos que otorgaban los líderes a los legisladores, a través de una continuidad en su carrera política, pesaba más que el conjunto de reglas diseñadas para constreñir o delimitar el comportamiento político de los diputados al momento de tomar las decisiones en la votaciones legislativas.

⁸³ *Gaceta parlamentaria*. www.gaceta.cddhcu.gob.mx

Cabe recordar, que las candidaturas a puestos de elección popular eran asignadas por arreglos informales, en los que prevalecía la lealtad a un liderazgo, por la pertenencia a una fracción política o a uno de los sectores corporativos. En consecuencia, en este tipo de asignación de candidaturas creaba una relación de patronazgo en la que el legislador actuaba como agente de la fracción o sector, sin olvidar que su lealtad principal era hacia el Presidente de la República.

La competitividad electoral y la pluralidad política suponían una alteración en el proceso de selección de candidatos a puestos de elección popular, al pasar de un modelo de selección a través de cuotas basada en la lealtad y el patronazgo, a uno competitivo en el que la preferencia del ciudadano por el candidato y sus propuestas jugaban un papel más relevante. Esta situación era necesaria, por un parte, por las características institucionales del sistema electoral mexicano, el cual combina elementos de un sistema de mayoría relativa y uno de representación proporcional; por la otra, porque en la medida en que el mercado electoral se diversifica con la presencia de más de una oferta política, el triunfo electoral depende de las características y estrategias que implementen los partidos en las contiendas electorales.

La transformación del modelo de selección de candidatos fue paulatina en la vida política del PRI. Muchos de los intentos por democratizar los procesos internos fracasaban por las implicaciones que tenían para los juegos de poder internos, principalmente entre el presidente de la República y las fracciones internas, incluidos los sectores corporativos. El sistema de cuotas sirvió como un mecanismo de negociación entre los actores internos, con el propósito de fortalecer el patronazgo del Presidente de la República en los legisladores.

La pérdida del poder presidencial obligó a este partido a establecer un modelo de selección de candidatos que contribuyera, no sólo a las negociaciones entre las diferentes fracción políticas, sino también a mantener un equilibrio entre los intereses nacionales y locales que permitieran un cierto grado de gobernabilidad y estabilidad interna.

Ante esta situación, el modelo de selección de candidatos en el PRI después del 2000 se caracterizó por el fortalecimiento de la organización como fuente legítima para aspirar a un cargo de elección popular. De tal suerte que, se estableció un esquema

centralizado, en donde la carrera partidista era una condición necesaria para obtener la candidatura. Tal esquema quedó plasmado en los Estatutos del partido aprobados por la XVIII Asamblea General de Delegados realizada en noviembre del 2001.

La transformación del proceso de selección de candidatos en el PRI provocó un cambio en el patrón de la disciplina partidista en la arena legislativa. Es conveniente, en este punto, subrayar que la disciplina legislativa es un mecanismo que contribuye al fortalecimiento de la representación política, en tanto que es un medio que garantiza el acatamiento de las plataformas de campaña, da coherencia en la postura de las propuestas impulsadas en la legislatura, impulsa la rendición de cuentas a los gobernados y la responsabilidad de los legisladores y simplifica la construcción de las mayorías requeridas para la aprobación de la ley.⁸⁴

En el modelo de selección de candidatos anterior, la distribución de cuotas y la lealtad al presidente de la República fueron factores que ayudaron a construir una disciplina legislativa centrada en el acatamiento a la línea política de los líderes partidistas. Aunque la deliberación formaba parte del proceso legislativo, en realidad las discusiones determinantes se deban fuera del recinto parlamentario, incluso, del propio partido político. El margen de decisión de los diputados fue reducido, no por la coacción o amenaza de los líderes, sino por los incentivos que representaba la oportunidad de continuar con su carrera política en otros cargos de elección popular o en los puestos del gobierno.

Al perderse las bases de ese tipo de disciplina legislativa fundada en incentivos, el Partido Revolucionario Institucional se abocó a construir un nuevo andamio para evitar la dispersión de los votos en la fracción parlamentaria. La centralidad de la organización sirvió para que la disciplina se ligara con los incentivos selectivos que aquella pudiera distribuir entre sus legisladores. Si bien la figura presidencial desapareció como el aje articulador y como factor de cohesión política, la organización partidista ocupó ese lugar, particularmente en el equilibrio de los juegos de poder entre las fracciones políticas.

En efecto, los dirigentes nacionales y locales, los gobernadores, los miembros del Comité Ejecutivo Nacional, el Consejo Político Nacional y los coordinadores parlamentarios, que se convirtieron en factores clave para la selección de candidatos a

⁸⁴ Luisa Béjar Algazi, *Los Partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*. Gernika, México 2006, p. 43

diputados, también desempeñaron un rol central en el mantenimiento de la disciplina legislativa. Ésta se logró, en parte, por la capacidad de la organización de generar incentivos selectivos entre los distintos actores, lo que llevó a que los legisladores consideraran la posición que ocupaba su fracción en el mapa de poder dentro del partido al momento de decidir seguir o no la línea política del líder parlamentario. Un factor que permitió esta situación, y que no se puede soslayar, fue el efecto institucional de que a los legisladores se les este prohibido reelegirse en el mismo cargo por otro periodo más. Ello provoca que el mandato de la representación política, entre el electorado y el legislador, sea sustituido por la intermediación de la estructura partidista.

4) La nueva relación Partido- Grupo Parlamentario y sus implicaciones en la gobernabilidad interna.

En un escenario donde el Congreso estaba sometido al Ejecutivo y las principales decisiones se tomaban fuera de las esferas partidistas, resultaba lógico que los acuerdos en el Grupo Parlamentario también se construyeran fuera del ámbito legislativo. De tal suerte, que la composición, organización y funcionamiento de la fracción parlamentaria pasaba a un segundo plano, pues las resoluciones fundamentales en materia legislativa estaban determinadas por los intereses del jefe del Ejecutivo.

En estas condiciones la relación partido- Grupo Parlamentario eran determinadas por los factores autoritarios y hegemónicos del régimen político. Un modelo vertical, sin sustento en la deliberación democrática y bajo un esquema centralista donde los líderes cumplían la función de vigilar, controlar y garantizar la disciplina interna. Vertical porque en el proceso decisorio el Grupo Parlamentario se convertía en una caja de resonancia de los intereses del Presidente de la República, y donde el partido asumía el rol de contralor del comportamiento de los diputados. La deliberación, cuando había, se reducía a un grupo muy delimitado de líderes partidistas y de las corporaciones, que a su vez, se alineaban a los intereses de Jefe del Ejecutivo.

Después de la alternancia, la relación del partido con el Grupo Parlamentario adquirió un nuevo valor y se convirtió en un factor central por sus efectos internos y externos. Interno debido a que la arena legislativa sirvió para afianzar los equilibrios en los juegos de poder entre las fracciones internas y los sectores partidistas. La conformación del Grupo Parlamentario, reflejo de la organización partidista, contribuyó

a mantener el mapa de poder ante la debilidad de los liderazgos partidistas. Cada fracción y sector que guardaba una posición en el Grupo Parlamentario tenía la oportunidad de influir en la dinámica interna del partido, que en un inicio se abocó a legitimar el liderazgo de los dirigentes nacionales. En el exterior, los legisladores fortalecieron el papel de oposición que el PRI ocupó en el sexenio de Vicente Fox, plegándose a sus postulados ideológicos y programáticos que impulsaron en la campaña electoral.

Al igual que en los procesos de elección de candidatos, la organización partidista ocupó un lugar central en la conformación del Grupo Parlamentario, particularmente en la elección del coordinador parlamentario. Si bien es los Estatutos y en las normas que regularon el funcionamiento interno de la fracción parlamentaria en la LVIII y LIX Legislatura, los legisladores asumieron un mayor protagonismo en la designación de los coordinadores, el peso del CEN y del CPN al ser los responsables de emitir las reglas de elección permitió que la dirigencia del partido se colocara en situación de controlar sus resultados.⁸⁵

La influencia de la dirigencia partidista en las reglas de elección de los coordinadores adquiere relevancia al considerar las atribuciones del coordinador del Grupo Parlamentario. De acuerdo con la *Norma para el funcionamiento interno del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional*, el coordinador representa para todos los efectos legales al grupo; designa, a nombre del grupo, a quienes deben representarlo en los órganos o funciones de la Cámara, cuya designación no esté prevista por otra disposición aplicable; convocar, elaborar el orden del día y presidir la Asamblea General y el Consejo Consultivo⁸⁶, proponer a la Asamblea General la designación de Vicecoordinadores, indicando su denominación y funciones; integrar grupos de legisladores y personal especializado para la atención de los asuntos que las circunstancias requieran o para hacer estudios específicos; dirigir la gestión administrativa del grupo; emitir las disposiciones reglamentarias de la Norma y realizar

⁸⁵ *Ibíd.* p. 173

⁸⁶ La Asamblea General tiene entre sus facultades la de aprobar a los vicecoordinadores, determinar los asuntos que deben ser comunicados al CEN y fijar las posiciones asumidas en votaciones correspondientes a las reformas constitucionales o las iniciativas de ley con relevancia para la vida económica, política y social del país. El Consejo Consultivo es el órgano encargado de auxiliar al coordinador en las decisiones de interés general y en lo relacionado con la estructura territorial y sectorial del partido. *Norma para el funcionamiento interno del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional*, Art. 8 y 11, respectivamente. Citado por Luisa Béjar, *Ibíd.* p. 173

las acciones para el cumplimiento de sus atribuciones y de los previsto en los Estatutos en su carácter de coordinador de Acción Legislativa del CEN; poner a consideración de la Asamblea el programa de trabajo del grupo antes de cada periodo de sesiones.

Por su parte, la organización partidista fue un referente central para la conformación de la agenda legislativa del GP, sin embargo, las resoluciones del Comité Ejecutivo Nacional, la Asamblea Nacional y el CPN no fueron definitivas o determinantes sobre las decisiones de los legisladores del PRI.

En la XVIII Asamblea Nacional, realizada entre el 18 y 20 de noviembre del 2001, se tomó la decisión de rechazar la iniciativa del gobierno de Vicente Fox de aplicar impuestos a alimentos y medicinas, además de demandar que Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad siguieran bajo la potestad del Estado.⁸⁷ Con ello, los delegados a la Asamblea influyeron en las decisiones legislativas al imponer preceptos ideológicos como el nacionalismo revolucionario. Este argumento sirvió para rechazar en dos ocasiones la propuesta foxista de reforma fiscal, en la LVIII y en la LIX Legislatura.

Por su parte, en la XIX Asamblea Nacional, llevada a cabo entre noviembre de 2004 y marzo de 2005, los delegados dejaron abierta la posibilidad de que los dirigentes partidistas y los legisladores pudieran discutir las modificaciones a los artículos 27 y 28 constitucional referentes a la rectoría del Estado sobre los energéticos. Algunos senadores priístas, como Manuel Bartlett y Oscar Cantón Zetina, señalaron que con esa decisión se estaba preparando el camino para la aprobación de una reforma energética promovida desde el gobierno federal, en una negociación en la que estaba involucrado el entonces presidente del CEN, Roberto Madrazo, para privatizar las paraestatales como PEMEX y CFE.⁸⁸

Pese a que la decisión del máximo órgano de decisión, como era la Asamblea Nacional, era considerado un factor central en la determinación de las decisiones de los legisladores para aprobar una reforma de esa magnitud, ésta no pudo realizarse porque la coyuntura política en ese momento estaba en otro asunto de relevancia nacional, como era el proceso de desafuero del entonces Jefe de Gobierno del DF, Andrés

⁸⁷ *La Jornada*, 19 de noviembre de 2001.

⁸⁸ *El Universal*, 4 de marzo de 2005.

Manuel López Obrador, en el cual la fracción parlamentaria del PRI en la Cámara de Diputados jugaba un papel central y definitorio para apoyar o no la intención del gobierno federal.

CAPÍTULO 3

LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA DEL PRI EN LAS LEGISLATURAS LVIII Y LIX.

El cambio político en México, producido por las reformas electorales que crearon un nuevo formato del sistema partidario -introduciendo la competitividad en la lucha por el poder-, desmantelaron paulatinamente los andamios del régimen autoritario. Con ello la hegemonía del PRI y el control del presidente de la República sobre el Congreso quedaron sin sustento, dando paso a un nuevo modelo en la construcción de acuerdos y toma de decisiones. El debilitamiento del presidencialismo y el aumento del pluralismo permitieron a los partidos políticos y sus liderazgos recuperar un espacio importante en el desarrollo del quehacer legislativo.

El creciente protagonismo de los partidos en el Congreso permitió que este órgano se haya convertido en el principal órgano de control político y en un actor fundamental en la formulación de políticas. Así como en un espacio para la deliberación y discusión de los distintos intereses sociales que tratan de influir en la configuración de un nuevo diseño institucional.

Este nuevo contexto político puso de relieve el papel que desempeñan los partidos en el proceso legislativo. Una función que no se limitó a la manifestación y expresión de las preferencias que tienen los distintos sectores sociales, sino también ha convertirlos en actores políticos fundamentales en la toma de decisiones que fortalecen la representación democrática en el país.

En este marco, el interés de este capítulo es estudiar el comportamiento político del Grupo Parlamentario del PRI en la LVIII y LIX Legislatura de la Cámara de Diputados. En el primer apartado se analiza la composición de la fracción parlamentaria en ambas legislaturas para determinar si la forma en que se integró influye o no en la distribución de las cuotas de poder en el interior del Grupo Parlamentario (GP), en particular, en la selección del coordinador y en la distribución de las presidencias de las comisiones legislativas. Una vez establecida la conformación del GP, en el segundo apartado se define la productividad legislativa en términos de iniciativas presentadas, aprobadas y rechazadas en ambas legislaturas. En el tercer apartado se establece la influencia legislativa de la fracción parlamentaria a partir de la agenda legislativa presentada por el PRI y la estrategia política para convertir sus preferencias políticas en enmiendas al marco institucional.

3.1 Integración del Grupo Parlamentario del PRI.

Los resultados de la elección del 2 de julio produjeron una coyuntura inédita en la historia política nacional. Por un lado, la alternancia en el Poder Ejecutivo, después de siete décadas, permitió que el candidato presidencial del PAN, Vicente Fox, rompiera con la continuidad del régimen priísta. Por otro lado, el Congreso mexicano presentaba una nueva correlación de fuerzas, en el cual ningún partido político tenía una mayoría parlamentaria para aprobar cambios legislativos sin la concurrencia de otras fuerzas políticas. Si bien las elecciones de 1997 inauguraron los gobiernos sin mayoría, este fenómeno era relativo ya que el partido del presidente mantenía el control del Senado de la República, con lo que la nueva dinámica política sólo se circunscribía a la Cámara de Diputados.

Ambos fenómenos mostraron un mapa político distinto, no sólo en cuanto a los porcentajes de votación obtenidos por los partidos políticos, sino por la nueva configuración en las relaciones de poder entre los distintos actores políticos. En consecuencia, la negociación, el diálogo y el cabildeo se convirtieron en una práctica común en la vida política nacional para la construcción de acuerdos en los órganos legislativos. Esta situación se presentó, en parte, por la disminución de la fuerza electoral del partido que ostentó, durante varias décadas, las preferencias electorales, algunas veces recurriendo a prácticas poco democráticas y competitivas.

El PRI perdió no sólo la presidencia de la República, también varios distritos de mayoría relativa y su votación para la Cámara Baja disminuyó dos puntos porcentuales. En las elecciones de 1997 había obtenido poco más de 11 millones de votos, lo que representó el 39 por ciento y ganó 165 distritos de mayoría relativa. En el 2000 aumentó el número de votos a más de 13 millones de votos, pero su porcentaje se redujo a 37 por ciento y sólo ganó en 132 distritos de mayoría. Esta situación impactó, desde luego, su posición en la Cámara de Diputados ya que mientras en 1997 el número de legisladores ascendió a 239, es decir, el 47.8 por ciento de los escaños, en la LVIII Legislatura sólo fue representado por 211 diputados, el 42 por ciento de los curules.⁸⁹

⁸⁹ Cifras de las elecciones dadas a conocer por el Instituto Federal Electoral en su página de internet. www.ife.org.mx

Cuadro 1

Integración de la Cámara de Diputados, 1997- 2006						
PARTIDOS	LVII		LVIII		LIX	
PAN	121	24.2	207	41.4	151	30.2
PRI	239	47.8	211	42.2	224	44.8
PRD	125	25	50	10	97	19.4
PVEM	8	1.6	17	3.4	17	3.4
PT	6	1.4	7	1.4	6	1.2
CONVERGENCIA			3	0.6	5	1
OTROS			5	1		

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en: www.ife.org.mx y www.camaradediputados.gob.mx

Nota: La distribución original en la LVIII Legislatura se modificó: PRI 208, PAN 205, PRD 52, PVEM 17 e independientes 2. Al igual que en la LIX Legislatura: PRI 201, PAN 148, sin partido 21.

Después de un conflictivo y desgastante proceso de renovación interna que llevó a un reajuste de la organización partidista en cuanto a su estrategia electoral, la selección de dirigentes y candidatos a puestos de elección popular, una redefinición de la ideología y programa político, el PRI recuperó una parte de la fuerza electoral nacional y local.

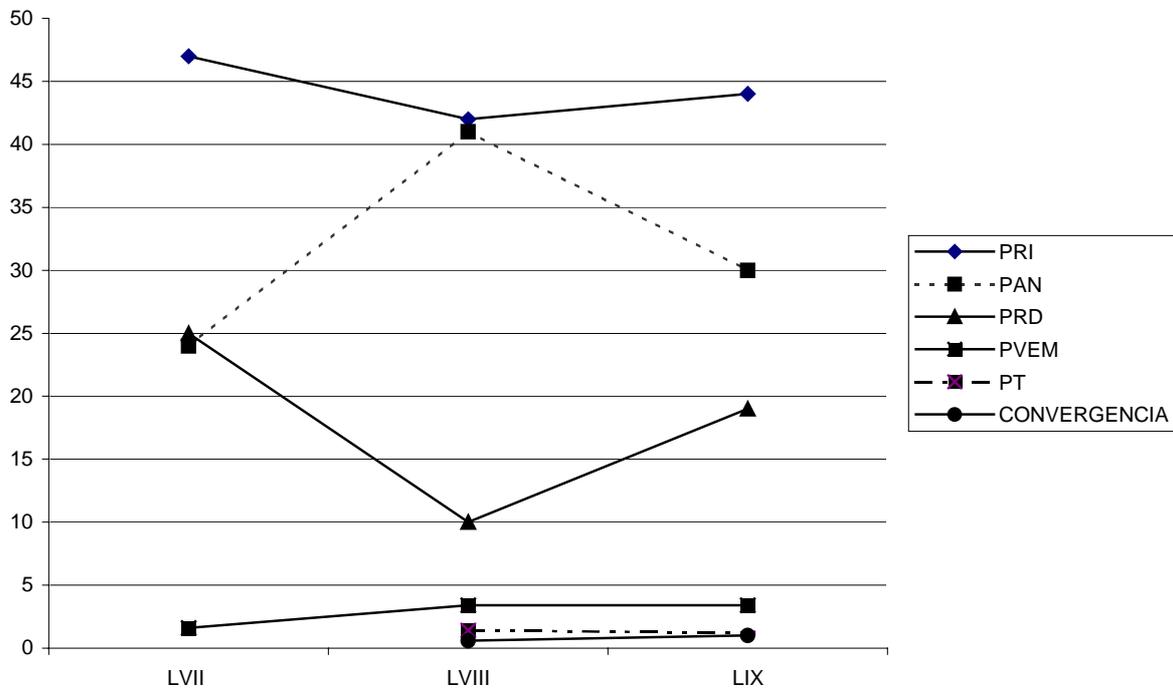
Las elecciones intermedias de 2003 se presentaron como una oportunidad para demostrar la capacidad de reinversión de este partido, que no tuvo consecuencias de rupturas importantes como se había pronosticado, y que sirvió para evidenciar los errores y promesas incumplidas del gobierno de Vicente Fox.

Como consecuencia de lo anterior, las elecciones del 6 de julio del 2003 produjeron una nueva correlación de fuerzas. El PRI en alianza con el PVEM ganó en 45 distritos de mayoría con más de 3 millones de votos, es decir, 13.6 por ciento. En los distritos donde participó sólo el PRI obtuvo un poco más de 6 millones de votos, es decir, con el 23 por ciento de la votación efectiva, con lo que ganó en 118 distritos. Estos resultados le permitieron ser la primera fuerza en la cámara baja con 224 diputados, es decir, el 44.8 por ciento de los escaños.⁹⁰

⁹⁰ *Ibidem.*

Gráfica 1

Distribución partidaria de la Cámara de Diputados, 1997- 2000.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en: www.ife.org.mx y www.camaradediputados.gob.mx

La votación obtenida en las elecciones federales del 2000 y 2003 tuvo consecuencias no sólo en la conformación de una nueva correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados, sino también en la integración del GP del PRI, tanto en su composición en la que estuvieron presentes las cuotas de poder de las fracciones internas y sectores partidistas, como en la selección del coordinador del GP y en la distribución de las presidencias de las comisiones legislativas.

