



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

**“El PRI en la oposición. De la hegemonía al
gobierno dividido.**

(LVIII, LIX y LX Legislaturas)”

**Tesis que para obtener el título de licenciado en Ciencia
Política presenta:**

René Alejandro Rejón Piña



Asesor: Dra. Luisa Béjar Algazi

Ciudad Universitaria, 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Un sólo nombre:

Jesús

Agradecimientos

En primer lugar, estoy agradecido con Dios por darme la identidad que me sostiene firme en medio de un mundo caótico. Esto es uno más, y no el último, de los montes que he conquistado en tu nombre. Perseveraré en ser luz pese a la densidad de las tinieblas. La gloria de tu Reino digan y hablen de tu poder. Gracias por señalar el camino correcto, abrir las puertas que aparecieron en frente y hacerte fuerte en mi debilidad. Eres el motor principal de este y todos mis proyectos.

Le agradezco también a mi mamá por haberse atrevido a creer que Él seguiría multiplicando milagrosamente la pensión de orfandad que ha sido el pan y los peces que, aún hoy, siguen llenando cestas; por enseñarme que no hago lo que hago para llegar a ser alguien, sino porque ya lo soy; por su ferviente oración que abre los cielos a donde quiera que voy; y por haber demostrado con su ejemplo que el amor es una decisión activa y no un sentimiento.

Gracias a Misa y Kharis, por haberme dado techo y comida siempre que hizo falta, y hasta cuando no; por hacerme saber que estarían ahí si los necesitara; por ser mi familia y mis amigos. No me habría atrevido a venir si no supiera que puedo contar con ustedes. Estoy en deuda y seré su editor cada que haga falta.

A mis amigos, que no menciono para no ser cursi, gracias por todo. A unos por las retas de Smash, la pizza y las quesadillas; por dejarme crashear en sus casas todo el tiempo, por hacer no solo llevadero sino grandioso mi tiempo lejos de casa.

A otros por los viajes, las salidas, los favores, y por ayudarme a vencer al dragón burocrático que mantenía cautiva mi titulación en la torre más alta del castillo.

A la Universidad Nacional le debo tanto, los mejores años de mi vida los pasé en su campus. Gracias por las clases y los maestros, los conciertos y las obras, por los entrenamientos y los partidos, por los descuentos y las becas, por el trabajo y la experiencia. Gracias por enviarme al extranjero y dejarme aprender tantas cosas, por confiar en mi potencial y permitirme alcanzarlo. Agradezco tanto las horas clase que recibí como las que impartí siendo profesor adjunto, las investigaciones que leí como las que ayudé a realizar. Siempre será un orgullo cantar el goya entendiendo lo que verdaderamente significa.

Les doy gracias también a los académicos que me dieron voto de confianza y la oportunidad de trabajar con ellos. A la Dra. Luisa Béjar por sus lecciones en clase, por hacerme parte del equipo en su investigación y la asesoría de esta tesis. A Isabel Arregui por haberme invitado a ser su adjunto, por la inigualable experiencia de impartir clases a su lado y por su amistad. Agradezco también al resto de los profesores e investigadores que me dieron la oportunidad de colaborar en sus proyectos de investigación e impartir clases a su lado.

A ti, Natalia, porque no eres mi musa sino mi amiga. Gracias por ser cuanto me hace falta, por no estar de acuerdo con todo lo que digo y por ser tan diferente a mí. Te aprendo tantas cosas como las que intento enseñarte ¡imagínate cuánto! Terminó esto y empiezo todo contigo.

Introducción	4
Capítulo 1	10
Antecedentes históricos: El PRI Hegemónico:	
1.1 El diseño institucional	18
1.1.1 El Congreso	22
1.1.2 El Poder Judicial	23
1.1.3 El Federalismo	25
1.2. Las fuentes políticas	26
1.2.1 Sistema presidencialista basado en la Constitución	27
1.2.2 Gobierno Unificado	28
1.2.3 Disciplina partidaria	30
1.2.4 Presidente líder del partido	32
1.3. La transición	34
1.4. La transformación interna	37
1.5. Caracterización: Las condiciones del PRI que llegó al Congreso	46
Capítulo 2	57
Una aproximación teórica al concepto de oposición:	
2.1 La oposición política en la actualidad	80
2.2 La oposición en México	82
2.2.1 El PRI: Evolución ideológica	85
2.2.2 El PAN: Evolución ideológica	86
Capítulo 3	89
El PRI de oposición en la Cámara de Diputados:	
3.1 El estudio de la oposición política	90
3.1.1 Composición de la Cámara	90

3.1.2 Número efectivo de partidos	90
3.1.3 Disciplina y cohesión partidaria	91
3.1.4 Participación en la legislación	95
3.1.5 Comisiones	95
3.1.6 Distribución del poder local	98
3.1.7 Coaliciones	99
3.1. 8 La oposición el Ejecutivo	101
3.1.9 El perfil político-profesional de los Legisladores	101
3.2 Nota Metodológica	105
3.3 Análisis empírico-descriptivo	108
3.3.1 Composición de la Cámara	108
3.3.2 Disciplina y cohesión partidaria	111
3.3.3 Participación en la legislación	122
3.3.4 Comisiones	127
3.3.5 Distribución del poder local	135
3.3.6 Coaliciones	139
3.3.7 El PRI ante el Ejecutivo	148
3.3.8 El perfil político-profesional de los Legisladores	153
Conclusiones	159
4.1 El diseño institucional y otros factores del desempeño de la oposición	160
4.2 El PRI de oposición: ¿Cooperación o convergencia?	164
Bibliografía	169

Introducción

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo principal estudiar el comportamiento y desempeño del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en su papel de oposición política parlamentaria durante las LVIII y LIX Legislaturas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El interés prestado a este objeto de estudio responde al carácter poco abundante de la literatura científica a una cuestión importante por su impacto sobre el cambio experimentado por el sistema político mexicano.¹ En diciembre del 2000, el escenario político del país presentó características sin precedentes al suscitarse la alternancia en la Presidencia de la República. Con este hecho, comenzó un nuevo período para el Partido Revolucionario Institucional; por primera vez desde su fundación, el PRI se convertía en partido de oposición en el Poder Legislativo. El modo en que éste tuvo que transformarse es el motivo de interés de esta investigación al observar la manera en que el comportamiento de sus representantes en la legislatura federal se ajustó a su nueva condición.

¹ En los últimos 30 años se ha generado una amplia literatura que, desde distintos enfoques, ha tratado de ordenar, analizar y comprender el proceso y desarrollo del PRI. La revisión de la literatura sobre el Partido Revolucionario Institucional puede agruparse en torno a los siguientes temas: 1. Diseño, estructura y funcionamiento organizativo 2. Reclutamiento, selección y promoción de candidatos y dirigentes 3. El PRI en el contexto de la transición democrática y la reforma del Estado en México 4. Las Asambleas nacionales 5. Las relaciones gobierno-partido 6. El desempeño electoral del PRI 7. La ideología del PRI: problemas y contradicciones 8. Escenarios sobre el futuro del PRI. (Reyes García, Luis. *Los estudios sobre el PRI en los últimos 20 años* en: Reveles Vázquez, Francisco. (2003) *Partido Revolucionario Institucional. Crisis y refundación*. Guernika. Pp. 483) Ninguno de estos enfoques principales dedica su total atención al desempeño del Partido como oposición política. De ahí la afirmación que juzga de poco prolífica la literatura analítica entorno al PRI opositor.

En *El tiempo de la legitimidad*, Juan Molinar Horcasitas demuestra cómo desde su fundación en 1929, el Partido Revolucionario Institucional contó con la legitimidad de la revuelta armada y supo transformar ese recurso en dominio político efectivo. Por muchos años, el PRI no tuvo que preocuparse por mantener la mayoría en los congresos locales ni en el federal. Asimismo, Ma. Amparo Casar² y Jeffrey Weldon³ comprueban que el Partido tampoco tuvo complicaciones en controlar y subordinar al Ejecutivo el resto de los Poderes de la Unión gracias a peculiares condiciones institucionales y políticas.

El arreglo político que resultó de estas circunstancias ha sido ampliamente analizado y debatido por la academia y no es intención de esta investigación añadir comentarios a la discusión en ese sentido. Más bien, se pretende aquí reflexionar sobre una faceta menos explorada del PRI: su comportamiento en oposición. Tras y poco antes de la transición a la democracia, el escenario político nacional se vio trastocado de múltiples formas. Entre ellas, el Partido Revolucionario Institucional fue perdiendo hegemonía y control, a la vez que se fue enfrentando a escenarios electorales cada vez más competitivos que llevaron a la formación de gobiernos divididos tanto a nivel estatal como federal y, finalmente, a la alternancia de partido en la Presidencia de la República.

² Casar, Ma. Amparo. (2008) "Los gobierno sin mayoría en México 1997-2006" en *Política y Gobierno* Vol. XV N.1 Disponible en línea: http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XV_N2_2008/01_Casar_217-270.pdf
Consultado por última vez: 12 de febrero del 2014.

³ Weldon, J. (2002), "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós. Págs. 175-211

¿Cómo reaccionó el Partido Revolucionario Institucional ante las nuevas condiciones? ¿Qué hizo el PRI, construido desde y para la dominación, para formar parte del contexto de competencia y división en el gobierno? ¿Cuáles fueron sus actitudes, su comportamiento legislativo, sus estrategias? Responder a estas preguntas es el fin primordial de esta investigación.

Para lograr sus objetivos, esta investigación se divide en cuatro apartados. El primero comienza por construir una descripción histórica del sistema político mexicano tras la Revolución. En concordancia con Molinar Horcasitas⁴, se describen dos fases del sistema político nacional. El primero caracterizado por una diarquía entre el Presidente y un caudillo con suficiente poder como para hacerle frente, y el segundo por cuatro etapas distintas de acuerdo a la concentración del poder, la organización y el desempeño del PRI. De igual manera, se explica cómo el Partido Revolucionario Institucional logró consolidarse como un partido hegemónico⁵. Se toma la idea de Casar y Weldon⁶ en lo relativo a que las causas fundamentales de este fenómeno pueden encontrarse tanto en el diseño institucional, como en fuentes políticas más allá de lo establecido en la Constitución. En esta sección, se aborda también la liberalización política⁷ que

⁴ Molinar, Juan (1991) El tiempo de la legitimidad. Cal y Arena. México. Pp.265

⁵ Más adelante, se retoma el análisis de Giovanni Sartori para conceptualizar y definir "Partido Hegemónico"

⁶ Weldon, J. Op. Cit. Págs. 175-211; Casar, Ma. Amparo (1996) Las bases político institucionales del poder presidencial en México. En Política y Gobierno Vol. III N.1 Disponible en línea: http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_III_N1_1996/Casar.pdf Consultado por última vez: 12 de febrero del 2014.

⁷ Carlos Elizondo y Benito Nacif definen un proceso de liberalización política por parte del PRI que consintió la apertura de pequeños espacios políticos para la oposición, obteniendo así la creencia

tuvo lugar permitiendo a la oposición abrirse espacios en la política mexicana, y la transformación al interior del PRI en respuesta a las nuevas condiciones de competitividad electoral. Finalmente, se presenta una breve caracterización del PRI que habría de perder las elecciones del 2000 pero también de posicionarse como primera minoría en el Poder Legislativo. Un recuento histórico del PRI previo a la alternancia y del desarrollo inmediato a la misma culmina con este apartado.

El segundo capítulo presenta una reflexión teórico-metodológica del concepto de oposición política y el modo en que éste se ha abordado. Se recurre a autores como Pasquino, Massari, Loaeza y Dahl para justificar, definir y delimitar el objeto de estudio. La investigación asume el concepto de oposición política parlamentaria como la actividad dirigida a controlar lo actuado por el gobierno, condicionando e influenciando su rumbo, sobre la base de una diferente orientación programática y en vista de una futura sustitución del conjunto del gobierno, desarrollada por los grupos parlamentarios minoritarios externos a la mayoría gubernamental.⁸ La teoría que sirve de guía a esta investigación recoge las características, funciones, estrategias y tipologías elaboradas desde la ciencia política para estudiar a la oposición. Se incluye también una reflexión teórica sobre la oposición en la actualidad bajo la hipótesis de la “demasiada poca oposición” de Pasquino, y sus

popular de que se comprometía a no abusar del poder político sino que afirmaba el statu quo al legitimar un poco sus pretensiones políticas, por medio de los mecanismos institucionales y sentando precedentes de responsabilidad democrática. Elizondo, Carlos y Nacif, Benito (2002), "La lógica del cambio político en México", en Elizondo Mayer Sierra y Nacif, Benito Lecturas sobre el cambio político en México, FCE, 2002.

⁸ Massari, Oreste. (1997) "*Naturaleza y relación de las oposiciones político parlamentarias*" en La oposición en las democracias contemporáneas. EUDEBA. Argentina.

características en el caso mexicano incluyendo una descripción del desarrollo ideológico del PRI y del PAN, por considerar éstos parte indispensable del estudio en esta investigación.

El tercer capítulo comienza por describir las variables que se utilizan en el análisis. Tomando en cuenta el trabajo y la investigación de autores como Ma. Amparo Casar, Benito Nacif y Margarita Jiménez se han seleccionado ocho variables para ser utilizadas en la investigación, a saber: 1) la composición de la Cámara de Diputados, 2) el número efectivo de partidos, 3) la disciplina y la cohesión de partido, 4) la participación en la legislación, 5) las comisiones, 6) la distribución del poder local, 7) las coaliciones, 8) la oposición ante el Ejecutivo y 9) el perfil político-profesional de los legisladores.

Este apartado concluye con la presentación de una nota metodológica que justifica la delimitación del objeto de estudio en sentido institucional y temporal. Este trabajo de tesis se construye con base en el Proyecto de investigación “Descentralización política y proceso legislativo en México” circunscrito al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) a cargo de la Dra. Luisa Béjar Algazi cuya base de datos, junto con otras condiciones, permite realizar un análisis óptimo del Partido Revolucionario Institucional en su papel de oposición política parlamentaria en las LVIII y LIX Legislaturas de la Cámara baja del Congreso de la Unión.

Este mismo capítulo recoge la investigación empírico descriptiva de esta tesis. Se presentan tablas, gráficas y esquemas que resumen y explican la dinámica y el

desempeño del PRI en las legislaturas estudiadas, luego de haber esbozado las condiciones del contexto al que se enfrentó el Partido Revolucionario Institucional en el plazo examinado. Asimismo, se realiza el análisis de estos datos, incluyendo los hallazgos arrojados por esta investigación.

Por último se presenta una sección de conclusiones en la que se recogen las consideraciones finales de este trabajo de tesis, interpretaciones terminales a la información cuantitativa presentada y sugerencias para futuras investigaciones. La presente tesis no pretende haber agotado el tema analizado sino, por el contrario, añadir una perspectiva distinta a su estudio para contribuir, en la medida de lo posible, al estado del arte en cuestión.

Capítulo 1:

Antecedentes históricos: El PRI Hegemónico

El sistema político mexicano se ha visto por muchos estudiosos como un régimen ininterrumpido desde la Revolución Mexicana. Lo cierto, sin embargo, es que entre 1917 y 1991 no ha regido en México un solo sistema político, sino dos, perfectamente diferenciados y mediados por una transición de tres lustros. El primer sistema político posrevolucionario, que podría denominarse Presidencialista, corre desde el fin de la Revolución, iniciada en 1910, hasta la mitad de la década de 1930. El segundo corre desde fines de la década de 1940 hasta la actualidad (1988). La principal diferencia entre ambos arreglos es la concentración del poder. El primer régimen se caracterizó por una articulación laxa de instituciones y fuerzas políticas dispersas, mientras que el segundo lo hizo por la concentración de las mismas.

En *El tiempo de la Legitimidad* Juan Molinar Horcasitas⁹ afirma que entre 1917 y 1935 existió una “diarquía”, es decir, que el Presidente de la República estuvo siempre acompañado por un caudillo o jefe máximo con suficiente poder para hacerle frente al Ejecutivo; estas relaciones de poder eran inestables y generaban tensiones e incluso rebeliones en ciertas decisiones políticas. Los conflictos en este sentido terminaron tras el conflicto Calles-Cárdenas. Este primer régimen contaba también con una participación importante de grupos militares y la relación entre la federación y los estados presentaba un equilibrio de fuerzas poco

⁹ Molinar, Juan Op. Cit. Pp.265

favorable al Presidente, circunstancias distintas a lo que se vivió en el segundo régimen del que escribe Molinar. La diferencia fundamental entre ambos regímenes, sin embargo, es el “partido de régimen”. El desarrollo de la historia del sistema político mexicano cambia drásticamente en 1929, cuando se funda el hoy Partido Revolucionario Institucional (PRI), en ese entonces Partido Nacional Revolucionario (PNR). Como quiera que sea, desde su aparición, el PRI ha tenido un rol protagónico en el escenario político mexicano y, consecuentemente, ha sido estudiado de manera amplia y precisa por los especialistas.¹⁰

La historia política mexicana muestra que desde el final de la Revolución, varios sistemas electorales han funcionado en el país y que sus crisis no necesariamente condujeron al colapso del Estado, sino solamente a la configuración y desarrollo de un nuevo sistema electoral y de partidos que reemplazó al agotado. En este sentido, Molinar Horcasitas¹¹ identifica cuatro distintas etapas en la evolución de los fenómenos políticos en México:

- 1917-1933: Caracterizada por un complejo partidismo a nivel nacional y regional, que resultaba funcional en un sistema basado en relaciones caudillistas-caciquistas.
- 1933-1938: Donde tiene lugar la creación de un sistema de partido único, incorporador de fuerzas sociales y en alto grado excluyente de oposición externa, pero sin vocación totalitaria. Esta es la etapa que se abre y cierra

¹⁰ Véase: Reyes García, Luis. Los estudios sobre el PRI en los últimos 20 años en: Reveles Vázquez, Francisco. (2003) Partido Revolucionario Institucional. Crisis y refundación. Guernika. Pp. 483

¹¹ Molinar, Juan Op. Cit. Pp.265

con dos hitos en la evolución del Estado: inicia con la disolución de partidos adherentes al PNR y finaliza tras la reforma corporativizadora de 1938, con la creación del PRM.

- 1938-1952: Una etapa transicional, de rectificaciones y reformas:
 - Creación y reconocimiento estatal de diversos partidos que partiendo del centro pretendían tener vigencia nacional.
 - Los desprendimientos de la élite revolucionaria no asumieron en esos años una ruta armada, como antes, sino la política electoral.
 - Una serie de reformas y creaciones políticas contribuyeron paulatinamente a centralizar el control de los procesos políticos en el Ejecutivo Federal y la burocracia del partido del Estado.
- Fase moderna o contemporánea: la transformación del PRM en PRI y la promulgación de la Ley Electoral Federal el 6 de enero de 1946.

Cada una de estas etapas presenta un grado de concentración de poder y facultades más alto que la anterior. Por ejemplo, por lo que atañe a la organización de las elecciones, la primera etapa se regía según la ley de 1918 la cual manifestaba que la responsabilidad en la organización y vigilancia electorales estaba sumamente descentralizada, pues asignaba la realización de la mayoría de las funciones electorales a las autoridades municipales o a la sociedad misma; es decir, todo el peso de la organización y vigilancia de los comicios recaía sobre las autoridades municipales y sobre los mismos electores, partidos y candidatos. La Federación en general, y el Ejecutivo en particular, prácticamente no tenían injerencia en el proceso. Sin embargo, la Ley Electoral Federal de 1946,

centralizó prácticamente toda la organización y vigilancia comiciales en la Secretaría de Gobernación o en autoridades colegiadas federales, como la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Consejo del Padrón Electoral. En cuanto al régimen de partidos y candidatos, la ley de 1918 era minimalista en lo que atañía a las obligaciones y condicionamientos y maximalista en lo que a derechos tocaba. Se permitía a cualquier ciudadano registrarse como candidato independiente a una diputación, senaduría o a la misma Presidencia de la República, con la única condición de reunir los requisitos de elegibilidad y contar con el apoyo firmado de 50 ciudadanos. En contraste, la ley de 1946 maximizó requisitos y minimizó derechos, se proscribió de hecho las candidaturas independientes al señalar que solamente los partidos podrían registrar candidatos.¹²

En correspondencia a estas circunstancias y modificaciones centralizadoras, el Partido se presentó en distintas fases a los procesos electorales:

- Etapa formativa*: donde el Partido poseía dominio total de las concurrencias a elecciones
- Etapa clásica*: donde el PRI ganaba con abrumadora mayoría. En este período tuvo lugar la candidatura solitaria de López Portillo.
- Etapa posclásica*: Tras lo excepcional de su elección, José López Portillo entendió el mensaje de su solitaria elección y optó por la vía de la reforma.

¹² Ibíd.

Durante las primeras dos etapas y hasta que los efectos de las reformas implementadas en la etapa posclásica comenzaron a surtir efecto, el Partido Revolucionario Institucional monopolizó el acceso a los cargos de elección y a los puestos administrativos tanto en el gobierno federal, como en los estados y los municipios. Estas condiciones del sistema político mexicano, la llamada hegemonía priista, han sido estudiadas y analizadas por autores como Pablo González Casanova¹³, Juan Molinar Horcasitas¹⁴, Juan Linz¹⁵ y más recientemente por Benito Nacif¹⁶ y Jeffrey Weldon¹⁷. El trabajo y la investigación de estos académicos ponen fuera de discusión que el PRI ejercía un extraordinario abanico de poderes.

Durante la fase formativa, el partido del régimen usó y abusó de su relación con los gobiernos federal y estatales disponiendo ilegítimamente (y muchas veces ilegalmente) de recursos públicos que deberían estar fuera de su alcance. Esto le valió para allegarse votaciones que en condiciones legítimas o legales serían seguramente menores. El fraude en México operaba en dos sentidos: agregando votos al PRI o quitándoselos a la oposición, todo esto a través de mecanismos como casillas “fantasmas”, banderillas, brigadas de volanteo, anulación de boletas, saqueo de urnas, entre muchos otros.

¹³ González Casanova, Pablo. (1967) La democracia en México. Era. México.

¹⁴ Molinar, Juan Op. Cit. México. Pp.265

¹⁵ Linz, Juan (1994), “Democracy, Presidential or Parliamentary, Does it make a Difference?” The Failure of Presidential Democracy, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

¹⁶ Nacif, Benito (2004), “Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, Política y Gobierno, Vol. XI, No. I.

¹⁷ Weldon, J. Op. Cit. Págs. 175-211

Sin embargo, el poderío y la fuerza del PRI solo pueden entenderse en su relación con el Ejecutivo Federal y viceversa. La razón de esta interdependencia es menos complicada de lo que podría imaginarse, se limita simplemente a que el Presidente de la República, fungía también como líder del partido hegemónico¹⁸, es decir, cuando se hace referencia al presidente del Partido se evoca también a la figura del Ejecutivo. Esto fue así desde el mero origen del Partido.¹⁹

Durante las etapas formativa y clásica, el Presidente de la República y del Partido, tenía el control de los órganos constitucionales involucrados en el proceso de

¹⁸ Según Sartori, el sistema de partido hegemónico no es competitivo. Este tipo de partido puede clasificarse en: a) Sistema unipartidista totalitario b) Sistema unipartidista autoritario c) Sistema unipartidista pragmático. El italiano establece esta diferenciación en función del grado decreciente de obligatoriedad y represión del que se valen las autoridades para mantenerse en el poder. Sartori subdivide el sistema unipartidista pragmático en a) Partido hegemónico ideológico b) Partido hegemónico y pragmático. Los partidos hegemónicos poseen las siguientes características: a) no participan en el ámbito de competición por el poder b) otros partidos son tolerados c) se excluye la alternancia al poder entre los otros partidos. En su análisis del caso mexicano, Sartori señala al PRI como un partido hegemónico pragmático, atribuyéndole las siguientes particularidades: a) el partido simula una competición entre partidos pero toda proposición que emana de otros partidos es desechada b) el partido permite la existencia de partidos “de segunda clase” pero no permite que éstos acceda a la posición “de primera clase” c) utiliza el principio del acuerdo preelectoral y la represión cuando las elecciones no le son favorables d) en todas circunstancias, la ideología cede el paso al pensamiento pragmático: es fundamento de la política es la estabilidad gubernamental. Véase: Sartori, Giovanni (1987) Partidos y sistemas de partidos, 1. Alianza Universidad, España. Págs. 154-164 y 248-258

¹⁹ Es prudente clarificar la excepción a esta regla que significó el período del Maximato entre 1929 y 1934, cuando Plutarco Elías Calles, “el hombre fuerte”, subordinó a su autoridad a las presidencias de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo L. Rodríguez. Véase: Pozas, Ricardo. *El Maximato, el partido del Hombre fuerte, 1929-1934* en Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, Álvaro Matute (editor), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, v. 9, 1983, p. 251-279. Disponible en línea: <http://www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc09/114.html> Consultado por última vez: 7 de mayo de 2014.

formulación de políticas públicas. A pesar de que la Constitución establecía la separación de los poderes Ejecutivo y Legislativo del gobierno federal, se presentaban ciertas condiciones institucionales que se conjugaban de tal forma que los otros poderes de la Unión quedaban, si no explícitamente sí circunstancialmente, subordinados a las iniciativas del Presidente de la República.

Gracias a su posición de líder del Partido y el control sobre las carreras políticas de los legisladores que esto significaba, el Ejecutivo asumía una posición dominante en la formulación de las políticas públicas. El Presidente podía reformar la Constitución a través de propuestas de enmiendas que eran aceptadas frecuentemente por el Congreso, si acaso con algunas modificaciones superficiales. La fuerza del Ejecutivo se hacía evidente en su alta participación en el total de la legislación.²⁰

Con todo, la capacidad de influencia del Ejecutivo no se limitaba solamente a controlar todo lo aprobado por el Poder Legislativo. El Presidente nombraba también su propio sucesor y designaba a la mayor parte de los candidatos de su partido. Usualmente designaba no a los candidatos a diputaciones de manera

²⁰ Los estudios de Manuel Zúñiga Aguilar manifiestan que las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República eran ampliamente respaldadas por el Poder Legislativo, siendo éstas aprobadas casi siempre por unanimidad o, en su defecto, mayorías abrumadoras. Véase: Zúñiga Aguilar, Manuel. (2010) El Partido Revolucionario Institucional: La consolidación del institucionalismo civilista (1946-1952). Tesis de doctorado. FCPyS/UNAM. Disponible en línea: <http://132.248.9.195/ptb2010/octubre/0663965/Index.html> Consultado por última vez: 7 de mayo de 2014. Pg. 249-267

exclusiva sino también a los aspirantes a gobernadores del partido oficial.²¹ Tenía facultades incluso para hacer que gobernadores, intendentes y legisladores fueran removidos de sus puestos. Además, seleccionaba a los integrantes de su gabinete y podía destituirlos a discreción. Sumando a esto que la rama judicial nacional era ocupada por jueces que él mismo designaba, mediante la presentación de ternas que habrían de ser tratadas y sujetas a la aprobación del Congreso de la Unión que, como se ha revisado ya, estaba bajo el control de la Presidencia.

La posición preponderante del Presidente, como se ha citado previamente, es un hecho destacado por González Casanova, Molina Horcasitas y Linz; pero los motivos y razones de estas circunstancias han sido estudiados también, por Ma. Amparo Casar²² y Jeffrey Weldon²³. Sin lugar a dudas, el caso mexicano y su configuración política son bastante peculiares pero el análisis detallado de las condiciones institucionales y la realidad política del sistema político mexicano encuentra bases suficientes para arrojar respuestas a esta cuestión.

²¹ Si bien es cierto que el proceso de selección de candidatos no se limitaba simplemente al “dedazo” presidencial sino a un procedimiento más complejo (los sindicatos u organizaciones apoyaban la candidatura de cierto individuo y le hacían llegar sus preferencias al Presidente. El Presidente se respaldaba en investigaciones hechas por la Dirección Federal de Seguridad, cuya función era vigilar y elaborar informes que contenían los nombres de los aspirantes a candidatos, su posición económica, experiencia administrativa, etc. Para dar o no el visto bueno a cada candidatura) también es verdad que la última decisión la tomaba el Presidente. Véase: Zúñiga Aguilar, Manuel. Op. Cit. Pg. 167

²² Casar, Ma. Amparo (1996) Op. Cit. Pg.61-92

²³ Weldon, J. Op. Cit Págs. 175-211

Las explicaciones principales pueden clasificarse en dos sentidos: aquellas causantes que logran rastrearse en la legislación respectiva y las determinantes extra legales. Esto es, las condiciones dentro y fuera del diseño institucional que hicieron posible dicho fenómeno. La ciencia política ha prestado atención a este hecho y ha procurado encontrar, con éxito significativo, las explicaciones en este sentido.

1.1 El diseño institucional

Ciertamente, es preciso buscar las determinantes legales a un fenómeno como este; es decir, intentar rastrear en el marco normativo las leyes, o las lagunas en éstas, que hicieron posible la conjunción de una serie de factores que terminaron por catalizar características políticas como las que estuvieron presentes durante la hegemonía del Partido: centralización política, monopolio del poder, estabilidad gubernamental, desequilibrio de poderes, así como el sometimiento y sujeción entre los mismos.

Con este propósito en específico, autores han revisado y tratado ya acerca de las bases político-institucionales del poder presidencial en México. Buscando explicaciones al respecto, se ha llegado a la conclusión de que el aspecto excepcional del caso mexicano está en que el Ejecutivo logró anular la acción del conjunto de instituciones políticas que la Constitución concibió y estableció para compartir y contrabalancear el poder presidencial. Al hacerlo, se anuló también la división de poderes, tanto la horizontal (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como la

vertical (poder federal/poder local), dando como resultado un gobierno indiviso y unitario.

El análisis debe partir de la definición del mexicano como un régimen presidencial. De acuerdo a Shugart y Carey²⁴, es posible mencionar los criterios mínimos que todo régimen presidencial debe cumplir:

- a) El Ejecutivo es electo popularmente
- b) Son fijos los periodos por los que el Congreso y el jefe del Ejecutivo son electos y no dependen del voto de confianza o censura de uno sobre otro
- c) El Ejecutivo decide la composición de su gobierno
- d) El Ejecutivo está dotado constitucionalmente de facultades legislativas.

A la luz de estas características, es pertinente retomar el análisis de estos autores para afirmar que, según los artículos 9 y 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el régimen presidencial mexicano se ajusta perfectamente a los elementos constitutivos señalados como definitorios de esta forma de gobierno: el Presidente es electo popularmente, son fijos los periodos por los que el Congreso y Ejecutivo son electos y no dependen del voto de confianza o censura de uno sobre otro, el Presidente decide la composición de su gobierno, y el Ejecutivo está dotado constitucionalmente de facultades legislativas.

²⁴ Shugart, Matthew y John Carey. (1992) Presidents and assemblies. Cambridge University Press. Estados Unidos.

Sin embargo, y a pesar de que estas condiciones permiten señalar al mexicano como un régimen presidencial, es prudente aclarar que los estudios comparativos de los poderes constitucionales de la presidencia demuestran que la Constitución Mexicana es una de las menos presidencialistas en Latinoamérica. Tomando en cuenta instrumentos constitucionales de los que disponen los jefes del Ejecutivo, estudios construyeron una escala para medir los poderes presidenciales en diferentes países, con base en cuatro indicadores: el veto en paquete, el veto parcial, el poder de decreto y la facultad exclusiva de la iniciativa. En esta escala, ocho es el valor máximo que puede tener un presidente y cero es el mínimo. Argentina resultó ser el país que más poderes acumula mientras que Nicaragua, Paraguay y Venezuela son los países que menos capacidad de influencia otorga a sus presidentes. En este estudio, la Presidencia mexicana alcanza un valor de uno en la escala y se encuentra entre las seis menos facultadas de los 23 países que se incluyeron en la muestra. Los instrumentos institucionales a disposición del presidente mexicano para influir en el Congreso son bastante limitados a comparación de otros regímenes presidenciales. Esto sugiere e indica que el diseño institucional mexicano, efectivamente, establece condiciones básicas de equilibrio de poderes en todos los niveles. Hablando de manera legalista, sino reduccionista, se puede decir que no es la ausencia de controles y contrapesos en el marco normativo lo que condicionó o permitió el desarrollo de la hegemonía centralizada del PRI a la que esta investigación se ha remitido ya.

De manera tal que, en este sentido, la legislación mexicana no configura un caso excepcional o sobresaliente. Ahora bien si la Constitución no es un factor

definitorio, dónde podrían rastrearse entonces las condicionantes para describir a México como, en términos de Jeffrey Weldon, hiperpresidencialista. La respuesta es complicada pues no puede señalarse una fuente única y determinante para el problema. Más bien, la respuesta radica en la conjunción de poderes legales o autónomos y de poderes contingentes o dependientes: las características socioculturales de cada sociedad y el contexto de la misma, pueden resultar tan o más importantes que la legislación positiva en sí misma, como lo ha estudiado ya Dieter Nohlen.²⁵

Precisamente por eso se coincide aquí con Ma. Amparo Casar en que el presidencialismo mexicano es una consecuencia de la capacidad que tuvo el Ejecutivo para penetrar en las instituciones y organizaciones que debían compartir el poder con la Presidencia y limitarla, más que de un diseño institucional que la favoreciera por completo.²⁶

De esta manera la influencia del Presidente sobre otros poderes o instituciones pudo haber encontrado dos vías o mecanismos:

- a) el uso, y en ocasiones el abuso, de sus prerrogativas constitucionales y
- b) la expropiación y/o delegación voluntaria del poder y de las tareas del resto de las instituciones y organizaciones políticas.

²⁵ Nohlen, Dieter. (2003) El contexto hace la diferencia. UNAM- Instituto de investigaciones jurídicas. México.

²⁶ Casar, Ma. Amparo (1996) Op. Cit. Pg.61-92

Ma. Amparo Casar identifica tres contrapesos fundamentales a los que el Presidente logró influenciar o anular por completo, permitiéndose de esta manera dominar el escenario político sin complicación mayor. El Congreso, el Poder Judicial y el Federalismo, pasaron de ser fuentes de equilibrio a posicionar la balanza a favor del Presidente. Siguiendo una línea bastante bien definida, la investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) recoge los objetivos originales de cada institución y la forma en que el Ejecutivo los neutralizó eficientemente.

1.1.1 El Congreso

En estricto sentido, el Poder Legislativo constituido en el Congreso de la Unión, tiene como finalidad cumplir con tres objetivos funcionales específicos:

- ser representativos de la población
- ser responsables de elaborar las leyes
- actuar como contrabalance del Ejecutivo.

No obstante, el Congreso en México no ha desempeñado de manera muy efectiva su papel de “hacedor de leyes” ni de contra balanceador del Presidente. Eso sin hacer mención de que ha delegado su poder en numerosas ocasiones y que por lo general ha actuado como confirmador de toda iniciativa presidencial. Los datos comprueban que, durante la hegemonía, el Congreso no fue el principal productor de leyes, la tasa de aprobación a las iniciativas del Ejecutiva era muy elevada y que desde 1940 hasta al menos 1991 ninguna iniciativa presidencial fue rechazada por el Congreso.

Esta información sugiere una clara superioridad del Ejecutivo, invadiendo las funciones que competen al Legislativo lo que implica una subordinación del Congreso ante el Presidente. La explicación a estas condiciones puede encontrarse en dos acciones determinantes que el gobierno federal llevó a cabo:

- Interferir en la competitividad del sistema a través del manejo (legal o ilegal) de las elecciones. Gracias a su poder y dominio sobre el resultado de las elecciones el PRI era el único partido que resultaba ganador y, con eso, la puerta exclusiva al éxito en la carrera política del legislador, quien se subordina al Partido para ganar su favor, aceptación y promoción futura.
- Establecer una estructura de incentivos que lleve a los representantes a servir al interés del Ejecutivo más que al de sus electores. Es decir, el dominio del Ejecutivo sobre la designación de candidatos lo convertía en el principal agente a quien el legislador debía y quería responder, pues era el Presidente quien detentaba el poder sobre el futuro de su carrera política.

1.1.2 El Poder Judicial

Las funciones correspondientes al Poder Judicial pueden categorizarse en dos sentidos: las de administración e impartición de justicia y las de protector y garante de la Constitución. Es esta segunda la que, en los términos de esta investigación, compete, pues es dentro de su carácter de guardián de la Constitución donde el Poder Judicial debe fungir como contra balanceador de las otras dos ramas del poder, entre ellas, el Ejecutivo. De hecho, la existencia de un Poder Judicial independiente, que pueda servir como aval de la constitucionalidad y la legalidad,

está en el centro de la doctrina de separación de poderes a través del principio de pesos y contrapesos.

Sin embargo, durante los años de la hegemonía partidista en México, algunos mecanismos le permitieron al Presidente controlar o, al menos limitar, el desempeño efectivo del Poder Judicial en este sentido, logrando así neutralizar el rol de equilibrador de poderes que le corresponde teóricamente:

- *Método de designación de magistrados:* El proceso de designación de magistrados se configuraba de la siguiente manera: el Ejecutivo proponía una terna y ésta debía ser aprobada por el Congreso. Dadas las condiciones mediante las cuales el Presidente ejercía control e influencia sobre el Poder Legislativo y por principio de transición, la designación de magistrados era una decisión del Ejecutivo. Por lo tanto, la creación y postulación de la terna era un proceso secundario sino superfluo.
- *Competencia del Poder Judicial:* El alcance del Poder Judicial fue limitado tanto en lo relativo a la justicia ordinaria como a la constitucional. En el primer caso estaba restringido por las inmensas prerrogativas del ministerio público, que es parte del Poder Ejecutivo. En el segundo, por las restricciones al juicio de amparo. Estas últimas reducen el efecto de las decisiones de la Corte sobre las acciones del Ejecutivo y el Legislativo.
- *Creación de tribunales especializados a cargo del Ejecutivo:* Esto es, la constante ampliación de los poderes judiciales y jurisdiccionales del Presidente a través de la creación de tribunales especializados.

1.1.3 Federalismo:

La Constitución implantaba el sistema federal, pero la configuración y el establecimiento de una autoridad central, mediante el proceso que se ha explicitado aquí provocaron, prácticamente, la anulación del Federalismo.

Los objetivos originales del Federalismo (es decir, el balance de poder e iniciativa entre los diversos niveles de gobierno, la división de competencias, la autonomía de los estados siempre y cuando ésta no contravenga la Constitución y la protección en contra de invasión o violencia exterior o de sublevación o trastorno interior) quedaron sin efecto por dos condiciones fundamentales:

- *Una comprobable tendencia a la centralización por la vía normativa:* Esto es, la continua redistribución de competencias originalmente prescritas en la Constitución para las entidades federativas se fueron alterando y modificando con la finalidad explícita de atribuir a la Federación, en detrimento de los gobiernos locales, cada vez más competencias de carácter manifiesto o concurrente.
- *Concentración de recursos en manos de la Federación:* Desde los años 50 se privilegiaron mecanismos económicos y administrativos que favorecieron la subordinación de los gobiernos estatales a la Federación. Por una parte, la Constitución no establece cuáles deben ser las fuentes de ingresos ni cuál su distribución entre los tres niveles de gobierno. Pero, si por una parte la Constitución insta que cada uno de ellos tiene la obligación de contribuir a los gastos públicos, también establece

que el Congreso Federal puede imponer los gravámenes necesarios para cubrir el presupuesto. Esta estipulación es en sí un gran impedimento a lo que los estados pueden hacer, pues no pone limitación alguna a la Federación. Por lo tanto, de manera continua, vez tras vez, más y más actividades se han sustraído a la esfera de la acción económica de los estados, lo que ha dado como resultado finanzas pobres para los gobiernos locales. Además de que la mayor parte de los ingresos estatales tienen su origen en recursos federales, lo que provoca una dependencia difícilmente superable.

En este sentido, Enrique Cabrero Mendoza hace apuntes importantes:²⁷ el problema de la responsabilidad de recaudación fiscal en México es uno de los más graves. El país es federal en el gasto pero unitario en el ingreso, por lo tanto, existe una dependencia de recursos por parte de los gobiernos estatales en relación al gobierno federal. Esta situación termina por generar pereza fiscal en los liderazgos subnacionales, que prefieren recibir recursos sin pagar los costos políticos de la recaudación, a cambio de sacrificar algunas de las más importantes premisas del Federalismo.

1.2 Las fuentes políticas

La autoridad legal otorgada al Ejecutivo no bastaba ni era suficiente para producir estabilidad y eficiencia mediante la centralización. Por lo tanto, se hizo necesario

²⁷ Cabrero, Mendoza, Enrique. (2008) *La trampa del federalismo fiscal*. Publicado en Nexos (01/11/2008) Disponible en línea: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=661346> Consultado por última vez: 11 de noviembre del 2013.

incrementar la centralización dentro del Partido. Solo entonces, cuando el Presidente logró convertirse en líder único e indiscutible del Partido, se estableció en México un presidencialismo pleno.

De tal suerte que, a las condiciones normativas que se han descrito ya, deben añadirse algunas características si se pretende comprender por completo las causas determinantes de la hegemonía presidencialista del PRI en México. La literatura que, hasta la fecha, trata y discute sobre el tema ha corrido a cargo de diversos y reconocidos académicos, entre ellos Jeffrey Weldon. De sus estudios pueden extraerse condiciones que se conjugaron de manera complementaria para producir un sistema político con las características únicas y excepcionales con las que contó el caso mexicano:

1.2.1 Un sistema presidencialista basado en la Constitución

En efecto, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Presidente algunas facultades que lo posicionan en situación ventajosa ante los otros poderes. El hecho de que, como se ha mencionado ya, el sistema mexicano no sea el más favorable a la Presidencia no quiere decir, bajo ninguna circunstancia, que el Poder Ejecutivo no sea arropado de manera importante por prerrogativas que le son conferidas vía constitucional.

Estas concesiones de la Constitución otorgan, en suma, un poder legal significativo al Presidente, poniéndolo en condiciones adecuadas, si no privilegiadas, para realizar maniobras políticas. La base constitucional del sistema

presidencial constituye un punto clave en la explicación del sistema de partido hegemónico.

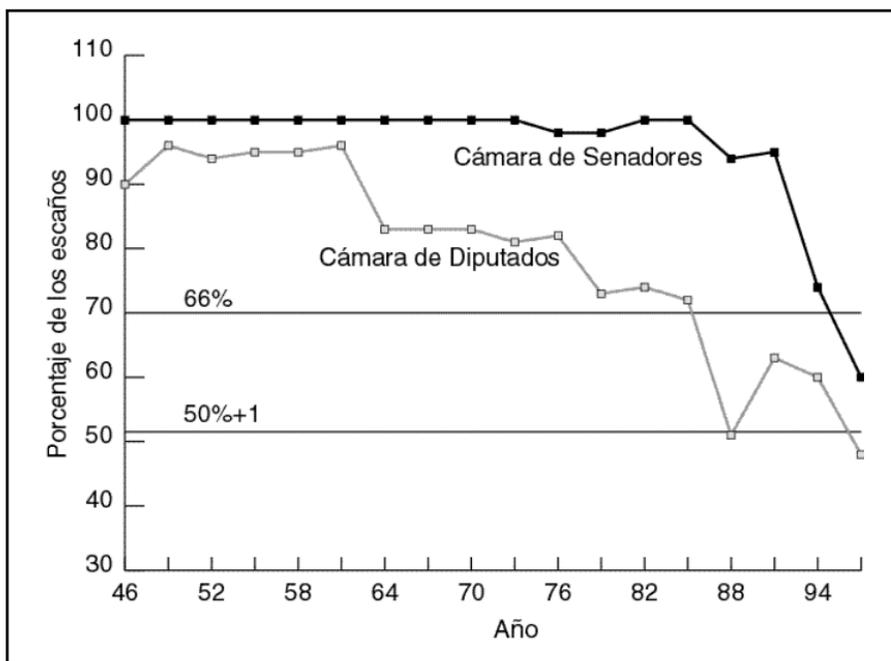
1.2.2 Un gobierno unificado, en el cual el partido gobernante controla la presidencia y ambas Cámaras del Congreso de la Unión

El presidencialismo pleno requirió que el mismo partido controlara la Presidencia y ambas cámaras del Congreso de la Unión. Si una de las dos cámaras hubiera estado bajo el control por otro partido político, entonces los otros dos resortes del presidencialismo hubieran manifestado un efecto amortiguado. Ningún Presidente hubiese sido capaz de forzar el acatamiento de una Cámara controlada por otro partido.

Desde su fundación en 1929, el partido oficial ganó todas las elecciones presidenciales y constituyó la mayoría tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Entre 1946 y 1961, la uniformidad de los organismos legislativos con el partido del Presidente fue una constante durante la hegemonía del PRI. El partido hegemónico ganó más del 90% de los escaños en todas las elecciones de diputados. De hecho, el dominio priista en las Cámaras no disminuyó de manera considerable sino hasta la segunda legislatura correspondiente al sexenio de Ernesto Zedillo, esto es la LVII, porque ni siquiera las modificaciones al sistema electoral que permitieron la entrada a legisladores por el método de representación proporcional amenazaron al PRI, su uniformidad en las Cámaras o su dominio en las mismas. Incluso en esas condiciones el Partido Revolucionario Institucional mantuvo siempre por lo

menos la mayoría relativa para efectuar por sí mismo modificaciones de ley.

Gráfico 1. Partido Revolucionario Institucional. Porcentaje de la Representación en el Congreso Mexicano 1946-2000.



Fuente: Lujambio, A. (2001), "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México", en J. Lanzaro, Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina (págs. 251-280), Buenos Aires: CLACSO.

En el Gráfico 1 se presenta el porcentaje de la representación en el Congreso Mexicano del Partido Revolucionario Institucional, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Se puede observar un dominio absoluto del PRI en la Cámara alta hasta 1976, para reducir mínimamente su control en años posteriores y recuperarlo rápidamente hasta una caída considerable en 1988. En cuanto a la Cámara de Diputados, es posible observar un posicionamiento mucho más variado e inconstante pero nunca por debajo del nivel de la mayoría relativa. El Partido Revolucionario Institucional poseyó hasta 1985 la mayoría absoluta para

realizar enmiendas constitucionales y no pasó a ser la primera minoría sino hasta 1997.

1.2.3 La disciplina en el interior del partido gobernante

La abrumadora mayoría del Partido Revolucionario Institucional bien pudo no haber significado dominio alguno si ésta no se hubiera traducido nunca en dominio político efectivo a través de la disciplina de partido. Es por esto que la cohesión partidaria constituyó otro punto clave para la hegemonía priista. De hecho, desde los años cuarenta demostraciones de unanimidad han sido comunes en el PRI.²⁸ Pero cuáles fueron los mecanismos usados por el Partido y por el Ejecutivo para incentivar, promover y garantizar la obediencia y la disciplina de sus legisladores y bancadas.

En sus estudios, Jeffrey Weldon²⁹ logró identificar la existencia de tres métodos efectivos para crear disciplina al interior de las bancadas y, por consecuencia, en el seno priista de ambas Cámaras del Congreso de la Unión:

- *Un liderazgo partidario centralizado:* El Comité Ejecutivo Nacional coordinaba el proceso de selección de candidatos para la mayor parte de los

²⁸ Siendo el Gral. Rodolfo Sánchez Taboada presidente del CEN del partido oficial, quien manifestó a mediados de su administración sus deseos, que más bien eran órdenes del Ejecutivo Federal, el no permitir la formación de bloques en el Congreso para no obstruir el trabajo legislativo. El propio partido al emitir su convocatoria a elecciones internas a puestos de elección popular establecía a los precandidatos los lineamientos a los que tendrán que abocarse durante su campaña. De no seguir estos pasos corrían el riesgo de perder la candidatura y de esta forma ver truncada su carrera política; por lo tanto, era necesario disciplinarse a los señalamientos del partido. Véase: Zúñiga Aguilar, Manuel. Op. Cit. Pg. 270

²⁹ Weldon, Jeffrey. Op. Cit. Págs. 175-211

cargos electivos en todo México, y garantizaba el triunfo del candidato, primero del PNR y luego del PRI, ya fuera mediante el fraude en el momento de la votación o horas más tarde durante el proceso del recuento de los votos, o mediante el uso de su poder mayoritario en el Colegio Electoral. Además de las facultades totales en el proceso de designación de candidatos, el CEN del Partido Revolucionario Institucional tenía el poder de expulsar a los miembros, y lo ejercía con frecuencia. Tomando en consideración que el PRI ganaba todas las elecciones y que el liderazgo central del Partido tomaba las decisiones finales en cuanto a candidaturas, el político aspirante hacía todo lo posible para permanecer, o acercarse a, en gracia ante el Comité Ejecutivo Nacional. Estas condiciones conformaban un elemento importante de disuasión.

- *Un sistema de listas cerradas:* el Partido tenía un sistema de nominaciones con listas cerradas, de manera que mantenía un control total sobre el acceso a la lista bajo las banderas del PRI. De hecho, no fue sino hasta 1994, cuando el liderazgo nacional del Partido dejó de contar un veto de facto sobre las nominaciones de candidatos para las gobernaciones y los escaños de ambas Cámaras, baja y alta, del Congreso de la Unión. La autoridad central del Partido tenía estas facultades pese a que las convenciones que efectuaban las nominaciones eran realizadas a nivel local de manera, supuestamente, representativa. En este contexto, el líder del PRI tenía un control casi completo sobre quién podría alcanzar una nominación o candidatura, lo que significaba el triunfo electoral de manera “automática”. Se ha puesto en manifiesto ya que era el Presidente el líder del Partido, de manera que el Ejecutivo tenía en sus

manos el sistema de nominaciones y con esto el futuro de la carrera política de los miembros del Partido. El sistema de listas cerradas constituyó pues otro importante factor de cohesión.

- *La ausencia de incentivos para que diputados actúen en beneficio de sus intereses locales:* Una vez que la prohibición de la reelección fue incorporada en la Constitución, diputados y senadores perdieron los incentivos para ser sensibles a los intereses de sus electorados locales. Dado que, por medio de su control de los procedimientos de nominación, los líderes partidarios nacionales determinarían los futuros políticos de los miembros del Congreso una vez terminados sus mandatos, los incentivos de diputados y senadores se alinearon a los intereses del Partido.

1.2.4 Un Presidente que es líder reconocido del partido gobernante.

Aunque se ha mencionado aquí antes, cabe aseverar que, por su evidente relevancia el factor clave de que el Presidente mexicano era el líder del PRI. El cargo y el liderazgo del Partido se transferían junto con la Presidencia, el “cargo” de líder partidario era transferido junto con la Presidencia. Al asumir, cada nuevo Presidente adquiría también los poderes correspondientes al liderazgo partidario.

30

³⁰ Entre ellos la toma de decisiones finales en los procesos de selección de candidatos. El Presidente de la República no debía dar el visto bueno a las candidaturas propuestas por los sectores del Partido, sino que a veces incluso imponía a los candidatos de su preferencia por encima de la voluntad de los sectores mismos. Véase el caso de Gonzalo N. Santos con la candidatura a la senaduría por San Luis Potosí y de Adolfo Ruiz Cortines al gobierno de Veracruz en: Zúñiga Aguilar, Manuel. Op. Cit. Pg. 183-192

El Partido trata de monopolizar el poder a la manera de una maquinaria política nacional, también delega en el liderazgo partidario poderes extraordinarios para hacer nominaciones partidarias y coordinar la legislación. Esto garantiza la disciplina partidaria y la eficiencia en la producción legislativa. El liderazgo partidario obtiene de los legisladores miembros del Partido un compromiso de acatamiento y a cambio los promueve a posiciones en el gobierno cuando finalizan sus mandatos.

Una vez que se toman en cuenta estas características se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que el gran poder del Presidente mexicano no se debía exclusivamente a los poderes constitucionales sino, más bien, a la extraordinaria centralización de la toma de decisiones dentro del Partido.³¹ La Constitución mexicana incluye los dispositivos básicos para permitir la práctica de las limitaciones entre las distintas ramas del gobierno, pero las reglas del partido oficial minimizaban los incentivos para utilizar esos vetos.

³¹ El estudio de Jorge Carpizo revela que entre las facultades extraordinarias del Presidente, por él denominadas “meta constitucionales”, de la República figuraban: la atribución para designar a su sucesor en la Presidencia; las facultades de designación y remoción de los gobernadores de los Estados; y el control político de los poderes públicos, a través, principalmente, de la “aprobación” de las personas que integraban las legislaturas y la judicatura federal. Tales facultades meta constitucionales le permitieron al Presidente en turno controlar no sólo al gobierno y a la administración pública y paraestatal, sino también a los poderes legislativo y judicial y a los gobiernos estatales. Fuente: Carpizo, Jorge (1978) El presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI.

1.3 La transición

Dadas las condiciones, institucionales y meta constitucionales, que permitieron el desarrollo del PRI como partido hegemónico en México, era difícil pensar que un panorama distinto pudiera establecerse en el escenario político nacional.

Los investigadores de la época³² consideraban que el sistema era prácticamente perfecto y que sus únicas debilidades, y posibles fuentes del cambio político, se encontrarían en:

- *La sucesión presidencial cada seis años:* el calendario fijo de cambio de presidente significaba que en un momento determinado del ciclo político no hay escapatoria a un reto eficazmente constituido.
- *Medidas correctivas:* para frenar el rápido ascenso de la oposición se recurrieron a métodos que expusieron el núcleo autoritario a la vista pública.
- *Las consecuencias del aislamiento y del autoengaño* provocado por el monologo constante del régimen consigo mismo.

En cualquiera de los casos, se auguraba que en el intervalo entre los dos sistemas habría una “transición” que constituiría un período limitado de acentuada incertidumbre política.

³² La opinión académica en este sentido encuentra su principal exponente en: Whitehead, Laurence, (2002), "Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México" en Elizondo Mayer Sierra y Nacif, Benito Lecturas sobre el cambio político en México, FCE.

En México, sin embargo, la ruta hacia la democracia fue un camino sin ruptura con el orden institucional establecido. La cúpula priista supo discernir adecuadamente que si pretendían resistir completamente a la oposición no tardarían en caer. En cambio, si cooperaban en pequeñas proporciones, la oposición tendría cierto desahogo y se evitarían revueltas mayores.

De esta forma el Partido Revolucionario Institucional, tras la solitaria elección de López Portillo permitió un proceso de liberalización política³³. La ley abrió posibilidades reales de que otras organizaciones accedieran al sistema, introdujo un sistema de representación proporcional, estableció la posibilidad de obtener el registro partidario mediante su condicionamiento a los resultados electorales fijando una cláusula mínima muy baja (1.5%), entre otras concesiones. Consintió la apertura de pequeños espacios políticos para la oposición, generando de esta manera la creencia popular de que se comprometía a no abusar del poder político sino que afirmaba el statu quo al legitimar un poco sus pretensiones políticas, por medio de los mecanismos institucionales y sentando precedentes de responsabilidad democrática. Esta nueva actitud dio pauta a la etapa postclásica y

³³ Carlos Elizondo y Benito Nacif definen un proceso de liberalización política por parte del PRI que consintió la apertura de pequeños espacios políticos para la oposición, obteniendo así la creencia popular de que se comprometía a no abusar del poder político sino que afirmaba el statu quo al legitimar un poco sus pretensiones políticas, por medio de los mecanismos institucionales y sentando precedentes de responsabilidad democrática. Elizondo, Carlos y Nacif, Benito (2002), "La lógica del cambio político en México", en Elizondo Mayer Sierra y Nacif, Benito Lecturas sobre el cambio político en México, FCE, 2002. Véase también: O'Donnell, G. y P. Schmitter, Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, vol. 4, Buenos Aires, Paidós, 1988. Y Linz, J., La quiebra de las democracias, Madrid, Alianza Universidad, 1987.

al surgimiento en México de la “democracia protegida”³⁴ es decir, el peculiar fenómeno donde un actor político en caso de ser necesario puede suspender las garantías y centralizar en sí mismo todo el poder, pero mientras tanto permite que la democracia siga su “libre curso”.

Con el paso de los años, las reformas institucionales fueron modificando la estructura de la competencia política y provocaron la dispersión del poder, activando los contrapesos que resultan fundamentales en cualquier orden democrático, y que por tanto tiempo fueron controlados.

Con este tipo de ajustes, la oposición se fue abriendo paso de manera lenta pero constante en el escenario político mexicano, pues aunque el discurso era pluralista y democrático, en la realidad el PRI manejaba fraudulentamente las elecciones y establecía esquemas clientelares para contener los conflictos. De cualquier manera, la representación proporcional, los gobiernos yuxtapuestos y la alternancia con iniciativa, fueron mermando el poder del partido hegemónico hasta lograr que en 1988 el PRI perdiera la mayoría absoluta en el Congreso y que en 1989 el PAN ganara su primera gubernatura.³⁵

³⁴ Elizondo, Carlos y Benito Nacif Op. Cit.

³⁵ En 1946 el PAN logró su primera diputación con el licenciado Miguel Ramírez Murguía, en Tacámbaro, Michoacán. En 1947 Acción Nacional ganó su primera presidencia municipal en Quiroga, Michoacán y ese mismo año el obtuvo su primera diputación local en Zamora, Michoacán. En 1989, en Baja California, Ernesto Ruffo Appel logró ser el primer gobernador panista, y así por primera ocasión, un partido de oposición ganaba una entidad federativa. En 1991 el PAN tuvo su primer senador al reconocerse el triunfo del licenciado Héctor Terán en Baja California Norte Fuente: Partido Acción Nacional. *Los Primeros Logros del PAN. Disponible*

El PRI perdió paulatinamente su posición hegemónica y se desarrolló un sistema electoral competitivo. Los competidores del PRI, principalmente el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), experimentaron un crecimiento notable, conquistando una proporción cada vez mayor del mercado electoral y de los escaños en el Congreso. Hasta que en las elecciones intermedias de 1997, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados por primera vez desde su fundación.

1.4 La transformación interna

Consecuentemente, estas modificaciones en el sistema electoral y el contexto político tuvieron efectos importantes en la composición, estructura y dinámica interna de los partidos políticos.

Tras la liberalización política, la transición a la democracia y el advenimiento de un sistema electoral competitivo y el gobierno dividido el Ejecutivo perdió su papel central; esto, principalmente, en correlación al gradual fortalecimiento de la representación territorial frente a la nacional: el creciente protagonismo adquirido por liderazgos subnacionales.

Ante el nuevo contexto de competencia electoral, el PRI tenía tres opciones y líneas de acción:

- a) No hacer nada, lo que lo llevaría a la derrota electoral por seguir perdiendo votos

en línea: <http://www.entraenaccion.org.mx/logros.php> Consultado por última vez: 7 de mayo de 2014.

b) Abrir la elección de candidatos al plano distrital y a los militantes, lo que les haría perder el control sobre los diputados

c) Mantener el control centralizado pero distribuir cuotas de poder.

Como reacción al cambiante ambiente electoral, el Partido Revolucionario Institucional modificó su estructura de poder interna. El PRI solía repartir sus candidaturas de acuerdo a la cercanía que los aspirantes tuvieran con el Presidente y con el Comité Ejecutivo Nacional (CEN). En realidad, ni las características del candidato ni las condiciones políticas eran relevantes en la nominación pues ésta, per se, significaba el triunfo. Las relaciones jerárquicas de poder dentro del PRI funcionaban bajo el siguiente esquema: a nivel nacional, en la cúspide del poder priista se encontraba el Presidente de la República y éste contaba con enorme influencia sobre los gobernadores; con cada nuevo titular del Poder Ejecutivo Federal, dichas influencias y alianzas se acrecentaban conforme iban teniendo lugar las sucesivas elecciones de gobernadores en los estados, pues el Presidente aprovechaba su posición para apoyar a aquellos políticos que fuesen afines a su proyecto.³⁶ Sin embargo, con el fin de la hegemonía priista y el paso a las elecciones competitivas y hasta cierto punto justas, la dinámica dentro del PRI tuvo que cambiar. Ya no bastaba con ser candidato del Partido para obtener el puesto, ahora, efectivamente, era necesario vencer a la oposición en

³⁶ Pacheco, Guadalupe. (2006) *¿Hacia la cuarta etapa del partido de la revolución?: la elección interna de dirigentes del PRI en febrero de 2002*. Foro internacional, v. 46, no. 2 (184) (abr.-jun.), p. 303-352 Disponible en línea: http://bibliocodex.colmex.mx/exlibris/aleph/a21_1/apache_media/AUPMD74321XJB3MTH2BSYSPJIX8RM9.pdf Consultado por última vez: 15 de abril del 2014.

las elecciones, de manera que el candidato no podría ser cualquier persona, sino alguien con base popular en el ámbito local.

Cabe subrayar aquí que las negociaciones en torno al cambio de régimen se concentraron exclusivamente en el ámbito electoral y en destruir las condiciones que hacían posible la hegemonía priista al eliminar el control que tenía el gobierno sobre la organización de los procesos electorales; pero no hubo ningún cuestionamiento real al resto del diseño institucional. Así, a pesar de que el PRI perdió el lugar axial que había ocupado en el arreglo institucional informal, al haberse mantenido intactas las disposiciones constitucionales relativas al federalismo, reemergieron condiciones que harían posible la continuidad política y organizativa de dicho partido; así, en 2000 conservó 20 gubernaturas, pero se alteraron sus equilibrios internos y el rol de los gobernadores ganó preeminencia.³⁷

Derivado también de las nuevas condiciones, la estructura interna del Partido³⁸ sufrió modificaciones importantes en 1982 que se reafirmarían en 1987. En el

³⁷ Pacheco, Guadalupe. (2008) *Los gobernadores priistas y la federalización del PRI. Cambios en el CPN, 1996-2007*. Argumentos No. 66; Época nueva/año 24 Págs. 213-243 Disponible en línea: http://148.206.107.15/biblioteca_digital/estadistica.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=8035&archivo=1-568-8035gsr.pdf&titulo=Los%20gobernadores%20pri%C3%ADstas%20y%20la%20federalizaci%C3%B3n%20del%20PRI.%20Cambios%20en%20el%20CPN,%201996-2007 Consultado por última vez: 15 de Abril 2014.

³⁸ En sus orígenes, el Partido Nacional Revolucionario fue un partido de cuadros. Integrado por la mayoría de los partidos nacionales y locales de la época, el principal órgano de dirección era el denominado comité Directivo Nacional. Cuando se convirtió en el Partido de la Revolución Mexicana en 1938 pasó a ser una organización de masas integrada por cuatro sectores corporativos. La dirección perdió regionalismo y se centralizó, se otorgó todo el peso de la estructura a los sectores y el órgano decisorio fundamental pasó a llamarse Comité Central

primer año, por el ascenso de la tecnocracia a las altas esferas del poder, lo que significó la adopción de un papel hegemónico de dicha fracción interna (la llamada corriente democrática) que evidenció un severo desgaste de los procedimientos tradicionales de renovación de las élites y un inusitado desapego del electorado frente al Partido.³⁹ A partir de entonces comenzó un proceso de desinstitucionalización de la organización que puede distinguirse en tres dimensiones: los usos y costumbres de la renovación de dirigentes y la selección de candidatos que se alteraron sustancialmente desde 1987; una cada vez más auténtica competitividad del sistema de partidos que obligó al Partido a optar por candidatos con más arraigo y trabajo partidista por sobre los dependientes en exclusiva del Presidente de la República; y a partir de lo anterior, los grupos de interés locales, la estructura partidista y los gobernadores que reclamaban peso sustantivo en la toma de decisiones, que poco a poco fue plasmándose en las normas internas. En el sexenio 1988-1994, bajo la tutela del grupo tecnócrata, se buscó fortalecer la estructura territorial, sustentando la propuesta de un Partido que sugería la dirigencia con la llamada “refundación” priista. Esta estructura tenía como fin la organización de los afiliados individualmente, quienes se integran por secciones distritales, las cuales cumplían con las funciones típicas de este tipo de elemento de base. De modo tal que los dirigentes vieron la necesidad de

Ejecutivo. En este caso, el Partido se subordinó al Presidente de la República, quién organizó a los trabajadores en sectores y al mismo tiempo influyó seriamente en la selección de dirigentes y candidatos del PRM. La conversión del PRM en Partido Revolucionario Institucional en 1946 no refunda a la organización sino que la institucionaliza. Son los sectores y el CEN los principales espacios de poder, controlados a su vez por la institución presidencial. Véase: Reveles Vázquez, Francisco. (2003) Partido Revolucionario Institucional. Crisis y refundación. Guernika. Pg.- 43

³⁹ Reveles Vázquez, Francisco. (2003) Op. Cit. Pg. 24

revitalizar la estructura territorial para que, junto con la sectorial, asegurara los triunfos electorales.⁴⁰

Guadalupe Pacheco analiza cómo, en el sexenio de Ernesto Zedillo, la instrumentación de nuevas políticas de desregulación y de retiro de las empresas públicas generó vacíos en los estados que rápidamente fueron ocupados por los gobernadores locales y cómo la descentralización administrativa reforzó la relación de los gobernadores con los actores políticos presentes en su respectivo estado. Este proceso de reemergencia del poder de los gobernadores, en el caso del PRI se tradujo en su mayor influencia política dentro del Partido.⁴¹

En el proceso de cambio de régimen, se suprimieron las condiciones que hicieron posible la hegemonía electoral priista y esto implicó el dismantelamiento simultáneo del pragmático arreglo institucional que había asegurado tanto la subordinación de los gobernadores y las élites políticas locales a la autoridad central del presidente de la república, así como la preeminencia del Poder Ejecutivo Federal sobre el Congreso de la Unión. A consecuencia de esas modificaciones, los actores políticos locales recobraron una dinámica federalista que, a pesar de haber estado siempre presente en la Constitución y latente en la vida política local, en la práctica había sido inhibida por las largas décadas del presidencialismo apoyado sobre el PRI hegemónico.⁴²

⁴⁰ *Ibíd.* Pg.42

⁴¹ *Ibídem*

⁴² *Ibídem*

De tal forma que estas circunstancias provocaron descentralización política al interior del Partido; por lo menos algunos de los recursos de importancia para los políticos ambiciosos se encuentran ahora en manos de actores subnacionales, como los gobernadores, y no en los miembros del Comité Ejecutivo Nacional.⁴³ Estos líderes subnacionales tienen ahora injerencia en el control de nominaciones o candidaturas, en el financiamiento de campañas y de puesto en el futuro para tal o cual político. Es decir, pues, que cuando la competencia electoral se convirtió en factor de la ecuación, el método de distribución de candidaturas tuvo que cambiar. Esta necesidad se manifestó en dos sentidos. Por un lado, algunos sectores podían conseguir más votos incluso aunque no fueran cercanos al Presidente y los votos habían pasado a ser muy importantes. Por otro, la competencia modificó la fuerza del Presidente con respecto a otros líderes de Partido, los ya citados subnacionales, así que el Ejecutivo comenzó a delegar la capacidad de nominar.