Las relaciones y juegos de poder se llevaron a cabo en escenarios distintos. En la selección de candidatos a diputados en el 2000 aún estaba presente un punto de equilibrio en las negociaciones entre las fracciones internas. El candidato presidencial, Francisco Labastida Ochoa, logró colocar a miembros de su fracción política en las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional. En cambio, para 2003 este punto de equilibrio había desaparecido, dando paso a la negociación entre las fracciones y liderazgos internos.

Aunque el presidente Zedillo fue restringido por las fracciones internas para ejercer su facultad política de designar libremente a su sucesor⁹¹, aún jugaba un rol central en la distribución de los incentivos selectivos que representaban las candidaturas a diputados federales. Los acuerdos en la selección de los candidatos en la que participaron los gobernadores, dirigentes de los sectores y líderes partidistas estaban basados en la expectativa de un triunfo de Labastida en la Presidencia de la República. Por lo que, el candidato y su fracción fueron quienes dirigieron las negociaciones para distribuir las candidaturas, sin perder de vista el peso político que adquirirían otros actores políticos dentro de la organización.

De esta forma, la fracción parlamentaria del PRI en la LVIII Legislatura estuvo integrada, en su mayoría, por los diputados provenientes de las fracciones identificadas con Labastida y el ex presidente Zedillo.

Colocados por primera vez en la orfandad política sin la tutela del presidente de la República, el GP del PRI dispuso elegir a su coordinador parlamentario a través de la consulta directa a los diputados electos. En la contienda se registraron dos aspirantes: Beatriz Paredes y Fernando Ortiz Arana. Después de una primera ronda de votaciones se impuso la ex gobernadora de Tlaxcala y dirigente de la CNC, Beatriz Paredes Rangel como coordinadora del GP con 136 votos de los 194 legisladores presentes en la elección. Esta victoria representó un triunfo de los labastidistas frente a la de los duros, en los que se encontraba Roberto Madrazo y Manuel Bartlett.⁹² Ambas fracciones se estaban disputando el control del partido después de la derrota electoral, por ello era de suma importancia hacerse de la coordinación parlamentaria para que desde esa posición poder influir en la dirección del partido.

A pesar de ofrecer una conducción colegiada de la bancada priista, basada en un proceso de consultas internas y diálogo con todos los diputados, Paredes Rangel enfrentó un conflicto en el interior del GP en la conformación de las comisiones y cargos legislativos. Los diputados electos por el principio de mayoría relativa rechazaron la

⁹¹ Una de las decisiones adoptadas por la LVII Asamblea Nacional del PRI, realizada en 1996, fue la incorporar nuevos requisitos a los aspirantes a las candidaturas a puestos de elección popular. En el caso de la candidatura a la Presidencia de la República se estableció como nuevos requisitos una militancia de al menos 10 años y haber desempeñado un cargo partidista o de elección popular. Estos requerimientos se les denominó los “candados” pues impedían que el presidente Zedillo eligiera a un candidato sin militancia partidista comprobable. *Cfr. Estatutos*, aprobados por la XVII Asamblea Nacional, septiembre, 1996.

⁹² *La Jornada*, 15 de julio de 2000, p. 3

pretensión de que los legisladores que llegaron a la cámara baja por el principio de representación proporcional fueran quienes ocuparan las vicecoordinaciones y las presidencias de las comisiones legislativas.⁹³ Desde su perspectiva, los diputados que ganaron sus respectivos distritos tenían el mandato de sus electores para representar sus intereses en las comisiones y en general en las actividades de la fracción parlamentaria.

Finalmente, el GP se formó con cinco vicecoordinaciones, cuyos responsables eran miembros de las fracciones ligadas a la coordinadora y a la línea institucional dentro del partido, e identificados con el ex candidato presidencial Francisco Labastida. Los cinco vicecoordinadores fueron: Amador Rodríguez Lozano, Rodolfo Echeverría, Florentino López, Eduardo Andrade y Felipe Solís Acero.⁹⁴ La propuesta de Enrique de la Madrid Cordero no prosperó debido al rechazo que propició el hijo del ex presidente Miguel de la Madrid, el cual fue señalado como uno de los principales culpables de la derrota el 2 de julio por la aplicación del modelo neoliberal.

En cuanto a las presidencias de las comisiones la tradición se impuso a pesar del rechazo de los diputados electos por el principio de mayoría. De las 15 comisiones ordinarias que fueron presididas por legisladores del PRI, 9 fueron asignadas a diputados de representación proporcional y 6 a legisladores de mayoría relativa.

La relevancia de presidir las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados radica en que éstas son el núcleo del trabajo parlamentario. Su "función es la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, con lo que contribuye a que la cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales."⁹⁵ Además, son una aduana fundamental en el proceso legislativo, ya que toda iniciativa de ley o decreto pasa por las manos de las comisiones donde se decide su presentación ante el pleno de la Asamblea en forma de dictamen o, bien, se queda sin discusión a lo que se denomina en el plano legislativo, la congeladora.

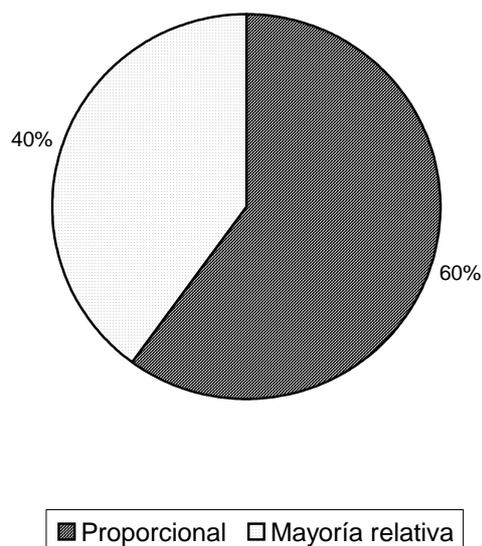
⁹³ *La Jornada*, 21 de septiembre de 2000, p. 10

⁹⁴ *La Jornada*, 24 de septiembre de 2000, p. 7

⁹⁵ *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Congreso de la Unión, México, 2002

Gráfica 2

Distribución de presidencias del GPPRI en la LVIII Legislatura, según tipo de representación



Fuente: Elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria* del Cámara de Diputados. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

El funcionamiento del GP del PRI en la cámara baja se desarrolló en un contexto complejo que se caracterizó por la disputa del poder dentro del partido y la indefinición de su estrategia en la relación con el gobierno federal. Inmersas en esa competencia, las fracciones contendientes trataron de adecuar sus estrategias para hacerse del control partidista desde una posición relevante en la política nacional, como era en el Congreso.

No era casual que la coordinadora parlamentaria, Beatriz Paredes, contendiera por la presidencia del CEN en el 2002, frente al ex gobernador de Tabasco, Roberto Madrazo Pintado. Ambos candidatos representaban los intereses de las dos principales fracciones interna, cuyas posiciones y visiones sobre la dirección del partido eran distintas del partido. De un lado, la denominada vía institucional encabezada por Beatriz Paredes e impulsada por las fracciones ligadas al ex candidato presidencial, Francisco Labastida, representaba la continuidad de una coalición que había mostrado su

incapacidad en el fracaso electoral del 2000 y una la misma estructura de poder vertical. Del otro lado, se encontraba la vía rupturista, encabezada por Roberto Madrazo, para quién la derrota del 2 de julio obligaba al partido a romper con las inercias del pasado y la línea de continuidad de los que identificó como tecnócratas y neoliberales.

Estas dos visiones permearon la discusión sobre la integración y funcionamiento del GP, colocando a los legisladores en dos bloques. Unos que rechazaban la forma tradicional en el manejo de la bancada priista, exigiendo una mayor transparencia en el manejo de los recursos del GP, la revocación del mandato de la coordinadora o, por lo menos, su revisión anual y que fuera la Asamblea General, por mayoría de votos, el órgano superior en la toma de decisiones de la fracción parlamentaria. Los legisladores que apoyaban la vía institucional, en cambio, estaban a favor de mantener el *status quo* dentro del GP, con la finalidad de evitar que el trabajo legislativo cayera en el asambleísmo. Pero sobretodo con el propósito de mantener el control de los estímulos que contribuyeran a fortalecer la cohesión y disciplina interna.⁹⁶

En la integración del GP en la LIX Legislatura se llevó a cabo una estrategia distinta a la anterior. Distinta porque las condiciones políticas, tanto interna como externas, habían cambiado respecto al 2000. El vacío de poder producido por la desaparición del presidente de la República como árbitro en la designación de las candidaturas a diputados federales fue ocupado por los gobernadores y los dirigentes, Roberto Madrazo y Elba Esther Gordillo, presidente y secretaria general del CEN.

La influencia de los gobernadores en el PRI y en la selección de candidatos fue un proceso que inició en la década de los noventas, principalmente en el sexenio de Ernesto Zedillo. La alta competitividad electoral en las elecciones locales y la falta de garantía del partido para asegurar el triunfo de sus candidatos a la gubernatura, diputaciones locales y presidencias municipales fueron los factores que contribuyeron a que los gobernadores asumieran un rol más protagónico en la vida interna del partido. Esta situación se reforzó ante la ausencia de un liderazgo fuerte, ya no sólo por la ausencia del Presidente de la República, sino porque los dirigentes nacionales no habían cubierto esa preponderancia en las decisiones del partido, ya que su poder era limitado frente a los grupos de interés, las fracciones y los sectores y no contaba con los recursos suficientes para ejercer ese liderazgo.

⁹⁶ *La Jornada*, 10 de octubre del 2000, p. 3

Ante estas circunstancias, los gobernadores ocuparon ese espacio en la política nacional y en la distribución de los recursos materiales, por lo que la organización partidista fue cediendo parte del control sobre las candidaturas a puestos de elección popular, principalmente las posiciones en el Congreso mexicano. Un elemento central en este aspecto fue la asignación de los recursos para las campañas políticas, pues el partido había sufrido una limitación en las prerrogativas y éstas fueron sustituidas por los recursos económicos aportados por los gobiernos locales.

Los dirigentes nacionales, aunque con un liderazgo débil y acotado, mantenían un espacio importante en la distribución de las candidaturas a diputados, gracias a su influencia en la determinación de las reglas y en la distribución de los escasos recursos organizativos. Además, el proceso interno realizado en febrero de 2002 dio una cierta legitimidad a Roberto Madrazo y Elba Esther Gordillo para permanecer como actores centrales en la distribución de las candidaturas a diputados federales en el 2003.

Sin embargo, la selección de candidatos a diputados para LIX Legislatura se desarrolló en un contexto caracterizado por los conflictos y enfrentamientos entre los actores internos, entre ellos el Presidente y la Secretaria General del CEN, algunos gobernadores, líderes de los sectores y con las fracciones políticas relacionadas con Labastida y Beatriz Paredes por la elaboración de las listas plurinominales.

Con los gobernadores del Estado de México, Veracruz, Guerrero, San Luis Potosí, Hidalgo y Colima el conflicto surgió por la exclusión de sus propuestas para integrar la cámara baja. El enfrentamiento que atrajo la atención de los medios de comunicación por el nivel de ataques fue el sostenido con Arturo Montiel, gobernador del Estado de México, y con el presidente del PRI en ese estado, Isidro Pastor. El elemento común de estos enfrentamientos fue el no cumplimiento de los acuerdos alcanzados con la dirigencia nacional para que las propuestas de los gobernadores fueran incluidas en la listas de candidatos. Otro elemento es que el grupo de gobernadores afectados no responden a los intereses de Madrazo, e incluso se habían convertido en competidores para la candidatura presidencial de 2006. Además, fueron quienes apoyaron, primero a Francisco Labastida en la contienda por la candidatura presidencial en 1999 y, posteriormente, a Beatriz Paredes en la disputa por la dirección nacional en 2002.⁹⁷

⁹⁷ *La Jornada*, 8 de mayo de 2003, p. 10

La exclusión de las propuestas del sector campesino fue el resultado del enfrentamiento entre el líder de la Conferencia Nacional Campesina (CNC), Heladio Ramírez, quién apoyo a Paredes en la contienda interna, y Madrazo. Este enfrentamiento tiene su raíz en el apoyo madracista al grupo de Nabor Ojeda, que disputa el liderazgo dentro de este sector del PRI. De igual forma, la marginación de las fracciones labastidistas y paredistas fue considerado como respuesta a las disputas que han tenido desde la contienda por la presidencia de la República en 2000. Debido a estos acontecimientos, la alianza política entre Madrazo y Gordillo se debilitó por la forma en que la fracción madracista acaparó las candidaturas, lo que después se reflejaría en los conflictos en la fracción parlamentaria del partido en la LIX Legislatura.

La accidentada distribución de espacios de poder en la renovación de la Cámara de Diputados se reflejó en el segundo experimento para elegir al coordinador parlamentario de la fracción del PRI. Estaba en juego no sólo una posición dentro del recinto legislativo, sino también parte importante de la sucesión presidencial del 2006, si se toma en cuenta que en el segundo periodo del mandato presidencial los aspirantes a ocupar el cargo comienzan a mover sus piezas en el ajedrez político. Más aún cuando existía la percepción generalizada de que Vicente Fox no había ocupado, del todo, el espacio central que ocupaba la figura presidencial en el proceso sucesorio. En este clima de tensión, el papel central del PRI en la cámara baja era fundamental para las aspiraciones del presidente nacional y de los gobernadores. Evento paralelo a la agenda legislativa que venía promoviendo el Ejecutivo Federal en el que se incluía una serie de reformas llamadas estructurales, en las que se encontraba la reforma fiscal, hacendaria, energética y laboral.

La secretaria general del partido, Elba Esther Gordillo y el diputado electo, Manlio Fabio Beltrones fueron los candidatos a ocupar la coordinación parlamentaria. La contienda se caracterizó por las descalificaciones de ambos contendientes. Los diputados que apoyaban al ex gobernador de Sonora desacreditaban a la maestra Gordillo por su relación personal y política con el presidente Fox en tiempos del grupo San Ángel en la década de los noventa y su cercanía con el ex presidente Salinas, así como su doble función en la secretaría general y como diputada federal.

Una diferencia central entre las propuestas de Gordillo y Beltrones era el papel que asumiría el GP frente al gobierno de Fox. Mientras la primera pondera la colaboración en las reformas estructurales planteadas por el gobierno federal con miras a fortalecer el Estado mexicano y hacer más eficaz la acción gubernamental, el segundo concedía la importancia de los legisladores del PRI en este proceso de transformaciones, pero siempre atendiendo la línea política y doctrinaria del partido. Para Manlio Fabio y sus seguidores, Gordillo representaba la cultura de la línea y los acuerdos preconcebidos y verticales. Por ello la opción de fortalecer a la fracción parlamentaria era negar la continuación de una forma de operar políticamente desfasada con el cambio democrático del país y del propio partido político.⁹⁸

El resultado del proceso fue una muestra de las diferencias internas que prevalecían en el GP del PRI, no sólo en cuanto a su organización dentro del recinto legislativo sino del comportamiento político que deberían asumir los legisladores frente al gobierno federal. La victoria de la secretaria general frente a su contrincante fue sólo de 32 votos: 124 contra 92, apenas suficiente para lograr el 70 por ciento requerido por los estatutos. La declinación de Beltrones, posteriormente elegido como coordinador del sector popular, evitó un mayor desgaste de los legisladores para elegir su coordinador parlamentario.⁹⁹ Sin embargo, el saldo de la confrontación era claro: una bancada dividida y con liderazgos internos que imponían limitaciones a la autoridad de la coordinadora parlamentaria.

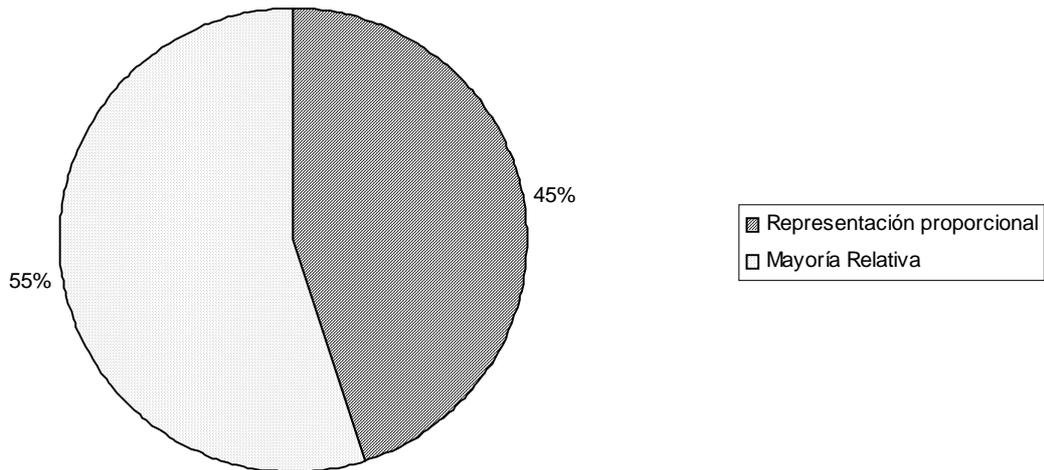
De la misma forma en la que Roberto Madrazo hizo suya la distribución de las candidaturas a diputados en el 2003 atendiendo a intereses particulares, la coordinadora parlamentaria asignó de manera discrecional y unilateral las presidencias de las comisiones legislativas ordinarias. Principalmente en aquellas que eran importantes para llevar a cabo las reformas estructurales.

⁹⁸ *El Universal*, 18 de julio de 2003, p. 5

⁹⁹ *El Universal*, 20 de julio de 2003, p. 3

Gráfica 3

Presidentes de las comisiones ordinarias según tipo de representación en la LIX Legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria* del Cámara de Diputados. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

De las 18 comisiones que correspondieron a la fracción del PRI, 5 fueron adjudicadas a diputados cercanos a la maestra Gordillo, de las cuales eran fundamentales la de Presupuesto y Cuenta Pública presidida por Francisco Rojas, Vigilancia de la Auditoría Superior de Fiscalización por José Ángel Ibáñez, Jurisdiccional con Jorge Romero y Miguel Ángel Yunes en Puntos Constitucionales. De igual forma, las vicecoordinaciones fueron ocupadas por Roberto Campa, Tomás Ruiz, María Elena Orantes En cambio fueron marginados para presidir alguna comisión los diputados cercanos a Beltrones y Madrazo, tales como Ángel Buendía, Addy García, Alberto Aguilar, Sami David, Carlos Jiménez Macías, Salvados Sánchez, María Esther Scherman, así como Emilio Chuayfett. Frente a esta situación, 11 diputados del PRI votaron en contra del acuerdo en pleno de la Cámara de Diputados.¹⁰⁰

¹⁰⁰La Jornada, 1 de octubre de 2003, p. 4

A diferencia de la distribución de las presidencias por tipo de representación en la anterior legislatura, en la LIX fue más equilibrada entre los presidentes provenientes de representación proporcional, 9 diputados y los de mayoría relativa, 11 legisladores.

La composición del GP va a definir su comportamiento político en la Cámara de Diputados a partir de su rendimiento en términos de productividad y la influencia en la formulación de políticas a través de la construcción de coaliciones parlamentarias.

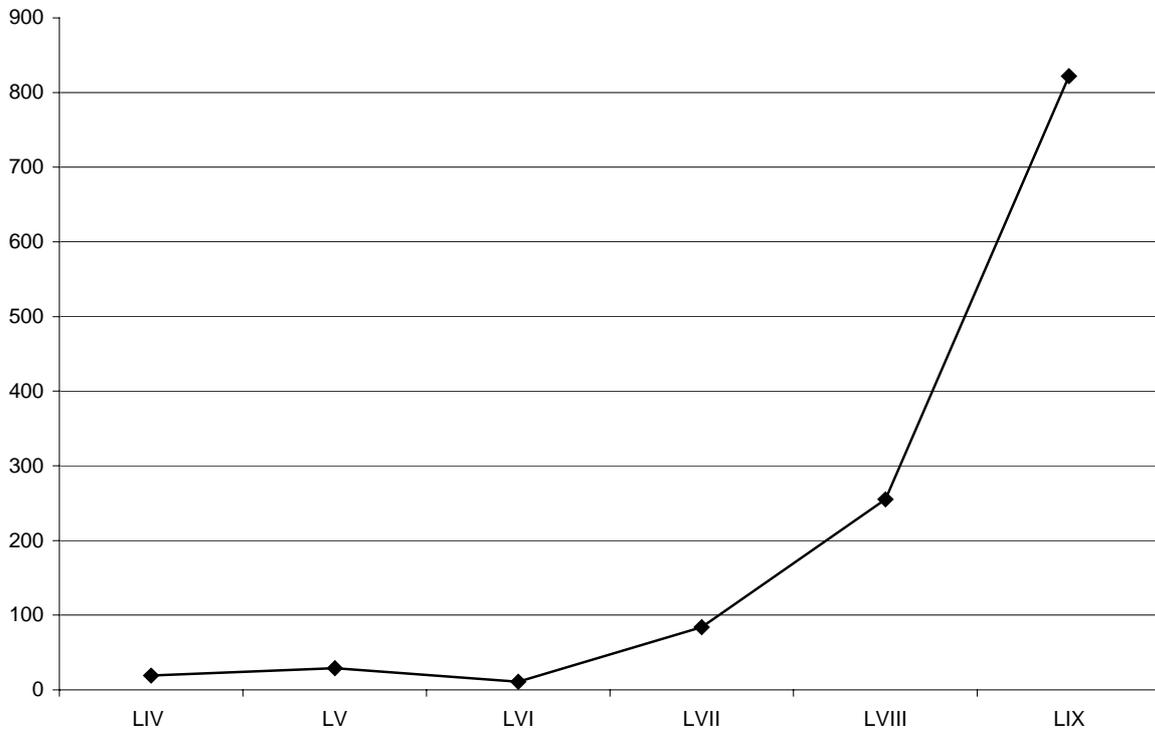
3.2 La productividad legislativa: iniciativas presentadas, aprobadas y rechazadas.