Así pues que el método de selección de candidatos sufrió una transformación muy importante. De una designación donde las plazas al Congreso eran negociadas entre varios sectores de la coalición, los candidatos eran seleccionados de acuerdo a su pertenencia a cierto sector, a su reputación y personalidad, la popularidad probable del candidato importaba muy poco, los líderes podían

⁴³Hasta 1996, la selección de candidatos, podía ser designación de Consejo Político, convención de consejeros políticos, convención de delegados, consulta directa a la base militante, usos y costumbres. Después la XVIII Asamblea Nacional redujo a dos los mecanismos para la selección de candidatos: elección directa y convención de delegados. Véase: Reveles Vázquez, Francisco. (2003) Op. Cit. Guernika. Pg. 69

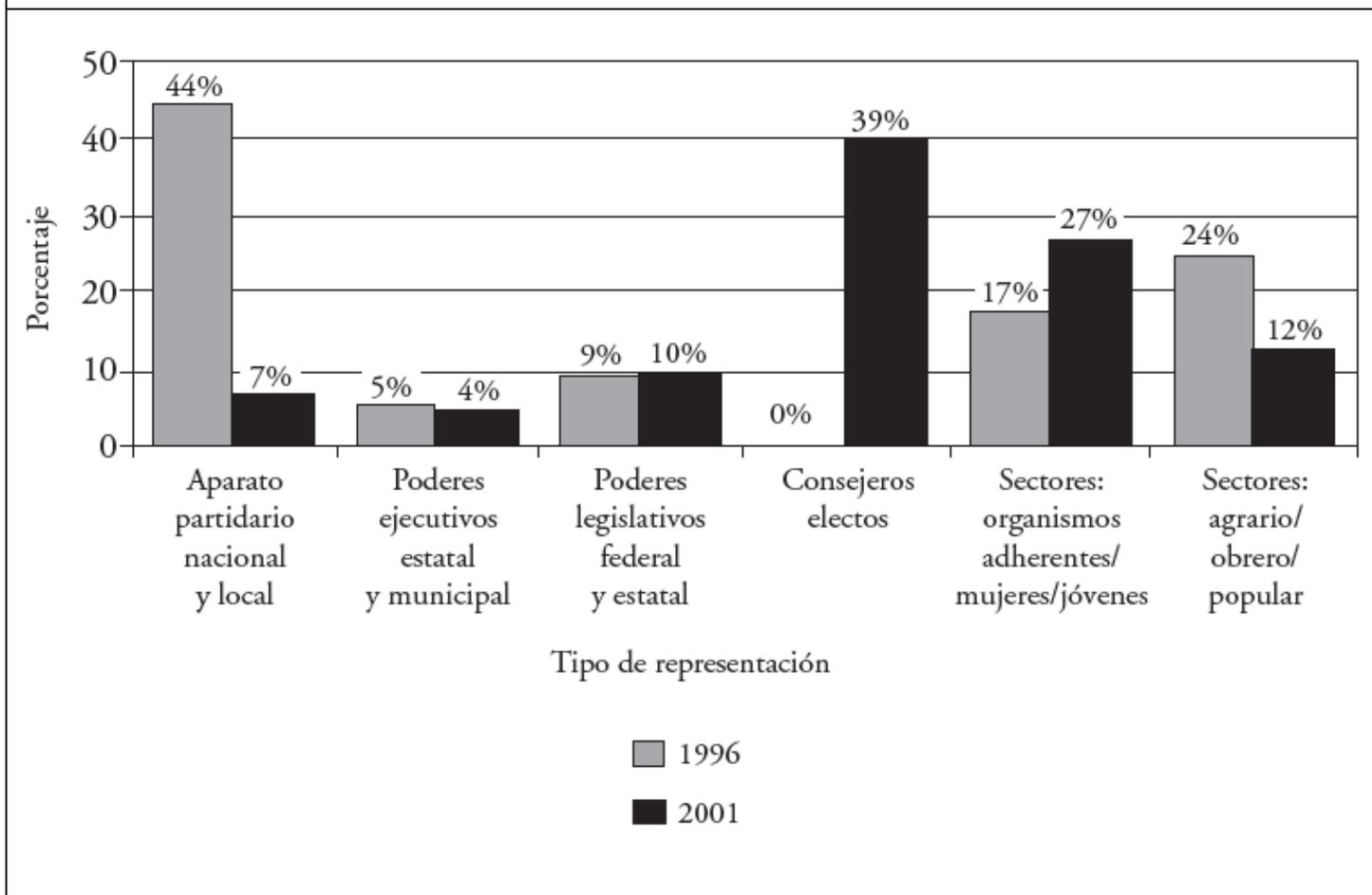
presionar pero las decisiones reales las tomaba el Presidente⁴⁴; el Partido Revolucionario Institucional pasó a un proceso mucho más diversificado que, lógicamente, trajo consigo candidatos y diputados muy distintos a los anteriores.

La nueva gran influencia de los gobernadores permeó rápidamente en la estructura interna del Partido. En septiembre de 1996 se realizó la XVII Asamblea Nacional, y en ella se hicieron cambios a la estructura de representación en el Consejo Político Nacional. La gráfica 2 muestra las modificaciones con respecto a la estructura anterior y que el total de los integrantes del CPN catalogados en los estatutos como representación territorial sumaban 123, al igual que aquellos considerados como sectoriales, es decir, se mantenía la paridad de representación. Pacheco destaca tres puntos importantes: 1) los sectores tradicionales (agrario, obrero, popular) sólo les correspondían 75 consejeros y se atribuyó un número significativo de éstos a las denominadas organizaciones adherentes, las cuales tenían muy poco en común con las organizaciones sectoriales clásicas; es decir, la paridad estaba muy diluida y en desventaja para las organizaciones sectoriales tradicionales del PRI 2) dentro de la representación territorial, la totalidad del espacio lo ocupaban figuras políticas priistas con vínculos regionales (presidentes de comités directivos estatales y municipales, legisladores, presidentes municipales), es decir, vinculadas a los gobernadores. 3) las categorías restantes sólo reunían a 57 integrantes, de ellos, 40 eran “cuadros distinguidos del partido”, pero en realidad se trataba de personas

⁴⁴ Para conocer ejemplos concretos, véase la tabla de las candidaturas apoyadas por el Presidente en: Zúñiga Aguilar, Manuel. Op cit. Pg. 185-192

usualmente con estrechos vínculos con la Presidencia de la República, en tanto que cinco más eran gobernadores.⁴⁵

Gráfica 2. Comparación de la estructura relativa del CPN del PRI en 1996 y en 2001



Fuente: Pacheco, Guadalupe. Los gobernadores priistas y la federalización del PRI. Cambios en el CPN, 1996-2007. Argumentos No. 66; Época nueva/año 24 Págs. 213-243 Disponible en línea: http://148.206.107.15/biblioteca_digital/estadistica.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=8035&archivo=1-568-8035gsr.pdf&titulo=Los%20gobernadores%20pri%C3%ADstas%20y%20la%20federalizaci%C3%B3n%20del%20PRI.%20Cambios%20en%20el%20CPN,%201996-2007 Consultado por última vez: 15 de Abril 2014.

La incorporación de todos los gobernadores y de los consejeros transformó al CPN en una estructura de representación política *federada* del Partido, pero

⁴⁵ Ibíd.

manteniendo su alianza con las organizaciones agrupadas en los sectores. Cabe decir que la influencia real de los gobernadores deriva, por una parte, de la autoridad político cualitativa de la que los inviste su cargo público y, por otra, de la incorporación de la figura de los consejeros electos, pues gracias al procedimiento a partir del cual son designados⁴⁶, quedan bajo la influencia política de sus respectivos gobernadores, quienes también forman parte del CPN otorgándoles a éstos un peso numérico importante dentro del consejo vía los consejeros electos (39% del total de sus integrantes).⁴⁷

De esta manera, la estructura interna del PRI sufrió una profunda transformación. Francisco Reveles identifica estas modificaciones incluso como una refundación ante las circunstancias políticas. Reveles señala que, si antes del 2000 la refundación era vista en el PRI como un recurso para mantenerse en el poder, después de la derrota en las elecciones presidenciales ésta se convirtió en una necesidad forzosa para reconquistar la Presidencia del país e indica que, para ello, el Partido debía resolver las siguientes cuestiones: 1) una coalición dominante sin el Presidente de la República; 2) la búsqueda de un nuevo equilibrio entre dirigentes, gobernantes y parlamentarios; 3) reestructuración de la organización con base en las regiones y no en las corporaciones; 4) una nueva ideología como partido de oposición y frente a un contexto de predominio de la derecha; 5) nuevos mecanismos de financiamiento múltiples, permanentes y

⁴⁶ Por planillas de 15 personas en cada entidad federativa, esto es, se eligen en bloque y no de manera individual y que usualmente son votadas por unanimidad,

⁴⁷ Ibid.

transparentes para el desarrollo de las actividades del Partido; 6) el Partido como parte de un sistema multipartidista moderado.⁴⁸

1.5 Caracterización: Las condiciones del PRI que llegó al Congreso

En apartados anteriores de esta investigación, se ha detallado ya el proceso de transformación interna que sufrió el Partido Revolucionario Institucional a medida que fue perdiendo autoridad hegemónica en el escenario político nacional. Sin embargo, el método de selección de candidaturas no fue lo único que se modificó al interior del Partido. El proceso de descentralización del poder al interior del PRI alcanzó niveles nunca antes vistos gracias a la conjunción de varios factores. A la necesidad de candidatos competitivos para las elecciones y la apertura que esto significó, se sumó el descontento de los líderes subnacionales, cada vez más influyentes, con el poder central.

Rosa María Mirón expone en *“El mapa de poder del PRI: Ante el riesgo permanente de naufragar”* que el PRI, después de su derrota presidencial, tuvo un mapa de poder distinto, fundado en la imposición y caracterizado por la desconfianza, y no lo suficientemente legítimo para estabilizar los conflictos internos. La autora señala que entre 2000 y 2003, ante la ausencia del Presidente de la República, el PRI diseñó otra gobernabilidad interna, un nuevo mapa organizativo, que en 2003, empezó a perder solidez. Al perder la Presidencia el PRI tuvo que enfrentar graves problemas: configurar una fuente legítima de poder interno, acordar un instructivo operativo sin la guía presidencial, redimensionar sus

⁴⁸ Reveles Vázquez, Francisco. (2005) Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o refundación? Guernika-UNAM. México. P. 33-38

órganos directivos y adaptarse a un sistema de partidos en donde por primera vez se fungiría como oposición.⁴⁹

a) *La ruptura: Líderes subnacionales-Presidente de la República*

El descontento de los gobernadores se agravó debido a las desastrosas consecuencias que tuvieron sobre la sociedad las políticas económicas instrumentadas por Zedillo; dichos problemas iniciaron cuando se desencadenó una crisis económica que tuvo efectos político-electorales en las elecciones locales y en la elección federal de 1997, provocando varias derrotas al PRI. Además, Zedillo mantuvo hacia el Partido una actitud ambivalente, que variaba en función de sus necesidades de negociación política en el Congreso; su posición podía cambiaba desde la “sana distancia” con respecto al PRI hasta la utilización de la fracción priista en el Congreso con el fin de imponer su agenda económica y fiscal. Esta situación hizo crecer el malestar dentro del partido y la XVII Asamblea Nacional reflejó la fractura entre las élites priistas clásicas y el entonces titular del Poder Ejecutivo, a través de las modificaciones descritas anteriormente y de los límites que se le impusieron a este último para designar al candidato presidencial.⁵⁰

⁴⁹Mirón Lince, Rosa María. “El mapa de poder del PRI: Ante el riesgo permanente de naufragar” en Reveles Vázquez, Francisco (coordinador). Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación? México, Gernika – UNAM, 2005, pp 277-293.

⁵⁰ Pacheco, Guadalupe. (2006) *Op. Cit.*

b) La elección de la nueva dirigencia nacional

Una de las fases más importantes de la transformación interna del PRI fue desencadenada por su derrota electoral en la elección presidencial del 2000. Al perder la Presidencia de la República, el Partido dejó de contar con un líder nato pero aún no había reglas nuevas para elegir nuevos líderes nacionales. Guadalupe Pacheco ha denominado como el *interregno* a la desarticulación temporal de la coalición dominante y el mapa organizativo del PRI que tuvo lugar entre julio del 2000 y febrero del 2001. Ante la carencia de un Presidente de la República para ejercer el liderazgo real la cuestión de mayor envergadura consistía en llegar a acuerdos de reparto de poder y en reacomodar los intereses de los diferentes actores integrantes del Partido: los gobernadores priistas y sus cohortes partidarias estatales, los grupos de priistas en los estados bajo gobernador panista o perredista, las dirigencias de las organizaciones sectoriales, los principales líderes de la estructura territorial, los legisladores y los notables del partido, entre otros grupos internos.⁵¹

⁵¹ Pacheco, Guadalupe. (2003) *El PRI ante la pérdida del poder y la búsqueda de un nuevo liderazgo interno: El interregno de julio de 2000 a febrero de 2001*. Veredas 7, Segundo semestre. Págs. 101-130 Disponible en línea: http://148.206.107.15/biblioteca_digital/estadistica.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=4122&archivo=12-263-4122cnv.pdf&titulo=El%20PRI%20ante%20la%20p%C3%A9rdida%20del%20poder%20y%20la%20b%C3%BAsqueda%20de%20un%20nuevo%20liderazgo%20interno:%20El%20interregno%20de%20julio%20de%202000%20a%20febrero%20de%202001 Consultado por última vez: 15 de abril del 2014.

El asunto de la dirigencia nacional era sumamente importante no solamente para averiguar en quién recaería la autoridad antes del Presidente sino para atender lo relacionado con la dirección y coordinación que debía asumir la fracción priista recién electa en las Cámaras: 60 escaños en el Senado y 211 curules en la Cámara de Diputados.

El problema del reparto del poder estaba planteado. Los dos bandos principales que surgieron se inscribieron en parte en la lógica heredada del pasado: Por un lado los que habían sido partidarios de Labastida y fieles ejecutores de la política de Zedillo, por lo que se les conocía por el nombre de corriente *oficialista* ; y, por otro, aquellos que por diferentes motivos se habían distanciado de la figura presidencial, ya fuese De la Madrid, Salinas o Zedillo, a los que se aludía como la corriente *disidente*. Pero no sólo la lógica del pasado prevaleció, ante el vacío de poder, hubo importantes reacomodos de alianzas que se tejieron y se destejeron al filo de los acontecimientos y de las confrontaciones.⁵²

Previendo el conflicto, Ernesto Zedillo convocó a la dirección nacional priista a una reunión en Los Pinos incluso antes de que se cuajara la derrota en las elecciones presidenciales. En la reunión, donde estuvieron presentes los principales integrantes del Comité Ejecutivo Nacional, los líderes de los sectores y los del Congreso, Zedillo propuso a Murillo Karam como nuevo dirigente nacional priista para sustituir a Dulce Ma. Sauri, quien había expresado su intención de renunciar al cargo. Los presentes aceptaron la propuesta de Zedillo pero recomendaron a Sauri esperar un momento más oportuno para su dimisión. Más tarde, Zedillo se

⁵² Ibid.

reunió con los gobernadores con el mismo fin pero éstos rechazaron su propuesta y sugirieron a Roberto Madrazo. El todavía Presidente propuso entonces a Francisco Labastida, quien también fue rechazado por los gobernadores. Madrazo planteó la creación de una comisión nacional para la transición del Partido. Este hecho es singularmente indicativo de los efectos políticos y organizativos que internamente empezaba a sufrir el PRI tras la derrota del 2 de julio; lo que a todas luces era una directiva emitida desde Los Pinos, no sólo fue rechazada abiertamente por una parte de las élites priistas, cosa que hubiera sido absolutamente impensable unas semanas antes, sino que efectivamente se logró impedir la llegada de los labastidistas a la presidencia nacional del PRI. Por primera vez en la historia del Partido, conocido por décadas como oficial, se desafiaba con éxito la autoridad del Presidente de la República.⁵³

Sin embargo, antes de que este asunto pudiera resolverse, la inexorable agenda política impuso la toma de una primera decisión política importante dentro del PRI: la elección de los líderes de sus respectivas fracciones en el Congreso. Dada la próxima e inevitable desaparición de la figura del habitual líder máximo del Partido, estas posiciones de poder adquirieron un peso político aún mayor que antes y el bando que lograra ocuparlas tendría importantes cartas en el nuevo juego político interno. Se llegó al acuerdo de que los legisladores elegirían en voto secreto a sus respectivos líderes camerales; no obstante, la versión de algunos legisladores electos afirmó que el entonces Secretario de Gobernación, Diodoro Carrasco, presionó a los nuevos legisladores priistas por medio de los gobernadores, del

⁵³ *Ibíd.*

CEN y de los dirigentes estatales para que orientaran el sentido de su voto a favor de Jackson en el Senado y Beatriz Paredes en la Cámara Baja, quienes resultaron ganadores. De cualquier manera, el hecho de que el bando madracista no pudiera proponer un candidato viable evidenció que éste no tenía cartas fuertes para disputar el liderazgo de la fracción priista. Esto no debe sorprender si se toma en cuenta que las listas de candidatos priistas a cargos legislativos federales atravesó el filtro la aprobación del Presidente de la República, quien favoreció a personajes vinculados a Labastida.⁵⁴

Cuando la agenda lo permitió, el CEN emitió la convocatoria a elecciones para la dirigencia nacional del partido a la cual atendieron las formulas de Beatriz Paredes con Javier Guerrero y Roberto Madrazo con Elba Esther Gordillo, no sin algunas circunstancias que apuntaron a que los labastidistas aprovecharon el poder que les había concedido Zedillo. Los requisitos para el registro de candidaturas y los criterios de integración de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Procesos Internos (CNDPI) resultaban favorables a Beatriz Paredes, quien solicitó licencia en el Congreso para convertirse en candidata. Además, se mostró el respaldo de la dirigencia del Partido al destapar la candidatura de Paredes en un acto oficial en conmemoración de la Ley Agraria con presencia de Dulce Ma. Sauri, el secretario general del PRI y varios gobernadores priistas (Fernando Moreno de Colima, Fernando Silva de San Luis Potosi y Tomás Yarrington de Tamaulipas). Sin embargo, a pesar de las ventajas a favor de Paredes, por una combinación de consideraciones internas y externas, el bando labastidista fue el primero en

⁵⁴ Ibid.

plantear la necesidad de buscar una candidatura de unidad y así cancelar la elección interna. (intención de evitar el desgaste interno y la necesidad de prepararse para enfrentar las consecuencias que se anunciaban para el PRI con el asunto del Pemexgate)⁵⁵

La intención labastidista no prosperó y no se llegó al acuerdo con respecto a una candidatura de unidad. Por el contrario, se filtró información de que Madrazo y Gordillo se habían reunido en privado con Fox para ofrecerle el pacto de gobernabilidad en la Cámara de Diputados que Paredes no había podido asegurar en diciembre del 2001. A lo que Paredes contrarrestó acusando a Madrazo de tener intenciones de “reventar” la elección tomando las instalaciones del PRI en caso de que él no resultara ganador.

Así llegó la elección del domingo 24 de febrero de 2002 y Humberto Roque, presidente de la CNDPI, declaró empate técnico en el conteo rápido. Poco más tarde, un grupo gritando consignas a favor de Madrazo tomó a las instalaciones del PRI, provocando que se suspendiera el computo de votos. Cuando se retomó el conteo, una hora más tarde, los resultados favorecían ya a Beatriz Paredes. Como esa, hubieron varias otras interrupciones al sistema de conteo, y todas las caídas favorecían a Paredes. Las irregularidades del proceso fueron denunciadas por Madrazo e incluso confrontadas con Paredes a través de televisión nacional. Tras un largo proceso de negociación la CNDPI, el 3 de marzo, declaró ganadora la formula Madrazo-Gordillo. Al día siguiente, gobernadores priistas se reunieron con la formula ganadora para acordar unidad y evitar fracturas al interior del

⁵⁵ Pacheco, Guadalupe. (2006) *Op. Cit.* Pg. 135-163

Partido; Paredes volvió a su cargo en la Cámara de Diputados y pidió unidad para no perder influencia.⁵⁶

Lo más importante durante este periodo de interregno fue que, a pesar de su carácter conflictivo, transitorio y fluctuante, se instrumentaron soluciones y se perfilaron los grupos, actores y centros de poder que, poco a poco, empezarían a delinear el futuro organizativo del PRI.⁵⁷

c) *El conflicto entre Madrazo y Elba Esther Gordillo*

Las diferencias entre los miembros de la formula ganadora a la dirigencia nacional del Partido Revolucionario Institucional eran de esperarse.⁵⁸ Elba Esther Gordillo tenía su propia agenda política y su propio poder organizativo, autónomo con respecto al PRI y su dirección nacional. Los primeros problemas se vislumbraron a

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Pacheco, Guadalupe. (2003) *Op. Cit Pg. 101-130.*

⁵⁸ Ante el agotamiento de los mecanismos que garantizaban un reparto ordenado del poder, la lucha por el poder coordinador en la bancada del Partido se desarrollaría en un contexto marcado por la fragilidad de los acuerdos y de las reglas formales e informales para la reproducción del consenso entre las élites priístas. En el trabajo *“La disputa por el timón: El grupo parlamentario del PRI en la LIX Legislatura”* Luisa Béjar reconstruye la disputa por la coordinación del grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados durante la LIX legislatura. El argumento central es que la destitución de Elba Esther Gordillo como coordinadora de los diputados del PRI constituyó un momento más en la disputa entablada entre diferentes actores por ganar espacios de poder en la nueva estructura de la organización, una vez desarmado el centralismo presidencialista que durante más de seis décadas orientó la vida política del país. La autora describe los mecanismos que en el pasado se utilizaron para la designación del coordinador parlamentario del partido, hecho que permitía que la legislatura trascurriera sin mayores problemas. Véase: Béjar Algazi, Luisa. *“La disputa por el timón: El grupo parlamentario del PRI en la LIX Legislatura”* en Reveles Vázquez, Francisco (coordinador). *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?* México, Gernika – UNAM, 2005, pp 277-293.

principios de 2003, cuando Gordillo se autoproclamó futura líder de la fracción priista en la Cámara, y luego cuando abiertamente infringió los estatutos partidarios al ser diputada federal y secretaria general al mismo tiempo, sin que se aplicaran medidas correctivas. Además, una vez instalada en su cargo legislativo y como líder de fracción, concretó, sin el consentimiento de la bancada priista, acuerdos con el presidente Vicente Fox. La entonces líder del SNTE exacerbó aún más los ánimos en su contra cuando apoyó a candidatos a gobernador pero de partidos que contendían en contra del PRI y, más tarde, cuando promovió la formación del partido Nueva Alianza, a través del sindicato que encabezaba.⁵⁹

A finales del año 2003, a raíz de profundas diferencias en el manejo de la agenda legislativa y de cálculos de conveniencia política, los diputados priistas destituyeron a Gordillo como su líder cameral y nombraron en su lugar a Emilio Chuayfett. Luego de este conflicto, Gordillo desapareció durante algunos meses del escenario político y partidario. Supuestamente, Madrazo y Gordillo habían pactado que, cuando Madrazo dejara la presidencia del partido para contender por la candidatura presidencial del PRI ella ocuparía el cargo máximo y, por supuesto, se encargaría tanto del proceso interno para elegir al candidato presidencial, como de la campaña electoral y de la integración de las listas de candidatos a legisladores federales. El golpe político de su destitución podía entenderse como una cancelación de este compromiso.⁶⁰

⁵⁹ Pacheco, Guadalupe. (2006) *Op. Cit. Pg. 135-163*

⁶⁰ Pacheco Méndez, Guadalupe. (2013) *La elección de dirigentes nacionales*

En suma, este es el Partido al que esta investigación habrá de enfrentarse, esta es su historia, realidad y sus características; su dinámica, sus candidatos, sus métodos de designación y selección, su integración y equilibrio interno.

No sería posible abordar alguna faceta del comportamiento de un objeto de estudio del cual se desconocen sus características generales. Intentar explicar el cómo de un qué del que todo se ignora hubiera resultado no solo ingenuo sino equivocado e incorrecto. Para entender una parte es necesario entender el todo y las relaciones de éste con las partes; pero para entender el todo es necesario conocer la estructura interna de las partes.

Es por esto que se ha reconstruido aquí este apartado histórico descriptivo del Partido Revolucionario Institucional. Es verdad que la exploración no ha remontado su análisis hasta los meros orígenes del Partido, su formación y fundación, pero esos temas no constituyen por sí mismos un objeto indispensable a considerar en los términos de esta investigación.

Por el contrario, se ha relatado y descrito el funcionamiento, las características y la dinámica de un Partido ya constituido y funcional, la forma en que éste hacía para mantener en marcha efectiva su enorme y poderosa maquinaria política, así como el contexto sociopolítico y cultural que fue causando incisiones en un modelo de partido hegemónico que terminó por explotar y desquebrajarse. Con todo, el

en el PRI, 2000-2007 Estudios políticos. México. no.3 0 México sep. /dic. Disponible en línea: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-16162013000300008&script=sci_arttext
Consultado por última vez: 15 de abril del 2014.

Partido Revolucionario Institucional no se terminó, no se quebró y no desapareció. Por el contrario, sobrevivió la crisis, el nuevo contexto, la competencia política e incluso la alternancia y se posicionó en el Congreso de la Unión como la primera minoría y la principal oposición política al gobierno alternativo del panista Vicente Fox.

Es esto lo que habrá de estudiarse del Partido Revolucionario Institucional, su comportamiento como oposición política parlamentaria. El Partido que, en sus facetas de PNR, PRM y PRI gobernó el país por más de setenta años, en su nuevo papel político: la oposición.

Capítulo 2

Una aproximación teórica al concepto de oposición

Por muchos años, el fenómeno de la oposición política fue ignorado por la ciencia política y los autores que no se concentraron completamente en las características de los gobiernos y del ejercicio del poder fueron muy pocos. La atención de los investigadores tendió a enfocarse en la parte evidente del poder: su ejercicio. Sin embargo, algunos cuantos decidieron mirar la otra cara de la moneda, ir tras las bambalinas del escenario político y toparse con aquellas agrupaciones políticas que no protagonizaban el espectáculo pero que sí jugaban roles secundarios que, las más de las veces, terminaban por ser tan o más importantes que los actores principales.

Uno de los primeros autores que se dieron a la tarea de reivindicar la importancia de la oposición política fue Shapiro⁶¹, quien, en 1965, denunció la extraordinaria negligencia sobre el tema que, en su opinión, respondía a la errada creencia de que oposición equivalía a violencia u hostilidad, o al riesgo de que prevaleciera la ilusión de que la historia pertenece a los vencedores.

Más adelante, Gianfranco Pasquino⁶² explicó el fenómeno de la ignorancia de la oposición argumentando que la oposición era poco estudiada por que era poco ejercitada. Otto Kirchheimer se sumó a las explicaciones de Pasquino al sostener la tesis del ocaso de la oposición asociada a la declinación de los parlamentos frente

⁶¹ Citado en: Jiménez, Margarita (2006) La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida. M.A. Porrúa- Cámara de Diputados LIX Legislatura. México.

⁶² Pasquino, Gianfranco (1998) La oposición. Alianza Universidad. España.

al Ejecutivo. Kirchmeimer⁶³ señaló que los parlamentos se fueron devaluando porque los constituían partidos que transformados de partidos de masas en partidos atrapa todo, ya no se dividían en ejes ideológicos diferenciados.

No fue sino hasta el siglo XIX, con el surgimiento del liberalismo, que se reconoció la disidencia al gobierno como un factor favorable a su funcionamiento y no hasta la segunda mitad del siglo XX que se generalizó el reconocimiento de la oposición en los partidos políticos que empezaban a consolidarse en los parlamentos europeos, así como la división de poderes.⁶⁴

Los académicos de entonces comprendieron que la vida política no sería la misma sin la oposición, que la oposición no se trata de un elemento externo a la realidad política pública sino que es parte esencial y definitoria de la misma. El fenómeno de la oposición política no debía estudiarse como un complemento al análisis del ejercicio del poder sino como una variable determinante del mismo.

Al afirmar que la oposición política es la más avanzada e institucionalizada forma de conflicto político⁶⁵ la atención al objeto estaba más que justificada. La oposición política se convertía, pues, en el muestrario idóneo de un fenómeno trascendental. El conflicto institucionalizado y por lo tanto evidente y abordable. El estudio de la oposición política cobraba sentido y legitimaba el interés y la atención de la ciencia política al respecto.

⁶³ Citado en: Jiménez, Margarita (2006) Op. Cit. Pg. 42

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ Ionescu y Madariaga. (1980). *Opposition. Past and present of a political institution.* University of California. Estados Unidos

Sin embargo, la academia no se limitó a argumentar acerca de la importancia del estudio de la oposición con base en su relación con el conflicto sino, también, con el poder y el ejercicio del mismo. Los autores concibieron a la oposición política como parte del fenómeno del gobierno y el ejercicio del poder y no como un agente externo. Esto es, sin importar si la oposición política se ha institucionalizado en organismos autónomos, partidos políticos, órganos de equilibrio de poderes o si simplemente había permanecido al margen del sistema político gubernamental institucional desde foros como la opinión pública, los medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales o movimientos sociales. La oposición política estaba presente en todo escenario político, desde los sistemas parlamentarios más pluralistas hasta las dictaduras autoritarias más celosas.

Para autores como Gianfranco Pasquino, el estudio de la oposición política constituía un eje fundamental pues, desde su punto de vista, era evidente que, solo cuando los sistemas políticos aprenden a valorar y a reconocer la función de la oposición política pasan de ser autoritarios para convertirse en democráticos.⁶⁶

De hecho, el funcionamiento de todos los regímenes políticos se explica

⁶⁶César Cansino confirma esta idea cuando afirma que: “En la práctica, la liberalización política practicada desde regímenes autoritarios genera una lógica de competencia y participación políticas que termina por inducir o acelerar el colapso y/o la transformación de dichos regímenes. Este ha sido el caso, por ejemplo, de transiciones democráticas como las ocurridas en España, Brasil, Turquía, Chile y, más recientemente, en algunos países del este de Europa.” En Cansino, César. *Democratización y Liberalización*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Núm. 14. IFE. Disponible en línea:

http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/democratizacion_y_liberalizacion.htm#autor

Consultado por última vez: 7 de mayo de 2014.

eficazmente solo en la medida en que se comprenden las relaciones entre el gobierno y la oposición.⁶⁷ Es decir, el estudio de la oposición no cumple solamente con fines explicativos y descriptivos sino que, de hecho, contribuye también con una funcional social en cuanto al desarrollo, la promoción, construcción y la consolidación de la democracia.

Para el italiano, la calidad misma de la democracia no depende solamente de la virtud de su gobierno ni de la interacción entre éste y la oposición, sino de la capacidad de ésta última.⁶⁸ Es de esta relación y retroalimentación de donde surge la democracia y su perfeccionamiento. La oposición juega, pues, un rol determinado e imprescindible, no como observador sino como miembro integral del sistema político. Es de esta manera que el estudio de la oposición cobra sentido, cuando se entiende como parte integral del sistema político y no como un agente externo. Gianfranco Pasquino no es el único académico que pensaba en ese sentido. En el caso mexicano, por ejemplo, Soledad Loaeza afirma también que la oposición es un componente básico del funcionamiento de las democracias pluralistas.⁶⁹ Ignorada, obviada, estudiada, comprendida o no, la oposición política es un elemento fundamental de todo sistema político, precisamente por eso es también indispensable su estudio.

Sin embargo, no se trata solamente de comprender la importancia o la relevancia de la oposición sino de clarificar a qué se refiere este trabajo de investigación

⁶⁷Pasquino, Gianfranco Op. Cit. Pg. 154

⁶⁸Ibid.

⁶⁹Loaeza, Soledad. (1996) *Oposición y democracia*. México, IFE, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática.

cuando evoca la voz de oposición. La oposición en un sentido amplio puede ser legal, pública, clandestina, constructiva, subversiva, pacífica o violenta⁷⁰ pero, circunscrita a la definición de Oreste Massari, la oposición es la actividad dirigida a controlar lo actuado por el gobierno, condicionando e influenciando su rumbo, sobre la base de una diferente orientación programática y en vista de una futura sustitución del conjunto del gobierno, desarrollada por los grupos parlamentarios minoritarios externos a la mayoría gubernamental.⁷¹

Esta definición proporciona una evidente delimitación al concepto y, en muchos sentidos, facilita el análisis, evitando confusiones y ambivalencias. No obstante, hace falta agregar que Massari encierra la noción de oposición al ámbito parlamentario, cosa no solamente bastante simplificadora sino adecuada para propósitos de este trabajo de tesis. Si bien es cierto que la oposición política podría ser rastreada a varias formas de conflicto y confrontación, no es lo que a este trabajo de investigación interesa y mucho menos lo que sucedió en el caso que se pretende estudiar específicamente. Oreste Massari no duda en afirmar que “El parlamento constituye la máxima sede de expresión de la oposición política”,⁷² con base en esta aseveración, por considerarla correcta, se construye aquí un objeto de estudio limitando el análisis a la actividad parlamentario, teniendo pleno conocimiento de que el objeto no abarca la totalidad del fenómeno pero sí una muestra significativa que podría resultar sugerente e ilustrativa.

⁷⁰ Jiménez, Margarita (2006) La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida. M.A. Porrúa- Cámara de Diputados LIX Legislatura. México.

⁷¹Massari, Oreste. Op. Cit. Pg. 120

⁷²Ibíd.

De tal manera que “la oposición parlamentaria en cambio, se desempeña en la arena parlamentaria, y se distingue por su grado de competitividad, nivel de cohesión organizativa, posiciones de poder e identidad ideológica. Se reconoce también porque desempeña la función de control del gobierno. Los parámetros a contemplar aquí se refieren a la oposición conformada desde los partidos políticos institucionalmente reconocidos y no al margen o en la clandestinidad; actores que constituyen una plataforma política, una ideología, posición y proyecto político o propuesta de gobierno distinta a la que ejerce el poder.”⁷³

Por lo tanto, se trata aquí de delimitar el concepto de oposición a los términos en que se define en los regímenes democráticos, donde esa palabra designa el desacuerdo y el conflicto, pero también sugiere la posibilidad de conciliar intereses y valores distintos, mediante la existencia y participación de organizaciones políticas que representan esta diversidad.⁷⁴ Es decir, la oposición no como el oponente radical en una competencia en juego suma cero sino como elemento sinérgico de un sistema plural que cuenta con canales institucionales adecuados para la manifestación expresa del desacuerdo y la disidencia.

En su camino a la institucionalización, la oposición política ha seguido un patrón distinguible, mismo que rescata Soledad Loeza, rastreando una ruta que la oposición ha seguido frecuentemente para pasar de ser simple disenso para

⁷³ Jiménez, Margarita Op. Cit. 27

⁷⁴ Loeza, Soledad. Op. Cit.

convertirse en competencia política legítima, organizada y reconocida por el sistema institucional.⁷⁵

- La aparición y consolidación de una opinión pública que goza de un grado suficiente de libertad de expresión y que se articula en canales de locución efectivos.
- La introducción de un sistema de representación que reconoce en el ciudadano al sujeto político por excelencia, por encima de las identidades colectivas que se integran con base en intereses corporativos, étnicos o de clase, entre otros.
- La agrupación de los ciudadanos conforme a sus intereses o valores particulares para integrar fuerzas políticas, y que éstas se convierten en partidos.
- Los partidos políticos concluyen el acuerdo básico en cuanto a los procedimientos, normalmente elecciones, mediante los cuales la diversidad que representan se procesa para formar mayorías de gobierno o asegurar su representación en los órganos legislativos.

Sumado a esto, cabe aclarar que, al menos en los regímenes democráticos la noción de oposición tiene un sentido bastante específico: es siempre una parcela del poder político, su contraparte lógica, su complemento y no solo su contradicción. Todo puede resumirse en una sencilla frase: la oposición política es

⁷⁵Ibid.

la forma institucionalizada del conflicto y, como tal, desempeña un papel muy importante en la preservación de los equilibrios del poder.⁷⁶

Por lo tanto, puede decirse que en un contexto como tal, la oposición política no implica nada más la discrepancia en valores, ideas o argumentos sino el carácter institucional y el reconocimiento a la legitimidad de estas diferencias. Representa pues, la garantía y el derecho no de simple disenso y desacuerdo sino de tener los medios normativos, institucionales, organizativos para ejercitar eficazmente el control y para constituir la otra cara del poder gubernativo, su alternativa legitimada por el consenso de los ciudadanos.⁷⁷ La oposición política debe contar no solo con la libertad de existir sino con las posibilidades institucionales de progresar, desarrollarse y consolidarse de tal forma que logre diferenciarse del partido en el gobierno e incluso pueda aspirar a, eventualmente, sustituir al grupo político gobernante.

Se trata, pues, de fuerzas políticas que actuando dentro de los marcos institucionales, se pronuncian por procedimientos distintos a la clase gobernante, buscando convencer a la ciudadanía de sus premisas para en otro momento, asumir el poder. El paradigma democrático tiene como componente fundamental a la oposición en su calidad de institución indispensable para disentir e impulsar el cambio político.⁷⁸

⁷⁶Ibid.

⁷⁷Massari, Oreste. Op. Cit. Pg. 135

⁷⁸ Jiménez, Margarita Op. Cit. Pg. 60

Ahora bien, la oposición política es un elemento que no puede omitirse en el estudio de la ciencia política pero también es un fenómeno que se desenvuelve en circunstancias específicas que tienen efectos en la dinámica del mismo. Naturalmente, todo sistema político genera un contexto determinado y éste, a su vez, tiene implicaciones en la configuración, el desempeño y las características de la oposición. Gianfranco Pasquino recupera⁷⁹, con fines analíticos, los dos los tipos de democracia que identifica Arend Lijphart⁸⁰

En su obra *Modelos de democracia*, Lijphart examina el modo en que se despliegan dos formas de entender y practicar la democracia: la mayoritaria y la consensual, en dos dimensiones críticas en la organización y ejercicio del poder político.

- *Mayoritarias*: La primera se refiere a cómo funcionan y se entrelazan los gobiernos, los sistemas de partidos y los sistemas electorales. El modelo mayoritario, hace énfasis en la democracia como procedimiento destinado a otorgar el poder a los representantes de las mayorías.
- *Consensuales*: Por su parte, el modelo consensual incluiría procedimientos destinados a gobernar mediante la elaboración de acuerdos incluyentes.⁸¹
Bajo este esquema se impulsa la coparticipación, inserción o asimilación de la oposición por medio de una confrontación entre ella y el gobierno. El

⁷⁹Pasquino, Gianfranco Op. Cit. Pg. 52

⁸⁰ Lijphart, Arend. (2000) *Modelos de democracia*. Ariel. España.

⁸¹ Llamazares, Iván. *Modelos y teorías de democracia*. Disponible en línea: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/5.1.modelos.pdf> Consultado por última vez: 12 de noviembre del 2013.

modelo de la democracia por consenso se basa en la premisa de que, como ninguna fuerza es absolutamente mayoritaria, un gobierno estable demanda el ejercicio compartido del Poder Ejecutivo entre los diferentes partidos representados en el parlamento⁸²

De acuerdo, pues, al contexto político, será el comportamiento, desarrollo y desenvolvimiento de la oposición. En sistemas pluripartidistas con régimen de representación proporcional, por ejemplo, la oposición se rige primordialmente por actitudes de cooperación y está integrada en forma directa a las funciones de gobierno, por lo que puede ejercer una considerable influencia sostenida sobre el proceso cotidiano de toma de decisiones. Su fuerza no reside en la capacidad para obstruir las decisiones del gobierno, sino en las funciones de cogobierno que necesariamente desempeña.⁸³

Ahora, si bien es cierto que las Cámaras o el Parlamento son un sitio ideal para estudiar a la oposición dado que constituye el foro político por excelencia, la caracterización y el estudio de la oposición cabe decir que no debe, ni puede, detenerse allí el análisis. No sería solo errado sino también desorientador, limitarse a considerar los datos escuetos de las votaciones en las sedes parlamentarias como determinantes totales del fenómeno de la oposición.⁸⁴

Conviene ahora, por fines analíticos, retomar la caracterización que hace Robert Dahl en su famoso *Political Oppositions in Western Democracies*, un estudio

⁸²Loaeza, Soledad. Op. Cit.

⁸³Ibid.

⁸⁴Pasquino, Gianfranco Op. Cit. Pg. 38

preciso de diez sistemas de gobierno que constituyó el primer intento sistematizado de categorizar y estudiar a la oposición desde una perspectiva no meramente filosófica.

Después de observar, estudiar, describir y reflexionar en torno a las oposiciones en las democracias estudiadas, Dahl encuentra, al menos, seis aspectos en los cuales las oposiciones pueden diferir y diferenciarse unas de otras y, por esto mismo, categorizarse:⁸⁵ La cohesión organizacional o la concentración de los oponentes, la competitividad de la oposición, el sitio de encuentro entre la oposición y el gobierno, la distintividad o identificabilidad de la oposición, sus objetivos, y sus estrategias.

a) Cohesión organizacional

La variación en el nivel de cohesión organizacional puede observarse claramente: los oponentes al gobierno pueden presentar varios grados de concentración. La oposición política y sus miembros pueden estar agrupados en una sola organización o pueden estar dispersos en varias organizaciones que operan una independientemente de la otra.⁸⁶

Para Robert Dahl, es evidente también que un partido político es la forma más visible de manifestación de oposición y, ciertamente, la más efectiva en los países democráticos. El grado de dispersión de la oposición depende del sistema de

⁸⁵Dahl, Robert. (1966) *Political opposition in Western Democracies*. Yale University Press.

⁸⁶Ibid.

partidos de cada país.⁸⁷ Con esta sola idea, se confirma lo que se ha dicho antes: la manera más efectiva para estudiar la oposición es observando su comportamiento en el parlamento y el mismo sistema de partidos, el contexto, define en cierta medida las características de la oposición.

No obstante, no sobra decir que el grado de concentración no es un aspecto meramente numérico, sino también de alineación y disciplina partidaria.

b) Competitividad

El grado de competitividad de la oposición depende solo parcialmente de qué tan concentrada está. El adjetivo o la característica que hace a una oposición “competitiva” no se refiere, en este caso, a la orientación psicológica de los actores políticos sino a la manera en que las pérdidas y ganancias de los oponentes políticos en elecciones están relacionadas.

En sistemas multipartidistas la competición estricta no es muy común, de hecho, a menos que un partido pueda formar una mayoría por sí mismo, la competición estricta es, de hecho, imposible. Esto no quiere decir que el sistema electoral multipartidista se fundamenta en un principio de colaboración o cooperación sino que difícilmente podría cuantificarse el nivel de competición de manera exacta, es decir, un partido o una fracción política no compite directamente con otra pues hay muchos otros elementos a tomar en consideración y que juegan un rol determinante en los resultados de las elecciones. Con esto se quiere decir que los votos a favor de un partido no necesariamente provinieron de antiguos votantes de

⁸⁷Ibid.

otra fracción. De la misma manera en que un elector puede renunciar a votar por un partido sin que esto signifique que otro partido en específico será beneficiario directo de este cambio de opinión o de la modificación en el sentido del voto del ciudadano votante.

c) *Sitio*

El *site* o el lugar desde el cual la oposición realiza sus maniobras y concentra sus esfuerzos es también un aspecto muy relevante a tener en consideración. Se le denomina sitio al lugar y a las circunstancias en que la oposición emplea sus recursos para la consecución de sus objetivos.

En todos los países estudiados por Dahl, se ofrecía a las oposiciones la oportunidad de desafiar al gobierno influenciando la opinión pública para incrementar el apoyo a su favor, ganando votos y escaños en las elecciones, entrando a una coalición ejecutiva, ganando apoyo en el parlamento para legislación, negociando con otros funcionarios u otras organizaciones. Todos estos espacios constituyen *sites* para la oposición política.⁸⁸ Con todo, y en correspondencia a los intereses de este trabajo de investigación, el sitio principal para encuentros entre la oposición y el gobierno son el parlamento, las elecciones y los medios de comunicación.⁸⁹

⁸⁸Ibid.

⁸⁹Ibid.

d) *Distinctiveness*

Habrá de usarse aquí la palabra “distintividad” por considerar que, aunque inexistente, es mucho más ilustrativa y cercana al concepto referido por Dahl que la traducción correcta ling isticamente: Diferencia. La distintividad es la medida en que la oposición se diferencia del gobierno.

Este factor usualmente está determinado por los anteriores: cohesión, competitividad y la relativa importancia de diferentes sitios. En un modelo clásico, la oposición está claramente identificada. Sin embargo, las realidades políticas actuales no suelen ser tan simples y maniqueas, el elector debe diferenciar entre una gran variedad de opciones políticas que no necesariamente se diferencian claramente una de la otra. Justo a este fenómeno, al grado de diferencia que tiene una opción política de la otra, el gobierno de la oposición y viceversa es el grado a lo que Dahl llama *distinctiveness*.

e) *Objetivos*

Desde el punto de vista de Pasquino⁹⁰, es objetivo primordial de la oposición representar y proteger a los electores que le han dado su voto; defender las reglas del juego político-institucional, pero también en reformarlas con el objetivo de mantener abierta la competencia política. Para el autor italiano, compete también la oposición averiguar en cada caso cómo pueden encontrar una adecuada expresión institucional las fuerzas de transformación.

⁹⁰Pasquino, Gianfranco Op. Cit. Pg.42

La función opositora se manifiesta en la dialéctica política entre mayoría y oposición, o sea, entre las fuerzas políticas que apoyan al gobierno y aquellas fuerzas que, ajenas a la orientación del gobierno y a la mayoría parlamentaria que lo sostiene, no solamente se ubican como minorías sino que ejercitan un poder activo de crítica, de control y de orientación alternativa al gobierno. De esta manera, deviene en función distintiva de la oposición construir la orientación alternativa de gobierno y garantizar la exigencia del recambio periódico de gobernantes.⁹¹

A estas proposiciones, Margarita Jiménez Badillo⁹² añade que el rol de la oposición parlamentaria, es desarrollado por los partidos políticos en el parlamento y su función opositora se desarrolla por y dentro de una multiplicidad de instituciones político-jurídicas del estado de derecho democrático, en donde el parlamento es la máxima sede de expresión de la oposición política tanto en el sistema presidencial como en los regímenes parlamentarios.

En síntesis, cuatro son las funciones esenciales de la oposición:

- *Representación de intereses*: la oposición juega como un canal articulador o agregador de intereses. La representación y defensa de estos intereses en el gobierno, además de una importante función democrática, constituye una institucionalización de los conflictos políticos y un importante factor de integración del consenso en el sistema.

⁹¹Massari, Oreste. Op. Cit. Pg. 110

⁹² Jiménez, Margarita Op. Cit. Pg. 62

- *Ser una alternativa de poder:* es la institucionalización del relevo de las élites políticas en el poder e implica la existencia de un recambio organizado de poder.
- *Ejercer control político:* el control es una forma de coparticipación específica y quien controla no decide, solamente influye de manera directa o indirecta en la decisión de otro órgano, persuade o disuade o incluso impide pero no acepta la responsabilidad moral, ni en su caso, la responsabilidad política de la decisión.
- *Producción legislativa:* se refiere a la elaboración de normas generales. En esta función de la oposición pueden identificarse a su vez las fases de iniciativa, deliberación, debate y sanción de las leyes.

f) Estrategias

Robert Dahl distingue entre objetivos, que son las metas a cumplir, y las estrategias, que son los mecanismos, las herramientas y las vías que usará la oposición para la consecución de sus fines. Para ganar elecciones un partido en la oposición puede elegir entre dos estrategias posibles: Cooperar con el gobierno o enfrentarse a él.⁹³

Por su parte, Jiménez Badillo define las estrategias de la oposición como los medios que la oposición utiliza para lograr sus fines. Son diseñadas en función de

⁹³ Soledad Loaeza analiza estas estrategias en el caso mexicano. Para profundizar, véase: Loaeza, Soledad. (2000) *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. Estudios Sociológicos, vol. XVIII, núm. 2, 2000, pp. 487-490, El Colegio de México, México.

sus objetivos que pueden ser inmediatos o de largo plazo, es decir, modificar las políticas del gobierno para influir en las decisiones o alcanzar el poder.

Cuál es la mejor manera para ganar legitimidad y, con ésta, votos: contribuir al buen funcionamiento del gobierno o simplemente obstruir al gobierno y posicionarse como una alternativa capaz de modificar la situación.⁹⁴ Esta pregunta es compleja y puede ser contestada de varias maneras de forma argumentada. Sin embargo, es un hecho que tan variados como los objetivos de la oposición, serán también las estrategias. Incluso, no son raros los casos en que la oposición, por una larga serie de motivos, prefiere preservar su papel y no ser gobierno.⁹⁵

De cualquier manera, frecuentemente podrá encontrarse confrontación en un juego de, prácticamente, suma cero entre el gobierno y la oposición. La manera en que esta dinámica se desenvuelva estará determinada por un lado por la habilidad de las fuerzas del gobierno para minar los referentes sociales de la oposición, y por otro, por la capacidad y disponibilidad de la oposición para explicar su estrategia y recuperar y utilizar recursos para mantener y favorecer sus referentes sociales.⁹⁶

En cuestiones de estrategia hay mucho que decir, y buena parte de la atención de la ciencia política se ha dedicado al diseño y análisis de campañas electorales, han surgido ramas de la disciplina para abordar temas como el marketing político o la competencia electoral. No compete aquí y ahora tratar temas como estos

⁹⁴Loeza, Soledad. Op. Cit.

⁹⁵Pasquino, Gianfranco Op. Cit. Pg. 54

⁹⁶Ibíd.

pero puede decirse, sin embargo, desde la perspectiva clásica que el gobierno muestra inteligencia cuando se apropia de las propuestas válidas de la oposición. A su vez, ésta demuestra creatividad legislativa y sabiduría política cuando ahorra sus energías para oponerse al gobierno en las temáticas realmente importantes.⁹⁷

Scott Morgenstern⁹⁸ propone una tipología de oposición tomando en cuenta tanto el tamaño del bloque opositor como el grado de unidad partidaria y la dirección de sus estrategias:

- *Resistente*: se caracteriza por ser una oposición firme, donde la oposición no es numerosa pero permanece unida.
- *Unificada*: Típica situación de gobierno dividido, donde la oposición controla al menos una de las dos cámaras del Congreso.
- *Débil*: contingente pequeño y dividido con escasa capacidad de vetar las iniciativas del Presidente y sus aliados
- *Disgregada*: considerablemente grande pero extremadamente dividida.

Para un gobierno de oposición, el desempeño en el gobierno es de vital importancia, pues de esto depende su viabilidad como alternativa política. Por desempeño se entiende el grado de sensibilidad del gobierno para responder a las

⁹⁷ *Ibíd.*

⁹⁸ Morgenstern, Scott, et. Al. La oposición parlamentaria en regímenes presidenciales: el caso latinoamericano En Béjar, Luisa (Coord.) (2009) ¿Qué pasa con la representación en América Latina? Conocer para decidir. UNAM-FCPS, Cámara de Diputados, M. A. Porrúa. México. Pp. 212

demandas de la ciudadanía y su efectividad en el uso de recursos limitados para atenderlas.⁹⁹

En cuanto a la oposición, cabe advertir también que, sin importar la distancia ideológica o política en cuanto a medios o fines ninguna oposición puede ni debe ser jamás antagónica por completo, es decir, cien por cien *adversary*. Para garantizar una influencia efectiva, la oposición debe mantener abiertos los canales de comunicación con su electorado a la vez que abre otros para captar electorado del gobierno¹⁰⁰ y esto no sucederá desde el extremo de la total negatividad.

Sin embargo, la oposición es eficaz no solo cuando logra una presencia significativa traducida en escaños sino cuando se manifiesta su capacidad en la aprobación de sus iniciativas y en lograr enmiendas a las propuestas presidenciales.¹⁰¹ Un aspecto que puede favorecer la influencia de la oposición es el número de escaños que controla en la Cámara de Diputados cuando no hay mayoría de ningún partido, pero ello no garantiza una oposición real y solo puede desplegar su influencia efectiva, cuando dispone de la “habilidad para mover las políticas públicas en dirección a su preferencia o prevenir movimientos que se alejen de éstas”.¹⁰² Esto indica que la oposición parlamentaria al contar con un potencial para influir en la agenda política, está en posibilidad de asumir un rol relevante en el proceso decisorio. En otras palabras, la oposición tiene “influencia

⁹⁹Mizrahi, Yemile (1995). *Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México*. Política y Gobierno. Vol. II Núm. II Segundo semestre.

¹⁰⁰Pasquino, Gianfranco Op. Cit. Pg. 68

¹⁰¹ Jiménez, Margarita Op. Cit. Pg. 74

¹⁰² Ibid.

efectiva” cuando es capaz de alterar las decisiones del Ejecutivo y de desafiar al partido gobernante. Por tanto, empíricamente se distingue dicha influencia efectiva de la oposición parlamentaria cuando:¹⁰³

- El Ejecutivo se ve obligado a modificar su orden de prioridades de los proyectos de ley
- Hace efectiva “su capacidad de condicionar las propuestas del Ejecutivo o de anularlas
- Contraviene la propuesta del Ejecutivo y cambia los contenidos de los proyectos.

En suma, como se ha dicho ya, el fenómeno de la oposición es complicado y diverso, aún más lo son sus métodos, objetivos y mecanismos. La variedad de estrategias que usa la oposición para cambiar las acciones del gobierno es casi infinita pero, Robert Dahl¹⁰⁴ rescata y propone algunos patrones que es posible identificar en su estudio:

- La oposición se concentrará en la estricta competición para ganar votos en elecciones, mayoría de escaños para lograr formar un propio gobierno
- La oposición intentará ganar escaños pero estará consciente de que no puede ser mayoría, así que intentará formar parte de coaliciones gobernantes
- Además de la segunda estrategia, el partido intentará aliarse con organizaciones no oficiales para negociar y chantajear al gobierno

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Dahl, Robert. Op. Cit.348-352

- La oposición concentrará sus recursos en los sitios más vulnerables como grupos de presión, chantaje político, maniobras legislativas y ganar decisiones jurídicas favorables, porque está consciente de que aunque las elecciones y el parlamento son importantes, a veces no son ni necesarias ni suficientes.
- Cuando una organización de oposición está en crisis, con el objetivo de sobrevivir, ésta se incorpora a coaliciones con el gobierno. Y éste usa el capital político de la oposición y viceversa, para beneficiarse mutuamente.
- La oposición revolucionaria que pretende destruir o alterar el funcionamiento regular del sistema político usa todos sus recursos para deslegitimar al sistema, desacreditarlo y, en general, a aumentar su vulnerabilidad desde su posición revolucionaria.

Por último, cabe decir que Robert Dahl¹⁰⁵ logró concluir, de sus estudios, las siguientes hipótesis:

- Existen 5 condiciones primarias que sirven para explicar los patrones de oposición
 - a. *Diseño constitucional y sistema electoral*: el arreglo constitucional tiene efectos en los patrones de la oposición: la medida en que el diseño institucional asigna efectivamente los recursos políticos independientes (fuentes de poder, separación de poderes, federalismo)

¹⁰⁵ Ibíd.

b. *Premisas culturales ampliamente compartidas*: esto es, el conjunto de orientaciones específicas que tienen los individuos o los ciudadanos hacia el sistema político. Muy acorde con la tipificación que realizan Almond y Verba en su *The Civic Culture*, las preferencias y la manera en que los individuos piensan y actúan con respecto al sistema político tienen significancia sumamente relevante en la manera en que la oposición política desarrolla su proceso de configuración, composición, organización y desenvolvimiento.

c. *Subculturas específicas*: Estudiado este fenómeno ya, de mejor manera, en otros lugares las subculturas políticas son varios conjuntos de creencias, orientaciones y actitudes con respecto al gobierno y al sistema político que pueden ser categorizados y claramente identificados. No obstante, dadas las características socioculturales de éstas, una vez que una subcultura está constituida, difícilmente puede ser moldeada por agentes externos, y los miembros son premiados no por cambiar su comportamiento tradicional sino por apegarse a él. El tipo de subcultura política que impera en una sociedad también tiene efectos en la configuración y el desenvolvimiento de la oposición política.

d. *Número de quejas en contra del gobierno*: Íntimamente relacionado con el punto anterior, está el hecho de que la medida en que los ciudadanos de un país se involucran o alejan depende, al menos en cierta forma, en la manera en que el gobierno ha respondido a las quejas con anterioridad. Se presenta aquí frente a la oposición una ventana de oportunidad que puede

o no ser aprovechada pero, sin duda, significa una condición que explica el comportamiento y las tendencias y patrones del mismo en la oposición.

e. *Diferencias socioeconómicas*: Como en, prácticamente, cualquier otro fenómeno social y político, las condiciones económicas tienen repercusiones en la configuración y el desempeño de la oposición. Este argumento se refuerza con la idea de Alexis de Tocqueville en su *clásico La democracia en América*¹⁰⁶, donde afirma que a medida en que las condiciones socioeconómicas de la población mejores, ésta demandará mayor apertura y liberalización política. De tal manera que las diferencias socioeconómicas al interior de una sociedad pueden llegar a determinar, y sin duda alcanzan a definir en alguna medida, el papel y el desarrollo de la oposición política.

- Dos factores que intervienen y ayudan a explicar las variaciones en los patrones de oposición y que dependen altamente de las primeras condiciones son:

a. *Los patrones específicos de conflicto, acuerdo y ruptura en actitudes y opiniones*: Sin duda alguna, todas las sociedades, cualquiera que sea su sistema político se enfrenta, en alguna medida, a conflictos, disensos y desacuerdos. Sin embargo, la manera y las actitudes con las que los individuos suelen reaccionar y enfrentar estas confrontaciones determinan

¹⁰⁶ Tocqueville, Alexis. (1935) La democracia en América. Disponible en línea:

<http://archivosociologico.files.wordpress.com/2009/08/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf> Consultado por última vez: 12 de noviembre del 2013.

de manera importante el éxito o el fracaso de la resolución de los conflictos, y con esto las variaciones y el comportamiento de la oposición política que se desenvuelve en dicha sociedad y con base a esos mismos patrones específicos de comportamiento.

b. *El nivel de polarización:* El grado de polarización en una sociedad a todos los niveles: económico, psicológico y político contribuye a la explicación de la variación o el grado de modificación de los patrones de oposición.

- Dentro de límites que no pueden ser especificados, las cinco condiciones primarias son interdependientes. Incluso cuando es imposible cuantificar la medida o la proporción en que estas condiciones reaccionan y varían de manera interdependiente es un hecho seguro que estas condiciones primarias están relacionadas al grado de que la variación en una determina, en algún monto, modificaciones en otra y viceversa entre todas y cada una de ellas. Sin embargo, cabe aclarar que ninguna de las condiciones primarias puede variar independientemente de las otras sin límite. Es decir, si una de las condiciones cambia de manera grandiosa, será solo en asociación con cambios en otras de las condiciones.

2.1 La oposición política en la actualidad

Antes de continuar, es pertinente presentar aquí una descripción general de las condiciones actuales y el panorama contemporáneo de la oposición política.

Primero que nada, sépase que el papel de la oposición es difícil de interpretar pues con frecuencia, se le considerará responsable de todo lo que no funcione en el sistema político institucional. Raras veces se le reconocerán los méritos de la sensatez, moderación, rigor y austeridad.¹⁰⁷

Estas condiciones han provocado cambios y modificaciones muy marcadas tanto en los objetivos como en las estrategias y las características fundamentales de la oposición política. De la macro oposición compacta, aguerrida, disciplinada y amenazante para el gobierno se ha pasado a las micro oposiciones, diversificadoras, punzantes, sin orden, amenazadoras para el gobierno, el público y sí mismas pero no alternativas.¹⁰⁸

Según Gianfranco Pasquino¹⁰⁹, entre gobierno y oposición ya no existen divergencias claras y profundas:

- Política económica: ya no se duda de la necesidad de desarrollo mediante el aumento de la productividad
- Política social: se sitúa en el primer plano la igualdad de los derechos pero no de la renta
- Política: se aceptan plenamente las instituciones democráticas como instrumentos de transformación

Las circunstancias pues, desembocan en la generación de un fenómeno que él mismo ha denominado “Demasiada poca oposición” donde por mucho que exista

¹⁰⁷Pasquino, Gianfranco Op. Cit. Pg. 65

¹⁰⁸Ibid.

¹⁰⁹ Ibid.

una oposición formal, identificable, políticamente distinguible e institucionalizada, la alternativa que ofrece resulta limitada y reductora; además tiene lugar una inadecuación de los instrumentos de que dispone en los regímenes democráticos: le faltan los instrumentos para “dramatizar” su existencia, para comunicar sus programas, para afirmar lo que tiene de distinto; sin olvidar, obviamente, el factor numérico, que también ha disminuido gracias a causas como estas.

A estas consideraciones, se suman las de autores que Steven Johansson recoge de manera eficiente en su tesis de doctorado *La convergencia partidaria en México (1989-2006)* donde informa que la convergencia implica un corrimiento de los partidos hacia el centro del espectro político, esto es, ya sea un movimiento hacia la derecha de los partidos de izquierda, un movimiento hacia la izquierda de los partidos de derecha, o ambas cosas.¹¹⁰

2.2 La oposición en México

Por lo que se refiere a nuestro país, al igual que el resto de América Latina, dada la larga historia de dictaduras y gobiernos autoritarios que prevalecieron en sus países, hasta los años ochenta se careció de estudios con ese perfil de análisis de la oposición parlamentaria. Por un largo periodo las estructuras de poder autoritarias neutralizaron todo brote de oposición a su gobierno e incluso prohibieron la conformación de partidos políticos al no tener razón de su existencia

¹¹⁰ Johansson Mondragón, Steven. *La convergencia partidaria en México (1989-2006)*. Tesis de doctorado. FCPyS/UNAM. México. Disponible en línea: <http://132.248.9.195/ptd2009/diciembre/0652367/Index.html> Consultado por última vez: 15 de abril del 2014.

en tanto el gobierno se conformaba sin apenas considerar como institución política los procesos electorales.

Sin embargo, la oposición y sus partidos se fueron abriendo camino hasta constituirse en alternativas sólidas, legales e institucionales a los gobiernos establecidos. De tal forma que el funcionamiento institucional de los partidos de oposición en el presidencialismo latinoamericano no tiene otra forma de entenderse sino es mediante su articulación con la clase gobernante, un proceso de arreglos institucionales que fue sorteando las condiciones precarias para el cambio, como el carácter endeble de los partidos, la fragmentación en los sistemas de partido, la necesidad de incluir en las negociaciones a las élites del autoritarismo, así como las restricciones impuestas a la participación de la oposición en el Poder Legislativo.¹¹¹

En el México de la transición democrática y sin relevo presidencial de otra fuerza política, los partidos tuvieron un rol como promotores del cambio democrático. No obstante las divisiones internas en sus filas, mostraron heterogeneidad en su comportamiento político, el cual fue clasificado por José Antonio Crespo como oposición oportunista (1999), oposición radical y oposición moderada.¹¹²

- *Oportunista*: está dispuesta a aceptar cualquier concesión del régimen a cambio de disminuir su presión
- *Radical*: exige la satisfacción de todas sus demandas y se niega a moderarlas a través de una negociación con el régimen

¹¹¹ Citado en: Jiménez, Margarita Op. Cit. Pg. 55

¹¹² Ibid.

- *Moderada*: sin perder de vista su objetivo central de lograr una auténtica democratización, está dispuesta a dar garantías a ciertos intereses irrenunciables de la élite autoritaria, a modo de facilitarle la decisión de aceptar plenamente el paso a la democracia y lograr que sea una transición pacífica y ordenada.

Con todo, esta construcción teórica no pasa de ser una propuesta explicativa y una posibilidad. Lo cierto es que toda oposición presenta características específicas y difícilmente podrían clasificarse en categorías exhaustivas y mutuamente excluyentes. De cualquier manera, este debate no resultará infructífero mientras presente elementos, sino suficientes, útiles para aproximarse al estudio de casos específicos de oposición política como el que nos compete ahora.

En cuanto a su posición ideológica, es difícil categorizar a los partidos políticos en México. Tradicionalmente, se ha identificado al PAN con la derecha, al PRD con la izquierda y al PRI con una postura mucho más centrada; estudios más o menos recientes demuestran que en el caso mexicano la competencia política “está lejos de darse en una especie de centro desdibujado” y que no se observa la tendencia a la reducción del grado de polarización ideológica que caracteriza a los sistemas políticos contemporáneos. Jean-François Prud’homme, afirma que el programa

económico del PRD se ubica en las “antípodas” de los del PRI y del PAN, mientras que los dos últimos muestran “similitudes”.¹¹³

Tiene sentido recuperar aquí los postulados principales de la detallada descripción de Johansson sobre la evolución ideológica del PAN y PRI, partidos clave para el objeto de estudio de esta investigación, para construir un panorama general de la postura ideológica de cada uno de ellos al tiempo del análisis que realiza esta tesis.

2.2.1 PRI: Evolución Ideológica

El desarrollo ideológico del Partido Revolucionario Institucional puede rastrearse desde las épocas del Partido Nacional Revolucionario de Plutarco Elías Calles que pretendía mejorar las condiciones de vida de la mayoría, defender la soberanía nacional, asegurar la intervención del Estado en la economía y pugnar por un modelo de sustitución de importaciones. Más adelante, el Partido de la Revolución Mexicana de Lázaro Cárdenas devino partidario de la transformación de la sociedad, la implantación de una democracia de trabajadores y alcanzar un régimen socialista. Para cuando el Partido se convirtió en el Revolucionario Institucional, se buscó la unidad nacional mediante la conciliación de clases.

Las posturas ideológicas en cuestión convergían en la mayor parte de las propuestas perremistas, entre las que destacan la intervención del Estado en la

¹¹³ Johansson Mondragón, Steven. (2009) *La convergencia partidaria en México (1989-2006)*. Tesis de doctorado. FCPyS/UNAM. México. Disponible en línea: <http://132.248.9.195/ptd2009/diciembre/0652367/Index.html> Consultado por última vez: 15 de abril del 2014.

economía, la organización de la economía para la satisfacción de las necesidades populares y la liberación económica del país. Todo esto bajo la figura del “nacionalismo revolucionario” que conglomeraba estas pretensiones en un Estado grande, proteccionista y altamente intervencionista.

Sin embargo, en 1982, con la llegada de Miguel de la Madrid al poder, el PRI sufrió un viraje ideológico sin precedentes. Ante la crisis económica de la época, el gobierno impulsó un programa de austeridad para lograr cumplir con los compromisos que el país había adquirido ante organismos internacionales; además de un ajuste estructural basado en privatizaciones, emprendido por una nueva generación de tecnócratas educada en Estados Unidos.

En el Plan Básico y la Plataforma Electoral de 1982, figuró una “nueva etapa de la revolución” con restricciones a la intervención estatal, la eliminación de subsidios “excesivos” y, más tarde, en palabras de Salinas: “abrir la economía, introducir un programa de desregulación, promover la inversión extranjera y llevar a cabo una política de privatización. Ya para 1993, el PRI había fusionado el populismo y el neoliberalismo en su “liberalismo social”.

2.2.2 PAN: Evolución ideológica

El Partido Acción Nacional fue constituido en 1939 por organizaciones católicas opuestas a la implementación de la educación socialista y por empresarios afectados por la política sindical y agraria del presidente Cárdenas como un partido de ciudadanos. Según los estatutos del partido, la colectividad y sus órganos debían asegurarle al individuo los medios necesarios para cumplir con su

destino espiritual y material. Para esto, la iniciativa privada era la más viva fuente de mejoramiento social por lo que el Estado no debía estorbarla ni desplazarla sino solo corregir las injusticias en la distribución de la renta. El PAN planteaba la libertad de competencia en la actividad de los particulares en estatutos claramente marcados por una orientación democrática cristiana con una concepción de la propiedad e iniciativa privada cercada a la de la tradición liberal. Además, en sus estatutos se distinguían los principios de subsidiariedad, personalismo, familismo y comunitarismo, a los que pronto habría de agregarse el de solidarismo con la declaración de que el cambio debería ser de abajo hacia arriba pues las clases poderosas no pueden ser agentes de transformación social.