Desaparecido el vínculo orgánico que lo unía con el jefe del Ejecutivo Federal, el PRI ha adquirido una nueva dimensión en el proceso político de la post alternancia. Por primera vez en su historia actúa en la oposición política dentro de la Cámara de Diputados. Su fuerza política ya no está sustentada en la relación gobierno- partido, ahora ella radica en el número de curules que ocupan sus legisladores y en la capacidad que tiene para influir en el proceso legislativo.

El primer cambio cuantitativo que se da en el comportamiento legislativo del PRI en la cámara de Diputados es la evolución de su papel como proponente, es decir, el número de iniciativas que presenta su fracción parlamentaria. En la gráfica 4 se observa un punto de quiebre en la tendencia a partir de la LVII Legislatura, es decir, en la inauguración de los gobiernos sin mayoría. En esta legislatura el PRI sigue actuando como partido en el gobierno ya que, a pesar de aumentar el número de iniciativas presentadas en las anteriores legislaturas, no es quién tuvo el mayor número.

Gráfica 4

Iniciativas presentadas por el PRI, 1988-2006



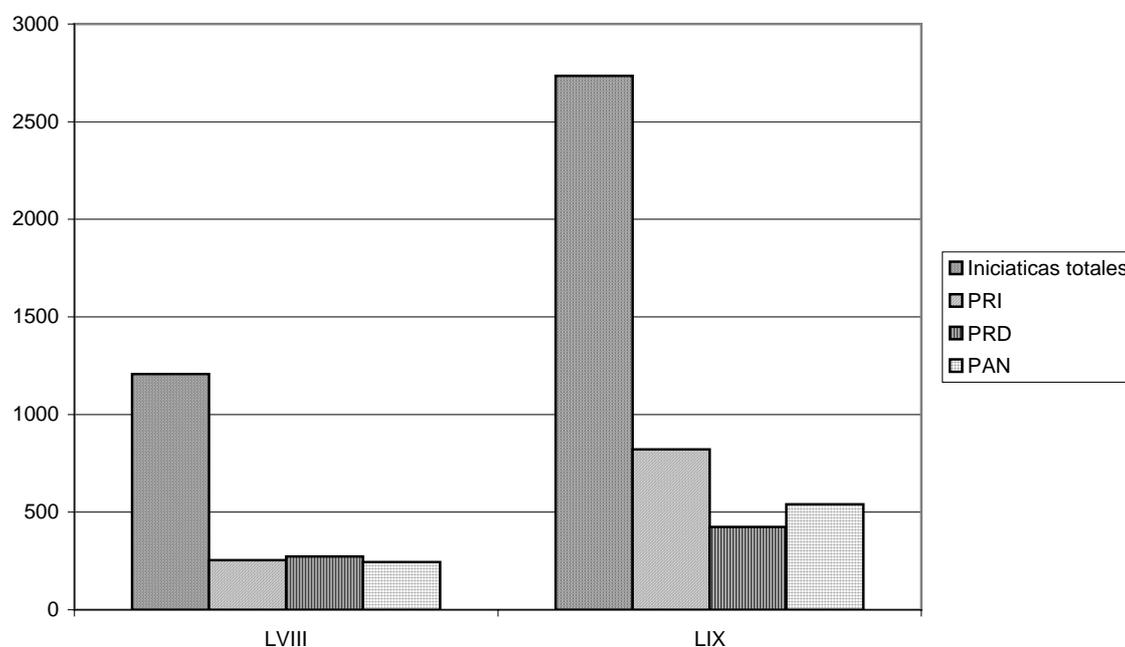
Fuente: Elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria* del Cámara de Diputados. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

En conjunto la oposición presentó 417 frente a las 84 de los legisladores priistas. El PAN presentó 184, PRD 168, PVEM 44 y PT 24. Pero es interesante observar que, colocado en la oposición política, el Grupo Parlamentario del PRI aumentó de manera importante el número de iniciativas presentadas en la cámara baja. En la LVIII presentó 255 colocándose como el segundo grupo con más iniciativas, sólo debajo del PRD que presentó 273 y arriba del partido en el gobierno, el PAN, con 245. En la LIX presentó 816 frente a las 540 del PAN, 474 del PRD.

La contribución del GP del PRI en la LVIII fue de 21.12 por ciento de las 1207 iniciativas presentadas y de 30 por ciento de las 2735 en la LIX Legislatura. La diferencia entre una legisladora y otra es de 69 por ciento, lo cual muestra que la fracción parlamentaria en el periodo de 2003 a 2006 fue más activa.

Gráfica 5

Contribución del PRI a las iniciativas presentadas en LVIII y LIX Legislatura de la Cámara de Diputados

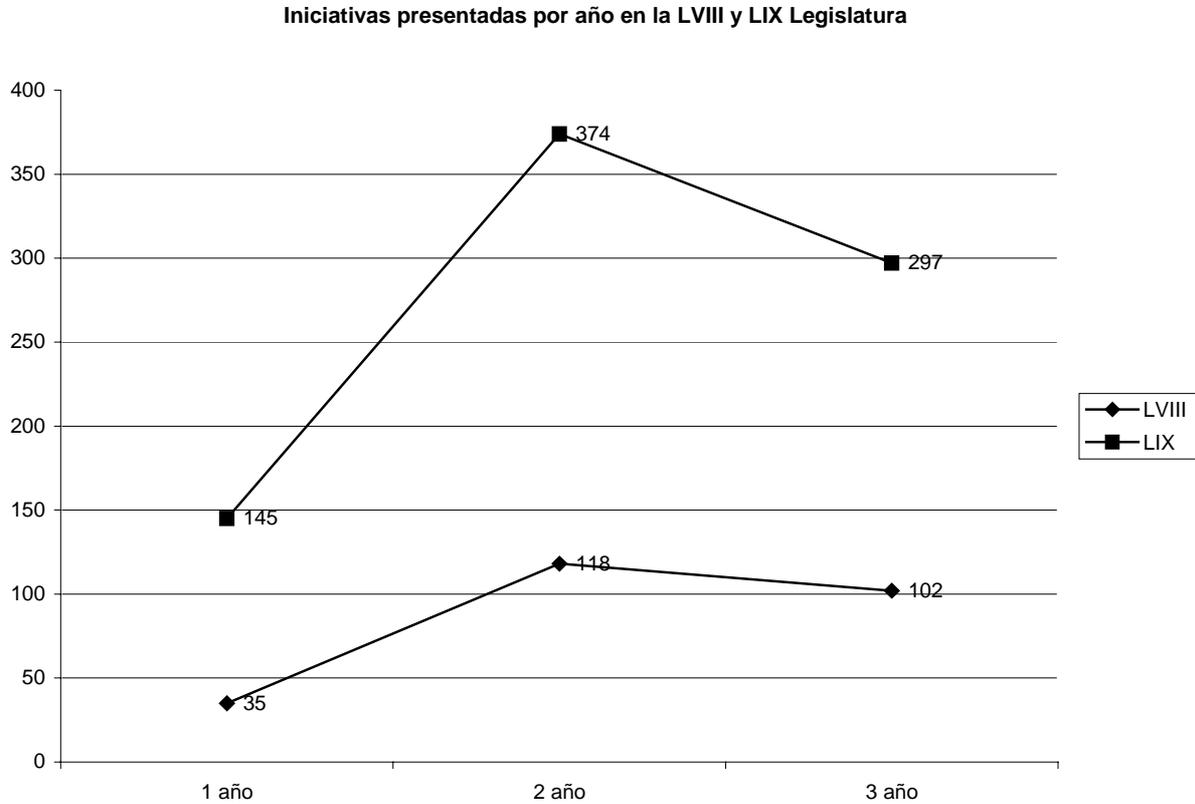


Fuente: Elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria* del Cámara de Diputados. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

En un análisis de las iniciativas presentadas por año en cada legislatura se puede observar que en el primer y tercer año fueron los menos productivos, en cambio en el segundo se presentaron el 46 por ciento en ambas legislaturas (Gráfica 5). En el inicio de las dos legislaturas el trabajo de la fracción priista se desarrollo en ambientes complejos debido a las disputas entre las fracciones internas. En el caso de la LVIII estos factores estuvieron marcados por la lucha interna por el control del partido después de la derrota presidencial, mientras que en la LIX los conflictos se dieron por la definición de la agenda legislativa entre la entonces coordinadora Elba Esther Gordillo y los grupos opositores dentro de la fracción parlamentaria, que llevaron a la sustitución de la maestra después de que pretendió apoyar la reforma fiscal de aplicar IVA en alimentos y medicinas propuesta por el gobierno de Fox.

Los temas que con mayor insistencia se presentaron como iniciativas de ley fueron los relacionados con la Hacienda Pública, Desarrollo Económico y reformas al funcionamiento del Congreso. En la LVIII las principales iniciativas en hacienda pública correspondieron a las adecuaciones a la Ley de Ingresos de la Federación y al Presupuesto de Egresos, además a la Ley de coordinación fiscal y a la Ley de Planeación. Esto muestra que los legisladores priístas estuvieron muy preocupados por lo relacionado al gasto de gobierno y a la distribución a las entidades federativas. De igual forma fue asentado su interés por modificar el marco institucional del congreso, en particular de la Cámara de Diputados para ampliar sus facultades de control y vigilancia hacia el ejecutivo federal. En la LIX también existió un gran interés por el manejo de los recursos, así como por las reformas a la constitución y las de carácter social y económico.

Gráfica 6



Fuente: Elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria* del Cámara de Diputados.
<http://gaceta.diputados.gob.mx/>

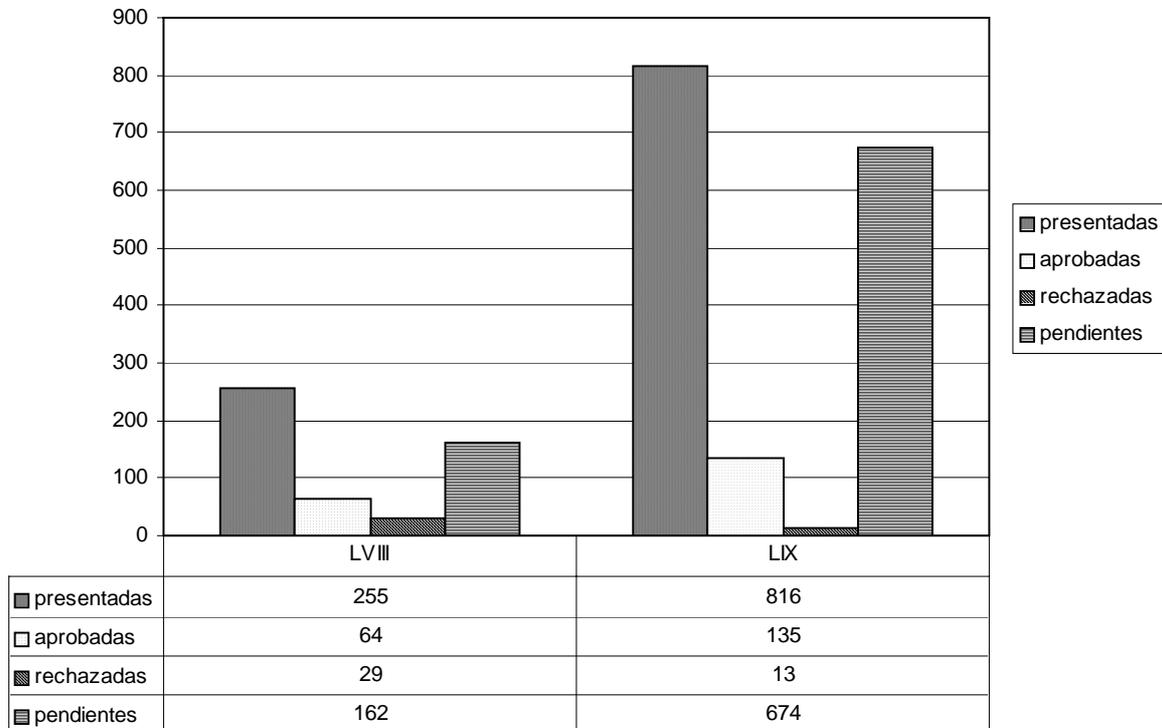
A pesar de que las propuestas del PRI fueron menores en la LVIII, su tasa de éxito fue mayor, ya que de las 816 se aprobaron el 25 por ciento (64), se rechazaron el 11 por ciento y quedaron pendientes 63 por ciento, es decir, 162. En contraste en la LIX con un mayor número de iniciativas presentadas sólo fueron aprobadas el 16 por ciento; rechazadas sólo 13 (1.5 por ciento) y pendientes el 83 por ciento, 674 fueron a dar a la congeladora. Estas cifras muestran que la capacidad del GP para hacer prevalecer sus preferencias fue mayor en la LVIII que en la LIX legislatura. Además, queda de manifiesto que dentro de la estrategia parlamentaria de los legisladores del PRI pesa la disposición del líder de la fracción para amparar y apoyar sus iniciativas.

De las iniciativas aprobadas, 8 fueron leyes de reciente creación como la Ley de Coordinación para el Fomento de la Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, Ley Nacional de las Personas con Discapacidad, Ley de Energía para el Campo, Ley Federal para Cultura del Sordo, Ley de Energía para el Campo, Ley de Ahorro y Crédito Popular y la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. Las reformas y adiciones a las leyes vigentes predominan las que están relacionadas con la Hacienda pública, principalmente de la ley de ingresos, la ley de coordinación fiscal, la ley sobre el Impuesto sobre la Renta y del Sistema de Administración Tributaria.

En la LIX Legislatura se aprobaron 8 nuevas leyes entre las que se encuentran la Ley de Fomento y Desarrollo Integral Sustentable de la Cafecultura, la Ley del Instituto de Protección del Contribuyente, la Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, la Ley que crea el Fideicomiso para el Pago de una Compensación Económica para los Trabajadores Mexicanos Braceros Migratorios en los Estados Unidos de América del periodo 1942- 1964, la Ley Federal Agraria, la Ley que crea la Agencia Espacial Mexicana y la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos.

Gráfica7

Comparativo del GPPRI en la LVIII y LIX Legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria* del Cámara de Diputados.
<http://gaceta.diputados.gob.mx/>

3.3 El PRI en la construcción de coaliciones parlamentarias.

Un aspecto importante en este análisis es la forma en que la fracción parlamentaria del PRI y sus legisladores lograron insertar sus preferencias e intereses en el proceso legislativo.

A pesar de que gran parte de los tres años de la LVIII Legislatura transcurrieron en medio de enfrentamientos políticos, entre los representantes de los partidos y entre el Presidente y el Congreso, los diputados lograron aprobar leyes importantes que dieron un nuevo marco institucional al régimen de gobierno y al Estado mexicano. Entre los aciertos encontramos la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las modificaciones a la Ley General de Educación para elevar

a 8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) los recursos del gobierno destinados al sector educativo, Ley de Energía para el Campo y Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil.

En la aprobación de estas nuevas leyes, reformas y adiciones a varios ordenamientos jurídicos vigentes, el GP del PRI jugó un papel fundamental debido a que sus legisladores apoyaron en las comisiones y en el pleno de la cámara estos esfuerzos. Dicho apoyo no es producto de una declinación de la fracción parlamentaria a su condición de primera minoría. Por el contrario, gran parte de las enmiendas aprobadas estaban contempladas en su agenda legislativa, lo que implica que los intereses de los legisladores del PRI fueron incluidos en los nuevos ordenamientos y reformas a la ley, por lo que sus preferencias no quedaron marginadas.

Un rasgo importante en el régimen anterior, que caracterizó la relación entre el presidente de la República y el partido hegemónico era la construcción unilateral de la agenda legislativa, en la cual prevalecían los asuntos y preferencias del Ejecutivo Federal. Una agenda que asumía como propia el partido y el GP sin que en ella estuvieran incluidos las propuestas de campaña, la plataforma electoral o los asuntos de interés de los ciudadanos que promovieran los legisladores.

En las nuevas condiciones de la alternancia y desde la oposición política, la responsabilidad y obligación de construir su propia agenda legislativa llevó a los legisladores de la LVIII legislatura a establecer mesas de trabajo para analizar los temas que guiarían su interés en la Cámara de Diputados. De manera general y sin indicar la ruta crítica para presentar las iniciativas de ley, el GP del PRI acordó en una sesión plenaria abordar los siguientes temas: reformas en materia de derechos y cultura indígena; ampliación de las facultades del Congreso en materia de vigilancia, fiscalización y control del Poder Ejecutivo; revisión y análisis, para su reforma, del artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria; emprender acciones de apoyo a los productores, impulsando la Ley de Desarrollo Rural Integral; reforma democrática del Estado; reforma al artículo 115 constitucional; reforma al Instituto de Protección al Ahorro Bancario; mantener la educación integral, laica, gratuita y obligatoria.¹⁰¹

¹⁰¹ *El Universal*, 23 de Agosto de 2000, p. 13

La generalidad de esta agenda legislativa se debió, en parte, a los conflictos surgidos en el partido y que impactaron el trabajo de la fracción parlamentaria. Uno de ellos era la disputa por la dirección del partido, entre las fracciones afines a Roberto Madrazo, y aquellas identificadas con la entonces presidenta nacional del PRI, Dulce María Sauri Riancho, y algunos gobernadores. Estas pugnas restaron capacidad a la dirección nacional del CEN para influir en la construcción de la agenda y de imponer, por medio de los métodos tradicionales, la distribución de los cargos en la fracción parlamentaria para garantizar la disciplina parlamentaria.

Los diputados electos por la vía plurinominal eran considerados, de forma casi natural, como los líderes en el GP, ya que se consideraba que la posición era otorgada a uno de los actores que determinaban la conformación de la lista de candidatos, tales como el presidente de la República, gobernadores, secretarios de Estado, dirigentes partidistas o líderes los sectores. De entre los diputados de representación proporcional, se seleccionaba al coordinador, los vicecoordinadores, los presidentes y secretarios de las comisiones, así como a los integrantes de la mesa directiva.

Los diputados del PRI en la LVIII Legislatura electos por el principio de mayoría relativa rechazaron este método tradicional y exigieron que los cargos se distribuyeran entre aquellos que alcanzaron el escaño por la vía del voto directo. De igual forma, se manifestaron en contra de mantener la unidad de la fracción parlamentaria para lograr la uniformidad en las votaciones, más aún cuando los dirigentes en ese momento eran los responsables de la debacle electoral que los llevaba, por vez primera, a actuar dentro de la oposición partidista. Para los legisladores era claro que ante las circunstancias poco favorables, no era conveniente crear artificialmente la cohesión y unidad partidista con un voto en bloque, ya que debían actuar de acuerdo con los intereses de sus electores radicados en sus estados. Además, desde su perspectiva, no era adecuado apoyar una agenda legislativa formulada a partir de una plataforma electoral que impulsó el candidato presidencial, Francisco Labastida, y que no logró el apoyo mayoritario de los electores, por lo que las circunstancias indicaban que lo mejor era tomar distancia de las causas de la derrota electoral.¹⁰²

¹⁰² *La Jornada*, 23 y 25 de Agosto de 2000.

En este contexto la estrategia del GP fue establecer alianzas o coaliciones con otros partidos políticos, principalmente con el PAN y el PRD. Cabe mencionar que, de acuerdo con sus propuestas ideológicas y programáticas, en el espectro político del sistema partidario Acción Nacional se encuentra a la derecha del PRI y el PRD a la izquierda. Esto significa que las propuestas del GP del PRI pueden estar apoyadas por algunos de estos partidos o ambos, de acuerdo a la distancia en la que se encuentre el punto ideal de la propuesta priístas y las preferencias de los otros partidos.

Las coaliciones son la expresión de previos acuerdos y negociaciones que se concretizan en la definición de dos o más grupos parlamentarios para votar en un mismo sentido en el ámbito de la producción legislativa. Es su capacidad para asumir una posición unificada al emitir su voto. Se trata de pactos de corto o largo plazo en el que las relaciones entre partidos tienen como principio la colaboración entre sus miembros porque existen intereses comunes, es decir, son vínculos de cooperación por definición.¹⁰³

Pueden considerarse seis tipos de coaliciones¹⁰⁴, según las cuales los grupos parlamentarios pueden participar de acuerdo con los elementos constitutivos de cada uno de ellos.

- a) Las coaliciones mínima ganadoras son aquellas que se construyen con los partidos indispensables para alcanzar la mitad más uno de los votos necesarios para sancionar leyes ordinarias, pero son mínimas porque son insuficientes para reformas a la Constitución.
- b) La mínima distancia ideológica es aquella coalición estable porque la alianza de partidos votan juntos regularmente debido a que no existen profundas diferencias programáticas en su agenda parlamentaria.
- c) La coalición opositora es la compuesta por los grupos parlamentarios de los partidos que son la oposición al gobierno y que tiene la mitad mas uno de los escaños o las dos terceras partes de los votos en el pleno legislativo.