Para 1976, se tomó en cuenta la justa distribución de la propiedad productiva, para la cual el instrumento electoral debía ser puesto al servicio de la justicia socioeconómica. Hasta aquí, la ideología panista comparte con el liberalismo la idea de que la actividad económica debe ser esencialmente asunto de la iniciativa de los particulares pero con la restricción de que el bien común no es producto de la actividad egoísta sino de la solidaridad.

En 1982, el partido comenzó a criticar duramente el crecimiento de la participación del Estado en la economía, el aumento de impuestos y la estatización y constitución indiscriminada de empresas públicas. Propuso reducir el aparato de la administración pública mediante políticas privatizadoras además de la disminución drástica del gasto en el gobierno.

En suma, el PAN no critica el ajuste y el cambio estructural, sino el no haber previsto medidas de compensación a los afectados por el cambio. Más allá de estas recriminaciones, el PAN no propone nada sustancialmente distinto a las políticas de las últimas dos administraciones priistas.

En suma, parecería que la convergencia ideológica del PRI y del PAN en torno al neoliberalismo es aceptada, mientras que se percibe, por el contrario, una distancia significativa entre la ideología del PRD y la de los dos primeros partidos.¹¹⁴

Con la presentación de estas últimas condiciones y sus respectivas aclaraciones se ha alcanzado ya el final de la revisión teórica del concepto de oposición, de su definición, sus características, sus objetivos, funciones, sitios, estrategias y consideraciones.

¹¹⁴ Ibid.

Capítulo 3

El PRI de oposición en el Congreso

Después de haberse explicado las pretensiones metodológicas de este trabajo de investigación, en este apartado, se procederá a una descripción empírica del comportamiento del PRI como oposición política parlamentaria en la Cámara de Diputados. Asimismo, por razones que se han justificado teóricamente con anterioridad, esta investigación ha circunscrito su análisis de la oposición al ámbito parlamentario, pues es este el *sitio* más adecuado para hacerlo.

El Congreso de la Unión, o el parlamento en el caso de muchos otros países, alberga la forma más institucionalizada del conflicto. Es en el Congreso donde la oposición, organizada en partidos, se enfrenta y se relaciona constantemente tanto con quien detenta el poder como con otras facciones de la oposición.

En suma, las Cámaras del Poder Legislativo pueden constituir el laboratorio de observación perfecto para el comportamiento de la oposición, así como sus aspiraciones e intenciones, pueden rastrearse o deducirse de la dinámica legislativa. Esto es justamente lo que este trabajo de investigación pretende analizar ahora ya que la actividad legislativa del Partido Revolucionario Institucional en Legislaturas, por primera vez desde su formación, funcionaba sin el amparo y la colaboración de un Presidente de su partido como oposición.

3.1 El estudio de la oposición política parlamentaria

Es momento ahora de construir sobre esta base teórico conceptual un análisis empírico del Partido Revolucionario Institucional y su desempeño como partido oposición político parlamentaria en los términos ya explicitados.

A la fecha, las investigaciones sobre la oposición política parlamentaria se han multiplicado y, consecuentemente, los métodos para aproximarse a este objeto de estudio se han diversificado. La investigación que se presenta aquí ha recogido variables e indicadores de estudios de autores como Scott Morgenstern, Ma. Amparo Casar, Margarita Jiménez Badillo y Luis González ¹¹⁵ para construir un análisis nutrido y fundamentado que responda a las interrogantes del estudio:

3.1.1 Composición de la Cámara

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

3.1.2 Número Efectivo de partidos

Este índice refleja el número de partidos en la cámara teniendo en cuenta el peso relativo de cada uno. Este indicador clásico permite ponderar el peso de los partidos y qué tan disperso o concentrado se encuentra el poder político. Este es

¹¹⁵ Morgenstern, Scott, et. Al. Op. Cit. Pp. 212

un instrumento de medición procedente de Laakso y Taagepera¹¹⁶, el cual permite ponderar el peso de cada partido en función de su tamaño en la arena electoral o parlamentaria. Puede ser calculado en términos de votación electoral o bien considerando el número de escaños obtenido por cada partido. Aquí se aplica al ámbito parlamentario para cuantificar el tamaño de los partidos en la Cámara de Diputados. A fin de definir los rangos de ponderación, se retoma la tipología de Sartori: Un sistema de partidos predominantes se da cuando el mismo partido gana continuamente la mayoría de las curules durante un periodo de varias décadas. Uno bipartidista es cuando un partido obtiene una mayoría y gobierna solo, no obstante que los partidos puedan alternarse en el gobierno; multipartidismo moderado, cuando el sistema de partidos tiene una baja polarización ideológica y con no más de cinco partidos relevantes. Multipartidismo polarizado es cuando existe una alta polarización con más de 5 partidos relevantes.¹¹⁷

3.1.3 *Disciplina y Cohesión de Partido*¹¹⁸

La literatura académica suele no expresar distinción alguna entre cohesión y disciplina partidistas, por lo que es pertinente diferenciar ambos términos para evitar confusiones, pues éstos son analítica y operacionalmente distintos. Más de un autor ha señalado que para que exista disciplina los legisladores deben acatar

¹¹⁶ Citado en: Jiménez, Margarita (2006) Op. Cit

¹¹⁷ Jiménez, Margarita Op. Cit

¹¹⁸ González, Luis. Cohesión interna en el PRI frente a la ausencia de liderazgo unificador. Universidad de Salamanca. Disponible en línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20101/art/art5.pdf> Consultado por última vez: 21 de Noviembre del 2013.

las instrucciones del líder de su bancada o bien, como sucede con frecuencia, la disciplina puede ser producto de incentivos al interior del Congreso o de prebendas e intercambios clientelares. Mientras que la cohesión se presenta cuando los miembros de un grupo legislativo trabajan unidos por el bien común de la bancada o por compartir coincidencias ideológicas, preferenciales o valores.

Desde la perspectiva de la oposición política, resulta esencial comprender estas variables por varias razones. La primera se vincula con la relación Ejecutivo-Legislativo, porque cuando existe una oposición fuerte y disciplinada, en gobiernos divididos y sistemas multipartidistas, el Ejecutivo puede encontrar un freno a sus acciones y desistir en sus intentos de envío de iniciativas que sabe de antemano que serán rechazadas; en cambio, una disciplina débil puede conducir a un bloqueo institucional. La segunda tiene que ver con que la disciplina facilita la integración de coaliciones y disminuye el riesgo de ingobernabilidad. También, la cohesión puede ser vista como condición necesaria de un gobierno responsable y, de esta manera, el reflejo de unidad del partido en el gobierno llega a resultar una opción confiable para el votante.

La investigación reconoce la importancia de esta variable, por lo que tomará en cuenta el índice de Rice ponderado (WRice), propuesto por John Carey, como una medida de aproximación al análisis empírico de la cohesión partidista. El WRice recupera el índice de Rice normal (URice), pero integra el umbral necesario para la aprobación de una ley como un cálculo de lo reñida que resultó esa votación. Aunado a lo anterior, el WRice calcula la cohesión con base en el número total de diputados y no solo sobre los presentes en una votación, así que no solo los votos

en contra afectan la cohesión partidista sino que también lo hacen las abstenciones y las ausencias. Los valores van de cero a uno, donde la división perfecta es cero y el grado máximo de cohesión es uno.

También se toma en cuenta el indicador propuesto por Carey, que permite establecer variaciones entre niveles de cohesión y disciplina. Según el autor, el ratio entre WRice y URice sirve como un cálculo aproximado de la disciplina sobre el total de la unidad en el voto. Es decir, los ratios indican si un partido tiende a estar más unido en votaciones reñidas o si permite disidencia en votaciones desiguales. Aunque los ratios no por fuerza corresponden al total de los niveles de unidad partidista, cuando menos pueden ser posibles las siguientes combinaciones.

- *Baja unidad y bajo ratio*, indican que un partido no está cohesionado ni es disciplinado.
- *Baja unidad y alto ratio*, señalan que se permite la falta de cohesión pero con alguna medida de disciplina, ya que el partido se mantiene más unido en las votaciones reñidas que en las desiguales.
- *Alta unidad y bajo ratio*, expresan que el partido está cohesionado por lo general, pero las rupturas ocurren en votaciones reñidas, lo cual sugiere falta de disciplina.
- *Alta unidad y alto ratio*, indican que un partido es unido y hermético en las votaciones cerradas.

Este factor merece especial atención en el caso mexicano, y en específico en el marco temporal que este trabajo de investigación aborda, porque las transformaciones del sistema político y electoral en México demandaron a los partidos una recomposición interna. Los efectos y las características de las modificaciones al interior de los partidos y, especialmente, en sus procedimientos y métodos de selección de candidatos han sido amplia y correctamente estudiados ya¹¹⁹ y no es este el lugar indicado para abordar de nuevo temas tan explorados ya.

Baste decir que la democratización política trajo consigo consecuencias importantes en la pluralización de la Cámara de Diputados y su transformación en una rama de poder autónoma e independiente del Presidente. Asimismo los partidos, principalmente el PRI dadas sus características y condiciones de partido (monopólico, hegemónico y dominante) sufrieron efectos trascendentes en su vida interna. Primero, el nuevo sistema electoral terminó con la certeza de que una candidatura significaría un triunfo y una diputación, por lo que los priistas se vieron obligados a postular a candidatos verdaderamente competitivos. Segundo, éstos se vieron forzados a negociar con otros partidos en el Congreso pues dejaron de tener la mayoría necesaria para aprobar las iniciativas. Además al perder la Presidencia se perdió también al único liderazgo real del partido. Por lo tanto la disciplina, que se basaba principalmente en el poder del presidente para controlar

¹¹⁹ Béjar, Luisa. (2012) *¿Quién legisla en México?* Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología* 74, núm. 4 (octubre-diciembre, 2012): 619-647. México, D.F. ISSN: 0188-2503/12/07404-04. Y Langston, Joy. (1998) *Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados*. Política y Gobierno, vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1998.

las carreras políticas de los miembros de su partido, perdió su fuente de estabilidad.¹²⁰

3.1.4 Participación en la Legislación

Por mucho tiempo, mientras el PRI mantuvo su hegemonía, la fuente del cambio y las modificaciones en materia legislativa se concentraron en el Poder Ejecutivo. Como se ha revisado ya, esta fue una práctica meta constitucional que fue posible gracias al sistema de partido hegemónico. Sin embargo, después de la alternancia y con la llegada de un sistema democrático competitivo y el gobierno dividido, las condiciones dejaron de permitir este fenómeno y el motor principal de cambio y modificaciones al statu quo volvió a ser el Congreso.¹²¹ Se analizará de manera comparativa la tasa de participación en la producción legislativa total tanto del Presidente como del PRI en gobierno y en oposición. La variación en el total de propuestas presentadas y aprobadas podría presentar diferencias significativas.

3.1.5 Comisiones

El diseño institucional de la Cámara de Diputados establece un mecanismo importante que, en cierta forma, regula el tratamiento de las iniciativas y las propuestas de ley. Todo tipo de iniciativas debe pasar por una serie de filtros antes de llegar al Pleno.

El principal de estos filtros se configura en las comisiones parlamentarias. Las comisiones son organismos especializados de trabajo que dan tratamiento a las

¹²⁰ Casar, Ma. Amparo. Op. Cit

¹²¹ Nacif, Benito, Op. Cit

iniciativas presentadas, sea cual sea el origen de éstas, para decidir si éstas serán votadas en el Pleno de la Cámara. La Ley Orgánica del Congreso General¹²² de los Estados Unidos Mexicanos atribuye a las comisiones las siguientes funciones:

- Elaborar su programa anual de trabajo;
- Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente;
- Sesionar cuando menos una vez al mes;
- Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;
- Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y
- Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.

Luisa Béjar¹²³ resalta la importancia de las comisiones recordando que la creación de comisiones permite evitar la saturación de la Asamblea al tener que discutir y

¹²² Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Disponible en línea: <http://www.congreso.gob.mx/> Consultado por última vez: 13 de febrero del 2014.

evaluar todas las iniciativas presentadas en su tribuna, es decir, las comisiones son el primer filtro que una iniciativa debe superar en su camino a la promulgación.

Para esto, las comisiones se constituyen de un presidente, vocales y secretarios técnicos. Existen varios tipos de comisiones: ordinarias, especiales y comisiones extraordinarias. Estos organismos son verdaderamente importantes pues funcionan como *gatekeepers* que deciden el destino de cada una de las iniciativas presentadas.¹²⁴

Las presidencias de comisiones son designadas por la Asamblea del Pleno con base en la propuesta presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios en su calidad de miembros de la Junta de Coordinación Política. Incluso cuando existe un criterio de proporcionalidad en el reparto de los cargos disponibles, las presidencias en comisiones son repartidas de manera sensible de acuerdo a la importancia de cada una de ellas y aunque la influencia de los encargados de presidir comisiones puede ser mayor o menor, los presidentes de comisiones forman parte de la cúpula partidaria encargada de impulsar su agenda política en el Congreso.¹²⁵

Las presidencias representan un indicador importante pues si bien es cierto que las decisiones de cada comisión se toman por votación donde cada uno de los miembros posee un voto por igual sin importar si se desempeña o no como

¹²³ Béjar, Luisa. Elites parlamentarias en América Latina. Los presidentes de comisiones. En Béjar, Luisa (Coord.) (2009) *¿Qué pasa con la representación en América Latina? Conocer para decidir*. UNAM-FCPS, Cámara de Diputados, M. A. Porrúa. México. Pp. 212

¹²⁴ Béjar, Luisa. (2012) Op. Cit Págs. 619-647

¹²⁵ Béjar, Luisa. (2009) Op. Cit. Pp. 212

presidente o secretario, también es cierto que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos¹²⁶, en su artículo 85, confiere únicamente a los presidentes de comisión la facultad de convocar a los miembros para atender asuntos pendientes durante los recesos en los periodos ordinarios. Esta concesión otorga al presidente la capacidad de acelerar o aplazar la atención a los proyectos de ley. Por lo tanto, la posición de un partido político en comisiones es sumamente importante, pues puede significar ser parte determinante de la aprobación o el rechazo de una iniciativa de ley.

3.1.6 Distribución del poder local

Dadas las condiciones de descentralización que se han revisado ya, es pertinente tomar en cuenta también otro factor relevante que, sin duda, podría sugerir algunas respuestas acerca del comportamiento de los legisladores y su nivel de disciplina partidista.

La teoría ha explorado el fenómeno de la descentralización política y sus posibles efectos en el comportamiento del legislador. Con las nuevas condiciones, donde el poder político no está concentrado en agente en específico, el legislador no debe su atención y obediencia a un solo líder; por el contrario, el diputado debe

¹²⁶ “Las Comisiones de ambas Cámaras seguirán funcionando durante el receso del Congreso, para el despacho de los asuntos a su cargo. El Presidente de cada Comisión tendrá a su cargo coordinar el trabajo de los miembros de la Comisión y citarlos cuando sea necesario, durante los recesos, para el despacho de los asuntos pendientes. Si alguno de los miembros de las Comisiones tuviera que ausentarse de la Capital, lo avisará a la Cámara, antes de que se cierren las sesiones.” Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Disponible en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf> Consultado por última vez: 13 de Febrero del 2014.

encontrar y reconocer las fuentes más capaces de otorgarle favores y administrar su futuro político de manera agradable.

Estas fuentes de ayuda, de cualquier tipo, o agentes como la literatura las ha denominado pueden ser varias: el presidente de la república, los gobernadores, grupos de poder e incluso los electores. Los gobernadores intentan colocar gente por 4 razones principales:

- Recompensar a sus seguidores
- Preparar algún aliado (Futuro gobernador)
- Apoyar a las otras fuerzas de su estado
- Protegerse a sí mismos del presidente

Es por eso que la distribución del poder local cobra relevancia en este análisis, pues es una de las pocas fuentes, efectivamente, rastreables y cuantificables. Se muestran las condiciones del partido del Presidente en tres ámbitos: las gubernaturas ocupadas, los congresos locales con mayoría del partido del Presidente y las presidencias municipales por el partido del Presidente.

3.1.7 Coaliciones

Según lo expuesto por Jiménez Badillo¹²⁷, las coaliciones de votación son la expresión de unidad o división interparlamentaria en cuanto a su disposición a cooperar o no con el partido del Presidente para aprobar la agenda política. Es más factible la cooperación interpartidaria si existe la coherencia entre las distintas posiciones ideológicas, pues donde no la hay, puede anteponerse el conflicto en

¹²⁷ Jiménez, Margarita Op. Cit.182

donde ninguna de las partes esté dispuesta a declinar o modificar sus preferencias políticas. La cooperación es en esos términos la expresión final de un proceso previo de negociaciones que se concretiza en el apoyo programático e instrumental entre los grupos parlamentarios al momento de integrar coaliciones para emitir su voto en el dictamen de las iniciativas en juego. La cooperación por tanto es la congruencia entre el consenso y la coalición; esto es, entre los principios e ideas de coincidencia y el respaldo concretizado en la alianza partidaria.

- *Cooperación ampliada:* partido gobernante coaliga con principales partidos de oposición y es ampliamente respaldado
- *Cooperación parcial:* partido gobernante coaliga con principales partidos de oposición, pero ambos se mostraron divididos al votar una parte equiparable tanto a favor como en contra.
- *Cooperación limitada:* partidos principales de oposición difieren con el gobernante, pero éste es respaldado con el quórum necesario del PRD y con mayor apoyo del opositor de menos distancia ideológica.
- *Cooperación moderada:* partidos principales de oposición difieren con el partido gobernante, pero éste es respaldado con el quorum necesario del partido de menos distancia ideológica y con mayor apoyo del PRD
- *Cooperación de mínima distancia:* partido gobernante apoyado por el partido de menor distancia ideológica sin el concurso del PRD

- *Oposición homogénea*: coalición de los principales opositores con los partidos minoritarios sin el voto del partido gobernante
- *Oposición pasiva*: partido del gobernante difiere de sus principales opositores pero es respaldado por algún partido minoritario con el quórum necesario para conformar una coalición mínima ganadora
- *Oposición pro gobierno*: partido gobernante coaliga con el PRD pero no con el partido de menor distancia ideológica

3.1.8 *La oposición ante el Ejecutivo*

Un dato sin duda contribuye a llevar el análisis de la relación entre el Presidente y el PRI de oposición, es la actitud que tuvo el Partido ante las propuestas del precisamente, la manera en que se dio tratamiento a las iniciativas del Ejecutivo, el sentido del voto, si existieron coaliciones, etc.

Para esto, se comienza aquí por presentar el tratamiento que recibieron las iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo ante la Cámara de Diputados. Y más adelante, de abunda de manera específica en el comportamiento del PRI en las votaciones de estas iniciativas para enfocarse directamente en su papel de oposición al Poder Ejecutivo.

3.1.9 *El perfil político-profesional de los Legisladores*

En su artículo *¿Quién legisla en México?* la Dra. Luisa Béjar recoge el argumento de Hibbins al afirmar que el estudio de las carreras políticas de los legisladores puede proporcionar información reveladora en varios sentidos: al indagar sobre las

motivaciones de su comportamiento en diferentes áreas, al esclarecer el modo en que la legislatura lleva a cabo sus tareas, al facilitar la comprensión del sistema político del cual forma parte ese órgano y su relación con otros componentes del mismo y, finalmente, al precisar la manera en que un sistema sociopolítico opera con la identificación de los rasgos demográficos de sus legisladores y su experiencia profesional.¹²⁸

Analizar esta variable en el caso mexicano tiene una connotación incluso más importante. Con el antiguo sistema de partido hegemónico, la selección de candidatos era una cuestión completamente centralizada, pero la transición y competitividad obligó a que la selección de candidatos se convirtiera en un proceso donde participa más el electorado, favoreciendo así la influencia del mismo sobre las acciones de gobierno y la rendición de cuentas. Gregory Love realiza un análisis empírico que pone en evidencia esta hipótesis. Según el autor, en las elecciones legislativas del 2006 los votantes eligieron en función de quien era el candidato, es decir, tomando en cuenta sus orígenes, experiencias y redes políticas.¹²⁹

Prud'homme coincide en esta hipótesis y destaca que tras la alternancia en 2000, el PRI perdió uno de sus principales factores de cohesión interna: la sucesión presidencial. Al disolverse esta centralización alrededor de la figura del Poder Ejecutivo, el poder se dispersó al interior del partido, desembocando en liderazgos

¹²⁸ Béjar, Luisa. (2012) ¿Quién legisla en México? Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología 74, núm. 4 (octubre-diciembre, 2012): Pg.636

¹²⁹ Love, Gregory. "Calidad de los candidatos en las elecciones legislativas de 2006 en México" en Política y Gobierno, volumen temático: elecciones en México. P.78

subnacionales. Y desde ahí, a candidatos cada vez más lejanos del Comité Ejecutivo Nacional, pero cada vez más cercanos al electorado y de más calidad.¹³⁰

Langston se une a estas conclusiones cuando afirma que las elecciones más reñidas han hecho que el Partido escoja “mejores” candidatos, es decir, los que resultan más conocidos para los votantes, los que tienen más experiencia en el nivel del gobierno en el que tiene lugar la carrera electoral (municipal, estatal o federal).¹³¹

Estas nuevas condiciones sitúan al legislador en un contexto sumamente distinto a su equivalente durante el apogeo de la hegemonía priista. Los nuevos legisladores deben su éxito no solo a la cúpula del partido sino a líderes subnacionales, organizaciones locales y directamente al electorado; circunstancia ésta que podría comprometer incluso su disciplina partidaria, de ahí la importancia de contemplar esta variable.

Acerca de estos fenómenos existen varias teorías explicativas, por ejemplo la *Competing principals theory* que afirma que la indisciplina de los legisladores está sustentada en el hecho de que como “principales” ya no responden únicamente a un *agente* (en este caso era la figura del Ejecutivo) sino que se ven en la

¹³⁰ Prud'homme, Jean-François (2007) “La vida interna de los partidos mexicanos y la democracia (2000-2003)”, en Castaños, Fernando *et. al.* (Coords.) *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, México, IIS-UNAM, P.146

¹³¹ Citado en: Béjar, Luisa, "De la centralización a la descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión", en Foro Internacional, Núm. 199, enero-marzo, 2010.P.459-460

necesidad de servir a varios “amos” para tratar de garantizarse un futuro político. Este fenómeno provoca una reducción significativa del “voto unido”.¹³²

Bajo una óptica normativa, en cualquier democracia representativa el legislador está obligado a atender las preferencias y demandas de los electores que han hecho posible su desempeño en el cargo. Visto el asunto desde la teoría del *principal-agente*, para que eso suceda, el *principal* debe disponer de información relativa a la actuación del *agente* a fin de sancionarlo llegado el momento electoral si acaso ha incumplido sus compromisos.¹³³ No obstante, cuando su permanencia en el puesto o su acceso a otro lo obliga a atender a más de un *principal*, o si se quiere, a varios actores con expectativas diversas y quizás hasta enfrentadas, su comportamiento se ve expuesto a presiones cruzadas y los resultados de su gestión se obscurecen.

El argumento de los múltiples agentes, así como las elecciones dispares, el poder de los gobernadores sobre la carrera política de los diputados y la prohibición de la reelección son aportaciones considerables a la explicación de la disminución en la cohesión y la disciplina.¹³⁴

¹³² Béjar, Luisa, "De la centralización a la descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión", en Foro Internacional, Núm. 199, enero-marzo, 2010.

¹³³ Kiewiet, R. D. y Matthew McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

¹³⁴ Béjar, Luisa, "De la centralización a la descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión", en Foro Internacional, Núm. 199, enero-marzo, 2010.

3.2 Nota metodológica

Ahora bien, para justificar la delimitación metodológica del objeto de estudio de la investigación, es pertinente realizar una aclaración metodológica fundamental. El sistema político mexicano configura su Poder Legislativo en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores. Las características de un Congreso bicameral son complejas y particulares, por lo que este trabajo de investigación habrá de tratar el fenómeno con las siguientes consideraciones: tanto la descripción como el análisis del fenómeno político de la oposición se limitará a la Cámara baja del Poder Legislativo, esto es, a la Cámara de Diputados. Esta decisión y limitación se fundamenta en realidades básicas: Por una parte, en términos de disponibilidad y acceso a la información, la Cámara de Diputados ha presentado, a lo largo de los años, mayor disposición y amabilidad con el investigador. La página oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión publica regularmente el trabajo legislativo de cada una de sus sesiones y legislaturas de manera accesible y procesable. Por lo tanto, construir una base de datos adecuada y extraer las conclusiones y la información necesaria para realizar un análisis como el que aquí se pretende es una cuestión factible. Por otro lado, al tiempo de realizar esta investigación la Cámara de Senadores no cuenta, al menos de manera accesible al público con las herramientas técnicas necesarias e indispensables para realizar una investigación en las condiciones que este proyecto.¹³⁵

¹³⁵ Este trabajo de investigación no cuenta con los recursos ni económicos ni temporales que implicaría un análisis dual del desempeño de la oposición priista, construido de cero sin la ayuda de herramientas técnicas como las que la Cámara de Diputados sí ofrece.

Además, esta revisión habrá de limitarse el tratamiento, observación y análisis a las LVIII y LIX Legislaturas por razones específicas. Primero, y lógicamente, porque estas legislaturas fueron las que vieron, por primera vez, al PRI fungir como oposición. Incluso cuando desde la LVII Legislatura, una anterior a éstas, el Presidente priista Ernesto Zedillo se enfrentó a un Congreso con un PRI sin mayoría, el Partido seguía siendo el gobernante. Para explicar la segunda razón que motiva a este trabajo de investigación a delimitar su objeto de estudio a estas dos legislaturas es necesario aclarar que esta disertación se ha basado en los resultados del proyecto de investigación *“Descentralización y proceso legislativo en México”* a cargo de la Dra. Luisa Béjar. La base de datos construida por el equipo de trabajo del proyecto abarca solamente las LVIII, LIX y LX Legislaturas, pues eran esas las fuentes de información disponibles al momento de realizar la investigación. De tal forma que en vez de considerar las cuatro ocasiones en que la bancada priista fue oposición parlamentaria, se tomará en cuenta solamente las dos primeras, logrando así analizar un sexenio completo sin dejar otro a mitad del examen. Además, si se hace referencia a las tres legislaturas disponibles en la base de datos, se estaría dando tratamiento a objetos con un contexto claramente diferenciado. Por lo tanto, se abordarán aquí solamente las LVIII y LIX Legislaturas. Esto es, habrá de tomarse en cuenta y de realizarse la observación la información sobre la actividad legislativa de las bancadas priistas que se enfrentaron al presidente Vicente Fox, el primer Ejecutivo de la alternancia. Temporalmente, para ser aún más explicativos, el análisis de este trabajo de investigación comprenderá del 2000 al 2006.

Es preciso aclarar también que, justo porque interesa analizar el comportamiento del PRI como oposición, el eje de las observaciones que aquí se presenten será siempre el Poder Ejecutivo, a quien el Partido se oponía. Desde este enfoque, la investigación habrá de observar y describir el comportamiento de la bancada priista ante las iniciativas enviadas por el Ejecutivo o por la bancada panista. Qué alianzas se construyeron con el partido en el gobierno, con qué fines, en qué momentos, entre otras cuestiones.

De la misma manera, cabe explicitar que el tratamiento de la información será, continuamente, analizado de manera comparativa. Es decir, se avanzará paralelamente en el análisis tomando en cuenta, considerando y contrastando las dos legislaturas en cuestión.

Se comenzará, pues, por realizar una descripción explicativa de la composición del Congreso. Conocer las condiciones generales de la Cámara de Diputados resultará relevante pues es precisamente ese al contexto al que se enfrentó y en el cual se desarrolló el objeto de estudio. De esta forma, habrán de conocerse aspectos y características importantes del PRI de oposición: el número de fuerza política que representaba, dónde estaba ubicado con respecto a los demás partidos y cuál era la posición del partido en el gobierno (PAN).

Más adelante el análisis se enfocará directamente en las actitudes y acciones legislativas de la bancada del PRI: la disciplina partidaria, su tasa de presentación, la de éxito, el porcentaje de votos a favor y el porcentaje de votos en contra. Toda esta información y los cruces de estas variables, hechos desde la perspectiva que

se pretende, podrán arrojar cierta luz y sugerir algunas ideas acerca de las tendencias conductivas del PRI en la oposición.

Habrá lugar también, de manera específica, para el análisis de la relación que guardó el PRI con el Ejecutivo de manera directa. Para esto, la investigación se valdrá también de indicadores cuantitativos como la tasa de aprobación de la bancada del Partido a las iniciativas del Presidente y el número de vetos del Presidente a iniciativas del PRI, si es que existen. El primero de estos dos será, obviamente, el principal argumento pues la investigación pretende observar del PRI opositor hacia la Presidencia y no en sentido opuesto.

Una vez que estas condiciones queden explícitas, habrá espacio, y necesidad igualmente, de revisar las alianzas legislativas que el Partido Revolucionario Institucional construyó a lo largo de estas legislaturas. La manera en que el PRI actuó de manera conjunta a otros partidos habrá de sugerir algunas tendencias básicas en torno a este fenómeno político tan poco explorado en México desde esta perspectiva.

3.3 Análisis empírico-descriptivo

3.3.1 Composición de la Cámara de Diputados

Antes de abordar los números y los datos duros, es oportuno identificar algunas características y diferencias importantes entre las LVIII y LIX Legislaturas. Cabe decir que la LVIII Legislatura fue el resultado de elecciones concurrentes, donde el partido del Presidente fue la segunda minoría en la Cámara de Diputados mientras que había 8 partidos con representación en el Congreso. La Legislatura siguiente,

la LIX, fue resultado de elecciones intermedias, donde el partido del Presidente volvió a ser la segunda minoría en un Congreso con solo seis partidos.

En la LVIII Legislatura, la primera donde el PRI fue oposición, la bancada priista no dejó de ser la más grande y mayoritaria con 211 legisladores, es decir, el 42.2% del total de diputados. No obstante, su posición no le permitía aprobar reformas constitucionales de forma unilateral, como pudo hacer durante la mayor parte del siglo XX, y tampoco iniciativas de ley pues no alcanzaba, siquiera, la mayoría relativa.

Sin duda, las condiciones de la Cámara modificaron en muchos sentidos las aspiraciones y las necesidades del Partido. Se abordará más adelante las coaliciones que se hicieron posibles y necesarias para aprobar tanto iniciativas de ley como reformas constitucionales.

El número de diputados priistas sería un dato aislado y poco ilustrativo si no se le compara frente al tamaño de las otras bancadas. En el caso de la LVIII Legislatura, después de la priista, el segundo grupo parlamentario fue el del PAN, con un total de 206 diputados (solo 5 menos que el PRI) que constituían un 41.2%. De manera que las posibilidades de la bancada panista era la misma que la del PRI: no estaba en condiciones de, por sí misma, impulsar y aprobar ningún tipo de iniciativa; tampoco podía bloquear una iniciativa de ley con su ausencia si todos los otros partidos actuaban en coalición pero sí podía impedir una reforma constitucional. Tercera en número aparecía la bancada de los 50 diputados del PRD, que representaron el 10% de aquella legislatura. Éstos, por sí mismos, no

podían ni aprobar ni bloquear ningún tipo de iniciativa. Es decir, para todo, cualquier cosa salvo presentar iniciativas, necesitaban actuar en coalición con alguno de los partidos mayores (PRI y PAN). Otra pequeña porción de los escaños estaba en manos de partidos menores (PVEM, Convergencia, PT, PSN, PAS)¹³⁶ que, agrupados, conjuntaban a 33 diputados, el 6.6% del total de curules. Estos pequeños partidos nada hubieran podido hacer sin actuar en coaliciones, además de que tampoco tenían posibilidad de bloquear ninguna reforma, ni siquiera las constitucionales.

En cuanto a la LIX Legislatura, las circunstancias variaron de manera considerable. La Cámara de Diputados, que había estado concentrada en dos o tres partidos, se diversificó considerablemente, sobre todo en cuanto a proporciones y tamaños más que en número de partidos. En la legislatura que comprendió del año 2003 al 2006, el PRI volvió a posicionarse como la principal fuerza política con 222 diputados, es decir, el 44.4% del total. El PRI no perdió la facultad de bloquear reformas constitucionales pero tenía la necesidad de construir coaliciones con al menos un partido para lograr la aprobación de una iniciativa de ley y de, al menos, dos partidos para una enmienda a la Constitución. Dadas estas condiciones, el PRI tendría que negociar.

El partido en el gobierno, el PAN, logró el 31% de la Cámara con 155 legisladores. Aunque podía bloquear enmiendas constitucionales no contaba con mayoría, sino

¹³⁶ PVEM: Partido Verde Ecologista de México, PT: Partido del Trabajo, PSN: Partido de la Sociedad Nacionalista, PAS: Partido Alianza Social

que estaba obligado a construir coaliciones o con el PRI o con, al menos, el PRD y otro partido para aprobar iniciativas de ley.

El resto de los partidos tuvieron un aumento considerable en su proporción. El PRD consiguió 95 escaños que significaron el 19% del total. Mientras que los otros lograron en conjunto 5.6% de la Cámara con 28 curules.

Cuadro A. Composición de la Cámara de Diputados				
Partido	<i>LVIII Legislatura</i>		<i>LIX Legislatura</i>	
	Diputados	Porcentaje	Diputados	Porcentaje
PAN	206	41.2	155	31
PRI	211	42.2	222	44.4
PRD	50	10	95	19
Otros	33	6.6	28	5.6
*Elaboración propia con base en la información presentada en http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/COMPOSICION_X_GP_INICIAL.pdf y Casar, Ma. Amparo. (2008) “Los gobierno sin mayoría en México 1997-2006” en <i>Política y Gobierno</i> Vol. XV N.1				

3.3.2 Disciplina y cohesión de partido

Poco significaría conocer el número de diputados con los que cuenta un partido si éstos no solían actuar de manera conjunta y disciplinada. El cuadro B a continuación presenta los resultados del procesamiento de información obtenida en la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, en cuanto al comportamiento de los legisladores de acuerdo a su partido. La tabla enseña el porcentaje promedio de diputados disidentes en relación al tipo de iniciativa de la

que se trató. En esta investigación se considera al PRI por ser su objeto de estudio y al PAN por el partido en el gobierno.

Cuadro B. Porcentaje promedio de diputados disidentes		
Tipo de Iniciativa	PRI	PAN
<u>LVIII Legislatura</u>		
<i>Económica</i>	7.39	6.44
<i>Seguridad y Justicia</i>	2.48	1.80
<i>Política</i>	4.76	4.35
<i>Varias</i>	3.95	7.17
<i>Todas</i>	5.88	6.13
<u>LIX Legislatura</u>		
<i>Económica</i>	7.20	3.19
<i>Seguridad y Justicia</i>	2.70	1.58
<i>Política</i>	2.09	2.09
<i>Varias</i>	3.82	3.53
<i>Todas</i>	4.93	2.96
*Elaboración propia con base en la información disponible en Casar, Ma. Amparo. (2008) "Los gobierno sin mayoría en México 1997-2006" en Política y Gobierno Vol. XV N.1		

Como se puede apreciar en el recuadro, las tasa de disidencia del Partido Revolucionario Institucional en las votaciones en el Pleno nunca superó los 7.39%, de manera que nunca representó, en términos numéricos, una amenaza para la decisión del Partido como bancada. En este sentido, autores han estudiado ya la

constante disciplina en los partidos del Congreso mexicano y estos datos no sorprenden demasiado. Se puede observar que el partido en el gobierno también solió tomar decisiones en bloque sin mayores complicaciones.

Una primera aproximación para medir la cohesión partidaria es la de observar el porcentaje de iniciativas en el que se presentó el fenómeno de la disidencia. Del total de las legislaturas aquí analizadas el PRI presentó disidencia en 68% en la LVIII Legislatura y 77% en la LIX. En el caso del PAN; los porcentajes son de 50 y 25 por ciento para las LVIII y LIX Legislaturas respectivamente. Este dato se torna interesante al constatar que la disidencia aumenta o disminuye en relación con su status como partido del Presidente. El porcentaje de disidencia del PRI fue notablemente menor en el primer gobierno sin mayoría cuando era partido del Presidente. Es interesante constatar que en los años en los que el PRI fue el partido en el gobierno presentó un promedio de disidencia mucho menor que en años posteriores.¹³⁷

De cualquier manera, se puede notar que la indisciplina de ambos partidos fue menor en la LIX Legislatura que en la LVIII. Estos datos refuerzan el argumento de algunos autores con relación al *timing* donde, dada la cercanía de las elecciones presidenciales, los partidos tienden a actuar de manera más concentrada y cohesionada, competitiva y no cooperativamente.¹³⁸ Sin embargo, habrá que tener

¹³⁷ Casar, Ma. Amparo. (2008) Op. Cit. Págs. 221-255

¹³⁸ Lujambio, A. (2001), "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México", en J. Lanzaro, Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina (págs. 251-280), Buenos Aires: CLACSO

en cuenta que esta explicación solo tendría sentido si el Partido votó en oposición y no de manera colaborativa con el partido del Presidente.

De cualquier manera, es prudente aclarar que los datos pueden dar una impresión equivocada , por magnificada, sobre la dimensión del fenómeno, ya que no dan cuenta del número de diputados que se apartan de la mayoría de la fracción en cada iniciativa votada. Es decir, no es lo mismo que para a una iniciativa se opongan uno o dos legisladores a que en una propuesta de ley vote de manera contraria el 40% de la bancada.¹³⁹

Cuadro C. Rangos de diputados disidentes en el PRI		
Diputados disidentes	<i>LVIII Legislatura</i>	<i>LIX Legislatura</i>
1-5	135	383
6-10	20	41
11-20	20	40
21-30	5	19
31-40	7	7
41-50	2	8
51 o más	10	19
*Elaboración propia con base en la información disponible en Casar, Ma. Amparo. (2008) “Los gobierno sin mayoría en México 1997-2006” en <i>Política y Gobierno</i> Vol. XV N.1		

¹³⁹ Ibid.

En este sentido, el cuadro C presenta los rangos de diputados disidentes¹⁴⁰ del PRI en las LVIII y LIX Legislaturas. Como puede apreciarse, la disidencia más frecuente en las votaciones de los legisladores priistas no fue sustentada por más de cinco legisladores, en ninguna de las dos legislaturas, un porcentaje bajísimo de acuerdo al número total de diputados en la bancada.

De hecho, ni siquiera la disidencia apoyada por 50 legisladores resultaría significativa, dada la proporción y el tamaño de la bancada priista. Estas cifras añaden claridad en un sentido básico: no solamente el grado de cohesión partidista fue elevado sino que el pequeño porcentaje de disidencias fue sustentado por una mínima representación de los legisladores del partido.

Hasta ahora, se ha hecho evidente que las bancadas presentaron grados importantes de disciplina y cohesión a la vez que contaron con niveles de disidencia, aunque mínima; sin embargo, es importante identificar si hay diferencias sustanciales en los niveles de estas variables de acuerdo al tema en cuestión. Los cuadros D y E presentan los niveles de cohesión con relación a los asuntos de cada votación. Se incluye el número de ausencias porque, para Heller y Weldon¹⁴¹, las ausencias pueden ser intencionadas para no afectar el resultado final de la votación.

¹⁴⁰ Se respeta aquí el término usado por Ma. Amparo Casar para definir a los legisladores que votaron en sentido contrario al que lo hizo la mayoría de la bancada de su partido. En: Casar, Ma. Amparo. (2008) Op. Cit

¹⁴¹ Heller, William y Jeffrey Weldon. (2003) *Reglas de votación y estabilidad en la Cámara de Diputados*. Disponible en línea: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3179/7.pdf> Consultado por última vez: 14 de febrero del 2014.

Es posible apreciar que el grado de cohesión para modificaciones constitucionales es alta si se considera que es necesario un umbral mayor que en las demás iniciativas. Se observa de igual forma que el porcentaje de inasistencia se incrementó conforme se avanzó de una legislatura a otra.

Cuadro D. Medidas de cohesión en temas económicos y asuntos constitucionales			
Comisión	Cohesión (núm.) <i>% de inasistencia</i>		
	LVIII Legislatura	LIX Legislatura	Media de la comisión
Presupuesto y cuenta pública	0.93 (5) 19.0	0.98 (11) 23.3	0.95 (8) 21.5
Hacienda y crédito público	0.74 (65) 23.0	0.81 (105) 24.6	0.77 (85) 23.8
Asuntos constitucionales	0.81 (8) 24.4	0.95 (25) 25.0	0.88 (16.5) 24.7
Media de la legislatura	0.82 22.1	0.91 24.3	0.86 23.2
Elaboración propia con base en la información disponible en: González, Luis. Cohesión interna en el PRI frente a la ausencia de liderazgo unificador. Universidad de Salamanca. Disponible en línea: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20101/art/art5.pdf Consultado por última vez: 21 de Noviembre del 2013.			

La idea de la intencionalidad de las ausencias adquiere mayor valor toda vez que entre la LVIII y la LIX legislaturas una cuarta parte de la bancada prefirió no asistir.

Dicha acción pone en relieve una pauta del comportamiento legislativo como alternativa a las divergencias intrapartidistas. De esta manera, cuando existen camarillas al interior de los grupos parlamentarios y no es posible conciliar diferencias ideológicas o políticas, la ausencia permite que el resultado no se vea afectado si una facción ya negoció con otro partido.

Por otro lado, en temas anuales recurrentes, como las iniciativas de Ingresos y Egresos de la Federación, el grupo priista tendió a ser más homogéneo. Este tipo de comportamiento refleja cómo se defendieron los recursos dirigidos a las entidades federativas donde el PRI era la primera fuerza política al contar con más gobiernos estatales que ningún otro partido.¹⁴² En distintas ocasiones los legisladores modificaron de forma exitosa el presupuesto proveniente del Presidente de la República; un ejemplo de ello se presentó en noviembre de 2004, cuando los cambios al presupuesto incluyeron más recursos para los estados en rubros como campo, agua, salud, educación y carreteras, provenientes del ramo 398 y de los excedentes por aprovechamiento de Petróleos Mexicanos¹⁴³

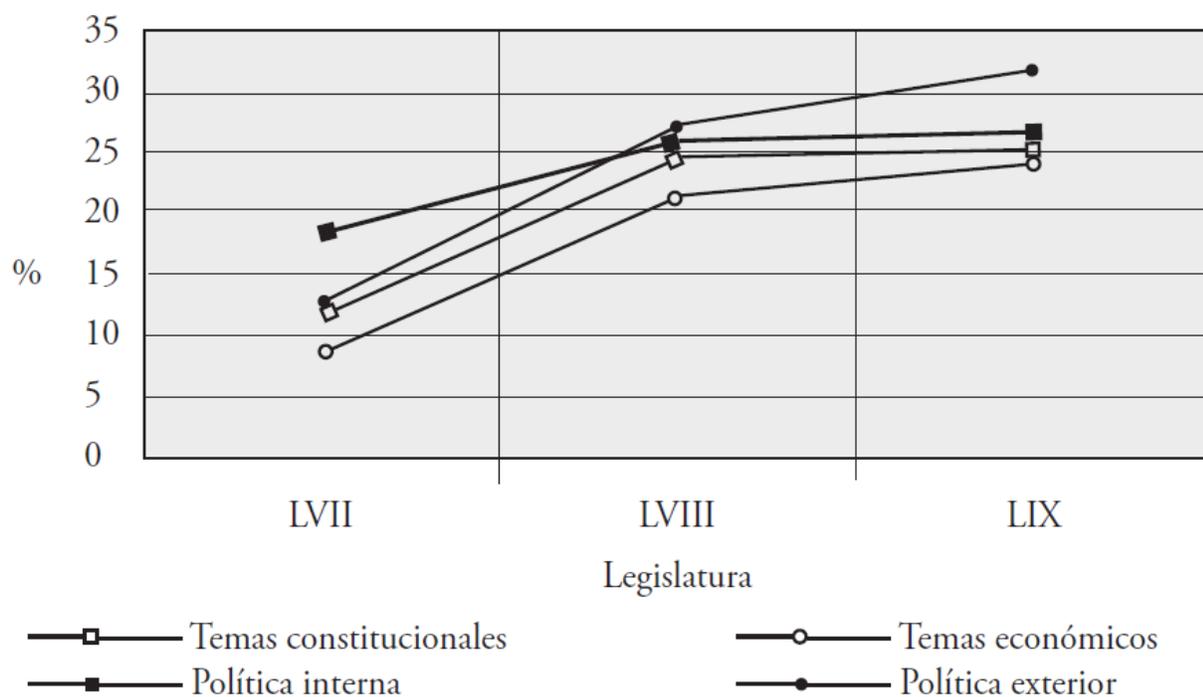
¹⁴² González, Luis. Op. Cit

¹⁴³ *Proceso* (2004) Núm. 1464. 31 de Noviembre. Citado en: González, Luis. Cohesión interna en el PRI frente a la ausencia de liderazgo unificador. Universidad de Salamanca. Disponible en línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20101/art/art5.pdf> Consultado por última vez: 21 de Noviembre del 2013.

Cuadro E. Medidas de cohesión en Política Interna			
Comisión	Cohesión (núm.) <i>% de Inasistencia</i>		
	LVIII Legislatura	LIX Legislatura	Media de comisión
Gobernación	0.98 (28) 28.4	0.97 (43) 26.6	0.97 (35.5) 27.5
Justicia	0.98 (24) 26.3	0.96 (57) 28	0.97 (40.5) 27.15
Seguridad Pública	0.98 (28) 28.4	0.98 (7) 26.7	0.98 (17.5) 27.5
Salud	0.46 (12) 17.7	0.94 (63) 29.3	0.7 (37.5) 23.5
Seguridad Social	0.85 (7) 32.3	0.88 (17) 24.7	0.86 (12) 28.5
Educación	0.99 (7) 21.1	0.99 (13) 24.8	0.99 (10) 22.95
Media de la Legislatura	0.87 25.7	0.95 26.6	0.91 26.15
Elaboración propia con base en la información disponible en: González, Luis. Cohesión interna en el PRI frente a la ausencia de liderazgo unificador. Universidad de Salamanca. Disponible en línea: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20101/art/art5.pdf Consultado por última vez: 21 de Noviembre del 2013.			

Se introduce a continuación el gráfico F, donde se puede observar que el ausentismo aumentó en todas las categorías conforme se avanzó de legislatura. Sin embargo, la inasistencia fue menor en temas constitucionales y económicos y mayor en materia interna y exterior. Por lo tanto, queda de manifiesto que los diputados fueron más consistentes en votaciones políticamente importantes o temas sustantivos para todos los miembros, que en aquellas cuya relevancia no es inmediata.¹⁴⁴

Gráfico F. Aumento en el porcentaje de Inasistencia



Fuente: González, Luis. Cohesión interna en el PRI frente a la ausencia de liderazgo unificador. Universidad de Salamanca. Disponible en línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20101/art/art5.pdf> Consultado por última vez: 21 de Noviembre del 2013.

¹⁴⁴ González Tule, 2007. Citado en: González, Luis. Op. Cit

Se escudriña a continuación la información más detalladamente de acuerdo a lo advertido en el apartado metodológico de la investigación, prestando atención a Carey en lo relativo al análisis de la variación entre el índice de Rice normal y el ponderado. El cuadro G presenta ambos índices y su *ratio* correspondiente a los LVIII y LIX Legislaturas.

Cuadro G. Variación en cohesión y disciplina				
<i>Legislatura</i>	<i>WRice</i>	<i>URice</i>	<i>Ratio</i>	<i>Desviación estándar</i>
LVIII	0.78	0.95	0.82	0.12
LIX	0.89	0.97	0.92	0.06

Fuente: González, Luis. Cohesión interna en el PRI frente a la ausencia de liderazgo unificador. Universidad de Salamanca. Disponible en línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20101/art/art5.pdf>
Consultado por última vez: 21 de Noviembre del 2013.

Como se puede constatar la unidad tendió a ser muy alta en las legislaturas y no hubo variaciones importantes. Sin embargo, al orientar la atención hacia el ratio se percibe que en la LVIII Legislatura el nivel disminuyó con respecto a su sucesora, y llegó a una cifra que no se considera alta. En términos de Carey, ello significa que el Partido estuvo cohesionado la mayor parte del tiempo pero se careció del control necesario en la aplicación de la disciplina, sobre todo en las votaciones más reñidas.

El cuadro H expone el índice de Rice normal¹⁴⁵ por partido político. De acuerdo con estos datos a partir de 2000 el PRI fue el partido más desunido y el de mayor inasistencia dentro de las tres fuerzas políticas más importantes en México. Esto sugiere que, dado que el Partido Acción Nacional contaba con cuatro escaños menos que el PRI en la LVIII Legislatura, las ausencias priistas concedieron al PAN un mayor poder sobre la aprobación de legislación. Así, entre 2000 y 2006, el PRI no solo perdió escaños y cohesión sino que también cedió en el terreno legislativo luego de permitir que una cuarta parte de sus miembros (un promedio de 53 legisladores) se ausentara de las sesiones.

Cuadro H. Medidas de cohesión por legislatura				
Legislatura (núm.)	Grupo parlamentario			
	WRice % de inasistencia			
	PRI	PAN	PRD	Media de la legislatura
LVIII (219)	0.78 26.0	0.87 10.1	0.84 22.5	0.83
LIX (486)	0.89 26.6	0.94 21.6	0.89 21.1	0.90
Elaboración propia con base en la información disponible en: González, Luis. Cohesión interna en el PRI frente a la ausencia de liderazgo unificador. Universidad de Salamanca. Disponible en línea: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20101/art/art5.pdf Consultado por última vez: 21 de Noviembre del 2013.				

¹⁴⁵ El Índice de Rice (Ir) se calcula a través de la diferencia del porcentaje mayoritario (V_{may}) y el porcentaje minoritario (V_{min}) del voto de una fracción parlamentaria. $Ir = V_{may} - V_{min}$. Puede tomar valores de 0 a 100, donde los valores cercanos a 0 denotan una cohesión partidaria muy baja y los cercanos a 100 un alto

grado de cohesión. Fuente: Casar, Ma. Amparo. (2008) Op. Cit

En suma, hasta antes de la alternancia en el poder, el problema de la cohesión fue resuelto sin dificultades por el carácter leal y disciplinado de los legisladores ante el Presidente emanado del mismo partido. Una vez que se dejó atrás el régimen político autoritario, la situación cambió y se ajustó a los requerimientos de la competencia partidista y del pluralismo político; de esta manera, el control sobre la actuación de los representantes pasó a nuevas manos. Es evidente que el liderazgo aún descentralizado sigue siendo una fuente importante de cohesión, pero no logra afianzar una coalición estable y duradera a diferencia del periodo hegemónico.¹⁴⁶

3.3.3 Participación en la legislación

En las condiciones del partido hegemónico, la tasa de éxito de las iniciativas presidenciales era muy elevada, incluso más que las del propio Partido Revolucionario Institucional. En los puntos cumbre del presidencialismo mexicano, la legislación propuesta por el Presidente llegó a representar entre 76.9 y 81.9 por ciento del total de iniciativas aprobadas durante las legislaturas. Una tasa de contribución verdaderamente sorprendente. (Véase Cuadro 4)

¹⁴⁶ Ibid.

CUADRO 4. Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados (1982-2006)

	LII 1982- 1985	LIII 1985- 1988	LIV 1988- 1991	LV 1991- 1994	LVI 1994- 1997	LVII 1997- 2000	LVIII 2000- 2003	LIX 2003- 2006
Ejecutivo	139	128	70	84	56	32	60	43
Senadores*	-	60	15	47	24	46	53	54
Partidos	159	352	197	117	163	493	909	2,547
Comisiones	-	16	12	0	2	29	17	24
Leg. locales	10	3	0	2	2	34	85	107
Varios partidos**	-	-	-	10	3	34	82	25
Total	308	559	294	260	250	668	1,206	2,800

Fuente: *Memorias de la LII Legislatura*, Cámara de Diputados, Nacif (1995), SIID, *Cuadernos de Apoyo* (1994 y 1997), Gaceta Parlamentaria. *No incluye minutas, permisos, nombramientos, ni monedas conmemorativas. **La información para las LII, LIII y LIV legislaturas no contiene este clasificador. Probablemente las iniciativas conjuntas están subsumidas en la categoría de Comisiones.

147

Cuando tuvo lugar el proceso de liberalización y democratización que ya se ha revisado, no solamente decreció la tasa de contribución total de las iniciativas propuestas por el Ejecutivo en el total de la legislación si no que, inclusive, el Presidente presentaba menos iniciativas. Este fenómeno se ha explicado a través del argumento del efecto anticipado. Es decir, se sostiene que el Ejecutivo conocía las condiciones de la Cámara y las posibilidades reales de sus iniciativas.

Para proteger su imagen pública, el Presidente no envía iniciativas cuando puede prever que éstas no serán aprobadas. De esta manera puede conservar tasas de éxito relativamente altas pero su porcentaje de contribución al total de la legislación no escapa de un descenso abrupto.

¹⁴⁷ Este cuadro fue recuperado de manera íntegra de: Nacif, Benito (2004), Op. Cit

En el cuadro I, se presenta una relación de las iniciativas de acuerdo a diferentes fuentes: el Presidente, el partido en el gobierno y el principal partido de oposición. De esta manera, será posible contrastar el desempeño de la bancada y el presidente del PRI cuando ellos eran gobierno con el PAN como oposición; también se notará el desenvolvimiento del Presidente y la bancada panistas cuando ellos eran el gobierno que se enfrentaba a un PRI de oposición.

Cuadro I. Proceso legislativo en la Cámara de Diputados (LVII y LVIII Legislaturas)								
<i>Fuente</i>	<i>Presentadas</i>		<i>Aprobadas</i>		<i>Contribución</i>		<i>Tasa de éxito</i>	
	<i>LVII</i>	<i>LVIII</i>	<i>LVII</i>	<i>LVIII</i>	<i>LVII</i>	<i>LVIII</i>	<i>LVII</i>	<i>LVIII</i>
<i>Ejecutivo</i>	32	61	28	50	20.4	18.2	87.5	82.0
<i>PRI</i>	86	306	15	54	10.9	19.6	17.4	17.6
<i>PAN</i>	168	265	31	65	22.6	23.6	18.5	24.5

*Elaboración propia con los datos disponibles Nacif, Benito (2004), "Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México", Política y Gobierno, Vol. XI, No. I.

Como puede constatar en el cuadro, en la primera legislatura donde el PRI no tuvo la mayoría, la tasa de contribución del Ejecutivo a la legislación decayó notablemente hasta el 20.4% del total. Sobre todo si se compara con los resultados observados durante la hegemonía que alcanzaron hasta 81.9%¹⁴⁸. De cualquier manera, su tasa de éxito no experimentó variaciones importantes. Por su parte, en la LVIII Legislatura, Vicente Fox contribuyó al total de la producción

¹⁴⁸ *Ibíd.*

legislativa con solo 18.2% con una tasa de aprobación, no tan trágica, de 82%, aunque menor al 87.5% de su antecesor Ernesto Zedillo.

Pero qué si el asunto se observa desde la contribución de las bancadas. Aquí es donde los resultados son sorprendentes. Cuando los diputados del PRI actuaban como bancada del Partido en el gobierno solo presentaron 86 iniciativas de ley, de las cuales fueron aprobadas 15, obteniendo con esto una pobre tasa de éxito del 17.4% y aún menor porcentaje de participación en el total de la producción legislativa: 10.9%. En esa misma legislatura el PAN, la principal oposición, propuso 168 iniciativas de ley, se aprobaron 31 de ellas, lo que representó una tasa de éxito de 18.5%, cercana a la del PRI, pero una contribución total a la legislación de 22.6%.

Para la legislatura siguiente, la LVIII, donde el PRI era por primera vez oposición y se enfrentaba al presidente Fox y a la bancada panista en la Cámara, hubo un incremento desorbitante en la presentación de propuestas de ley por parte de los diputados del PRI. El número total alcanzó las 306 propuestas, de las cuales se aprobaron 54, representando el 19.6% de la participación en el total de la producción legislativa y una tasa de éxito de 17%. El PAN, por otro lado, presentó aún más iniciativas que cuando era oposición: 265, logrando la aprobación de 65 para participar con el 23.6% de la producción legislativa total, obteniendo el 24.5% de éxito.

Lo interesante aquí, de acuerdo a los objetivos que este trabajo de investigación se ha planteado, es el comportamiento de la bancada priista. El origen de la mayor

parte de la legislación durante la hegemonía provenía del Presidente el cual, cabe recordar, era a la vez líder de su Partido. Incluso después de perder la mayoría en la Cámara de Diputados, la bancada del PRI en el gobierno representaba poco más del 10% de la legislación total y sus propuestas no eran significativas en número.

Pero, apenas el PRI perdió la Presidencia y fungió por primera vez como partido de oposición, sus propuestas pasaron de 86 a 306, prácticamente cuadruplicando su número. Esto, incluso cuando su tasa de aprobación no aumentó demasiado y fue de tan solo 17.6%, significó, aproximadamente, duplicar el porcentaje de contribución del Partido al total de la producción legislativa. Se puede apreciar pues, que el PRI en oposición es mucho más activo y propositivo que el PRI gobernante. En palabras de Nacif: “La contribución del PRI a la producción legislativa ha sido mayor como partido de oposición que cuando tenía la mayoría en el Congreso.”¹⁴⁹

Sin embargo, conviene tener en cuenta que el número de iniciativas presentadas no significa *per se* un sentido de responsabilidad o capacidad política. De hecho, el activismo legislativo parece haberse constituido en una forma recurrente para cultivar una reputación personal. De tal forma que los diputados que tienen carreras políticas cortas suelen valerse de la presentación de propuestas de ley a título personal para compensar su escasez de experiencia.¹⁵⁰

¹⁴⁹ *Ibíd.*

¹⁵⁰ Béjar, Luisa. (2012) *Op. Cit*

Esto no cambia el hecho de que, tras la pérdida de mayoría del PRI, la contribución de los partidos de oposición a la producción legislativa haya sido cuantitativamente más importante que la del Presidente y su Partido. De hecho, los principales iniciadores de la legislación aprobada entre 1997 y 2003 han sido los partidos de oposición. Durante las dos primeras legislaturas en las que el partido del Presidente no ha tenido la mayoría en el Congreso, el volumen total de legislación producida por la Cámara de Diputados ha aumentado. En las dos últimas legislaturas en las que el PRI tuvo mayoría, el número total de iniciativas aprobadas fue 104 y 98 respectivamente. Con el advenimiento del gobierno dividido, el volumen total de legislación producida aumenta a 137 para el periodo 1997-2000 y 275 para el periodo 2000-2003.¹⁵¹

3.3.4 Comisiones

Para esto, se presenta aquí el status en comisiones del Partido Revolucionario Institucional y del partido en el gobierno, Acción Nacional.

Desgraciadamente no existe información disponible acerca de las comisiones ordinarias y su composición en la LVIII Legislatura en los sitios a los que esta investigación tiene acceso. Sin embargo, no deja de ser un factor relevante para el análisis y, por eso, se ha decidido incluir aquí la información que sí está a disposición, esto es, la manera en que estuvieron distribuidas, presididas y las comisiones ordinarias durante la LIX Legislatura en la Cámara de Diputados.

¹⁵¹Nacif, Benito (2004), Op. Cit

Cuadro J. Comisiones ordinarias de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados		
<i>Partido</i>	<i>Presidencias</i>	<i>%</i>
<i>PRI</i>	19	44.18
<i>PAN</i>	12	27.90
<i>PRD</i>	8	18.60
<i>Otros</i>	4	9.30
<i>Total</i>	43	100

*Elaboración propia con base en la información disponible en la *Página oficial de la Cámara de Diputados* www.sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/ordinarias.pdf Consultado por última vez: 29 de octubre del 2013.

Como se puede apreciar en el Cuadro J, el Partido Revolucionario Institucional estuvo muy bien posicionado, también, en cuanto a comisiones se refiere. El PRI obtuvo la presidencia de 19 de las 43 comisiones ordinarias, es decir, de más del 44% de las comisiones.

Por su parte, se puede apreciar que el partido en el gobierno, el PAN, presidió también buena parte de las comisiones: esto es 12 de ellas, correspondientes al 27.9% del total, porcentaje mucho menor que el correspondiente a las que estuvieron a cargo del PRI. Por otra parte, el Partido de la Revolución Democrática solamente obtuvo la presidencia de 8 comisiones ordinarias, esto es el 18.6%. El resto de los partidos tuvieron 4 presidentes de comisiones en total, representando el 9.3%.

Esto dejaba al PRI en condiciones inmejorables para abrir y cerrar puertas a iniciativas y propuestas de ley, fuese cual fuese su origen. Es necesario recordar que las comisiones tienen la prerrogativa de dictaminar propuestas de ley en sentidos positivo o negativo, así como de “congelar” las iniciativas tras dejarlas sin dictaminar por tiempo indefinido.

Obviamente, la presidencia de una comisión no significa estar en posición total de hacer y deshacer a conveniencia, pues éstas están conformadas por diputados de varios partidos políticos y las decisiones recogidas en sus dictámenes son también sometidas a votación. Sin embargo, la presidencia sí puede llegar a constituir una herramienta de control político importante a causa de las facultades que le otorga el Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, tales como la capacidad de convocar a los miembros para atender asuntos pendientes y la de solicitar información a organismos gubernamentales.

Cuadro K. El PRI y el PAN en Comisiones ordinarias de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados				
<i>Partido</i>	<i>Presidencias</i>	<i>%</i>	<i>Primera minoría</i>	<i>%</i>
<i>PRI</i>	19	44.18	40	93.03
<i>PAN</i>	12	27.90	3	6.97

*Elaboración propia con base en la información disponible en la *Página oficial de la Cámara de Diputados* www.sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/ordinarias.pdf
Consultado por última vez: 29 de octubre del 2013.

Además, cuando se habla de la excelente posición del PRI en las comisiones ordinarias de la LIX Legislatura no se toman en cuenta solamente sus presidencias. El cuadro K reporta la distribución del PRI y del PAN en las comisiones ordinarias, es decir, la manera en que el partido en el gobierno y la principal oposición política parlamentaria se repartieron las comisiones.

Es posible apreciar que la excelente posición del PRI no se fundamenta solamente en sus 19 comisiones sino en el hecho de que fue la primera minoría en todas excepto tres de las 43 comisiones. Esto incluye la comisión de “Juventud y Deporte” que, aunque fue presidida por el PRI, tuvo más miembros panistas; y la comisiones de “Educación Pública y servicios educativos” y la del “Distrito Federal”, éstas últimas con presidentes del PRD y siendo el PAN la minoría más grande.

Por su parte, el Partido Acción Nacional logró 12 presidencias pero solo fue primera minoría en tan solo 3 de todas las comisiones, esto es el 6.97%. Esto quiere decir que sus acciones y decisiones en la mayoría de las comisiones estuvieron condicionadas de manera significativa, en términos numéricos por los presidentes y los miembros priistas de cada una de las 43 comisiones.

La distribución de las comisiones ordinarias y sus presidencias no es, como ninguno de los otros, un factor determinante en el análisis del comportamiento de la bancada priista como oposición parlamentaria pero, sin duda, contribuye en alguna medida al análisis y la comprensión del objeto de estudio de este trabajo de investigación.

3.3.5 Distribución del poder local

El cuadro L es muy sugerente. Al comenzar su sexenio, el presidente Fox no contaba con una base fundamentada en cuanto a distribución del poder local. Su partido logró ganar la Presidencia a través de un fenómeno inusual en la política mexicana hasta ese entonces.

El llamado *efecto de arrastre*¹⁵² no benefició mucho a su partido, el PAN. El partido del Presidente no logró ocupar ni siquiera una cuarta parte de alguno de los indicadores de distribución del poder a nivel local.

El PAN apenas controlaba 7 de las gubernaturas del país, solamente era mayoría en cuatro congresos locales y ocupaba la presidencia municipal en tan solo 331 municipios, es decir, 22, 13 y 14 por ciento respectivamente. El panorama a nivel local del Presidente no era muy prometedor.

¹⁵² El también denominado: efecto de “coleteo”, aparece cuando, en elecciones concurrentes, el voto por presidente “arrastra” preferencias electorales a favor del partido del Presidente; de tal suerte, por ejemplo, que hay un mayor volumen de votos por el partido “x” en elecciones concurrentes como efecto derivado del arrastre del voto por candidato presidencial del partido “x”. Fuente: Zafra, Gilberto (2005). Efectos de arrastre en elecciones concurrentes en México. Documentos de trabajo No.213 Fundación Rafael Preciado Hernández. Disponible en línea: http://www.frph.org.mx/boletin/Documentos_PDF/Documento_213.pdf Consultado por última vez: 12 de Febrero del 2014.

Cuadro L. Distribución del poder local (Vicente Fox-2000)		
	Número	Porcentaje
<i>Gubernaturas ocupadas por el partido del Presidente</i>	7	22%
<i>Congresos locales con mayoría del partido del Presidente</i>	4	13%
<i>Presidencias municipales ocupadas por el partido del Presidente</i>	331	14%
*Elaboración propia con base en Casar, Ma. Amparo. (2008) "Los gobierno sin mayoría en México 1997-2006" en <i>Política y Gobierno</i> Vol. XV N.1		

A pesar de haber perdido las elecciones por la Presidencia de la República, el panorama para el Partido Revolucionario Institucional a nivel local no fue, en ningún sentido, devastador. Pese a perder la Presidencia en 2000, el PRI aún conservaba un 36.1% de las preferencias electorales, 132 distritos de mayoría relativa en la elección de diputados federales, 58 escaños de senadores y una importante presencia estatal materializada en 19 gubernaturas, 1,034 presidencias municipales y 525 diputaciones locales.¹⁵³

¹⁵³ Mirón-Lince, Rosa María. (2012) *Recomposiciones: el PRI de la primera década del milenio*. Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, vol. 19, núm. 59, mayo-agosto, pp. 43-67, Universidad Autónoma del Estado de México, México. Disponible en línea: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10521880002> Consultado por última vez: 15 de Abril del 2014.

De hecho, el PRI nunca perdió su dominio a nivel local e incluso hay algunos estados de la República donde el Partido nunca ha perdido el poder.¹⁵⁴ La base del poder del PRI está distribuida de manera, relativamente, repartida y su electorado es constante. Esta situación le ha permitido al Partido desenvolverse de manera estable en el Congreso de la Unión, al permanecer bien posicionados y apoyados por una distribución del poder a nivel sub nacional favorable a la fórmula.

La fuerza del PRI a nivel local ha sido evidenciada por estudios de Guadalupe Pacheco¹⁵⁵, donde se identifica la segmentación territorial de las preferencias electorales, clasificando los distritos en bastiones y distritos disputados, según el grado de competencia en cada uno. El análisis de Pacheco distingue dos categorías: se consideran como distritos bastiones cuando sólo uno de los tres partidos los ganó en las tres elecciones federales estudiadas (1997, 2000, 2003), y como disputados cuando dos o tres partidos triunfaron alternativamente en años diferentes. Esta es una clasificación basada en criterios ordinales (quién quedó

¹⁵⁴ La información recogida por la *Base de Datos Electorales del CIDAC* en relación a las gubernaturas demuestra que estados como Aguascalientes, Campeche y Chiapas tuvieron siempre gobiernos priistas, al menos hasta el año 2000. El dominio histórico del PRI y su distribución a nivel local quedan evidenciados en la base de datos disponible en línea: http://www.cidac.org/esp/Datos_Electorales.php

¹⁵⁵ Pacheco, Guadalupe. (2006b) La segmentación territorial de la competencia interpartidaria. Bastiones y distritos disputados en México, 1997-2003 *Sociológica*, año 21, número 61, mayo-agosto de 2006, pp. 135-163 Disponible en línea: <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/6106.pdf> Consultado por última vez: 15 de abril del 2014.

primero, quién segundo y quién tercero) y no describe necesariamente el grado de intensidad de la competencia interpartidaria.