¹⁰³ Margarita Jiménez, *op. cit.*, p. 191

¹⁰⁴ *Ibíd.* p. 191- 193

- d) Las coaliciones de Tamaño mínimo se caracterizan por coaligar al número mínimo de partidos e igualmente con el tamaño mínimo de escaños para garantizar más los acuerdos entre menos fuerzas políticas.
- e) Las sobredimensionadas son coaliciones que sobrepasan el mínimo necesario y porque coinciden en respaldar al partido del Presidente. Son las coaliciones con mayor tamaño y logran alcanzar los dos tercios necesarios para reformar la constitución.
- f) Finalmente, la gran coalición donde participan todos los partidos políticos.

En el cuadro 2 se puede observar la conformación de las coaliciones parlamentarias en la LVIII Legislatura y su frecuencia con la que se presentaron. A pesar de la aparente fragmentación en la Cámara de Diputados, en 2 de cada 3 coaliciones participaron todas las fuerzas políticas. En el 8.7 por ciento participaron las tres fuerzas principales, PAN, PRI, PRD y se sumó el PVEM.

Cuadro 2

Coaliciones parlamentarias en la LVIII Legislatura				
Tipo de coalición	Coaliciones Vencedoras	Tamaño	Frec.	%
Ganadoras Mínimas	PAN/PRD	256	0	0
Mínima distancia	PRI/PRD	261	0	0
Coalición Opositora	PRD/PRI	261	2	0.7
Tamaño Mínimo	PRI/PRD/PT/PVEM	285	4	1.3
	PRI/PRD/PT	268	1	0.3
	PAN/PRD/PVEM	273	1	0.3
Sobredimensionadas	PRI/PAN/PRD	467	3	1
	PRI/PAN/PVEM	434	16	5.3
	PRI/PAN/PT/PVEM	441	10	3.3
	PRI/PAN/PRD/PT	474	7	2.3
	PRI/PAN/PRD/PVEM	484	26	8.7
Gran Coalición	PRI/PAN/PRD/PT/PVEM	500	231	76.8

Fuente: Margarita Jiménez Badillo. *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobierno de mayoría dividida*. Miguel Ángel Porrúa, México 2006, p. 195

Como puede observarse en el cuadro anterior, el comportamiento del GPPRI en la LVIII Legislatura en la conformación de las coaliciones para influir en la aprobación de las leyes fue inconsistente y pragmático. Inconsistente, porque no mantuvo la misma línea política y estrategia en las negociaciones con las demás fuerzas políticas. Ello provocó, en algunos casos, la división de la fracción parlamentaria al momento de la votación en el pleno. Esta situación fue una consecuencia de la falta de capacidad de la coordinación parlamentaria para establecer un conjunto de asuntos comunes a los legisladores y sus facciones. Pragmático, debido a que sus decisiones estuvieron sustentadas en aspectos estratégicos y no ideológicos, lo que permitió al GP votar asuntos importantes con el Partido Acción Nacional, pero también en algunos casos conformar alianzas con el Partido de la Revolución Democrática para votar en contra de las iniciativas del Presidente de la República.

La inconsistencia del comportamiento del GP del PRI en la Legislatura LVIII quedó evidenciada en algunos casos concretos. Por una parte, la fracción parlamentaria votó, en coalición con Acción Nacional, en favor de la creación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, a pesar de que, según el diputado del PRD, Manuel Duarte Ramírez, el 70 por ciento de los organismos financieros con vocación social del país no apoyaban la nueva ley¹⁰⁵; aprobó la minuta de la Cámara de Senadores sobre la Ley Indígena, donde los legisladores del PRI, con excepción de cinco diputados de Oaxaca, apoyaron la reforma, aunque reconocieron que no era integral y requería de nuevas adecuaciones¹⁰⁶; apoyó las reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro que permitieron la inversión de los fondos de las Afore en valores extranjeros, además de que posibilitó a los trabajadores independientes e informales poder abrir una cuenta individual en la administradora de su elección, con el fin de ahorrar para pensionarse¹⁰⁷.

¹⁰⁵ *Diario de Debates*, N° 13, 23 de abril de 2001. El dictamen de las Comisión de Hacienda y Crédito Público, el cual se conformó por iniciativas del PRI y del PAN- PVEM, se aprobó con 341 votos a favor, del PRI, PAN y PVEM.

¹⁰⁶ La Ley Indígena se aprobó con 385 votos a favor del PRI, PAN, PVEM y PSN contra 60 de las bancadas del PRD y PT, además de los diputados oaxaqueños del PRI Irma Piñeiro, Lilia Mendoza, Miguel Angel Moreno Tello, Idefonso Zorrilla y Juan Díaz Pimentel. Los diputados Justino Hernández Hilaria y Juan Manuel Carreras López subieron a la tribuna para señalar que la nueva ley contenía logros importantes en materia de reconocimiento constitucional. *Diario de Debates*, N° 17, 28 de abril de 2001; *Gaceta Parlamentaria*, 28 de abril de 2001; y *La Jornada*, 29 de abril de 2001.

¹⁰⁷ La fracción parlamentaria del PRI se dividió, lo cual resultó fundamental para la aprobación de las reformas. A favor votaron 285 legisladores, de los cuales 100 fueron del PRI, 173 del PAN y 11 del PVEM; en contra votaron 76, 28 del PRI, 38 del PRD. *Diario de Debates*, 24 de abril de 2002.

Por otra parte, con el PRD y otros partidos de oposición, el GP del PRI se coaligó con menos frecuencia. La coalición PRI- PRD-PT-Convergencia aprobó el decreto de Ley para la Inscripción de Vehículos de Procedencia Extranjera¹⁰⁸; bloqueó junto con el PRD la propuesta de reforma fiscal de Vicente Fox en el 2001¹⁰⁹ y aprobó la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas¹¹⁰.

¿Cuáles fueron los factores que llevaron al PRI a votar con mayor frecuencia con el partido del presidente, el PAN, que con el PRD, con quién supuestamente podía tener un mayor acercamiento ideológico? Un factor importante que explica este comportamiento fue la conformación de la fracción parlamentaria. Cabe recordar que en el proceso de selección de candidatos a diputados federales, las fracciones internas identificadas con el candidato presidencial, Francisco Labastida, y con el ex Presidente, Ernesto Zedillo, tuvieron la oportunidad de colocar a varios de sus miembros en la cámara, en la coordinación parlamentaria y en las presidencias de las comisiones.

Otro factor fue que en ese momento no existía una definición ideológica que cohesionara a los legisladores. Al no existir este requerimiento doctrinario, el GP actuó con mayor autonomía respecto al partido y sus estructuras. Durante esta legislatura, el proceso interno que se realizaba en el PRI no logró construir una legitimidad en torno a los nuevos dirigentes sino hasta que la LVIII legislatura estaba por concluir su trabajo parlamentario. Ante esta situación, fueron los sectores los que ejercieron esa facultad integradora que sustituyó al liderazgo formal del partido y a una ideología claramente definida.

Un caso que ejemplifica lo anterior, fue la influencia de los sectores del PRI en la en el comportamiento político de los legisladores. Sobre todo en aquellos temas en los que estaban en juego los intereses específicos de los sectores obrero y campesino. De las 23 iniciativas presentadas en la LVIII Legislatura para modificar la Ley Federal del Trabajo, sólo 9 pudieron ser atendidas por los legisladores del Revolucionario

¹⁰⁸ *Diario de Debates*, N° 43, 27 de diciembre de 2000.

¹⁰⁹ En la propuesta de reforma fiscal de Vicente Fox, uno de los puntos centrales era gravar con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 10 por ciento a alimentos y medicinas. Tanto las bancadas del PRI como del PRD rechazaron esa propuesta por considerar que se dañaba a los sectores más desprotegidos. En la 41 sesión plenaria del Consejo Político Nacional realizada el 28 de abril de 2001, este órgano deliberativo del PRI rechazó las presiones del Ejecutivo para que fuera aprobada la Reforma Hacendaria Distributiva como lo pretendía el presidente Fox. *El Universal*, 29 de abril de 2001.

¹¹⁰ Se aprobó con 229 votos a favor, 162 del PRI, 49 del PRD y 10 del PAN, contra 97 votos del PAN. *Gaceta Parlamentaria*, 16 de diciembre de 2002.

Institucional y de éstas sólo una fue dictaminada y aprobada por los diputados de la LIX Legislatura. Sin embargo, esta modificación dejó de lado la parte sustantiva que proponía la iniciativa presentada.

A pesar de que la iniciativa presentada por el diputado Roberto Ruiz Angeles, miembro de la CROC y secretario de la Comisión del Trabajo y Previsión Social, tenía el respaldo de las fracciones parlamentarias del PRI, PVEM y PAN, así como de las organizaciones obreras como la CROC y patronales como COPARMEX y del gobierno federal a través secretario del Trabajo del gobierno federal, Carlos Abascal, las principales propuestas de ésta no fueron incluidas en el dictamen de la Comisión presentado en la LIX Legislatura (13 de diciembre de 2005).

La iniciativa contenía propuestas como la de fortalecer y dar certidumbre a las relaciones laborales evitando la discriminación por cualquier circunstancia física o social y bajo el respeto a la dignidad humana; fortalecer la capacitación y el adiestramiento en el trabajo; fomentar la productividad mediante la instrumentación de incentivos para los trabajadores; establecer nuevas modalidades de contratos con la regulación necesaria para asegurar la protección de los trabajadores, entre las que destacan, las disposiciones relativas a los contratos de prueba o aprendizaje; incorporar ordenamientos contra la discriminación de grupos vulnerables; fortalecer la libertad sindical, la libre sindicalización, la democracia y el pluralismo sindicales; establecer la obligación de los sindicatos de registrarse ante la Secretaría de Trabajo y Previsión Social o ante las juntas de conciliación arbitraje, según sea el caso; facultar a las autoridades para que tomen en cuenta las circunstancias particulares de contratación en los micros y pequeños centros de trabajo; revisar la organización y funcionamiento de las autoridades del trabajo.¹¹¹

Sin embargo, el dictamen de la Comisión sólo incluyó la propuesta de modificación al artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo relativo a los descansos obligatorios. Lo aprobado por la Cámara de Diputados se limitó a establecer los fines de semanas largos con la finalidad de “brindar certeza a las familias mexicanas de que independientemente del día de la semana en el cual se registre el evento cívico motivo del descanso obligatorio, podrán tener seguros cuatro días de descanso acumulados a

¹¹¹ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 1172-I, lunes 20 de enero de 2003.

cuatro fines de semana al año...las empresas se verían beneficiadas por la eliminación de los llamados puentes que tienen lugar cuando el día festivo cae en jueves o en martes, o cuando los trabajadores se toman el día lunes alterando así la productividad de los centros laborales... generar una derrama económica adicional por la activación del turismo interno en los diferentes destinos turísticos nacionales e internacionales, al saber por ley, los fines de semana específicos que se pueden tomar como largos durante el año para vacacionar”¹¹²

Uno de los obstáculos para aprobar las reformas a la ley del Trabajo fue la falta de consenso con el sector obrero del PRI en la Cámara de Diputados, principalmente con los legisladores provenientes del Congreso del Trabajo y de la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Los líderes de estas organizaciones habían mostrado su desacuerdo en torno a las modificaciones a las modalidades de contratación, pues consideraban que esto lesionaba los derechos de los trabajadores. De igual forma, que la propuesta incluyera temas relativos a la democracia y pluralismo sindical ponía en riesgo las cuotas de poder de los grandes sindicatos. En este caso, los legisladores del PRI pertenecientes al sector obrero actuaron como actores con poder de veto en el interior de la fracción parlamentaria.

Un caso distinto fue la aprobación de la Ley de Energía para el Campo, la cual contó con el apoyo del sector campesino y sus legisladores para su presentación y aprobación. El diputado perteneciente a la Confederación Nacional Campesina (CNC) César Duarte Jáquez fue el encargado de presentar la iniciativa del ley, la cual tiene por objetivos: 1) considerar y decretar el "uso estratégico para el desarrollo nacional", a todos los energéticos que se usan en el sector agropecuario; 2) regular y reglamentar todos los energéticos e hidrocarburos; que tengan "precio estratégicos" y "precio preferencial" para la actividad agropecuaria; 3) facultar y obligar al Ejecutivo federal a aplicar el "Programa de Inducción de Energía para el Campo", así como los demás programas de apoyo de energía; contenidos en esta ley y que tienen como fin el uso de los energéticos e hidrocarburos, a "precios preferenciales" para inducir la energía barata y en forma estratégica, a cada una de las actividades agropecuarias; con el propósito de reactivar y desarrollar el sector agropecuario, así para que Pemex venda los

¹¹² *Diario de Debates*, Cámara de Diputados, sesión 33, martes 13 de diciembre de 2005.

hidrocarburos y energéticos que se usen para la agricultura; en dos formas: a "precio estratégicos" y a "precio preferencial"; dotar y vender hidrocarburos con "precio estratégicos", para la generación y transformación de energía eléctrica; exclusivamente para satisfacer las demandas de las tarifas 9 y 9M para uso agrícola; 4) facultar al gobierno para que venda energéticos a "precio estratégicos", para la fabricación de fertilizante; vender a "precio preferencial" los hidrocarburos y energéticos que se usen para proveer la demanda y el gasto de toda maquinaria agrícola del país; y la que demanden las máquinas instaladas dentro de las plantas agroindustriales; 5) permitir una gran transferencia de energía; contenida en el petróleo, a través del Estado al campo, con el propósito de que con la movilidad de los productores; estos energéticos, se conviertan, en grandes productores de granos, leche, carne, huevos, hortalizas etc., para satisfacer la demanda de alimentos al país y a precios competitivos en el mercado nacional y extranjero"¹¹³

En el dictamen presentado por la Comisión de Energía, la iniciativa fue retomada casi en su totalidad, respetando las preferencias expresadas por los legisladores del GP del PRI y del sector campesino. La aprobación se logró con los votos de los legisladores de todas las fuerzas políticas en la cámara baja.

Durante esta legislatura, la división en la fracción parlamentaria se presentó en tres ocasiones: a) por la aprobación del Acuerdo de la Junta de Coordinación Política sobre el diálogo con el EZLN, en el marco de la discusión de la reforma indígena; b) en el Proyecto de Decreto sobre el Horario Estacional, por el cual se aplicó el Horario de Verano en el país; y c) por su apoyo a la minuta enviada por los senadores que reformó la Ley General de Títulos y Operaciones de crédito para permitir a los bancos promover juicios penales contra deudores morosos¹¹⁴.

En la LIX Legislatura, el comportamiento del GP del PRI se modificó al aumentar el número de sus legisladores en la Cámara de Diputados. Esto permitió que su fracción parlamentaria asumiera un mayor protagonismo en la construcción de coaliciones respecto a la legislatura anterior. Además de aumentar el número de escaños, otro factor que contribuyó a este mayor protagonismo fue la definición de una línea de autoridad desde el Comité Ejecutivo Nacional, pero también de los coordinadores parlamentarios y los gobernadores.

¹¹³ *Gaceta Parlamentaria*, número 890, viernes 30 de noviembre de 2001.

¹¹⁴ *Gaceta Parlamentaria*, 3 de abril de 2003.

En esta legislatura se crearon nuevos ordenamientos jurídicos y se aprobaron diversas reformas, en las cuales el GP del PRI fue fundamental. En Agenda político-social se reformó la Ley del IMSS; se crearon nuevas leyes como la Ley de la Caña de Azúcar, la de Vivienda y del FONACOT, la Ley de derechos de los adultos mayores; se modificó la Ley de la CNDH, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; se legisló sobre el voto de los mexicanos en el extranjero; y se realizaron modificaciones a la creación, registro e integración de los partidos políticos. En Agenda económico-financiera se reformaron la Ley de Coordinación Fiscal, el Código de Comercio, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación las leyes de Instituciones de Crédito, de Seguros y Fianzas y el Código Fiscal de la Federación; se aprobó la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de la Sociedad Hipotecaria Federal y Ley Federal de Competencia Económica.

Por su parte, en la Agenda en materia penal se reformaron la Ley de Seguridad Nacional, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales, para impulsar el combate al narcomenudeo, la justicia penal para adolescentes, así como la controversia constitucional y juicio de amparo; se aprobó la nueva Ley Federal de Seguridad Privada. Finalmente, en cuanto a la Agenda de competitividad aprobó la Ley Federal de Radio y Televisión, la nueva Ley Minera, la Ley del Mercado de Valores, el nuevo régimen fiscal de PEMEX, la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y la nueva Ley Orgánica de la Banca de Desarrollo; se hicieron reformas en materia de cogeneración de Energía y a la Ley de Propiedad Industrial; se creó la Agencia Mexicana de Noticias (NOTIMEX).

Al igual que en la legislatura anterior, la estrategia parlamentaria del PRI para influir en el proceso legislativo final para aprobar modificaciones al orden jurídico vigente fue a través de las coaliciones que incluyeron a todas las fuerzas políticas. Aunque en esta ocasión sus alianzas en los asuntos relacionados con la agenda económica financiera mostró un mayor acercamiento con la fuerza política más a fin a

sus principios ideológicos, el PRD. Al menos eso sucedió en el primer año de esta legislatura, ya que después de la renuncia de Elba Esther Gordillo a la coordinación parlamentaria, por el conflicto interno suscitado por su apoyo a la reforma fiscal del gobierno federal, el comportamiento del GP mantuvo su pragmatismo que en la anterior legislatura.

Cuadro 3

Coaliciones parlamentarias en la LIX Legislatura				
Tipo de coalición	Coaliciones Vencedoras	Tamaño	Frec.	%
Ganadoras Mínimas	PRI/PRD	321	5	1.1
Mínima distancia	PRI/PRD	321	5	1.1
Coalición Opositora	PRD/PRI	321	5	1.1
Tamaño Mínimo	PRI/PRD/PT/PVEM	344	19	4.3
	PRI/PRD/PT	327	4	0.9
	PAN/PRD/PVEM	265	1	0.2
Sobredimensionadas	PRI/PAN/PRD	472	15	3.4
	PRI/PAN/PVEM	392	23	5.2
	PRI/PAN/PT/PVEM	398	10	2.2
	PRI/PAN/PRD/PT	478	13	2.9
	PRI/PAN/PRD/PVEM	489	23	5.2
Gran Coalición	PRI/PAN/PRD/PT/PVEM	500	312	71.72

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria* del Cámara de Diputados. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

A pesar de que en la mayoría de las reformas contenidas en la agenda político-social fueron aprobadas por la gran coalición de todas las fuerzas políticas, las reformas a la ley del Seguro Social para modificar el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los trabajadores del IMSS fueron aprobadas por la coalición integrada por el PRI-PAN-PVEM. En uno de las discusiones más controversiales en esta legislatura, la enmienda presentada por el diputado Manlio Fabio Beltrones del GPPRI tenía por objetivo fortalecer las finanzas del Instituto por medio de un nuevo régimen de jubilaciones y pensiones contenidas en el Contrato Colectivo de Trabajo.

Aunque en la fracción parlamentaria y en el partido surgieron dudas sobre el impacto político que pudiera suscitar apoyar esta iniciativa de reforma, el consenso entre las principales fracciones internas era lo bastante sólido para superar la indisciplina parlamentaria. El presidente del CEN, Roberto Madrazo, y el líder de la fracción parlamentaria en la cámara baja, Emilio Chuayfett negociaron con el sector obrero para manifestar que la iniciativa no perjudicaba los derechos laborales de los trabajadores del IMSS y que en todo caso, el beneficio directo sería para los propios obreros pertenecientes a este sector, ya que fortalecería la institución de seguridad social que protege a sus agremiados.¹¹⁵

Sin embargo, el líder del sindicato de los trabajadores del IMSS, el diputado del PRI Roberto Vega y Galina, como era de suponerse estaba en contra de la iniciativa y el dictamen respectivo. En la deliberación del dictamen en la sesión extraordinaria del 30 de julio de 2004, Vega y Galina subió a tribuna para manifestarse en contra de la proposición por considerar que los trabajadores no eran culpables de la crisis financiera en la que se encuentra el IMSS. Su alternativa refería a un aumento en las cuotas patronales, las cuales habían disminuido con la reforma de 1997. Además de aumentar la edad de jubilación de 28 a 35 años de servicio y un incremento a 9 por ciento en las aportaciones de los trabajadores.¹¹⁶

Finalmente la votación reflejó un alto grado de disciplina en el interior de la fracción parlamentaria del PRI, ya que votaron a favor 147 legisladores y sólo 15 en contra y 11 se abstuvieron. Estos votos sumados a los 130 de los legisladores del PAN, 14 del verde y 1 de Convergencia fueron suficientes para lograr mayoría con 293 votos a favor.¹¹⁷

En cuanto a la agenda económica-financiera, a excepción de la reforma fiscal de 2003 y la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 2004, 2005 y 2006, las coaliciones parlamentarias fueron formadas por la mayoría de las fracciones parlamentarias. Una alianza estable en este rubro fue entre el PRI y el PAN, principalmente en aquellas que no tuvieron una orientación impositiva a los ciudadanos. Por su parte, la alianza con la fracción perredista fue menos frecuente,

¹¹⁵ *La Jornada*, 30 de julio de 2004.

¹¹⁶ *Diario de Debates*, 30 de julio de 2004.

¹¹⁷ *Ibíd.*

aunque fue importante para aprobar reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Estos dos rubros fueron fundamentales para los legisladores del PRI, particularmente para aquellos que tenían una relación cercana con sus entidades federativas, ya que las enmiendas propuestas tuvieron como objetivo fortalecer las finanzas estatales a través de un federalismo fiscal más descentralizado.

En los asuntos penal y de competitividad las nuevas leyes y reformas fueron aprobadas por una coalición amplia de todas las fuerzas políticas, en la cual los legisladores del PRI asumieron un rol importante al proponer enmiendas al orden jurídico para atender la demanda de seguridad y procuración de justicia, así como de fortalecer el marco regulatorio para incrementar la competitividad económica y crear nuevas fuentes de empleo.

Los legisladores del PRI en la LVIII y LIX Legislatura mostraron un comportamiento distinto. Por un lado, se observó que en la primera legislatura los legisladores, con mayor autonomía frente a los líderes del partido pero más restringidos por los sectores a los que pertenecen, presentaron menos iniciativas pero, al mismo tiempo lograron mejores acuerdos tanto internos como con otras fuerzas políticas. Por otro lado, las relaciones de poder en la fracción parlamentaria fueron más intensas en la LIX que en la LVIII Legislatura. Los conflictos internos que se suscitaron en la primera fueron provocados por los enfrentamientos entre las fracciones y liderazgos en busca de lograr una mejor posición en la contienda por la candidatura presidencial del 2006. En cambio, en la LVIII si bien las actividades legislativas se desarrollaron en un ambiente de competición en el partido, los sectores se convirtieron en los principales articuladores de las negociaciones parlamentarias.

CAPÍTULO 4

EL IMPACTO DEL COMPORTAMIENTO DEL PRI EN LA RELACIÓN EJECUTIVO- LEGISLATIVO.

Los resultados electorales del 2 de julio de 2000 confirmaron la tendencia que se había producido en las elecciones federales de 1997 en la Cámara de Diputados: la configuración de un gobierno dividido sin mayoría parlamentaria. La integración de la LVII Legislatura (1997- 2000) se caracterizó por dos hechos: 1) la pérdida de la mayoría relativa del PRI frente a los grupos parlamentarios de oposición y 2) que ninguna fuerza política pudo conformar una mayoría para aprobar modificaciones al orden jurídico vigente. Estos elementos imprimieron una nueva dinámica a las relaciones ejecutivo-legislativo en el plano federal, colocando al Congreso y los partidos políticos en una posición relevante en la estructura de la toma de decisiones y en la formulación de las políticas.

El triunfo del candidato del PAN, Vicente Fox, en la elección presidencial del 2000 generó una mayor expectativa en el desarrollo y dinámica de la relación entre ambos poderes, debido a que su gobierno debía entenderse con un Congreso sin mayoría compuesto por tres fuerzas políticas importantes. Las elecciones intermedias para renovar a la Cámara de Diputados en el 2003 no sólo siguieron la tendencia de fragmentación de la representación política, sino que el gobierno de Fox debió presidir un gobierno de minoría, al no poder el PAN mantener el número de escaños de la legislatura anterior.

De tal suerte que la relación Ejecutivo- Legislativo en el periodo 2000- 2006 se caracterizó por el poco éxito en la búsqueda de los acuerdos necesarios para construir mayorías parlamentarias estables, así como los encuentros y desencuentros entre el gobierno federal y la oposición parlamentaria. Todo esto se ha generado porque, como señala Nacif, “Los cambios en las políticas públicas ya no dependen exclusivamente de negociaciones entre el presidente y su partido, sino de la capacidad del Ejecutivo de llegar a acuerdos con los partidos de oposición”.¹¹⁸

¹¹⁸ Benito Nacif “La nueva relación entre el presidente y el congreso en México” en *Política y Gobierno*, Vol. XI, Núm. 1, Primer semestre de 2004, CIDE, México, p. 10

Sin embargo, lo anterior no descarta que la capacidad del presidente en las negociaciones con las fuerzas parlamentarias sea insuficiente si los intereses de los partidos y sus líderes no coinciden con los del ejecutivo, sobre todo de aquellos actores con una posición relevante en la estructura de la toma de decisiones y que tienen la posibilidad real de competir por el ejercicio del poder político. Esto es posible ya que la relación entre el presidente y el congreso está asentada en un diseño institucional donde el factor partidista cobra importancia en la dinámica de la misma.

A pesar de que un sector importante de los analistas políticos, de los medios de comunicación y de la opinión pública tienen la percepción de que la experiencia con los gobiernos divididos sin mayoría ha sido catastrófica, los datos disponibles para analizar la relación Ejecutivo- Legislativo en la Cámara de Diputados durante la LVIII y LIX Legislatura muestran una realidad algo distinta. El proceso legislativo se ha desarrollado dentro de la normalidad de una democracia presidencial con separación y equilibrio de poderes. Esto significa, en primer lugar, que las iniciativas presentadas por el Ejecutivo pasan por un proceso de deliberación, ajuste y, en su caso, modificación para incluir los intereses de las distintas fuerzas políticas. Las iniciativas presentadas por el Ejecutivo, aún cuando son prioritarias para el presidente y su gobierno, no tienen el carácter de obligatoriedad para su aprobación, lo cual no significa perjudicar la colaboración entre ambos poderes. En segundo lugar, ante una modificación legal o cambio de la política que a consideración del ejecutivo afecte la acción de gobierno puede, si es el caso, detener la promulgación de la ley o reforma con lo que se ejercería la facultad constitucional del veto presidencial. La distancia y, en ocasiones, el enfrentamiento entre el presidente y la oposición legislativa durante el sexenio del gobierno de Fox fue el resultado de la correlación de fuerzas y la falta de incentivos institucionales para transformar la pluralidad política en una coalición parlamentaria estable y no, como suele afirmarse, un defecto de la democracia como forma de gobierno.

La pérdida de la mayoría por parte del presidente y la pluralidad política dentro del Congreso no ha derivado en una parálisis o bloqueo a la producción legislativa ni un riesgo real para la estabilidad y viabilidad de la democracia en México. Los datos disponibles muestran que un porcentaje importante de las iniciativas presentadas por el presidente han sido aprobadas por los legisladores en la Cámara de Diputados.

4.1 La declinación del Ejecutivo en su relación con la Cámara de Diputados.

El Ejecutivo Federal presentó 60 iniciativas de ley en la LVIII Legislatura¹¹⁹, siendo los temas de la hacienda pública y fiscal los más constantes en las reformas; éstas estaban referidas a la Ley de Derechos, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del Impuesto Sobre la Renta y a la Ley de Impuestos sobre productos y servicios especiales que acompañan la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de cada año fiscal. De estas propuestas el 80 por ciento (48) fueron aprobadas por los legisladores.¹²⁰ Es pertinente indicar que entre las iniciativas presentadas por el jefe del Ejecutivo Federal se encontraban nuevos ordenamientos jurídicos para fortalecer el orden institucional del Estado mexicano, tales como la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Ley de Capitalización del Procampo, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información; la Ley del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley de Ascensos de la Armada de México.

Una de las pocas iniciativas de reforma constitucional presentada por el presidente Fox y aprobada por todas las fracciones parlamentarias fue la relativa al procedimiento para la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, dando con ello mayor transparencia y certidumbre al proceso presupuestario que anualmente se discute en el Congreso.¹²¹

En 37 de las 48 iniciativas aprobadas por los legisladores de la cámara baja prevaleció el interés del ejecutivo, ya que no sufrieron cambios en el proceso legislativo en el que se incluye la aprobación de la colegisladora, en este caso, de la Cámara de

¹¹⁹ *Gaceta Parlamentaria*, “Base de Datos de la LIX Legislatura”, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

¹²⁰ En este conteo, como en la de la LIX Legislatura, no estoy considerando la aprobación de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública porque son iniciativas que se tienen que aprobar por mandato constitucional según el apartado IV del art. 74 de la Carta Magna. “Son Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:...IV. Examinar, discutir y *aprobar* anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio deben decretarse para cubrirlo; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior”. Este precepto obliga a los grupos parlamentarios discutir sobre la materia, no así en las otras iniciativas donde está ausente la obligatoriedad de aprobarlas.

¹²¹ *Gaceta Parlamentaria*, número 723-VI, jueves 5 de abril de 2001.

Senadores. Esto significa que en el 61 por ciento del total de las enmiendas aprobadas en esta legislatura por los diputados contiene las preferencias del presidente en la formulación de las políticas y en los cambios al orden jurídico.

En LIX Legislatura el panorama para el presidente fue considerablemente distinto en cuanto a su productividad y efectividad legislativa reportada. En este periodo presentó 40 iniciativas, de las cuales 13 estuvieron relacionadas con reformas a las leyes sobre la Hacienda Pública y sólo 5 fueron reformas a la Constitución Política. De ellas sólo el 45 por ciento fueron aprobadas, una tasa de éxito inferior al presentado en la legislatura anterior. Desagregando el conjunto de iniciativas aprobadas, sólo una de ellas es una nueva normatividad, la Ley de del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores. De las 6 iniciativas de reforma a la constitución sólo una fue dictaminada y rechazada por el pleno, tras un dictamen en sentido negativo propuesto por la comisión de Puntos Constitucionales.¹²² Además, del conjunto de iniciativas aprobadas 10 fueron devueltas a la Cámara de Diputados para un nuevo dictamen, después de ser modificados en la Cámara de Senadores.¹²³

4.2 El veto presidencial del Ejecutivo mexicano.

Si bien los datos muestran la disposición de los diputados para aprobar las iniciativas del presidente, también queda clara la debilidad del Ejecutivo para hacer prevalecer sus intereses en el proceso legislativo. Esta debilidad puede explicarse, en parte, por el diseño institucional que le otorga pocos mecanismos al presidente para incentivar la cooperación de los legisladores y apoyar sus enmiendas.

En los sistemas presidenciales el poder Ejecutivo cuenta con tres instrumentos para influir en el proceso legislativo: la facultad de presentar iniciativas de ley, el poder de decreto y el veto presidencial, sea total o parcial. En México el Presidente de la República es uno de lo tres actores que tiene la facultad de presentar iniciativas de ley y reformas a la constitución y las leyes vigentes, junto a los diputados y senadores, así como los congresos locales.¹²⁴ Esto significa que el jefe del Ejecutivo no tiene el control

¹²² *Gaceta Parlamentaria*, número 1472, miércoles 7 de abril de 2006.

¹²³ Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

¹²⁴ Art. 71. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2006.

sobre los temas que contienen las iniciativas presentadas por los otros actores proponentes. La construcción de la agenda legislativa requiere de un mínimo acuerdo entre el gobierno y las fracciones parlamentarias para establecer un conjunto de asuntos mínimos a partir de los cuales negociar las posiciones de cada actor, lo que no significa que estos acuerdos sean necesariamente presentados en el proceso legislativo.

En efecto, el poder de agenda del Ejecutivo es débil debido a que nada obliga a los grupos parlamentarios a abordar los asuntos establecidos en una agenda previamente acordada con el presidente. Incluso la agenda de los propios partidos en el legislativo no llega a convertirse en iniciativas de ley, pues está sometida a la coyuntura política nacional o internacional.

En cuanto al poder de decreto, el Ejecutivo está limitado a un decreto reglamentario en el ámbito administrativo y regulatorio, y no constituye un instrumento para generar cambios al orden jurídico vigente. Este tipo de decreto por necesidad o urgencia sólo puede darse en situaciones extraordinarias para suspender las garantías individuales sólo en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto y con previa autorización del Congreso para regular aspectos de comercio internacional y doméstico¹²⁵.

Un débil control de la agenda legislativa y un poder de decreto inocuo han provocado que el Presidente de la República se haya convertido en un Ejecutivo reactivo más que activo, en un guardián de las políticas y el *status quo*. Si bien la tasa de éxito del presidente Fox se ha mantenido con un buen promedio al aprobarse una parte importante de sus iniciativas de ley, ello se explica porque las iniciativas presentadas en realidad no son las prioritarias para el propio ejecutivo. Significa que sólo presenta los cambios que son apoyados por los grupos parlamentarios y los que no se mantienen fuera de la agenda legislativa, aún cuando formen parte de la agenda

¹²⁵ Art. 29 y 131 CPEUM. Algunos sistemas presidenciales de América Latina, tales como Argentina, Brasil, Chile y Colombia, conceden un poder de decreto más amplio y que sirve de instrumento para general cambios en la política. En Brasil, por ejemplo, el presidente emite un decreto por un determinado tiempo, durante el cual el Congreso tiene que discutirlo para refrendarlos o modificarlo, de lo contrario el decreto se convierte en ley permanente. *Cfr.* M. Shugart y S. Haggard “Institutions and Public Policy in Presidential Systems” en S. Haggard y M. McCubbins. *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge University Press, Cambridge 2001, p. 72- 75.

presidencial. Esto es lo que ha pasado con gran parte de las llamadas “reformas estructurales”, de las cuales sólo la reforma fiscal se ha discutido en las Legislaturas LVIII y LIX de la Cámara de Diputados. Las concernientes al ámbito laboral y energético sólo han formado parte del discurso y análisis político, pues no han llegado a concretarse en iniciativas de ley ante el Congreso.

Finalmente, el veto presidencial previsto en el inciso c) del artículo 72 de la Constitución política establece que dentro del proceso legislativo el Ejecutivo puede desechar todo o en parte un proyecto de ley o decreto, devolviéndolo con sus observaciones a la cámara de origen. Ésta puede no atender las observaciones realizadas, para lo cual requiere el voto de las dos terceras partes de la cámara origen y la confirmación por igual número de la cámara revisora. Aunque el ejecutivo puede hacer observaciones a partes específicas de la ley aprobada por el legislativo, no promulgar sólo la parte con la que está de acuerdo, por lo que en la práctica el veto es total.

Esta facultad legislativa fue un recurso utilizado por el presidente Fox en su sexenio después de que no se había ejercido desde la década de los setentas. En la LVIII legislatura presentó observaciones a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y las reformas a la Ley del Servicio de Administración Tributaria. Las dos primeras fueron devueltas a la Cámara de Diputados por ser la cámara de origen y la segunda al Senado de la República.

Resulta importante analizar estos casos debido a dos razones importantes: 1) en un gobierno sin mayoría y con un congreso plural, el veto representa un instrumento clave en la formulación de las políticas donde están en juego los intereses de los partidos en el legislativo y del presidente como representante de la rama ejecutiva; ambos revestidos de un mandato popular producto de una elección legítima y democrática; y 2) constatar que el veto presidencial es producto de la independencia y autonomía de los poderes y no como síntoma de un conflicto permanente entre el Congreso y el presidente.

El proceso para la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable muestra que los intereses partidistas pueden impulsar o detener la formulación de una política independientemente de su beneficio colectivo o no. Este proceso inicia en la LVII legislatura cuando un grupo de legisladores, de la oposición parlamentaria, de la Comisión de Agricultura pertenecientes a los grupos parlamentarios del PRD, PAN, PVEM y PT presentaron al Pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley para el Fomento Agropecuario para el Desarrollo Rural. El PRI, aún partido en el gobierno, presentó su propuesta de la misma ley, al igual que el PAN presentó la iniciativa de Ley General Agropecuaria y Forestal. Las tres iniciativas fueron turnadas, en su momento, a la Comisión de Agricultura en esa legislatura, quien habiendo analizado y comparado el contenido de las mismas, dictaminó y sometió a consideración del Pleno una única iniciativa de Ley de Desarrollo Rural. Esta iniciativa de ley fue aprobada en el Pleno de la Cámara de Diputados con el apoyo de los grupos parlamentarios del PRD, PAN, PVEM, PT e independientes el 27 de abril de 2000. Enseguida de la votación, esta iniciativa de ley fue turnada al Senado para sus efectos constitucionales, donde quedó “congelada” el resto de la Legislatura debido a una composición con mayoría priísta.

La nueva correlación de fuerzas en el Congreso surgida con los resultados de las elecciones del 2000 cambió la lógica de votación y los intereses partidistas de los grupos parlamentarios. Una vez en la oposición política, la bancada del PRI junto con el PRD en el Senado aprobaron la iniciativa de ley enviada por la cámara baja en la legislatura anterior, con 72 votos a favor y con el voto en contra de los 44 senadores del PAN, la ley pasó al ejecutivo para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación.¹²⁶

Es importante destacar que hasta ese momento el incentivo del partido en el poder fue el mismo: evitar pasar una ley costosa en términos económicos y financieros. Situación por la cual parece obvia la actitud del presidente Fox al ejercer su derecho al veto el 15 de marzo de 2001 y regresar a la Cámara de Diputados el proyecto de ley aprobado por ambas cámaras. Las observaciones del Ejecutivo se centraron en la concepción restringida de las actividades agropecuarias que margina a amplios sectores que desarrollan otras ocupaciones en la vida rural, una representación social

¹²⁶ Senado de la República. *Gaceta Parlamentaria*, 27 de diciembre de 2000.

centralizada en las organizaciones agropecuarias nacionales y excluyente de otras formas de organización descentralizada en las regiones y comunidades y, principalmente, en los costos de operación de los aparatos institucionales que surgen de la creación de nuevos organismos públicos, lo que constituye un incremento del aparato burocrático.

Para superar el veto presidencial es necesario reunir el voto de las dos terceras partes de ambas cámaras. Los votos de la oposición conformada por las bancadas del PRI, PRD y PT en la Cámara de Diputados no eran suficientes para lograr ese requisito constitucional, por lo que se decidió presentar una nueva iniciativa el 27 de abril de 2001 por el diputado del PRI, Edgar Consejo Flores Galván, a nombre de los diputados de su partido y del PRD. Esta propuesta generó un nuevo dictamen en el que se tomaron en cuenta los intereses de los distintos actores políticos y sociales, considerando las observaciones del Ejecutivo federal.

Un punto importante en este proceso fue la incorporación del partido del presidente en la discusión y análisis del dictamen, pues era preferible presentar sus propuestas a quedar al margen en la aprobación de una política de Estado como era el caso. Por su parte, la oposición parlamentaria, encabezada por el PRI, tenía el objetivo de aprobar una ley que pudiera capitalizar por medio de su sector campesino, cuyo apoyo fue clave para aprobar el dictamen en la Comisión de agricultura y ganadería. Finalmente la ley fue aprobada por todas las fuerzas políticas, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado y promulgado por el Ejecutivo Federal.¹²⁷

En el caso de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los diputados optaron por superar el veto con la votación de las dos terceras partes de los legisladores de todos los partidos políticos. Esta iniciativa fue presentada por el diputado panista Armando Torres Salinas el 29 de marzo de 2001 y aprobada por el Pleno el 26 de abril del mismo año con 405 votos de todas las fuerzas partidistas.¹²⁸ El contenido de la ley era sumamente importante ya que se contemplaban a los tres poderes de la Unión: funcionarios del Ejecutivo, legisladores federales, integrantes de la judicatura federal y responsables de organismos autónomos como el

¹²⁷ Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*, 23 de octubre de 2001 y *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 2001.

¹²⁸ *Ibíd.* 26 de abril de 2001.

Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Banco de México. En la normatividad aprobada todos los servidores públicos tenían que presentar, incluso por correo electrónico, su declaración patrimonial dentro de los 60 días naturales a su toma de posesión. Además de combatir actos de corrupción, el nuevo marco legal pretendía frenar el nepotismo y el uso de los bienes y recursos para beneficio personal.¹²⁹

En atención a las observaciones realizadas por el Ejecutivo Federal y motivo por el cual no había sido promulgada y publicada el nuevo ordenamiento en el Diario Oficial de la Federación, los diputados añadieron un párrafo al artículo sexto transitorio de este ordenamiento. Dicho párrafo especificaba: "los procedimientos seguidos a servidores públicos federales, que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor de esta ley, así como las resoluciones de fondo, materia de los mismos, deberán sustanciarse y concluirse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que se iniciaron tales procedimientos".

El sistema de partidos y la correlación de fuerzas que conforman el poder legislativo tuvieron un impacto importante en la utilización del veto presidencial. En la LIX legislatura el partido del presidente, el PAN, perdió la capacidad de detener los cambios en los que el presidente no estaba de acuerdo. Por tal motivo, en esa legislatura el Ejecutivo federal recurrió en ocho ocasiones a su derecho de vetar la aprobación de nuevos ordenamientos legales que, desde su punto de vista, excedían las facultades legislativas del Congreso.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del año 2005, las modificaciones al régimen fiscal de PEMEX, las reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta para derogar el pago de tarjeta bancaria en el consumo de gasolina y poder deducir el pago de impuestos, las adecuaciones a la Ley de Instituciones de Crédito, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada para incrementar la sanción en lo delitos de operaciones ilícitas con tarjetas de crédito, débito y otros instrumentos bancarios; así como Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables fueron devueltos a la cámara baja -por ser la cámara de origen- para modificar el sentido de la legislación aprobada.

¹²⁹ *La Jornada*, 27 de abril de 2001, p. 8

Las modificaciones realizadas al proyecto del Ejecutivo sobre el presupuesto para el año 2005 por parte de los diputados y el rechazo a las observaciones sobre el mismo realizadas por el presidente motivaron el debate entorno al veto presidencial como instrumento del ejecutivo para influir en la asignación y distribución del gasto público e involucró a los tres poderes del Estado, debido a que el ejecutivo federal interpuso una controversia constitucional ante la Sala Superior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para establecer los límites de la función legislativa y ejecutiva en el proceso presupuestario.