Cuadro M. Distritos bastiones y distritos disputados. Clasificación en función del partido ganador en 1997, 2000 y 2003			
<i>Tipo de distrito</i>	<i>Preferencias partidistas</i>	<i>Absolutos</i>	<i>Relativos</i>
Bastiones 97-2003	PRI	99	33
	PAN	40	13.4
	PRD	18	6
Total		157	52.4%
Disputados 97-2003	PRI-PAN	81	27
	PRI-PRD	28	9.3
	PAN-PRD	34	11.3
Total		143	47.6
Elaboración propia a partir de los datos disponibles en: Pacheco, Guadalupe. La segmentación territorial de la competencia interpartidaria. Bastiones y distritos disputados en México, 1997-2003 Sociológica, año 21, número 61, mayo-agosto de 2006, pp. 135-163 Disponible en línea: http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/6106.pdf Consultado por última vez: 15 de abril del 2014.			

El cuadro hace evidente que la categoría más frecuente es la de los distritos bastiones del PRI, los que representan casi un tercio del total (99), por su parte, el PAN cuenta con 40 bastiones y el PRD con 18. Entre los distritos disputados, la categoría más numerosa fue la formada por aquéllos donde se alternan el PRI y el

PAN (81); atrás aparecen los disputados entre el PAN y el PRD, y donde se alternan el PRI y el PRD.

El Cuadro N muestra los promedios de votación relativa por partido en ambos tipos de distrito. Se evidencia que en los bastiones priistas, el PAN estuvo lejos de alcanzar los promedios de votación a favor del PRI mientras que los bastiones panistas fueron más seriamente contenidos por el PRI.

Cuadro N. Promedios de votación relativa por partido. Grupos de distritos						
bastiones y distritos disputados						
	Promedios de votación			Victorias distritales		
	1997	2000	2003	1997	2000	2003
	Bastiones Priistas					
	(99 distritos, 33% del total)					
PAN	18.2%	26.7%	23.1%			
PRI	51.5%	50.3%	49.3%	99	99	99
PRD	23.5%	20.6%	15.7%			
Otros	6.8%	2.4%	11.9%			
	Bastiones Panistas					
	(40 distritos, 13.3% del total)					
PAN	46.6%	56.9%	47.8%	40	40	40
PRI	32.9%	31.2%	32.7%			
PRD	12.6%	7.7%	8.9%			
Otros	8.3%	4.2%	10.6%			

Distritos disputados PRI-PAN						
(81 distritos, 27% del total)						
PAN	32.6%	46.2%	37.8%	24	68	32
PRI	39.9%	37.9%	40.9%	52	13	49
PRD	19.1%	12.5%	10.1%	5		
Otros	8.5%	3.5%	11.2%			
Distritos disputados PRI-PRD						
(28 distritos, 9.3% del total)						
PAN	13.7%	24.2%	16.2%			
PRI	43%	38.6%	37.5%	14	19	15
PRD	34.8%	34.1%	35.7%	14	9	13
Otros	8.4%	3.1%	10.6%			
Elaboración propia a partir de los datos disponibles en: Pacheco, Guadalupe. La segmentación territorial de la competencia interpartidaria. Bastiones y distritos disputados en México, 1997-2003 Sociológica, año 21, número 61, mayo-agosto de 2006, pp. 135-163 Disponible en línea: http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/6106.pdf Consultado por última vez: 15 de abril del 2014.						

Además, puede apreciarse que el PRI dominó o disputó prácticamente 70% de los distritos electorales, por lo que su presencia a nivel local y su fortaleza territorial-electoral se hace evidente.

Por último, se presenta el Cuadro O, con los distritos bastiones y distritos disputados por región. Las regiones, enumeradas de norte a sur y de oeste a este, quedaron integradas como sigue:¹⁵⁶

- **Frontera Norte**, que agrupa a Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas;
- **Norte Medio**, que aglomera a Baja California Sur, Sinaloa, Nayarit, Durango, Zacatecas y San Luis Potosí;
- **Occidente**, que reúne a Jalisco, Colima, Aguascalientes, Guanajuato y Querétaro;
- **Centro**, donde se suman el Distrito Federal, el Estado de México y Morelos;
- **Golfo Oriente**, que aglutina a Veracruz, Tabasco, Puebla, Tlaxcala e Hidalgo;
- **Pacífico Sur**, donde se agregan Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas; y
- **Península Yucateca**, con los estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo.

¹⁵⁶ No está por demás señalar que esta clasificación no tiene nada que ver con las circunscripciones de representación proporcional diseñadas por el Instituto Federal Electoral.

Cuadro O: Distritos bastiones y distritos disputados por región							
Tipo de distritos	Frontera Norte	Norte Medio	Occidente	Centro	Golfo Oriente	Pacífico Sur	Península Yucatán
Bastiones del PAN	9	3	19	6	1	0	2
Disputados PRI-PAN	24	4	18	15	16	2	2
Bastiones del PRI	13	15	4	6	31	25	5
Disputados PRI-PRD	2	7	0	6	5	8	0
Bastiones del PRD	0	0	0	10	0	8	0
Disputados PAN-PRD	0	1	2	27	1	3	0
Subtotal región	48	30	43	70	54	46	9
Elaboración propia a partir de los datos disponibles en: Pacheco, Guadalupe. La segmentación territorial de la competencia interpartidaria. Bastiones y distritos disputados en México, 1997-2003 Sociológica, año 21, número 61, mayo-agosto de 2006, pp. 135-163 Disponible en línea: http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/6106.pdf Consultado por última vez: 15 de abril del 2014.							

De modo tal que regionalmente, en el periodo que va de 1997 a 2003 el Occidente fue dominado por el PAN en las elecciones federales, mientras que el PRI impuso su supremacía en las regiones Golfo Oriente, Pacífico Sur y Norte Medio. En la región Frontera Norte y en la Península de Yucatán la situación más bien tendió hacia una disputa más cerrada entre ambos partidos.

Esta información demuestra que, a pesar de su derrota en las elecciones presidenciales, el Partido Revolucionario Institucional en ningún momento perdió su dominio territorial y electoral a nivel local.

3.3.6 Coaliciones

En apartados anteriores de este trabajo se ha revisado ya lo importante que son los datos relativos al comportamiento legislativo de un partido de oposición a la luz de su disposición o no a tomar parte de las alianzas y coaliciones requeridas para la toma de decisiones.

Con intención de fundamentar esta apreciación más allá de la teoría, a continuación se analiza el comportamiento del Partido Revolucionario Institucional. En este sentido, dadas las condiciones numéricas de las bancadas, del proceso legislativo en México y el diseño institucional, el PRI tenía cierto margen de negociación con respecto a los otros partidos, para lograr la modificación de las leyes generales y de la Constitución. No está demás recordar que para aprobar una reforma constitucional en México es necesario contar con mayoría calificada del voto de los diputados y senadores presentes en cada Cámara así como de la mayoría de las legislaturas locales; mientras que para aprobar una iniciativa de leyes de menor rango basta con la mitad más uno.

Se toma en cuenta estas consideraciones y el número de diputados con los que contaba la bancada priista, así el cuadro P manifiesta las coaliciones posibles para el PRI y los objetivos que podría alcanzar en términos numéricos en caso de contar con cohesión partidaria total.

Cuadro P. Coaliciones posibles para el PRI			
LVIII Legislatura			
Coalición	<i>Diputados</i>	<i>Reforma constitucional</i>	<i>Reforma Ordinaria</i>
PRI+PAN+PRD	467	X	X
PRI+PAN	417	X	X
PRI+PRD	261		X
PRI+Emergentes	244		X
PRI+PRD+Emergentes	294		X
LIX Legislatura			
PRI+PAN+PRD	472	X	X
PRI+PAN	376	X	X
PRI+PRD	320		X
PRI+Emergentes	252		X
PRI+PRD+Emergentes	348	X	X
*Elaboración propia con base en la información disponible en Casar, Ma. Amparo. (2008) "Los gobierno sin mayoría en México 1997-2006" en Política y Gobierno Vol. XV N.1			

Es prudente recordar que, en la LVIII Legislatura el PRI contaba 211 diputados, mientras que el PAN, el PRD y el grupo de partidos restantes contaban con 206, 50 y 33 diputados, respectivamente. Estos números representaban para el PRI dos alianzas que permitirían aprobar reformas constitucionales:

- A) **PRI-PAN-PRD:** la alianza de los tres partidos más grandes de la Cámara significaría un total de 467 legisladores, lo que representado la posibilidad de realizar enmiendas a la Constitución, además de las reformas ordinarias.
- B) **PRI-PAN:** la coalición con el partido en el gobierno significaba la conjunción de 417 que también permitiría las modificaciones a la Constitución. Esto posicionaba al PRI con capital político importante: con solo su apoyo, el partido en el gobierno podía modificar la Constitución, esto le otorgaba al PRI ventajas relevantes para la negociación.

Para la LIX Legislatura la situación no experimentó variaciones importantes. La principal coalición posible siguió siendo la PRI+PAN+PRD que representaba 472 diputados y la posibilidad de realizar enmiendas a la Constitución. La segunda coalición más grande posible para el PRI era con el partido en el gobierno, que sumaba 376 legisladores en total, otorgando también capacidad de modificar la Carta Magna.

La coalición con el PRD le permitía al PRI modificar y aprobar leyes ordinarias (320 diputados) y, votar junto con los diputados de partidos emergentes significaba para la bancada priista poder modificar y aprobar leyes secundarias, con 252 diputados.

El cambio más significativo con respecto a la LVIII Legislatura fue que el aumento en el número de escaños obtenidos por los partidos pequeños le permitía al PRI, en coalición con ellos, sumar un total de 348 diputados, es decir, la posibilidad de realizar y aprobar en el Pleno modificaciones a la Constitución. Esto significaba,

pues, que la oposición al partido del presidente Vicente Fox tenía la capacidad de modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en caso de que decidieran actuar en conjunto.

Además, las coaliciones con el PRD y los partidos pequeños, con solo el PRD o con solo los partidos pequeños, también daban las condiciones al PRI de lograr aprobar iniciativas de ley ordinarias. Se puede apreciar que el PRI gozaba de una buena posición inicial en las negociaciones. Tenía total libertad: negociar con el partido en el gobierno era suficiente para aprobar cambios y, además, no necesitaba de alianzas con el PAN para aprobar reformas ordinarias.

Existieron también otras diferencias dignas de atención. En la LVIII Legislatura había ocho partidos con representación en la Cámara de Diputados. Por lo tanto, el número de coaliciones posibles aumentó notablemente. Sin embargo, dado que los tres partidos más pequeños sólo contaban con ocho diputados en conjunto y no podían hacer la diferencia en una votación, tiene sentido excluirlos de las coaliciones formadas. Partiendo de esta base, la coalición más frecuente –esto es, la de todos los partidos con capacidad de alterar una votación– sube a 75 por ciento (223).¹⁵⁷

En el caso de la LVIII Legislatura la segunda coalición más frecuente fue la de PRI-PAN- PVEM con 5 por ciento (15). El resto de las coaliciones, 20 por ciento (58), se divide en 12 combinaciones distintas. Una vez más, sólo en seis

¹⁵⁷ Casar, Ma. Amparo. (2008) Op. Cit

ocasiones la oposición se unió en contra del partido en el gobierno que en este caso ni siquiera era la primera minoría.¹⁵⁸

Cuadro Q. Porcentaje de coalición de todos los partidos						
	<i>Constitucionales</i>		<i>Ordinarias</i>		<i>Totales</i>	
<i>Legislatura</i>	#	%	#	%	#	%
<i>LVIII</i>	6	60	151	53	157	53
<i>LIX</i>	23	61	440	69	463	69
*Elaboración propia con base en la información disponible en Casar, Ma. Amparo. (2008) "Los gobierno sin mayoría en México 1997-2006" en Política y Gobierno Vol. XV N.1						

Estas cifras sugieren revelaciones muy interesantes. Primero que nada, se puede constatar que, contrario a lo que podría pensarse, el gobierno dividido en México no se tradujo en parálisis legislativa, dado que las cifras de aprobación y el total de iniciativas con éxito en el Pleno no disminuyó nunca. Pero, sobre todo, el dato de las coaliciones en la Cámara desmiente por completo el tabú de que la oposición en México es 100% *adversary* y poco cooperativa con el partido en el gobierno y con el resto de la oposición.

Por el contrario, es posible constatar que la coalición más frecuente en esta legislatura es la de todos los partidos, con 75% de los casos. Esto sugiere que las verdaderas discusiones y decisiones parlamentarias tienen lugar en otros sitios, como las comisiones por ejemplo, y cuando salen al Pleno su destino ya está

¹⁵⁸ *Ibíd.*

decidido. Además, los datos son lógicos y comprensibles pues ningún partido está dispuesto a regalar el crédito político de las iniciativas exitosas ni a arriesgarse a los costos de las iniciativas que fracasen.

Con respecto al comportamiento del PRI, se aprecia que también estuvo presente en la segunda alianza más común: PRI-PAN-PVEM. Esto podría indicar que el PRI estuvo lejos de ser una oposición cerrada y que, por el contrario, participó activamente en coaliciones con otras bancadas en la Cámara de Diputados. Sumado a esto, fueron muy pocas ocasiones (6) en las que la oposición se unió en contra de una iniciativa del partido en el gobierno.

En la LIX Legislatura la dinámica no experimentó variaciones importantes. En esa ocasión, la coalición más frecuente volvió a ser la de todos los partidos, con el 69% (463), seguida por la de PRI-PRD- PVEM-PT-CDPPN, que representa 6 por ciento (42), y las de PRI-PAN-PRD-PVEM-PT y PRI-PAN-PVEM, ambas con 5 por ciento. Esto es, la segunda coalición más frecuente es la de toda la oposición al partido gobernante, aunque con un porcentaje muy bajo. El resto de las coaliciones, 15 por ciento (97), se divide en 22 combinaciones distintas.¹⁵⁹

Vale la pena tener presente que el hecho de participar en coaliciones junto con el partido en el gobierno no significa actuar de manera cooperativa a menos que la representación legislativa del partido del Presidente actúe de manera coherente con la voluntad del Ejecutivo. Sin embargo, estudios comprueban que la percepción generalizada de que el PAN, durante la administración foxista, fue un

¹⁵⁹ *Ibíd.*

partido rebelde frente a su Presidente está lejos de encontrar sustento real de acuerdo a su desempeño y comportamiento en la Cámara.¹⁶⁰

Por lo tanto, el dato de la cantidad de coaliciones en las que el Partido Revolucionario Institucional actuó de manera conjunta con el Partido Acción Nacional, el partido en el gobierno y del presidente Vicente Fox sí resulta relevante pues dada la coherencia y disciplina del PAN con respecto a la voluntad del Ejecutivo, la cooperación del PRI con el partido en el gobierno implicó también la cooperación con la voluntad del Presidente. Se demuestra entonces que las coaliciones interpartidarias estables han sido las de PRI-PAN en particular en materia financiero presupuestal e independientemente del rol de cada uno en su calidad de gobernantes u opositor. La distancia ideológica entre PAN-PRD en cambio limitó la posibilidad de coaligar sin el concurso del PRI.¹⁶¹

De tal manera que las cifras son reveladoras, el PRI volvió a estar presente en las dos coaliciones más comunes y fue parte de 3 de las 4 más frecuentes. Con esta información, puede constatar que el Partido Revolucionario Institucional pudo haber sido muchas cosas pero, ninguna de estas, fue ser un partido cerrado y poco cooperativo.

Los datos duros podrían engrandecer las conclusiones con respecto a ciertos temas pero no dejan de ser significativas si se manejan con cuidado y reconociendo sus limitaciones. Por ejemplo, sería difícil definir si el PRI se adhirió

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Jiménez, Margarita Op. Cit

a las coaliciones ya formadas o si fueron los otros partidos los que se sumaron a la decisión de la primera minoría de la Cámara, la bancada del PRI.

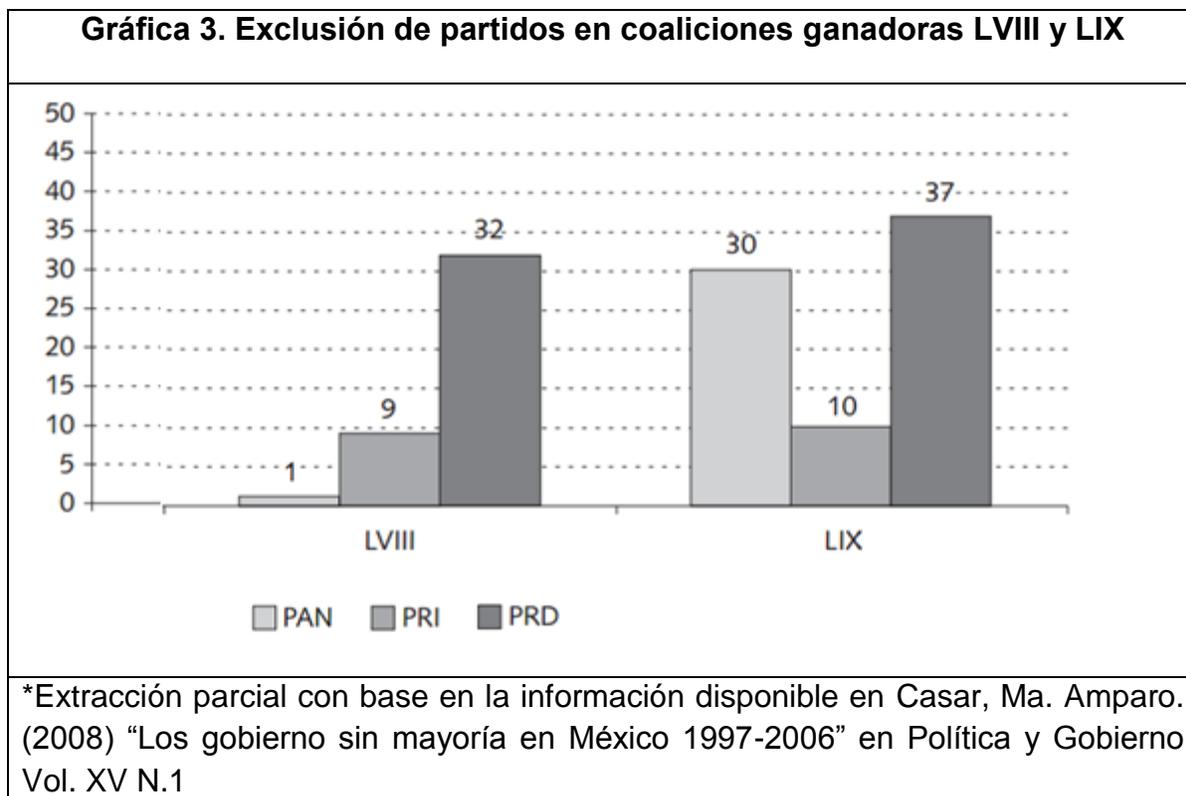
Lo que es un hecho es que, ni en la LVIII ni en la LIX Legislatura el PRI actuó constantemente de manera independiente y poco cooperativa. De cualquier manera, estos datos podrían no significar demasiado si se les observa aisladamente pues el hecho de actuar en conjunto y coalición no revela nada sobre el contenido de las iniciativas ni el sentido en las que éstas se construyeron.

Para corregir, en la medida de lo posible, estas limitaciones se presenta a continuación un gráfico que expone el número de ocasiones en que un partido fue excluido de una coalición ganadora. Esta información es sumamente útil porque añade al conocimiento de que el PRI actuaba en coalición el hecho de si estas coaliciones resultaban ganadoras o no y cuál era el resultado y desempeño de las coaliciones en las que el Partido Revolucionario Institucional decidía no participar.

En este sentido, las cifras son importantes. El Partido Revolucionario Institucional fue el partido con menos “derrotas” durante el sexenio de la Presidencia del panista Vicente Fox. La mayoría de las coaliciones donde participó el PRI como bancada resultaron ganadoras. Aquellas coaliciones que resultaban ganadoras, raramente excluían al PRI.

Durante la LVIII Legislaturas el PRD no participó en 32 coaliciones que resultaron ganadoras, el PAN solamente en una y el PRI en 9. Para la legislatura LIX el Partido Revolucionario Institucional tuvo un desempeño sorprendentemente

triunfador. Mientras que el PRD no participó en 37 coaliciones ganadoras y el PAN en 30 el PRI solamente no formó parte de 10 coaliciones ganadoras.



Estos números, promediados, otorgan a las coaliciones del Partido Revolucionario Institucional una tasa de éxito considerable. Por supuesto, esto tiene que ver también con el número de diputados que tenía cada una de las bancadas, pero estas condiciones no son suficientes para demeritar la relevancia de estos datos.

De acuerdo a toda esta información, respetando la tipología expuesta en el apartado metodológico de la investigación, se introduce aquí el cuadro que presenta la frecuencia de las tipologías mencionadas.

Cuadro R. Frecuencias aplicando la tipología de coaliciones y articulación partido gobernante-partidos de oposición		
	<i>LVIII Legislatura</i>	
<i>Tipología</i>	Frecuencia	Porcentaje (%)
<i>Cooperación ampliada</i>	134	44.5
<i>Cooperación mínima distancia</i>	28	9.3
<i>Cooperación limitada</i>	137	45.5
<i>Cooperación moderada</i>		
<i>Cooperación parcial</i>		
<i>Oposición homogénea</i>	2	2.7
<i>Oposición pasiva</i>		
<i>Oposición pro gobierno</i>		
<i>Total</i>	301	100
Fuente: Jiménez, Margarita (2006) La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida. M.A. Porrúa- Cámara de Diputados LIX Legislatura. México		

3.3.7 El PRI ante el Ejecutivo

En otros apartados de la investigación se ha revisado ya el porcentaje de participación del Poder Ejecutivo en la producción legislativa total del Congreso de la Unión disminuyó de manera significativa tras el quiebre del sistema de partido hegemónico, la alternancia y el gobierno dividido. Con todo, su tasa de aprobación no sufrió variaciones tan impactantes. El cuadro S presenta el

tratamiento y el proceso que las iniciativas enviadas por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados recibieron durante la LVIII y la LIX Legislaturas.

Cuadro R. Iniciativas del Presidente en la Cámara de Diputados		
	LVIII	LIX
Presentadas	60	44
Aprobadas	47	23
Rechazadas	1	2
Tasa de aprobación	78%	53%
*Elaboración propia con base en los datos disponibles en Casar, Ma. Amparo. (2008) "Los gobierno sin mayoría en México 1997-2006" en Política y Gobierno Vol. XV N.1		

En el caso de la LVIII Legislatura, el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados un total de 60 iniciativas de ley, de las cuales 47 fueron aprobadas, una fue rechazada y el resto ni siquiera pasó el filtro de las comisiones. Esto significó una tasa de éxito o aprobación del 78%. Nada mal para un Presidente sin mayoría de su partido en el Congreso. Evidentemente, las 47 iniciativas suyas no se comparan en número a la cantidad de iniciativas que eran enviadas por el Ejecutivo y aprobadas por el Legislativo en la época del partido hegemónico.¹⁶²

En la legislatura siguiente, la LIX, el Presidente presentó ante la Cámara un total de 44 iniciativas de ley. De éstas, 23 fueron aprobadas, dos fueron rechazadas y

¹⁶² Revisar Cuadro 4.

el resto no llegó al Pleno al ser dictaminadas en sentido negativo o ni siquiera haber sido dictaminadas en comisiones. Esto correspondió a una tasa de éxito del 53%, considerablemente más baja que la de anteriores titulares en del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, una cosa es el desempeño de las iniciativas del Presidente en la Cámara de Diputados y otra, muy diferente, es el papel que jugó el PRI en ese proceso. Con la intención de analizar directamente esa variable, se muestran en el cuadro S las coaliciones, donde participó el PRI, más frecuentes en las iniciativas enviadas por el Ejecutivo.

En el caso de la LVIII Legislatura, la coalición más frecuente, en general, fue la de todos los partidos y esto permanece así cuando se acota el filtro a las iniciativas enviadas por el Presidente. Se puede observar en el cuadro S que el PRI nunca participó en una coalición en la que no participara también el partido en el gobierno, al menos no ante una propuesta de ley enviada por el Ejecutivo. Esto sugiera una actitud cooperativa del PRI con respecto al partido del Presidente, incluso en su rol de oposición.

La cifra es reveladora, el PRI participó en 87% de las coaliciones más frecuentes ante las iniciativas del Ejecutivo. Esto indica que el PRI, prácticamente, nunca actuó solo en lo que a iniciativas presidenciales se refiere. Tal situación puede deberse a varios motivos, quizá la ambición de no ceder por completo el crédito político a los adversarios en coaliciones ganadoras.

Cuadro S. Coaliciones más frecuentes e iniciativas del Ejecutivo			
LVIII Legislatura		LIX Legislatura	
Coalición	%	Coalición	%
Todos	63	Todos	52
PRI,PAN,PVEM	8	PRI,PRD,PVEM,PT,CONV	13
PRI,PAN,PRD,PT	8	PRI,PAN,PVEM	5
PRI,PAN	6	PRI,PAN,PVEM,CONV	4
		PRI,PAN,PVEM,PT	4
		PRI,PAN	3
Total	85	Total	81

*Elaboración propia con base en la información en Casar, Ma. Amparo. (2008) "Los gobierno sin mayoría en México 1997-2006" en Política y Gobierno Vol. XV N.1
Nota: -En las legislatura LVIII se calculan las coaliciones a partir de grupos parlamentarios, esto es, se excluye a los partidos que no alcanzaron a formarlo. Es coalición de todos sólo si o lo menos un miembro de cada bancada estaba presente y la mayoría de todas las bancadas votó en el mismo sentido. Es decir, si toda la bancada no asistió a la votación, no puedo estar en la coalición. No se toma en cuenta la votación de los diputados independientes.

Esta información quiebra por completo la suposición de que la oposición en México en general, y en específico el PRI, bloqueó los intentos reformistas del primer Presidente de la alternancia. Si bien es cierto que sería necesario analizar el contenido de las iniciativas para averiguar si aquellas que fueron aprobadas eran verdaderamente significativas o si eran menos importantes en relación a las que fueron desechadas en comisiones o reprobadas en el Pleno, estos datos, tan limitados como puedan ser, no dejan de sugerir una actitud cooperativa de la oposición priista.

En la LIX Legislatura un fenómeno interesante tuvo lugar. La segunda legislatura a la que se enfrentó el presidente Fox, aquella que comprendió del 2003 al 2006, presenció la participación del PRI en más coaliciones ante las iniciativas del Presidente.

En el cuadro S es posible apreciar que la coalición más frecuente volvió a ser la de todos los partidos políticos aunque con un porcentaje considerablemente menor que en la Legislatura anterior. Incluyendo la coalición más común, el PRI participó en 5 coaliciones con el partido en el gobierno ante las iniciativas provenientes de Presidencia.

Sin embargo, destaca aquí el hecho de que la segunda coalición más frecuente no contó con la participación del partido en el gobierno, el PAN. En la LIX Legislatura los principales partidos de oposición, entre ellos el PRI, y los partidos emergentes se distanciaron del gobernante Partido de Acción Nacional para decidir con respecto a las iniciativas enviadas por el Presidente.

Este comportamiento concuerda la teoría de algunos académicos¹⁶³ de que el *timing* es un factor relevante y determinante a la hora de tomar decisiones en la Cámara de Diputados. Mientras más se acercan las elecciones presidenciales habrá menos incentivos para cooperar y mayores razones para diferenciarse de otros partidos y, en especial, del partido en el gobierno. Es decir, la competencia electoral desincentiva e incluso inhibe la cooperación parlamentaria, sobre todo en las propuestas enviadas por el Presidente y el partido en el gobierno.

¹⁶³ Lujambio, A. Op. Cit. págs. 251-280

3.3.8 El perfil político-profesional de los Legisladores

El nuevo escenario de la política mexicana presenta un gradual fortalecimiento de la representación territorial frente a la nacional, como producto del diseño federal de la Constitución, pero también un protagonismo adquirido por los liderazgos subnacionales de los partidos en respuesta al alto grado de competitividad alcanzado por los comicios en la mayoría del país. Con esto se ha presentado una traslación de un régimen político centralizado a uno descentralizado que ha complicado el desarrollo del proceso legislativo y que ha influido también en sus resultados.¹⁶⁴ En consecuencia, el comportamiento de los legisladores en el Congreso responde a un esquema en que la lealtad a la dirigencia nacional de su partido se combina con su interés por cultivar una imagen frente a quienes podrían allanarles el camino en el ámbito subnacional para asegurar su permanencia o avance en algún círculo de la política¹⁶⁵ pues, una vez trasladada del Ejecutivo al Congreso la responsabilidad de legislar, la presentación de iniciativas por parte de los diputados y senadores ha quedado en buena medida a cargo de sujetos sin una sólida trayectoria profesional pero interesados en construirse de esta manera una reputación personal ante aquellos liderazgos con capacidad de influir en su carrera política.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Béjar, Luisa. (2012) ¿Quién legisla en México? Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología 74, núm. 4 (octubre-diciembre, 2012): Pg.620

¹⁶⁵ *Ibidem.*

¹⁶⁶ *Ibid.* Pg.622

En *¿Quién legisla en México?* la Dra. Luisa Béjar realiza un análisis exhaustivo de, precisamente, las interrogantes en relación a la carrera política de los legisladores en las legislaturas LVIII, LIX y LX.¹⁶⁷ El estudio parte de la suposición de que entre más cargos ha ocupado el diputado a lo largo de su carrera política es mayor su experiencia, así como sus redes y sus habilidades para intervenir en el proceso legislativo; de tal forma que la experiencia legislativa de los autores de las iniciativas individuales se establece al diferenciar los casos que superan un número de cargos mayor a la media, sumada la desviación estándar, de los ubicados por debajo de ese rango.¹⁶⁸ Así pues, en el caso del PRI, se calificó con experiencia a los diputados que en su trayectoria política anterior registraron siete o más cargos al interior del Partido.¹⁶⁹

La gráfica T muestra las iniciativas presentadas de forma individual por los legisladores con experiencia política y confirma que la gran mayoría de quienes elaboraron iniciativas a título individual no cuenta con una sólida trayectoria política, lo que podría indicar que su experiencia para encender el motor legislativo en los temas requeridos por el país es limitada. De igual manera, hace suponer que el dictamen y la aprobación de sus propuestas de ley dependen básicamente

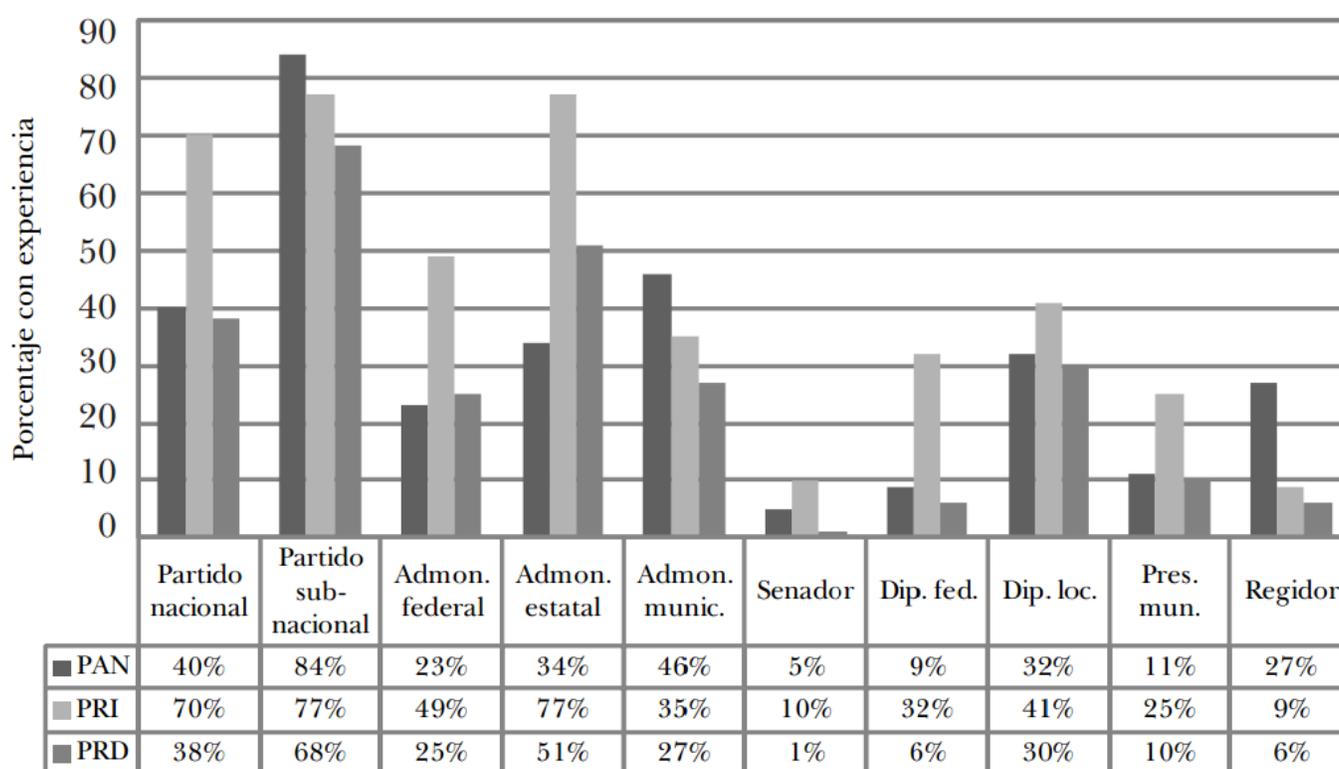
¹⁶⁷ A pesar de que los resultados de esta investigación incluyen la información de la LX Legislatura, se considera aquí que los datos resultan útiles e ilustrativos al objeto de esta investigación.

¹⁶⁸ Se precisa la aclaración de que la constante en los tres partidos estudiados es que en los puestos de elección popular [gobernador, senador, diputado federal, diputado local, presidente municipal y regidor] la media fue menor a uno y la desviación estándar promedio 0.5. Por lo tanto el dato no se ponderó. En cambio, en el apartado correspondiente a la ocupación de cargos en la estructura interna del partido político la ponderación sí procedió.

¹⁶⁹ Ibid. Pg.637

del líder de su grupo parlamentario.¹⁷⁰ De igual forma, es posible apreciar que la manera más frecuente para integrar la Cámara de Diputados es similar en todos los partidos, al destacar como requisito de peso la ocupación previa de puestos de dirección en su estructura interna, particularmente en el plano subnacional.¹⁷¹

Grafica T. Iniciativas presentadas en forma individual por los legisladores con experiencia política



Fuente: Béjar, Luisa. (2012) ¿Quién legisla en México? Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología 74, núm. 4 (octubre-diciembre, 2012): Pg.638

¹⁷⁰ Ibid. Pg.638

¹⁷¹ Ibidem.

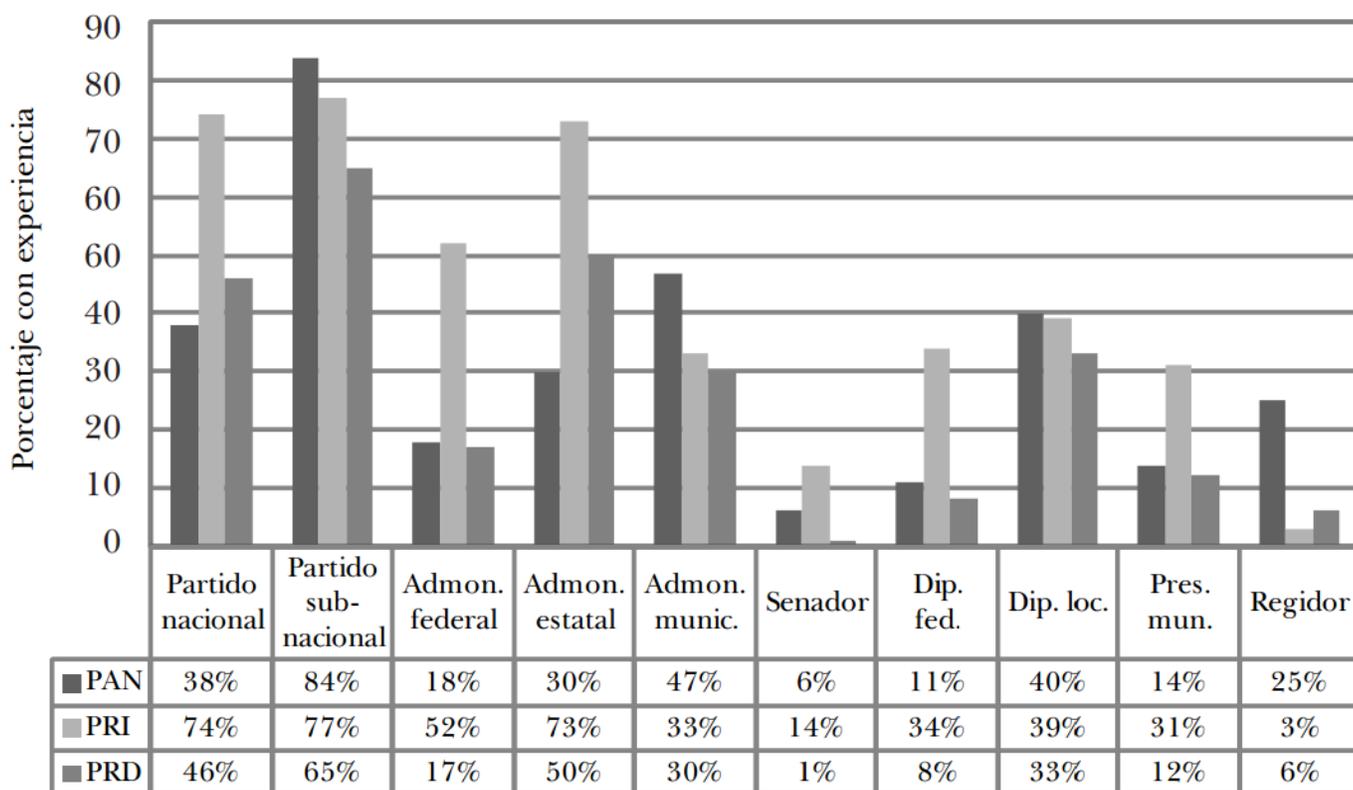
Asimismo, se puede identificar una clara diferenciación entre los legisladores priistas y el resto de ellos. El diputado del PRI es mucho más experimentado en casi todos los rubros, excepto en el partido a nivel subnacional. Esto puede responder a la lógica temporal. Ni el PAN ni el PRD han tenido oportunidad de ofrecer a sus legisladores puestos de elección popular o de dirigencia pues no han sido tan ganadores como el PRI. En cambio el PRI, con siete décadas en el poder, permitió a un número importante de diputados del grupo parlamentario acreditar su trabajo en el Partido, desempeñado distintas comisiones en sus órganos de dirección, tanto a nivel nacional como subnacional. Por el mismo motivo, un segmento importante ha tenido la oportunidad de desempeñar como funcionario en la administración federal y dos de cada tres en los gobiernos estatales, convertidos después de la alternancia de 2000 en un resguardo seguro para sus militantes una vez concluido su mandato en la legislatura.¹⁷² Igualmente, de la preeminencia del nivel nacional como subnacional puede deducirse que el proceso descentralizador del PRI es un fenómeno reciente a comparación de otros partidos.

Por su parte, la gráfica U recoge los dictámenes elaborados en comisiones y aprobados en el Pleno con base en las iniciativas presentadas individualmente. Una vez más predominan los legisladores sin mayor experiencia, lo que permite suponer que acreditar una larga trayectoria política no constituye un factor

¹⁷² Béjar, Luisa. (2012) ¿Quién legisla en México? Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología 74, núm. 4 (octubre-diciembre, 2012): Pg.639

importante para que una propuesta de ley consiga superar los filtros que pueden impedir su llegada al Pleno.

Gráfica U. Experiencia política de los legisladores que presentaron iniciativas individuales dictaminadas y aprobadas por el Pleno



Fuente: Béjar, Luisa. (2012) ¿Quién legisla en México? Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología 74, núm. 4 (octubre-diciembre, 2012): Pg.638

La evidencia sugiere también que el éxito de una iniciativa depende más del interés del líder del grupo parlamentario de su partido que de las destrezas políticas acreditadas por su autor.¹⁷³ Se manifiesta igualmente que al asociar las

¹⁷³ Ibíd. Pg.639

actividades previamente desarrolladas por los diputados a su participación en la presentación de iniciativas de corte individual, la ocupación de cargos partidistas en el ámbito subnacional destaca como la actividad de mayor peso en su carrera política, seguido de las tareas en la administración pública estatal y del ejercicio de cargos de representación popular y menos aún en el ámbito nacional que en el subnacional.¹⁷⁴

El análisis de esta información demuestra, al relacionarse con la hipótesis de que la calidad y experiencia de los legisladores tiene algún grado de influencia en la indisciplina o con su desempeño en la Cámara, que los legisladores del PRI no se encuadran en esos términos, pues no son los diputados con mayor experiencia los más exitosos ni los más indisciplinados; por el contrario, el éxito del legislador parece encontrarse en su cercanía con el partido, acreditada a través de experiencia en cargos al interior del mismo. De manera tal que los perfiles de los diputados en cuestión se presenta cercano al seno del Partido y a su dirigencia, apegándose de manera disciplinaria a sus intereses. Estas condiciones cobran lógica al cruzarse con los indicadores de disciplina: los legisladores son cercanos al Partido, por lo tanto actúan de manera cohesionada y disciplinada.

¹⁷⁴ *Ibíd.* Pg.640

Conclusiones

A lo largo de este trabajo de investigación se han podido constatar las particularidades del sistema político mexicano derivadas de su diseño institucional electoral y parlamentario con respecto al lugar que confiere a la oposición. En este sentido, es claro que un objeto estudio tan variante y complejo no dar lugar a respuestas simples o deterministas.

De cualquier manera, a problemas metodológicos como este habrá de enfrentarse todo científico social en sus intentos de entender cualquier objeto de estudio. La complejidad de la investigación política no debe desincentivar y, mucho menos, inhibir su realización. Teniendo en cuenta estas condiciones se decidió emprender el estudio de este fenómeno desde esta perspectiva y enfoque.

De manera que incluso al aceptar las limitaciones de la metodología aquí empleada y las objeciones epistemológicas que se le puedan realizar de manera legítima, no se duda del potencial de aporte que esta investigación puede traer consigo. Si bien es cierto que los números no lo son todo y existen otro tipo de condiciones y variables que deberían considerarse, también es cierto que este tipo de información es una de las pocas que ofrecen cierto grado de certeza objetiva, independientemente de que sus respuestas sean pocas o muchas.

Es por eso que no se presenta aquí en ninguno de los apartados, y menos aún en el de conclusiones, una respuesta que pretenda ser total o definitiva. Simplemente, esta investigación se ha propuesto interpretar datos apegados a

rigor metodológico en su generación y, con éstos, producir deducciones o inducciones válidas aunque no necesariamente absolutas.

Ninguna de las aseveraciones expuestas hasta ahora, ni las que están por venir, tienen la aspiración de jactarse de incuestionables, por el contrario, pretenden aportar al debate sobre el tema una perspectiva distinta y perfectible. No se presentan aquí más que sugerencias y posibilidades que pueden llegar a dar luz y resultar ilustrativas en algunos sentidos.

Con eso presente, este apartado de conclusión sugiere algunas interpretaciones y explicaciones a los fenómenos hasta aquí recogidos. Esperando aportar al debate académico en el estado del arte de la cuestión.

4.1 El diseño institucional y otros factores del desempeño de la oposición

El objeto de estudio de la presente investigación ha sido abordado ya por distintos autores. Podría hacerse el ejercicio de categorizar en dos posturas la opinión de la academia al respecto: la primera hace alusión a una oposición competitiva y cerrada, conflictiva, que bloquea cuanto puede; la segunda deja abierta la puerta a una actitud cooperativa de la competencia como respuesta a algunos costos políticos que podría traer consigo la cerrazón y el bloqueo.

Ambas posturas se construyen desde el análisis del diseño institucional, las reglas del juego. Cómo, pues, pueden ser planteamientos distintos. Para Linz¹⁷⁵ no existen incentivos de cooperación para los partidos de oposición. Desde su

¹⁷⁵Linz, Juan (1994), Op. Cit. Pg. 195

perspectiva si ellos cooperan y el resultado es exitoso, todo el crédito político y los beneficios electorales serán para el Presidente y su partido. Por otra parte, si los partidos de oposición cooperan y la operación fracasa, el costo político total sería compartido por todos los miembros de la coalición, los partidos que no participaron quedarían a salvo y serían favorecidos por el fracaso de la coalición gobernante.

Si se entiende la cuestión desde esta perspectiva: si de una coalición exitosa no procede ninguna ganancia en términos electorales y un fracaso solo produce costos, lo racional es oponerse al Presidente en lugar de cooperar con él. Entonces el resultado lógico de este razonamiento sería la parálisis institucional siempre que el Presidente no cuente con mayoría en el Congreso.

Este planteamiento lógico podría tener sentido pero es un hecho comprobado ya que el gobierno dividido y la ausencia de mayoría del partido gobernante en el Congreso no trajo consigo parálisis legislativa, es más, la Cámara de Diputados se convirtió en la principal fuente de cambios en la legislación y el volumen total de producción legislativa aumentó de manera considerable.

Es por eso que se añade a las consideraciones de Linz un factor importante: si bien es cierto que los partidos de oposición no quieren cooperar con el partido del Presidente debido a que priorizan en su estrategia de corto plazo la probabilidad de una victoria próxima en la competencia presidencial, también es cierto que el costo político que puede llegar a producir el hecho de generar una parálisis institucional derivada de actitudes claramente identificadas como no cooperativas

o, aún peor, obstruccionistas puede llegar a ser altísimo e incluso resultar más contraproducente que la cooperación.¹⁷⁶

De acuerdo con Massari en su estudio sobre la oposición política en el Congreso: una oposición no puede ser cien por ciento adversaria, ya que eso supondría que ésta no aspira al poder sino solo al bien común, y por tanto, que no busca ser efectiva en términos electorales.

Lujambio añadió a la discusión la noción del *timing*, es decir, consideró que otra variable relevante en la toma de las decisiones parlamentarias sobre cooperar o no a lo largo de la Legislatura podría responder al factor contextual cronológico a la hora de la votación, esto es, al calendario electoral: mientras más cercana la siguiente elección presidencial, serían más fuertes las tendencias competitivas y no las cooperativas entre partidos políticos representados en el Congreso. Es razonable suponer que la cercanía de la elección presidencial promueve los alejamientos y debilita los acercamientos entre partidos.¹⁷⁷

Esta tesis parece cobra sentido al comparar los datos del comportamiento del PRI en la LVIII y la LIX Legislaturas como se ha hecho ya en el apartado anterior. Por ejemplo, variables de coyuntura o contingentes (el desempeño económico del país, las habilidades de los liderazgos partidistas en la explicación de la conducta de sus bancadas ante la opinión pública, la popularidad de los candidatos

¹⁷⁶Lujambio, A. Op. Cit

¹⁷⁷Ibid.

presidenciales) pueden guiar a la oposición, en ese mismo sistema institucional y de incentivos, a cooperar o abstenerse de hacerlo.¹⁷⁸

Lo cierto es que la gobernabilidad institucional depende de los incentivos que los sectores de la oposición tengan para cooperar con el partido del Presidente y que éstos están determinados, entre muchos otros factores, por el diseño institucional.

Puede decirse pues que los gobiernos divididos no necesariamente generan parálisis institucional. Sin embargo, para los cambios estructurales que requiere el país, la construcción de acuerdos que garanticen la gobernabilidad de las instituciones democráticas del país debe ser el eje rector de los poderes.¹⁷⁹

En el caso mexicano, y en específico en el marco que se ha analizado en esta investigación, es posible observar que aunque el diseño institucional no es el más propicio para la cooperación entre partidos políticos y oposición parlamentaria, no ha existido parálisis legislativa alguna y, de hecho, sí hay rastros evidentes de cooperación entre partidos de oposición y el gobierno. Sin embargo eso no puede ni debe ser motivo de ciega celebración, pues el hecho de que existan modificaciones constantes a la ley y que las iniciativas propuestas logren aprobarse no está relacionado, necesariamente, con la consecución de las reformas que el país verdaderamente necesita.

¹⁷⁸Ibid.

¹⁷⁹Arteaga Barrón, Rosalina. (2010) *La oposición en México y su desempeño en el desarrollo de un Estado democrático*. Disponible en línea: http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc189-190/oposicion_R-Arteaga.pdf Consultado por última vez: 14 de octubre 2013.

Por lo tanto, los números podrían no significar más que eso: números. Se hace por eso necesario un análisis comprehensivo y exhaustivo de la legislación. Llevar un poco más allá los planteamientos que aquí se han establecido. Solo entonces se tendrá objetiva certeza acerca del estado real de la cuestión en materia legislativa en México.

Por otra parte, hace falta referirse al contexto federalista del sistema político mexicano. En teoría, este tipo de estudios no serían suficientes ni significativos porque las fuentes de modificaciones al *statu quo* no se encuentran solamente en los legisladores a nivel federal sino también pueden hallarse en organismos legislativos en el ámbito local.

Sin embargo, estudios comprueban¹⁸⁰ que los Congresos Locales no proponen un número relevante de iniciativas de ley ni se les aprueba tanto. Es decir, la descentralización política registrada en el país no se expresa aún a través de la presentación de propuestas de ley vía Congresos locales.

4.2 El PRI de oposición: ¿Cooperación o convergencia?

Qué puede decir, pues, esta tesis sobre el desempeño del Partido Revolucionario Institucional como oposición político parlamentaria en las LVIII y LIX Legislaturas. Primero que nada, que los mitos son rotos y desterrados. En términos numéricos, el PRI no ha representado una oposición cerrada e intransigente. De hecho, ha sido cooperativa y tendiente a las coaliciones, incluso con el partido en el gobierno.

¹⁸⁰ *Ibíd.*

El Partido Revolucionario Institucional cooperó con el partido del Presidente a la vez que el PAN actuaba de manera coherente a la voluntad del presidente Fox, por lo que puede decirse, sin ser demasiado aventurado, que el PRI colaboró con el Ejecutivo en materia legislativa. De tal manera que la idea de un PRI que obstaculizó las reformas, la legislación y las intenciones del Presidente de la alternancia resultan carecer completamente de fundamento. Por el contrario, el Partido Revolucionario Institucional, en términos numéricos, fue el principal aliado del partido en el gobierno.

De cualquier forma, se debe tener presente que los números pueden ser sugerentes pero no determinantes absolutos. Por ejemplo, el hecho de que el Partido Revolucionario Institucional haya solido participar en las coaliciones mayores o que haya cooperado en la mayoría de las iniciativas del partido en el gobierno no significa que cooperó en las iniciativas más importantes o en las reformas estructurales que eran prioritarias para el Presidente panista. En este sentido, de hecho, existe literatura que denuncia la apatía y el “doble discurso” priista.¹⁸¹

Desde la perspectiva cuantitativa, el Partido Revolucionario Institucional ha sido tan cooperativo como responsable. Sin embargo, no se pueden perder de vista las limitaciones de este enfoque. Es precisamente por esto que se sugiere aquí abordar esta línea de investigación de una forma mucho más profunda en el futuro.

¹⁸¹Ibíd.

Un análisis completo y exhaustivo del papel de la oposición priista en la Cámara de Diputados deberá incluir no solamente números y tasas de participación, éxito, coaliciones, disciplina y demás variables que se ha presentado ya aquí. Además de todas estas consideraciones, sin duda relevantes, deberá abordar el contenido de cada una de las iniciativas, su importancia para el Poder Ejecutivo o el partido en el gobierno, la materia de la iniciativa, entre muchas otras cuestiones que no ha sido posible podido abarcar aquí sino solamente de manera tangencial.

Una explicación considerable, más allá de los datos, puede encontrarse en el análisis de Steven Johansson sobre las reformas estructurales desde la perspectiva de la convergencia partidaria. En apartados anteriores de este trabajo de investigación se recogió el planteamiento de Johansson en el sentido de que la postura ideológica del PRI y del partido en el gobierno no eran contrarias en muchos sentidos y este pudo ser uno de los motivos del apoyo y la cooperación del Revolucionario Institucional a las propuestas del PAN y del Presidente.

Tomando como primer ejemplo la iniciativa de Reforma Laboral de diciembre de 2002, puede identificarse que incluso cuando el PAN propuso de manera independiente una iniciativa en este sentido, más tarde propuso de manera conjunta con el PRI y el Partido Verde Ecologista de México una reforma laboral, por lo que, en estricto sentido, el PRI no estaba cooperando con una propuesta panista sino apoyando una propia. Esto cobra aún más sentido si se analiza el contenido de aquella iniciativa, que era mucho más cercana a las intenciones priistas que a las panistas.

La reforma energética puede constituir un segundo ejemplo. El PRI y el PAN coincidieron con el Banco Mundial en el diagnóstico para el sector energético en México. Las propuestas de ambos partidos incluían la inversión privada en el sector para que la Federación pudiera destinar recursos a sectores donde difícilmente participaría la iniciativa privada, como la educación y la salud. De manera tal, que el PRI apoya una iniciativa similar a la suya o que responde a sus intereses, incluso si era presentada por el partido gobernante.

Por otro lado, la hacienda sufrió un proceso diferenciado a las dos anteriores reformas estructurales. En este caso, la intención de Ejecutivo era gravar con I.V.A a alimentos y medicinas pero el PRI rechazó tal iniciativa argumentando que la afectación a la población más necesitada superaba los beneficios derivados de los esquemas de compensación previstos. Propuso, por su parte, ampliar la base de contribuyentes.

En esta lógica ideológica, puede decirse que el PRI apoyó las iniciativas que coincidían con sus intereses, independientemente del origen de las mismas. Esto posicionaría al Partido no como una oposición resistente ni radical sino moderada y coherente. Es decir, se interesa en el alcance de su programa político sin distraerse en factores como el crédito político.

Sin embargo, no pueden perderse de vista las consideraciones que van más allá de lo programático y lo ideológico, tal es el caso de la ruptura de Elba Esther Gordillo con Madrazo y la cúpula del PRI. Las ocasiones en que el PRI cooperó con el partido en el gobierno y con Vicente Fox y que quedaron evidenciadas en

los datos cuantitativos expuestos en esta investigación pueden responder a los arreglos entre Fox y Gordillo no consentidos por la dirigencia y la fracción del PRI, que más tarde valdrían la expulsión de la líder del SNTE del Partido.

En fin, como estas consideraciones podrían hacerse muchas más por lo que es indispensable sumar a la cuestión cuantitativa la cualitativa, solo entonces se estará en condición de comprender y, por lo tanto, explicar correctamente el fenómeno de la oposición político parlamentaria en México. De cualquier manera, el ejercicio de investigación realizado aquí no se considera improductivo pues se ha acercado de manera importante y significativa al fenómeno que se pretendía estudiar.

Bibliografía

- Almond, Gabriel y Sidney, Verba. (1989) *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*. SAGE, Estados Unidos.
- Arteaga Barrón, Rosalina. (2010) *La oposición en México y su desempeño en el desarrollo de un Estado democrático*. Disponible en línea: http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc189-190/oposicion_R-Arteaga.pdf Consultado por última vez: 14 de octubre 2013.
- Béjar Algazi, Luisa. “La disputa por el timón: El grupo parlamentario del PRI en la LIX Legislatura” en Reveles Vázquez, Francisco (coordinador). (2005) *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?* México, Guernika – UNAM, pp 277-293.
- Béjar, Luisa. *Elites parlamentarias en América Latina*. Los presidentes de comisiones. En Béjar, Luisa (Coord.) (2009) *¿Qué pasa con la representación en América Latina? Conocer para decidir*. UNAM-FCPS, Cámara de Diputados, M. A. Porrúa. México. Pp. 212
- Béjar, Luisa (2010), "De la centralización a la descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión", en Foro Internacional, Núm. 199, enero-marzo.
- Béjar, Luisa. (2012) *¿Quién legisla en México?* Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología* 74, núm. 4 (octubre-diciembre, 2012): 619-647. México, D.F. ISSN: 0188-2503/12/07404-04.

- Cabrero, Mendoza, Enrique. (2008) La trampa del federalismo fiscal. Publicado en Nexos (01/11/2008) Disponible en línea: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=661346> Consultado por última vez: 11 de noviembre del 2013.
- Carpizo, Jorge (1978) El presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI. Pp. 279
- Casar, Ma. Amparo. (2008) “Los gobierno sin mayoría en México 1997-2006” en Política y Gobierno Vol. XV N.1 Disponible en línea: http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XV_N2_2008/01_Casar_217-270.pdf Consultado por última vez: 12 de febrero del 2014.
- Casar, Ma. Amparo (1996) Las bases político institucionales del poder presidencial en México. En Política y Gobierno Vol. III N.1 Disponible en línea: http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_III_N1_1996/Casar.pdf Consultado por última vez: 12 de febrero del 2014.
- Cejudo, Guillermo, (2012) Los gobernadores y el regreso del PRI. Revista Nexos. Publicado 1 de agosto del 2012. Disponible en línea: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102854> Consultado por última vez: 06 de noviembre del 2013.
- Dahl, Robert. (1966) *Political opposition in Western Democracies*. Yale University Press.
- Duverger, Maurice. (1957). *Los partidos políticos*. FCE. México.

- Elizondo, Carlos y Benito Nacif. (2002) *La lógica de la del cambio político en México*. FCE. México
- Elizondo, Carlos y Benito Nacif (2002) *Lecturas sobre el cambio político en México*. CIDE-FCE. México. 468pgs.
- González Casanova, Pablo. (1967) *La democracia en México*. Era. México.
- González, Luis. (2010) *Cohesión interna en el PRI frente a la ausencia de liderazgo unificador*. *Polis*. Vol. 6 núm. 1 pp. 97-130 Universidad de Salamanca. Disponible en línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20101/art/art5.pdf>
Consultado por última vez: 21 de Noviembre del 2013.
- Heller, William y Jeffrey Weldon. (2003) *Reglas de votación y estabilidad en la Cámara de Diputados*. Disponible en línea: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3179/7.pdf> Consultado por última vez: 14 de febrero del 2014.
- Hibbins, John (1999) "Legislative careers: Why and how should we study them". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 24, 2: 149-171
- Ionescu y Madariaga. (1980). *Opposition. Past and present of a political institution*. University of California. Estados Unidos.
- Jiménez, Margarita (2006) *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. M.A. Porrúa- Cámara de Diputados LIX Legislatura. México.
- Johansson Mondragón, Steven. (2009) *La convergencia partidaria en México (1989-2006)*. Tesis de doctorado. FCPyS/UNAM. México. Disponible

en línea: <http://132.248.9.195/ptd2009/diciembre/0652367/Index.html>

Consultado por última vez: 15 de abril del 2014.

- Kiewiet, R. D. y Matthew McCubbins (1991) *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, University of Chicago Press,
 - Langston, Joy. (1998) *Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados*. Política y Gobierno, vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1998.
 - Langston, Joy. (2008) “*La competencia electoral y la descentralización partidista en México*”, en “*Revista Mexicana de Sociología*, vol. 70, núm. 3 Julio-Septiembre.
 - Langston, Joy, (2001) “*Why rules matter: changes in Candidate Selection in Mexico’s PRI*” en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 33, Núm. 3 pp.485-511 Disponible en línea: <http://www.jstor.org/stable/3653718>
- Consultado por última vez: 8 de Noviembre del 2013.
- Lijphart, Arend. (2000) *Modelos de democracia*. Ariel. España.
 - Linz, Juan (1994), “*Democracy, Presidential or Parliamentary, Does it make a Difference?*” *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
 - Llamazares, Iván. (2008) *Modelos y teorías de democracia. Materiales Docentes*, Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en línea: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/5.1.modelos.pdf>

Consultado por última vez: 12 de noviembre del 2013.

- Linz, J. (1987) *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad. Pp. 176
- Loaeza, Soledad. (1996) *Oposición y democracia*. México, IFE, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática.
- Love, Gregory. “Calidad de los candidatos en las elecciones legislativas de 2006 en México” en *Política y Gobierno*, volumen temático: elecciones en México. P.78
- Lujambio, A. (2001), “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en J. Lanzaro, *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina* (págs. 251-280), Buenos Aires: CLACSO.
- Massari, Oreste. (1997) “*Naturaleza y relación de las oposiciones político parlamentarias*” en *La oposición en las democracias contemporáneas*. EUDEBA. Argentina.
- Mirón-Lince, Rosa María. (2012) *Recomposiciones: el PRI de la primera década del milenio*. Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, vol. 19, núm. 59, mayo-agosto, 2012, pp. 43-67, Universidad Autónoma del Estado de México, México. Disponible en línea: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10521880002> Consultado por última vez: 15 de Abril del 2014.
- Mirón Lince, Rosa María. “El mapa de poder del PRI: Ante el riesgo permanente de naufragar” en Reveles Vázquez, Francisco (coordinador).

- (2005) Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación? México, Guernika – UNAM, pp 277-293.
- Molinar, Juan (1991) *El tiempo de la legitimidad*. Cal y Arena. México. Pp.265
 - Morgenstern, Scott, et. Al. *La oposición parlamentaria en regímenes presidenciales: el caso latinoamericano* En Béjar, Luisa (Coord.) (2009) *¿Qué pasa con la representación en América Latina? Conocer para decidir*. UNAM-FCPS, Cámara de Diputados, M. A. Porrúa. México. Pp. 212
 - Mizrahi, Yemile (1995). *Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México*. Política y Gobierno. Vol. II Núm. II Segundo semestre.
 - Nacif, Benito (2004), “*Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México*”, Política y Gobierno, Vol. XI, No. I.
 - Nohlen, Dieter. (2003) *El contexto hace la diferencia*. UNAM- Instituto de investigaciones jurídicas. México.
 - O'Donnell, G. y P. Schmitter, (1988) *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, vol. 4, Buenos Aires, Paidós, pp. 384
 - Pasquino, Gianfranco (1998) *La oposición*. Alianza Universidad. España.
 - Pacheco, Guadalupe. (2003) *El PRI ante la pérdida del poder y la búsqueda de un nuevo liderazgo interno: El interregno de julio de 2000 a febrero de*

2001. Veredas 7, Segundo semestre de 2003 Págs. 101-130 Disponible en línea:

http://148.206.107.15/biblioteca_digital/estadistica.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=4122&archivo=12-263-4122cnv.pdf&titulo=El%20PRI%20ante%20la%20p%20C3%A9rida%20del%20poder%20y%20la%20b%20C3%BA%20squeda%20de%20un%20nuevo%20liderazgo%20interno:%20El%20interregno%20de%20julio%20de%202000%20a%20febrero%20de%202001 Consultado por última vez: 15 de abril del 2014.

- Pacheco, Guadalupe (2006) *La segmentación territorial de la competencia interpartidaria. Bastiones y distritos disputados en México, 1997-2003*. Sociológica, año 21, número 61, mayo-agosto de 2006, pp. 135-163 Disponible en línea: <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/6106.pdf> Consultado por última vez: 15 de abril del 2014.
- Pacheco, Guadalupe. (2008) *Los gobernadores priístas y la federalización del PRI. Cambios en el CPN, 1996-2007*. Argumentos No. 66; Época nueva/año24 Págs. 213-243 Disponible en línea: http://148.206.107.15/biblioteca_digital/estadistica.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=8035&archivo=1-568-8035gsr.pdf&titulo=Los%20gobernadores%20pri%20C3%ADstas%20y%20la%20federalizaci%20C3%B3n%20del%20PRI.%20Cambios%20en%20el%20CPN,%201996-2007 Consultado por última vez: 15 de Abril 2014.

- Pacheco, Guadalupe. (2006) *¿Hacia la cuarta etapa del partido de la revolución?: la elección interna de dirigentes del PRI en febrero de 2002* . Foro internacional, v. 46, no. 2 (184) Abril- Junio. p. 303-352 Disponible en línea: http://bibliocodex.colmex.mx/exlibris/aleph/a21_1/apache_media/AUPMD74321XJB3MTH2BSYSPJIX8RM9.pdf Consultado por última vez: 15 de abril del 2014.
- Pacheco Méndez, Guadalupe (2013). *La elección de dirigentes nacionales en el PRI, 2000-2007* Estudios políticos. México. no.3 0 México sep./dic. Disponible en línea: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-16162013000300008&script=sci_arttext Consultado por última vez: 15 de abril del 2014.
- Pozas, Ricardo. *El Maximato, el partido del Hombre fuerte, 1929-1934* en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, Álvaro Matute (editor), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, v. 9, 1983, p. 251-279. Disponible en línea: <http://www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc09/114.html> Consultado por última vez: 7 de mayo de 2014.
- Prud'homme, Jean-François (2007) "La vida interna de los partidos mexicanos y la democracia (2000-2003)", en Castaños, Fernando et. al. (Coords.) *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, México, IIS-UNAM, P.146
- Reveles Vázquez, Francisco. (2003) *Partido Revolucionario Institucional. Crisis y refundación*. Guernika. Pp. 483

- Reveles Vázquez, Francisco. (2005) *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o refundación?* Guernika-UNAM. México. Pp. 495
- Sartori, Giovanni (1987) *Partidos y sistemas de partidos*, 1. Alianza Universidad, España.
- Shugart, Matthew y John Carey. (1992) *Presidents and assemblies*. Cambridge University Press. Estados Unidos
- Tocqueville, Alexis. (1935) *La democracia en América*. Disponible en línea: <http://archivosociologico.files.wordpress.com/2009/08/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf> Consultado por última vez: 12 de noviembre del 2013.
- Weldon, J. (2002), "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Weldon, J. (2004), "*Changing Patterns of Executive Legislative Relations in Mexico*", en J. J. Middlebrook, *Dilemmas of Political Change in México*, UCSD, Estados Unidos.
- Whitehead, Laurence, (2002), "Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México" en Elizondo Mayer Sierra y Nacif, Benito *Lecturas sobre el cambio político en México*, FCE.
- Zafra, Gilberto (2005). Efectos de arrastre en elecciones concurrentes en México. Documentos de trabajo No.213 Fundación Rafael Preciado Hernández. Disponible en línea:

http://www.frph.org.mx/boletin/Documentos_PDF/Documento_213.pdf

Consultado por última vez: 12 de Febrero del 2014.

- Zúñiga Aguilar, Manuel. (2010) *El Partido Revolucionario Institucional: La consolidación del institucionalismo civilista (1946-1952)*. Tesis de doctorado. FCPyS/UNAM. Disponible en línea: <http://132.248.9.195/ptb2010/octubre/0663965/Index.html> Consultado por última vez: 7 de mayo de 2014.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Disponible en línea: <http://www.congreso.gob.mx/> Consultado por última vez: 13 de febrero del 2014.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Disponible en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf> Consultado por última vez: 13 de Febrero del 2014.
- *Base de Datos Electorales*. Centro de investigación para el desarrollo A.C (CIDAC) Disponible en línea: http://www.cidac.org/esp/Datos_Electorales.php Consultado por última vez: 31 de octubre 2013.
- Anexo estadístico del primer informe de gobierno de Felipe Calderón, [En línea] http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/primer/pdf_excel/P264.pdf Consultado por última vez: 6 de noviembre del 2013.