El litigio entre el bloque opositor encabezado por la fracción parlamentaria del PRI incluyendo al PRD, PT, PVEM y Convergencia tuvo su origen en la reforma constitucional al artículo 74 en su párrafo IV aprobado en el mes de abril de 2004 con base en una iniciativa presentada por el PRI. La enmienda constitucional facultaba de forma exclusiva a la Cámara de Diputados a "Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, **modificación** del proyecto enviado por el Ejecutivo federal...". En razón de lo cual los diputados de la oposición corrigieron las asignaciones presupuestales propuestas por el gobierno, redistribuyendo los recursos a ramos donde el ejecutivo no los había considerado.

Entre las irregularidades de técnica jurídica y de violación al procedimiento para la aprobación del PEF, las observaciones del Ejecutivo se centraron en los criterios para la distribución del gasto público. Los cambios al proyecto del gobierno involucraron a cerca de 93 mil millones de pesos que se asignaron a los estados a través de rubros como campo, agua, salud, educación, carreteras, excedentes por aprovechamiento de PEMEX y el Programa de Aportaciones para las Entidades Federativas (PAFEF) o ramo 39, el cual por cierto no tenía asignados recursos en el proyecto enviado por el ejecutivo. En cambio, los diputados de oposición decidieron reducir los recursos asignados a rubros como el de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, al Instituto de Protección al Ahorro Bancario que se encarga de hacer frente a los pagarés del Fobaproa, a los servicios personales, entre otros.¹³⁰

¹³⁰ *La Jornada*, 19 de noviembre de 2004, p. 3

Para el presidente y su partido esta reasignación no tenía justificación ni fundamento en la técnica presupuestaria, sino simplemente era una motivación electoral y partidista. En efecto, los estados de Baja California Sur, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Quintana Roo y Estado de México que fueron los mayores beneficiados enfrentarían en 2005 elecciones estatales para gobernador. Así mismo, los estados gobernados por el PRI y el PRD recibirían mayores recursos en comparación con el proyecto del Ejecutivo, tales como Nuevo León, Veracruz, Tabasco, Sinaloa, por parte del revolucionario institucional, Zacatecas, Tlaxcala y DF por el lado perredista.¹³¹

De acuerdo con el Ejecutivo, el decreto aprobado por los diputados generaba incertidumbre jurídica, imposibilitaba cumplir con las funciones del gobierno federal y obligaba a una paralización y cancelación de proyectos ya iniciados. De igual forma presentaba una serie de incongruencias en las cifras, aumento de gasto sin fuente de ingresos, falta de previsión para solventar adeudos, duplicidad en asignaciones de gasto, error en las unidades monetarias y fallas en el cálculo de fórmulas previstas en leyes, además de reducciones arbitrarias e injustificadas en diversos casos, y omisiones y contradicciones legales en materia de programación y presupuesto. También, señala, existe una invasión de competencias, ya que hay una falta de apego a la distribución de competencias entre poderes establecida en la Constitución; la determinación específica de obras y servicios a realizarse en estados y municipios, invadiendo las funciones que corresponden al Ejecutivo.¹³²

Las observaciones del presidente Fox fueron rechazadas por la mesa directiva de la Cámara de Diputados, cuyo presidente era el diputado priista Manlio Fabio Beltrones, así como por 332 legisladores del PRI, PRD, PT, PVEM y Convergencia que votaron a favor del acuerdo del órgano legislativo contra 146 de la bancada del PAN. Para el coordinador de la fracción parlamentaria del PRI, Emilio Chuayffet, el voto de la bancada priísta se fundamentó en la inexistencia del derecho de veto del presidente en materia de presupuesto, debido a que su aprobación es una facultad exclusiva de la cámara de diputados y el derecho del ejecutivo se limita a su presentación.¹³³

¹³¹ *Proceso*, 1464, 21 de noviembre de 2004, p. 10

¹³² *La Jornada*, 30 de noviembre de 2004, p. 4

¹³³ *La Jornada*, 16 de diciembre de 2004, p. 3

Aunque el PEF para el año 2005 fue publicado en el diario oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2004, el jefe del ejecutivo recurrió al último recurso jurídico a su alcance y presentó un recurso de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la finalidad de que el poder judicial determinara los alcances del poder legislativo y ejecutivo en el proceso presupuestario sin generar incertidumbre política y jurídica. Los magistrados integrantes de la comisión de Receso de la Corte, Sergio Salvador Aguirre y José de Jesús Gudiño, concedieron la suspensión del acto reclamado por el Ejecutivo federal en la controversia constitucional contra el presupuesto de egresos y decidieron suspender provisionalmente la ejecución de las partidas presupuestales impugnadas por el gobierno por un monto de poco más de 4 mil millones de pesos.¹³⁴

Después de una serie de controversias, acusaciones y amenazas de juicio político a los ministros, la SCJN decidió que el presidente de la República tiene la facultad de vetar el PEF que apruebe la Cámara de Diputados. Los ministros que apoyaron el proyecto presentado por el magistrado Guillermo Ortiz Mayagoitia en sentido de reconocer el veto del ejecutivo fueron el presidente de la Corte, Mariano Azuela, Sergio Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Sergio Valls Hernández y Juan Silva Meza. En tanto los que no reconocieron este derecho en la Constitución fueron: Genaro Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño, Olga Sánchez Cordero, Margarita Luna Ramos y Juan Díaz Romero. Esta decisión anuló varias partidas del presupuesto por un monto de 60 mil millones de pesos, ya que correspondían a las 80 observaciones realizadas por el Ejecutivo al PEF aprobado por la Cámara de Diputados.¹³⁵

Aunque existe una percepción generalizada en amplios sectores de la sociedad que la falta de acuerdos y los frecuentes enfrentamientos entre el presidente y el Congreso son el resultado del diseño institucional y la poca capacidad en la operación política por parte del gobierno del presidente Fox, no puede dejarse de lado las preferencias de los actores en el proceso legislativo que los han llevado a tomar una estrategia de cooperación o bloqueo en las negociaciones parlamentarias. Sobre todo

¹³⁴ *La Jornada*, 23 de diciembre de 2004, p. 3

¹³⁵ *El Universal*, 13 de mayo de 2005, p. 2

de aquellos que por su posición y fuerza política tienen la capacidad de influir en la estructura de la toma de decisiones en la relación entre los poderes Ejecutivo y legislativo.

4.3 El PRI en la relación Ejecutivo- Legislativo.

El PRI en la Cámara de Diputados jugó un papel relevante en la nueva dinámica de la relación Ejecutivo- Legislativo; convirtiéndose el partido en un actor fundamental en las negociaciones entre el gobierno y la oposición parlamentaria. Generó una situación paradójica. Por un lado contribuyó a la institucionalización de la Cámara de Diputados en el proceso legislativo y, por el otro, cuidó sus intereses en la lógica de la competencia de las elecciones presidenciales del 2006. En efecto, el comportamiento de la fracción parlamentaria del PRI ayudó a la independencia y autonomía de la cámara de diputados impulsando las preferencias políticas de este órgano parlamentario en la formulación de las políticas acotando y limitando la influencia del poder presidencial en el proceso legislativo. Mientras que por el otro, éste mismo comportamiento provocó, en ciertas coyunturas, el estancamiento en los acuerdos y negociaciones entre el gobierno y la cámara baja en los asuntos donde existían elementos vinculados con la competencia electoral.

La relación entre el presidente y el Congreso está definida por la cooperación entre ambas ramas del poder estatal. De tal suerte que, la relación del gobierno del presidente Fox con la oposición parlamentaria se define por el grado en que los partidos con representación legislativa apoyaban o rechazaban sus propuestas para lograr la cooperación. En el caso del comportamiento del PRI en la Cámara de Diputados ello nos sirve como referencia para analizar la influencia de su comportamiento en esta relación, en tanto que el partido presentó dos comportamientos que influyeron en la relación del Ejecutivo con el Legislativo. El primero está referido a presentarse como un partido *de* oposición. Bajo esta condición prevalecían los intereses de las líderes, dirigentes y facciones; al negar su apoyo a las políticas del gobierno se fortalecían y lograban convertirse en un actor con poder de veto, indispensable en las negociaciones parlamentarias. Ninguna iniciativa presidencial tendría éxito sin la aprobación de los líderes de este partido.

El segundo comportamiento del PRI, en tanto partido *en la oposición*, se caracterizó por su cooperación con el Ejecutivo en ciertos temas, sobre todo cuando se crearon las condiciones necesarias para recuperar el predominio en la competencia electoral y volver a ejercer el poder desde la presidencia de la República. Tal situación se presentó durante la época electoral en 2006.

4.3.1 Contribución del PRI en la institucionalización de la Cámara de Diputados.

Después de 70 años de ejercer el poder político desde la presidencia de la República, el PRI perdió no sólo esta importante posición sino la identidad de su propia existencia como organización creada para mantener y controlar el poder. Aunque la derrota del 2 de julio se presentaba como el factor detonante de su desintegración dada la heterogeneidad de sus fracciones internas y la disminución de los incentivos para conservar la militancia, la organización se convirtió en el mayor referente de la oposición y, a la vez, en el principal interlocutor del gobierno de Vicente Fox.

Para algunos analistas y estudiosos del proceso político de la alternancia, el PRI se convirtió en el principal obstáculo para llevar a cabo las transformaciones del régimen político. Lorenzo Meyer, por ejemplo, no duda en calificar a este partido como una “oposición desleal”, una criatura del sistema autoritario y sin muchos incentivos para convertirse en un factor de promoción y fortalecimiento de las prácticas democráticas. Por este motivo era imposible concebir que los líderes del Revolucionario Institucional apoyaran a un gobierno con una militancia distinta, por lo que éstos optaron por confirmar las viejas prácticas del régimen autoritario y corporativista, lo que afectaba no sólo la consolidación de la democracia mexicana sino el funcionamiento del gobierno.¹³⁶ Ello explicaría, en parte, por qué las propuestas de reforma fiscal, energética y laboral planteadas por el Ejecutivo encontraron una férrea oposición por parte del Grupo Parlamentario del PRI, al punto de que sólo la primera pudo ser discutida en el seno del órgano legislativo quedando sin presentarse las otras dos.

¹³⁶ Lorenzo Meyer. *El Estado en busca del ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*. Océano, México, 2004, p. 39 y 91

Un factor clave para entender la relación entre el gobierno y el PRI fue la estrategia del presidente Fox de acercamiento y negociación hacia el otrora partido hegemónico. Desde el inicio del sexenio, la estrategia del gobierno federal en este asunto fue ambigua, ineficaz y contradictoria. Durante la campaña electoral, el candidato Vicente Fox no tuvo recato en tildar a los priístas de corruptos, deshonestos y autoritarios. Además de señalar que lo realizado por los gobiernos emanados del partido oficial no representaba ningún avance en el desarrollo nacional y sólo había sido una pérdida total de tiempo.¹³⁷ Una vez que su triunfo en las urnas se confirmaba, Fox en su calidad de presidente electo, sostenía que la relación con este partido sería institucional, seria e intensa, debido a que reconocía contaba con “muchos simpatizantes, mucha ideología y experiencia” sólo que era necesario rescatar lo positivo y esperar un liderazgo democrático con autoridad política y moral.¹³⁸ Este primer reconocimiento fue acompañado de reuniones con los gobernadores y con algunos líderes sindicales de militancia priísta, dando muestras de acercamiento entre el gobierno y el principal partido opositor en la arena legislativa.

Sin embargo, los conflictos electorales en Tabasco y Yucatán y la fuga del narcotraficante José Loera “el Chapo” Guzmán del penal federal de Puente Grande en Jalisco iniciaron las hostilidades entre el gobierno y el PRI. En el primer caso, la falta de oficio político del presidente frente a las resoluciones del Tribunal Electoral llevó a los priístas a acusarlo de buscar su desaparición al no reconocer su triunfo electoral en Tabasco y vulnerar la autonomía de una entidad federativa en la organización de su proceso electoral para elegir gobernador en Yucatán. Ambas entidades eran gobernadas por líderes de la fracción más radical dentro del PRI en ese momento: Roberto Madrazo, gobernador de Tabasco, quien buscaba dirigir al partido apoyado por los gobernadores del sureste del país y Víctor Cervera Pacheco, gobernador de Yucatán, político representativo de la vieja guardia priísta acostumbrada a las prácticas

¹³⁷ “Sacaremos al PRI a patadas de Los Pinos...”, “Llegó la hora de desenmascarar a los falsos profetas del cambio...”, “Tenemos que asegurarnos que el PRITanic se hunda el 2 de julio”..., “O seguimos con más de lo mismo, con más de estos 70 años y sus nefastas consecuencias, o nos vamos para adelante hacia un México diferente y mejor con oportunidades iguales para todos los mexicanos... No más gobiernos corruptos... No habrá un sólo funcionario público que no vaya a la cárcel por desviar recursos”. Estas fueron algunas de las frases más utilizadas por Fox en su campaña en el 2000. Lourdes Flores “Anecdotario de una paradoja” en *Bucareli* 8, 20 de mayo de 2002, el Universal on-line, www.eluniversal.com.mx, consultado el 20 de junio de 2005.

¹³⁸ *La Jornada*, 5 de julio de 2000, p. 3

poco democráticas que caracterizaron al partido oficial.¹³⁹ En el segundo caso, el entonces coordinador de seguridad nacional, Adolfo Aguilar Zinser, responsabilizó de la fuga del “Chapo” Guzmán al gobierno priísta de Ernesto Zedillo por entregar el control de los penales al crimen organizado. Esta declaración fue asumida por los dirigentes del PRI como un elemento más de la estrategia gubernamental para descalificar a su partido.¹⁴⁰

De la etapa de declaraciones, el gobierno pasó a una estrategia más clara y tangible en su objetivo de debilitar al revolucionario institucional: la persecución judicial. En medio de la disputa interna por la presidencia y secretaría general del CEN, el titular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), Francisco Barrio, anunció que como resultado de una auditoría realizada a la paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) se había detectado un desvío de recursos públicos al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), parte del cual se había otorgado a la campaña presidencial del PRI en el 2000.¹⁴¹ Esta investigación que derivó en un proceso penal y judicial implicaba al director de la empresa, Rogelio Montemayor, a los líderes del sindicato, Carlos Romero Deschamps secretario general del gremio y diputado federal del PRI, y Ricardo Aldana senador de la República, así como a colaboradores de la campaña del candidato Labastida, entre ellos a la candidata a la presidencia del CEN, la diputada Beatriz Paredes.

A pesar de la premura del gobierno por sancionar a los implicados, principalmente a los funcionarios públicos y los líderes sindicales, ninguno de ellos fue condenado penalmente ni fue privado de su libertad. El más afectado en todo fue el PRI ya que recibió una sanción por parte de la autoridad electoral de mil millones de pesos, monto que fue descontado de sus prerrogativas a las que tenía derecho, afectando las finanzas de la organización y sus actividades proselitistas. La estrategia del gobierno se redujo al impacto mediático que puso al descubierto, lo que muchos ya habían señalado, sobre el financiamiento ilícito que recibía el partido por parte de las autoridades gubernamentales. Sin embargo, para los dirigentes priístas estas acciones estaban dirigidas a debilitar a su organización con miras a las elecciones para renovar la

¹³⁹ *El Universal*, 15 de enero de 2001, p. 4

¹⁴⁰ *El Universal*, 26 de enero de 2001, p. 10

¹⁴¹ *Milenio Diario*, 20 de enero de 2002, p. 4

Cámara de Diputados en el 2003. Las disputas por el control de la organización no impidieron que las fracciones se unieran en la denuncia del hostigamiento gubernamental.

Como consecuencia de lo anterior, el PRI en tanto partido de *oposición* debía mostrar una actitud contestataria al poder presidencial, orientado hacia los intereses de las mayorías. Por lo que su representación legislativa en la cámara de diputados rechazó aquellas propuestas del ejecutivo que iban en contra de su estrategia de fortalecimiento y ampliación de su base social y cuyos costos de la cooperación superarían a los supuestos beneficios. Esta actitud opositora puede explicarse por una razón de sobrevivencia del partido como organización. Las amenazas de fragmentación y división interna causadas por la disputa del poder, la disminución de los incentivos selectivos al perder el gobierno federal y los recursos que ello significaba, así como el presunto acoso gubernamental provocaron que los líderes partidistas buscaran en los incentivos colectivos de identidad los elementos que permitieran la permanencia del partido. De tal suerte que, definiéndose como partido popular y garante del bienestar colectivo, el discurso y la estrategia política de los priístas se colocó en el lado opuesto del gobierno federal y su partido en las negociaciones parlamentarias.

Cobijados por su renovado nacionalismo revolucionario y por la defensa de la soberanía nacional, principios rescatados en la XVIII Asamblea Nacional, los legisladores del PRI en la cámara de diputados rechazaron todo intento del gobierno de modificar el *status quo*. Esta actitud se presentó principalmente en aquellos temas que suponían un rechazo social o que afectaban directamente los intereses de sus líderes y gobernadores, como en los dos intentos de reforma fiscal en 2001 y 2003, la pretensión del gobierno para que los particulares participaran en la generación de energía eléctrica a través del decreto a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2005. Fueron en esas coyunturas donde el partido mostró claramente su estrategia legislativa de oposición parlamentaria en la Cámara de Diputados.

El primer intento de reforma fiscal se llevó a cabo durante los trabajos de la LVIII Legislatura de la cámara baja, en la cual la estrategia partidista se vio favorecido por los errores del propio presidente Fox. Cuando apenas se definía el rumbo del partido

después de la derrota presidencial y en medio de las disputas entre las distintas fracciones por el control de la estructura partidista, el aún presidente electo y su equipo informaron sobre la intención de proponer una reforma fiscal sustentada en el gravamen del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en alimentos y medicinas.¹⁴² Dicha propuesta fue respaldada inmediatamente por los sectores empresariales y financieros con la promesa de revisar la disminución de la tasa del Impuesto Sobre la Renta a las actividades empresariales. Sin embargo, el rechazo de las fuerzas partidistas no se dejaron esperar y el PRI aprovechó el momento para deslindarse del gobierno foxista y hacer frente común a las pretensiones de imponer medidas “regresivas” que afectaban el bienestar de las clases populares.¹⁴³

La falta de legitimidad de los dirigentes del CEN, principalmente de la presidenta nacional, para tomar decisiones de carácter obligatorio para el resto de los militantes y algunas expresiones de los legisladores priístas a favor de la medida hicieron necesario que el Consejo Político Nacional, reunido en febrero de 2001, se pronunciara en contra de la reforma y con ello evitar cualquier duda sobre la posición del partido respecto al tema.¹⁴⁴ De tal suerte que cuando el presidente Fox envió oficialmente la propuesta a la Cámara de Diputados, la fracción parlamentaria del PRI ya tenía clara su intención de rechazarla. De hecho el tema, que se discutió en el segundo año de esa legislatura, no fue examinado en el pleno del recinto legislativo ya que el dictamen respectivo no fue elaborado por la comisión responsable.

En este caso, la estrategia del PRI como partido de oposición funcionó para ubicarse como un partido popular, y de las mayorías, así como contrastar su postura con la del gobierno federal. Sin duda el contexto contribuyó a la eficacia de su estrategia, sobretodo por el rechazo de los distintos actores políticos, sociales e incluso económicos que provocó la reforma fiscal integral. También ayudó a reconstruir sus

¹⁴² *El Universal*, 26 de julio de 2000, p.2

¹⁴³ En una reunión sostenida entre los dirigentes del PRI, Dulce María Sauri Riancho, y del PRD, Amalia García, anunciaron coincidencias en al menos cinco puntos en los que trabajarán para impedir “contrarreformas” del gobierno del presidente electo Vicente Fox, los temas en que coincidieron fueron 1) No al Impuesto al Valor Agregado (IVA) en alimentos y fármacos. 2) Mantener el carácter laico del Estado mexicano. 3) No permitir la cesión de la soberanía nacional. 4) Impedir modificaciones a la Doctrina Estrada, que ha regido la política exterior mexicana. 5) Oponerse a regresiones en los derechos de las mujeres, como en el caso de Guanajuato, donde las reformas al Código Penal local castigan el aborto aunque el embarazo sea producto de una violación. *El Universal*, 10 de agosto de 2000, p. 6

¹⁴⁴ *El Universal*, 18 de febrero de 2001, p. 4

lazos de lealtad entre sus fracciones y militantes, al establecer un objetivo común para el cual trabajar en conjunto. Además de carecer de un proyecto colectivo y ver disminuidos sus espacios y recursos de poder, sentía la amenaza de persecución por parte del gobierno y sus adversarios.

Cabe mencionar que aún cuando los legisladores priístas hablaron de alternativas para hacer más eficiente la recaudación fiscal para aumentar los recursos del Estado y con ello combatir los rezagos sociales, la fracción parlamentaria no contribuyó con una iniciativa propia. Su comportamiento legislativo era el de un actor reactivo con capacidad de veto y no uno con propuestas para fortalecer la representación política. Se constituyó en un obstáculo en la medida en que su estrategia redituaba en una mayor unidad partidista y rentabilidad electoral.

El presidente Fox presentó en una segunda oportunidad su iniciativa de reforma fiscal, ahora en la LIX Legislatura, en un contexto totalmente distinto. El panorama estaba compuesto por una nueva correlación de fuerzas en la cámara baja, con un revolucionario institucional fortalecido electoralmente y en la arena legislativa gracias a los resultados de la elección intermedia de 2003, por el liderazgo de Roberto Madrazo que se consolidaba en el interior del partido y en la competencia por la candidatura presidencial, así como una nueva estrategia de acercamiento con el PRI a través de la fracción de la coordinadora parlamentaria de la fracción y secretaria general del CEN, Elba Esther Gordillo.

Ante el fracaso de la estrategia para debilitar al PRI, el gobierno foxista cambió el rumbo hacia un acercamiento con los dirigentes partidistas. Inmediatamente después de haber ganado la elección interna en febrero de 2002, Madrazo y Gordillo comenzaron los acercamientos con el gobierno federal para reestablecer el esquema de cooperación entre el principal partido opositor y el gobierno. Sin embargo, la opacidad de las primeras reuniones crearon cierta desconfianza y suspicacia en el interior del partido, lo que llevó a las principales fracciones a demandar que las negociaciones cupulares no serían suficientes para aprobar las reformas “estructurales” propuestas por la administración federal, como la reforma energética y fiscal, así como aceptar el ataque al partido y al sindicato petrolero por el “pemexgate”.¹⁴⁵

¹⁴⁵ La noche del 11 de marzo de 2002 el presidente Vicente Fox sostuvo una reunión en privado con Roberto Madrazo y Elba Esther Gordillo, presidente del CEN y secretaria general, respectivamente. Sin declaraciones de los

La estrategia del gobierno de acercamiento con el PRI para lograr su colaboración en la aprobación de una reforma fiscal fracasó por dos razones: la primera fue por la ruptura en la alianza Madrazo- Gordillo debido a la elaboración de las listas de candidatos a diputados plurinominales en el 2003 y en la competencia por la coordinación parlamentaria donde la profesora Gordillo denunció el incumplimiento de Madrazo Pintado para una mejor distribución de los espacios de poder; y la segunda se debió a que el presidente del CEN, por sus aspiraciones a la candidatura presidencial del 2006, no quiso enfrentarse al rechazo social y al cuestionamiento interno de las fracciones que buscaban en el fracaso del gobierno su éxito político. Además su principal aliada, la coordinadora parlamentaria, al no poder construir un acuerdo interno trató de imponer una medida que generaba un rechazo de la mayoría de los legisladores priístas y contravenía los planteamientos signados en la XVIII Asamblea Nacional.

De esta forma, el segundo intento de reforma fiscal en el 2003 terminó por fortalecer la posición de las fracciones que impulsaban un comportamiento obstruccionista del PRI y provocó un mayor distanciamiento entre el gobierno federal y el grupo parlamentario de este partido en la Cámara de Diputados. También evidenció la falta de cohesión en el interior del revolucionario institucional en cuanto a su capacidad de articular una plataforma política y programática común a todos los actores internos y la poca autonomía de los legisladores respecto a sus dirigentes nacionales y gobernadores, que configuraban la nueva coalición dominante en la organización partidista.

En otro episodio de los desencuentros entre el gobierno y el partido, y como una muestra de que la estrategia gubernamental de ataques era poco conveniente, los legisladores de PRI y PRD presentaron una controversia constitucional contra el decreto emitido por el presidente Fox el 22 de mayo de 2001, en el que se abría la

involucrados, en un escueto comunicado de la oficina de la presidencia se informó que en dicha reunión informal se tocaron temas relevantes de la agenda política e intercambiaron puntos de vista sobre la nueva relación entre el PRI y el gobierno federal. *El Universal*, 12 de marzo de 2002, p. 1. En una reunión posterior con el grupo parlamentario del PRI en la cámara de diputados, los legisladores expresaron su molestia por la reunión de la dirigencia nacional con el presidente Fox. La molestia surgió por el momento en que atravesaba la relación con el gobierno federal por el asunto del *pemexgate* y el proceso que aún no concluía en el interior del partido después de la elección de dirigentes. *El Universal*, 20 de marzo de 2002, p. 3

posibilidad para que particulares participaran en la generación de energía eléctrica.¹⁴⁶ La oposición parlamentaria encabezada por el PRI argumentaba que dichas modificaciones contravenían lo dispuesto por la Constitución política al abrir de forma absoluta la entrada a la inversión privada en la generación y venta de energía eléctrica. La resolución de la Suprema Corte fue que el Ejecutivo había invadido la esfera del Congreso en materia energética, ya que sólo este órgano estatal tiene la facultad constitucional de reformar en esos aspectos.¹⁴⁷

Un asunto que puso de relieve la debilidad institucional del régimen de transición, principalmente en la conducción del presidente para llevar a cabo su plan de gobierno fue el diferendo entre el ejecutivo y la cámara de diputados por el Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2005. En esta nueva controversia el grupo parlamentario del PRI jugó un papel clave, manifestándose como un partido de oposición con un planteamiento estratégico de aprovechar los tropiezos del gobierno y acumular puntos a su favor en la carrera por la presidencia de la República. Igualmente quedó evidenciado el grado de influencia que comenzaron a ejercer los gobernadores en el comportamiento legislativo del PRI al presionar a los diputados de sus estados por un mayor presupuesto para sus entidades federativas.

Dos aspectos caracterizaron su comportamiento en esa ocasión. En primer lugar su capacidad de negociación para mantener en la coalición a los partidos de izquierda como el PRD, PT y Convergencia y hacer prevalecer sus intereses locales sobre los nacionales. En segundo la confluencia de preferencias entre sus líderes, fracciones internas y gobernadores para mantener la unidad y disciplina partidista, aún cuando ya había iniciado el proceso para elegir al candidato presidencial para 2006. En efecto, una vez que la reestructuración de la fracción parlamentaria, tras la renuncia de Elba Esther Gordillo a la coordinación de la bancada, se consolidó entorno a la nueva correlación de fuerzas en el interior del GP, las preferencias partidistas de los legisladores parecían estar más enfocadas y centradas a los propósitos del partido y sus líderes, principalmente del presidente nacional Roberto Madrazo. Retomar la presidencia de la República era un objetivo trazado por la organización desde el día posterior a la derrota del 2000 y que se fue apuntalando con la recuperación electoral del partido.

¹⁴⁶ *El Universal*, 4 de julio de 2001, p. 3

¹⁴⁷ *La Jornada*, 26 de abril del 2002.

Sin duda el comportamiento del PRI como partido *de* oposición provocó que la relación entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados fuera por momentos conflictiva e improductiva. Con lo expuesto líneas arriba sobran argumentos para afirmar que gran parte de los propósitos del gobierno del “cambio” de Vicente Fox no pudieron materializarse en reformas legislativas por el bloqueo de los diputados priístas. Sin embargo, el simple hecho de que una iniciativa se considere prioritaria en la agenda del presidente no significa que los diputados de forma automática tengan que aprobarla con tal de no ser considerados un “freno” al cambio. Al contrario, la deliberación y el debate deben fortalecer la práctica parlamentaria de un régimen político que está en transición de ser una democracia eficiente y eficaz.

Contrario a la visión compartida por un amplio sector de la opinión pública, puede plantearse una lectura distinta de la influencia del comportamiento legislativo del PRI como partido *de* oposición en la relación Ejecutivo- Legislativo. Ésta tiene que ver con la institucionalización de la Cámara de Diputados en el régimen de separación de poderes del sistema presidencial mexicano. Efectivamente, por un lado, contribuyó a que la Cámara de Diputados se convirtiera en un actor fundamental en el proceso de formulación de la política acotando la influencia del presidente sobre el proceso legislativo y ejerciendo un mayor control y vigilancia de las acciones del presidente y su gabinete. Por el otro lado, ayudó a configurar un nuevo entramado institucional dentro del órgano legislativo sustentado en reglas formales e informales para canalizar la pluralidad política en acuerdos y negociaciones.

Están ampliamente documentados y analizados los factores que sustentaron el presidencialismo mexicano, como la subordinación del Congreso ante el poder Ejecutivo y la influencia absoluta del jefe del ejecutivo sobre el proceso de formulación de políticas. Entre ellos figura el liderazgo indiscutible del presidente de la República sobre el partido hegemónico y sus dirigentes garantizando el control y la disciplina de sus legisladores, así como el entramado institucional restrictivo para el surgimiento y consolidación de la oposición parlamentaria. Todo esto debilitó a la Cámara de Diputados como órgano autónomo e independiente para realizar sus funciones de legislar sobre el orden jurídico vigente y en su capacidad de vigilancia y control político sobre el poder Ejecutivo.

La disminución paulatina de la hegemonía política del partido oficial, en las elecciones de 1988 al perder la mayoría calificada y luego en 1997 la mayoría relativa, derivó en el fortalecimiento de la Cámara de Diputados frente al poder presidencial. Aunque todavía en el gobierno de Zedillo las preferencias de los legisladores estaban supeditadas a las negociaciones entre el presidente y la fracción parlamentaria de su partido con mayoría en la colegisladora, los diputados de oposición fueron condicionando su colaboración apoyados en sus intereses partidistas. El PRI aún era un actor con la capacidad de conducir y orientar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, ya que el gobierno mantenía el número suficiente de escaños para detener cualquier cambio de política sin recurrir al veto presidencial.

Después de la derrota del 2 de julio, el PRI terminó con la obligación de proteger y arropar a la figura presidencial. Más allá de la institucionalidad que exige la gobernabilidad democrática, la pretensión del otrora partido hegemónico fue limitar y acotar la influencia del poder presidencial fortaleciendo las facultades de control y vigilancia del poder legislativo. Uno de los temas donde más insistió la fracción parlamentaria fue en relación con el gasto público y la distribución de los recursos hacia las entidades federativas, además de reforzar los mecanismos de rendición de cuentas del gobierno y el control sobre las actividades del gobierno federal. Iniciativas de reforma a los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política, a la Ley Federal de Fiscalización de la Federación¹⁴⁸, adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General y al Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General¹⁴⁹, y la expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria mostraron la intención de fortalecer las dos áreas donde el PRI ejercía todavía una mayor influencia, en la arena legislativa y en las entidades federativas. De igual forma presentaron iniciativas para fortalecer las potestades de la cámara baja y allegarse de información sobre el estado que guarda la administración a través de la “pregunta parlamentaria”, que tendría la

¹⁴⁸ El 20 de diciembre los diputados del PRI apoyaron la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que tiene como objetivo fincar responsabilidades e imponer las sanciones a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado. Así como la creación de la Auditoría Superior de la Federación que tendrá acceso a los datos, libros y documentación justificativa y comprobatoria relativa al ingreso y gasto público de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales. *El Universal*, 21 de diciembre de 2000, p. 2

¹⁴⁹ De las 173 iniciativas de reforma y adición a la Ley Orgánica y el Reglamento presentadas en la LVIII y LIX Legislatura, el PRI fue el autor de 52, es decir, el 30 por ciento del total.

obligación de ser respondida de manera puntual y concreta por la instancia del gobierno federal correspondiente. La aprobación de una iniciativa presentada por la oposición parlamentaria para modificar el informe presidencial, donde el presidente este obligado a escuchar el posicionamiento de los grupos parlamentarios y, en su caso, responder a los señalamientos.¹⁵⁰

Así mismo los diputados del PRI presentaron iniciativas para institucionalizar las actividades parlamentarias y la estructura orgánica de la Cámara de Diputados. El contenido de las iniciativas en este sentido fue diverso. Desde la eliminación de los diputados de representación proporcional para reducir el tamaño de ambas cámaras hasta la creación del Centro de Análisis Agropecuario y Desarrollo Sustentable a propuesta del diputado priísta Jaime Alcántara Silva.¹⁵¹ También se presentaron propuestas que contenían las adecuaciones formales para hacer eficiente la práctica legislativa, tal como la iniciativa propuesta por el diputado César Augusto Santiago Ramírez para modificar el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso que contemplaba diversos aspectos centrales para la eficacia, eficiencia y responsabilidad de esta órgano legislativo, desde la delimitación legal de los órganos de gobierno hasta el redimensionamiento de las instancias administrativas y el funcionamiento de las comisiones y comités legislativos, así como los derechos y prerrogativas de los diputados como representantes individuales antes que como parte de un grupo parlamentario.¹⁵² Otras que tenía como finalidad hacer eficaz el trabajo de las comisiones legislativas en cuanto al apoyo técnico requerido y acortar el tiempo para presentar los dictámenes de las iniciativas de ley con el propósito de reducir el rezago en la producción legislativa.¹⁵³

¹⁵⁰ La primera iniciativa está referida a la presentada por el diputado Jaime Vázquez Castillo del PRI el 4 de abril del 2002. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 973-1, 5 de abril de 2002. La segunda a la presentada por los diputados priístas Jorge Carlos Ramírez Marín el 25 de abril del 2002 y Beatriz Paredes Rangel el 6 de agosto de 2003, aprobada por la Cámara de Diputados el 27 de abril de 2004, pero que no ha sido dictaminada en la Cámara de Senadores. *Diario de Debates*, 27 de abril de 2004, p. 506.

¹⁵¹ La iniciativa se presentó el 8 de abril de 2003. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1228, 9 de abril de 2003.

¹⁵² *Gaceta Parlamentaria*, núm. 850, 3 de octubre de 2001.

¹⁵³ Las iniciativas en este sentido fueron presentadas por el diputado Enrique de la Madrid Cordero el 23 de abril de 2002 (*Gaceta Parlamentaria*, 24 de abril de 2002) y el coordinador del GP del PRI, Emilio Chuayffet Chemor, el 26 de octubre de 2004. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1613-I, 26 de octubre de 2004.

En suma, el comportamiento del PRI favoreció, desde la oposición parlamentaria, a la conformación de una Cámara de Diputados autónoma e independiente del presidente de la República. A la vez que benefició, en un marco de pluralidad y competencia política, la sistematización de la práctica parlamentaria a través de mecanismos de eficacia, eficiencia y responsabilidad para abonar en un mejor desempeño de los legisladores en su función de representar los intereses de la mayoría.

No obstante, queda claro que la influencia del comportamiento legislativo del PRI en la relación Ejecutivo- Legislativo fue de claroscuros, ya que el posible impacto positivo de su actitud como partido *de* oposición estuvo supeditado a sus intereses partidistas y de corto plazo, impidiendo un cambio de fondo en el entramado institucional. La férrea defensa de los líderes sindicales involucrados en el *pemexgate* acusados de desvío de recursos públicos hacia la campaña presidencial del 2000 y el permanente chantaje para evitar la revisión de las cuentas pendientes en las siete décadas del ejercicio del poder sólo fortaleció la visión negativa de este partido, que lo relaciona con la corrupción, la impunidad y el autoritarismo.

4.3.2 Cooperación legislativa y estrategia electoral.

Si el objetivo de la estrategia de constituirse en un partido *de* oposición iba dirigida a cuidar y defender sus posiciones políticas, el propósito del PRI *en la* oposición era aprovechar las ventajas que ofrece el marco institucional del sistema presidencial y del contexto político para recuperar la presidencia de la República en 2006. Esto tendría un impacto en la relación Ejecutivo- Legislativo en la medida en que la cooperación del principal partido opositor estaría supeditada a la estrategia electoral del partido, a los esquemas de decisión del costo- beneficio y a los intereses de las fracciones internas en la disputa por el poder organizativo.

Es cierto que una de las funciones primarias de los partidos en la democracia representativa es la búsqueda del poder a través de procesos electorales libres y competitivos. Sin embargo, en el intento de transformarse en una organización competitiva el comportamiento legislativo del PRI condicionó los acuerdos y negociaciones parlamentarias en la Cámara de Diputados a sus intereses político-

electorales. La cooperación puede ser una herramienta estratégica de los partidos para atraer el apoyo de algún sector del electorado, pero el problema surge cuando este interés electoral se vuelve un fin en sí mismo y no un medio para lograr beneficios colectivos, ajustándose sólo al interés inmediato y mezquino. Porque un hecho indiscutible era que el 3 de julio del 2000 los priístas, dirigentes, líderes y fracciones internas, convinieron en el objetivo de recuperar el poder presidencial. Cómo y de qué forma iban a hacerlo sólo era una disyuntiva menor ante el gran reto planteado.

Los retos del revolucionario institucional como partido en la oposición eran: 1) cambiar su imagen frente a la opinión pública acercándose a los intereses de la sociedad y dejando de ser un referente de la corrupción y la impunidad y 2) ser un factor para la gobernabilidad democrática y la estabilidad política. Estos dos aspectos fueron centrales en la estrategia electoral del partido y en la cooperación con el gobierno de Vicente Fox.

En términos legislativos esto se tradujo en una cooperación parcial con el gobierno federal sustentada en un comportamiento estratégico y pragmático con el suficiente margen de rentabilidad política. Por un lado, la fracción parlamentaria del PRI apoyó las iniciativas encaminadas a fortalecer las políticas sociales, tales como la Ley de Desarrollo Social, la de Desarrollo Rural Sustentable, el aumento del 8 por ciento del PIB a la educación, la Ley del Instituto Nacional de la Mujeres, el apoyo a los ahorradores en el quebranto de las cajas de ahorro, así como aumentar el gasto social en el PEF presentado cada año. Por el otro lado, las que tenían como referencia la transparencia y la rendición de cuentas, tales como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley de Fiscalización de la Federación y las modificaciones a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Para apuntalar la estrategia electoral del partido era necesario allegarse de los recursos suficientes materializando el apoyo otorgado desde la cámara de diputados a las demandas sociales en un aumento de las preferencias en los procesos electorales. El instrumento para lograrlo fue el aumento del gasto social y de los recursos los estados programado en el PEF. En efecto, después de perder la titularidad del gobierno federal la única fuente de ingresos para obtener recursos fueron las entidades federativas. Además, los gobernadores se habían convertido en un acto político interno

cada vez más importantes por ser el espacio más visible en la política nacional. Por tal motivo, los diputados priístas buscaron que los gobiernos locales tuvieran un mayor margen de maniobra en materia social para apuntalar al partido en los procesos locales.

En la aprobación del PEF de los años 2001 al 2004 el gobierno contó con la cooperación de la fracción parlamentaria del PRI en la cámara baja, aún cuando los diputados priístas modificaron los rangos de ingresos propuestos por el ejecutivo a través de un aumento del déficit público y la estimación del precio del petróleo. En este periodo el gasto para desarrollo social, funciones productivas y para el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) fue el único que presentó aumentos, en tanto que el presupuesto para el gobierno federal y el servicio de pago de deuda fue menor.¹⁵⁴ Pero cuando el ejecutivo trató de desaparecer el PAFEF en el PEF para el año 2005, entonces el GPPRI asumió una posición de no cooperación con el presidente Fox llegando, incluso, hasta la Suprema Corte de Justicia.

El Revolucionario Institucional asumía su rol de oposición partidista como una etapa de su propio desarrollo político, más que como una condición dentro del sistema político. El tiempo en esa posición sólo era cuestión de tiempo, llegada la elección del 2006 el electorado podría elegir entre la inexperiencia del PAN como gobierno y la radicalidad del PRD frente a la responsabilidad política asumida por los priístas durante el sexenio foxista. Las condiciones para mostrarlo llegarían en el periodo 2004- 2005, donde el conflicto político dividió a la élite en la competencia hacia la elección del 2006.

La segunda parte del mandato del presidente Fox se caracterizó por un adelantado proceso en la sucesión presidencial que obligó a todos los actores políticos a diseñar e implantar sus estrategias de competencia electoral. Mientras los escándalos de corrupción en el gobierno del DF eran descubiertos por los *videoescándalos* y el proceso de desafuero emprendido por la Procuraduría General de la República (PGR) contra Andrés Manuel López Obrador (AMLO) por el caso conocido como el Encino polarizaban el clima político nacional de cara a la sucesión presidencial, el PRI

¹⁵⁴ Para el año 2001 el aumento para desarrollo social fue de 5, 282 mdp, funciones productivas 4, 709 mdp y el PAFEF de 26 mil mdp. En 2002 los aumentos fueron de 18, 134 mdp, 12, 275 mdp y 14 700 mdp, respectivamente. Enrique Carpio Cervantes. *“Influencia legislativa sobre el presupuesto federal en dos gobiernos sin mayoría en México, 1997- 2002. Factores institucionales y político- partidarios relevantes”*. Tesis de Doctorado, UNAM, 2006, p. 120 y 128. En 2003 el PAFEF contó con un presupuesto de 17 mil mdp y el gasto social de 25 mil mdp. *El Universal*, 17 de diciembre de 2002. Mientras que en 2004 el primero recibió la misma cantidad y el gasto social fue de 53 mil mdp. *El Universal*, 31 de diciembre de 2003.

encontraba las circunstancias adecuadas para colocarse como un factor de estabilidad y con ello puntos a su favor en la competencia por la presidencia de la República. Por lo que no dudo en cooperar con el gobierno de Fox en el proceso de desafuero de AMLO.

En este caso el comportamiento político del PRI en la Cámara de Diputados mostró su pragmatismo y estrategia para recuperar el poder político. El desafuero de AMLO, que era necesario para iniciar el proceso en su contra por una violación a una orden judicial que suspendía la construcción de una calle en un predio particular, representaba la oportunidad idónea de afectar a uno de los contendientes más fuertes rumbo a la presidencia en 2006. Además servía para reforzar el discurso del líder nacional, Roberto Madrazo, en contra de la impunidad y la corrupción, aspectos siempre relacionados con su partido.

Si bien el GP del PRI no fue quién tuvo la iniciativa de abrir el frente de conflicto contra AMLO, si supo aprovechar la situación para colocarse en el centro estratégico del debate público. Mientras los legisladores del PAN y PRD polarizaban la discusión y el debate político, los diputados del PRI mostraron en el discurso político moderación y apego a la legalidad. Pero eso no impidió que con su apoyo en la Cámara de Diputados se lograra el desafuero del entonces jefe de Gobierno, abonando más al encono y conflicto político- electoral.

CONCLUSIONES.

El Partido Revolucionario Institucional, partido fundamental en el ejercicio del poder en México durante siete décadas, sufrió cambios significativos tanto en su vida interna como en su comportamiento en el proceso político contemporáneo. No sólo perdió la presidencia de la República en el 2000, extravió el sentido y finalidad de su propia acción política que le había dado origen y significado a la organización: la conservación del poder. Al abandonar el vértice en la estructura política, perdió también el eje articulador que servía a la vez de autoridad política como de árbitro en las disputas y conflictos internos: el Presidente de la República.

La competencia electoral y la ausencia del Presidente como autoridad política interna provocaron una transformación profunda en la vida del Revolucionario Institucional. Por un lado, dejó de ser un partido hegemónico para convertirse en un partido electoral cuyo objetivo es acceder a los puestos de elección popular por la vía del voto. Por el otro, se encaminó a buscar la gobernabilidad interna que permitiera canalizar sus conflictos a través de las instancias partidistas y evitar la ruptura o escisión de las fracciones internas.

Transformarse en un partido electoral implicó para el PRI generar los incentivos necesarios para sustentar la acción política de sus miembros. Los incentivos selectivos creados en la arena electoral fueron dirigidos a las fracciones locales en las entidades federativas, principalmente a los gobernadores quienes se convirtieron en los operadores electorales en sus estados. En la medida en que los mandatarios locales ganaban las elecciones en sus respectivas entidades federativas, su fortaleza política se incrementaba tanto en el interior del partido como frente al gobierno federal.

Pero no sólo se distribuyeron incentivos selectivos, sino que también se trató de fortalecer, sin mucho éxito, los incentivos colectivos de identidad que permitieran construir una ideología fuerte. En este sentido, el fracaso de esta estrategia se debió a la falta de valores y principios compartidos entre los militantes, fracciones y líderes, que trascendiera el nacionalismo revolucionario como eje de su discurso político. La regresión ideológica al nacionalismo provocó una situación paradójica, por un lado, fue causa de conflictos internos al momento de definir la línea política del partido y la

fracción parlamentaria, pero por el otro lado, sirvió para fortalecer su papel de partido de oposición frente a un gobierno con una ideología distinta, al menos en el discurso. Sin embargo, esta diferenciación ideológica no impidió lograr acuerdos con el propio gobierno federal en los temas que contribuyeran a mejorar su posición política y electoral.

La construcción de reglas internas no logró su propósito de formalizar los procesos de decisión interna y sí, en cambio, generaron conflictos provocados por la discrecionalidad de la coalición dominante en la toma de decisiones. La elección de la dirigencia nacional en el 2002 permitió observar el grado de fragmentación del poder y la exaltación de intereses de grupos o fracciones, los cuales permitieron conformar alianzas internas coyunturales, pero también acrecentar la confrontación interna. Se observó la conformación de dos bloques antagónicos que usaron todos los recursos legales e ilegales para acceder a la dirección del partido, utilizando prácticas que poco o nada tenían que ver con la anunciada transformación democrática del partido.

Algo similar sucedió con los procesos de selección de candidatos a puestos de elección popular. En el caso de las candidaturas a diputados de mayoría relativa en el 2003, los gobernadores se convirtieron en los grandes electores a pesar de las instancias de organización y vigilancia de los procesos internos. En la elaboración de las listas de diputados de representación proporcional, por su parte, las imposiciones de los dirigentes nacionales, Roberto Madrazo y Elba Esther Gordillo, originaron enfrentamientos con los gobernadores y fracciones internas.

Otro intento infructuoso fue el propósito de normar la relación del partido con el grupo parlamentario y la toma de decisiones en la propia fracción parlamentaria. En primer lugar, la relación partido- legisladores estuvo mediada por las facciones y los liderazgos partidistas, por lo tanto la normatividad diseñada para una toma de decisiones regular de los diputados estuvo influida por los intereses de grupos y dirigentes. En este sentido, la selección del coordinador parlamentario en la LVIII y LIX legislatura fue determinada por las disputas en el interior de la fracción parlamentaria y, en general, del partido. Beatriz Paredes y Elba Esther Gordillo fueron electas por la conveniencia de intereses que prevalecieron en la coyuntura política y no, por una decisión autónoma de los legisladores.

Incluso la destitución de Gordillo como coordinadora parlamentaria en la LIX Legislatura no fue una acción concertada por las instancias formales, sino por la convergencia de intereses del líder nacional, Roberto Madrazo y un sector de la fracción parlamentaria encabezada por Emilio Chuayffet, quien se convirtió en coordinador sustituto.

El cambio en las reglas del juego no fue un elemento decisivo que influyera en el comportamiento legislativo del PRI, pero sí la correlación de fuerzas prevalecientes en la LVIII y LIX Legislatura. En efecto, la práctica parlamentaria del Revolucionario Institucional, en lo que respecta a la configuración de su agenda legislativa, estrategia de negociación y definición de coaliciones con otras fuerzas políticas, no puede explicarse sin los juegos de poder que se desarrollaron en su interior. Los protagonistas de estas relaciones de poder fueron los gobernadores del PRI, los dirigentes nacionales, coordinadores parlamentarios y, en menor medida, los líderes de los sectores.

Los gobernadores tuvieron una mayor influencia en la LVIII legislatura que en la posterior, debido a que los desajustes internos después de la derrota del 2 de julio propiciaron las condiciones para que los mandatarios fueran los operadores en sus respectivas entidades en las negociaciones con los diputados federales de sus estados. La construcción de lealtades, en ese momento, favoreció a los gobernadores dado que no existía un liderazgo nacional con la autoridad política suficiente que sirviera de articulador de los acuerdos. En cambio, realizada la elección de dirigentes nacionales en el 2002 se constituyó una coalición dominante en la cual el presidente nacional y la secretaria general se ubicaron en el vértice de la autoridad partidista. Con tal legitimidad, su capacidad de lograr acuerdos con los diputados se acrecentó en mayor medida que los gobernadores, quienes incluso tuvieron una influencia menor en la LIX Legislatura de la cámara baja.

Respecto a la estrategia parlamentaria, ésta se modificó positivamente en términos de la productividad legislativa. El trabajo parlamentario de los legisladores del PRI, como fuerza política que representa intereses propios y propone modificaciones, adquirió una relevancia inusitada. No sólo incrementó su productividad en cuanto al número de iniciativas presentadas, sino que para lograr su aprobación requirió negociar con otras fuerzas políticas en condiciones de igualdad y libertad, pues ya no respondieron a dictados del poder Ejecutivo. En estos procesos de negociación se observó el grado de influencia de los legisladores del PRI en el resultado final del

proceso legislativo, logrando con ello colocarse como uno de los principales factores de cambio en la formulación de leyes. En ambas legislaturas mostró un amplio interés en lo relacionado al gasto de gobierno y a la distribución de recursos presupuestarios a las entidades federativas. De igual forma en modificar el marco institucional del Congreso, particularmente en ampliar las facultades de control y vigilancia de la Cámara de Diputados hacia el Ejecutivo Federal; así como en reformar la constitución y en temas de carácter social y económico.

Finalmente, un aspecto relevante en la investigación fue que el comportamiento legislativo del PRI como partido de oposición en la relación Ejecutivo- Legislativo contribuyó a la institucionalización de la Cámara de Diputados. Efectivamente, por un lado, contribuyó a que la cámara baja se convirtiera en un actor fundamental en el proceso de formulación de la política acotando la influencia del presidente sobre el proceso legislativo y ejerciendo un mayor control y vigilancia de las acciones del presidente y su gabinete. Por el otro lado, ayudó a configurar un nuevo entramado institucional dentro del órgano legislativo sustentado en reglas formales e informales para canalizar la pluralidad política en acuerdos y negociaciones. El PRI terminó con su obligación de proteger y arropar a la figura presidencial. Más allá de la institucionalidad que exige la gobernabilidad democrática, la pretensión del otrora partido hegemónico fue limitar y acotar la influencia del poder presidencial fortaleciendo las facultades de control y vigilancia del poder legislativo.

De acuerdo con lo expuesto en estas conclusiones se puede afirmar que la hipótesis central de esta investigación se comprobó parcialmente. Si bien existen elementos para sostener que el comportamiento político del PRI en la Cámara de Diputados se caracterizó por su pragmatismo estratégico, dicho comportamiento no se correlaciona con el estancamiento e ineficacia de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el periodo 2000- 2006. En efecto, como se pudo demostrar en el desarrollo del trabajo, el pragmatismo de los legisladores del PRI permitió que dicho partido ocupara una posición central en el régimen político después del 2000, ya que su apoyo era fundamental para la construcción de mayorías en la cámara baja. Por tal motivo sus decisiones estuvieron conectadas con la rentabilidad electoral y sus coaliciones legislativas con la finalidad de proteger sus intereses y maximizar su beneficio.

Lo que para muchos fue estancamiento e ineficacia en la relación Ejecutivo-Legislativo causada por la no cooperación de la fracción parlamentaria del PRI, lo que presenciamos fue un cambio en el modelo de negociación entre dos poderes soberanos del Estado. Un cambio de modelo cuya complejidad no puede reducirse a la posición de un solo partido político, por más importante que fuese su cooperación en un gobierno sin mayoría. Complejidad asociada a la transformación misma del sistema político mexicano, tanto en su régimen político como en la interacción entre los actores relevantes en la toma de decisiones.

El sistema político mexicano, cuya transformación inició antes del 2 de julio del 2000 con la apertura del régimen político a la competencia por el poder, configuró un modelo de negociación fundado en la fragmentación y dispersión del poder político. Paradójicamente, la fragmentación no se colocó en el sistema de partidos, por el contrario, una vez alcanzado un alto grado de competitividad electoral el sistema partidario se contrajo en tres fuerzas políticas nacional. No obstante, esta situación tampoco se tradujo en una tendencia centrípeta que permitiera la cooperación entre dichas fuerzas políticas en la arena legislativa.

La paradoja del sistema político tiene relación más con cuestiones estructurales que con una coyuntura política determinada. Lo estructural de la ambivalencia concentración- dispersión del sistema se presenta por el marco institucional donde interactúan los actores políticos, tal como el sistema presidencial. En el cual el poder Ejecutivo concentra no sólo un amplio capital político por ser el principal actor en la toma de decisiones, sino también por la cantidad de recursos económicos, presupuestales, políticos y electorales que invierte en cada negociación. Por su parte, el Poder Legislativo como órgano de representación tiende a la dispersión debido a que las distintas fuerzas políticas buscan atender las demandas de sus electores, aún cuando no exista mandato imperativo. Esta tendencia a la dispersión inhibe los costos de la negociación, ya que un solo actor no invierte todos los recursos en el proceso como sucede con el Ejecutivo.

De acuerdo a lo anterior la tercera hipótesis de trabajo se comprueba afirmativamente, ya que el Presidente de la República continua siendo el principal actor en la política mexicana a pesar de estar delimitado por una mayoría legislativa opositora.

Cuenta con los elementos legales e institucionales para configurar la agenda legislativa, promover iniciativas de ley e influir en la formulación de cambios al entramado institucional. También se corroboró que tal situación orientó la estrategia parlamentaria del PRI en la cámara baja, al permitir que el gobierno de Vicente Fox asumiera el costo político de proponer las reformas y los priistas calcular si era conveniente apoyar o rechazar esas propuestas sin asumir la responsabilidad de tal decisión.

La coyuntura en el caso mexicano estuvo determinada por la tensión causada por el imperativo de la elección presidencial del 2006, ya que las negociaciones estuvieron estructuradas por la competencia no sólo entre partidos políticos sino en el interior de los mismos. En el Revolucionario Institucional esta preocupación por recuperar el Ejecutivo Federal tuvo un impacto importante en su comportamiento político que no se limitó al ámbito electoral sino que trascendió a la arena legislativa y de gobierno. Dicha preocupación se afrontó en mayor medida en la Legislatura LIX de la cámara baja, pues fue a partir de esa posición como los distintos actores internos iniciaron sus estrategias por alcanzar la candidatura presidencial. Gobernadores, dirigentes partidistas y coordinadores parlamentarios alinearon sus decisiones a la estrategia electoral de recuperar la presidencia de la República, generando tensiones internas que llevaron finalmente a una clara derrota en el 2006.

Aunque los límites metodológicos del trabajo no permitieron generar una conclusión general sobre la relación Ejecutivo- Legislativo en el periodo 2000- 2006, ya que faltó integrar el comportamiento de la Cámara de Senadores, se puede señalar como una línea de trabajo para futuras investigaciones la forma en que el sistema bicameral complejizó el modelo de negociación entre Presidente y Congreso en dicho periodo. Incluso se puede sugerir que el sistema bicameral es un factor preponderante para que el modelo de negociación sea considerado ineficaz e improductivo.

El nuevo modelo de negociación en el proceso político mexicano mostró también la complejidad de las transformaciones organizativas de los partidos políticos. Como instituciones de representación política y organizaciones divergentes y complejas, los partidos enfrentan presiones de su ambiente que los lleva adoptar estrategias de competencia que generan tensiones internas en la búsqueda de mejores recursos para prevalecer en las relaciones de poder internas. En el caso particular del PRI, su

organización sufrió cambios profundos en su ambiente, sin embargo esto no significó una transformación radical de su estructura partidista. Sólo se presentaron acoplamientos organizacionales que permitieron enfrentar los retos de la competitividad y la ausencia de líneas de autoridad legítimas.

Sin menoscabo de los esfuerzos normativos y políticos por renovar su coalición dominante, la realidad fue que el Revolucionario Institucional no evidenció una variación significativa en su dinámica interna. Tal situación quedó demostrada en el efímero proceso de selección de candidato a la presidencia de la República del 2006 en el cual participaron el dirigente nacional del PRI, Roberto Madrazo y el ex gobernador del Estado de México, Arturo Montiel. En ese proceso quedaron exhibidas prácticas del viejo régimen político como la filtración de datos para dañar al oponente, prácticas de coacción y uso discrecional de los recursos partidistas.

Un aspecto que no puede pasar desapercibido en el proceso de transición a la democracia en nuestro país fue que la llamada cultura priista en la política no desapareció, sino que se reafirmó más allá de la propia organización partidista. El PRD terminó adoptado el clientelismo y el nacionalismo revolucionario como principios de su práctica electoral y política; y el Partido Acción Nacional reprodujo el esquema de partido del gobierno actuando como fiel escudero del Presidente de la República, solapando y encubriendo actos y decisiones que poco abonaron a la incipiente democracia mexicana. Ante tales circunstancias parece entendible que el propio Revolucionario Institucional no haya encontrado incentivos para un cambio efectivo y radical de estructura y práctica política.

BIBLIOGRAFÍA.

- Amparo Casar, María “Executive- Legislative Relations. The case of Mexico” en Scout Morgenstern y Benito Nacif (eds.) *Legislative Politics en Latin American*, Cambridge University Press, Cambridge 2002, p. 120
- Béjar Algaza, Luisa. *Los Partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*. Gernika, México 2006, p. 43
- Belloni, Frank y Beller, Dennis “The study of party factions as competitive political organizations” en *The Western Political Quarterly*, Vol. XXIX, N° 4, Diciembre 1976, University of UTAH, p. 543- 548
- Bobbio, Norberto. *Derecha e Izquierda*. Punto de Lectura, 2º, España, 2001, p.51- 54
- Bowler, Shaun, Farrell, David y Katz, Richard. “Party Cohesion, Party Discipline and Parliaments” en Shaun Bowler, David Farrell, Richard Katz. *Party Discipline and Parliamentary Government*. Ohio University Press, Ohio, 1999.
- Carey, John “Political institutions, competing principals, and party unity in legislative voting” en <http://www.dartmouth.edu/~jcarey/>, Agosto, 2004, p. 1
- Cheibub, José Antonio “Minority governments, deadlock situations and the survival of presidential democracies” en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 3, April 2002, Sage Publications.
- Coppedge, Michel “Latin American Parties: Political Darwinism in the Lost Decade” en L. Diamond y R. Gunther, *op. cit.* p. 120
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard. *El actor y el sistema*. Alianza Editorial Mexicana, México, 1990, p. 13
- Deheza, Grace Ivana “Gobiernos de coalición en el sistemas presidencial: América del Sur” en Dieter Nohlen y Mario Fernández. *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Nueva Sociedad, Venezuela, 1998.
- Espinoza Toledo, Ricardo. “El presidencialismo desadaptado” mimeografiado.
- Fuchs, Dieter y H. Klingemann “The Left- Right Schema” en M.K. Jennings, J. Van Deth *et. al. Continuities in Political Action*, Berlín, Walter de Gruyter, 1990.
- González Compeán, Miguel y Lomelí, Leonardo *El Partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*. FCE, México, 2000, p. 597

- Gunther, Richard y Diamond, Larry “Types and functions of parties” en Larry Diamond y Richard Gunther *Political Parties and Democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2001, p. 7-8
- Guy, Peter. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Gedisa, España, 2003, p. 79
- Hinich, Melvin y Munger, Michael. *Teoría analítica de la política*. Gedisa, Barcelona, España, 2003, p. 55
- Jiménez Badillo, Margarita. *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 147
- Kitschelt, Hebert. *The Logic of Party Formation. Ecological Parties in Belgium and West Germany*. Cornell University Press, 1989, p.24
- Laakso, Markku y Taagepera, Rein “Effective Number Parties: A Measure with Application to West Europe” en *Comparative Political Studies*, 12, 1979, p. 3-27
- Linz, Juan. “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿qué diferencia implica?” en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.) *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*. Alianza Editorial, Madrid 1997, p. 48.
- Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew. *Presidencialismo y sistemas de partidos en América Latina*. Paidós, Argentina, 2002.
- Mainwaring, Scout y S. Shugart, Matthew (comp.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós, Buenos Aires, Argentina, 2002, p. 50.
- Méndez de Hoyos, Irma, “Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997” en *Política y Gobierno*, Vol X #1, primer semestre de 2003, México, p. 139- 182.
- Michels, Robert. *Los Partidos Políticos 1. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amarrortu, Buenos Aires, Argentina, 1998.
- Müller, Wolfgang y Strøm, Kaare “Conclusions: Party Behavior and Representative Democracy” en Wolfgang Müller y Kaare Strøm. *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe make hard decision*. Cambridge University Press, 1999
- Negreto, Gabriel “Minority Presidents and Type of Government in Latin American”, documento presentado en la reunión de la American Political Science Association, Philadelphia, Agosto de 2003.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. FCE, México, 3°, 2004, p. 51

- North, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE, México, 1986.
- Owens, John “Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Context” documento presentado en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Agosto 2003.
- Panebianco, Angelo. *Modelos de Partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Alianza Universidad, México, 1993, p. 488
- Pimentel González, Nuri y Rueda Castillo, Francisco. “Reforma del PRI: entre la apertura económica y el proteccionismo político”, en *El Cotidiano*, núm. 39, enero-febrero 1991.
- Reyes del Campillo, Juan “El sistema de partidos en la transición mexicana” en lasa.international.pitt.edu/LASA97/reyesdelcampillo.pdf
- Reyes del Campillo, Juan y Reyes García, Luis “El Partido Revolucionario Institucional en las elecciones federales y locales de 2003” en *El Cotidiano*, 122, noviembre-diciembre 2003, p. 23
- Samuel, David “Presidentialized Parties. The separations of powers and party organization and behavior” en *Comparative Political Studies*, vol. 4, núm. 35, mayo 2002.
- Sartori, Giovanni. *Partidos y Sistema de Partidos*. Alianza Editorial, Madrid, 2000, p. 17-33
- Tsebelis, George. *Veto Players. How political institutions work*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2002, p. 19
- Ware, Alan. *Partidos y sistemas de partidos*. Istmo, España, 2004, p. 30
- Wolinetz, Steven “Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies” en Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan Linz (eds.) *Political Parties. Old Concepts and New Challenge*. Oxford, Oxford University Press, 2002.
- Soberg Shugart, Matthew y Carey, John. *Presidents and Assemblies*. Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 19.
- Stokes, Susan C.. *Mandates and Democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge University Press, USA, 2001, p. 103-104

- Strøm, Kaare “Parties at the core of government” en Wolfgang Müller y Kaare Strøm. *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe make hard decision.* Cambridge University Press, 1999

HEMEROGRAFÍA

- *El Universal*
- *La Jornada*
- *Milenio Diario*
- *Crónica,*
- *Revista Voz y Voto.*

PÁGINAS WEB

- www.cddhcu.gob.mx
- www.gaceta.cddhcu.gob.mx