



Cuestiones Constitucionales

ISSN: 1405-9193

rmde@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México  
México

Valencia Escamilla, Laura

Las estrategias legislativas del Partido Acción Nacional en el proceso de reinstitucionalización del

Poder Legislativo mexicano: la Cámara de Diputados 1988-2000

Cuestiones Constitucionales, núm. 10, enero-junio, 2004, pp. 245-287

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88501008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## LAS ESTRATEGIAS LEGISLATIVAS DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN EL PROCESO DE REINSTITUCIONALIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO: LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1988-2000

Laura VALENCIA ESCAMILLA\*

**RESUMEN:** Al final de la década de los ochenta, el sistema político mexicano empezó a encaminarse hacia la descentralización del poder político, y la pluralidad social propició tanto la diversidad política como la participación electoral. La autora desarrolla el proceso de institucionalización en las organizaciones políticas y analiza el caso del Partido Acción Nacional; asimismo, estudia el proceso de reinstitucionalización del Poder Legislativo, en especial de la Cámara de Diputados, al mismo tiempo que desarrolla las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo una vez que la pluralidad ha sido común en la integración de las cámaras. Finalmente, la autora analiza el comportamiento de los partidos, en cuanto a los consensos adquiridos entre las fracciones parlamentarias.

**ABSTRACT:** *In the late eighties, the mexican political system started to enroll towards the decentralization of political power, and social plurality caused both political diversity and electoral participation. The author develops the process of institutionalization in political organizations and analyzes the case of the PAN; she also studies the process of reinstitutionalization of the legislative power mainly the House of Representatives, at the same time that develops the relations between the legislative and executive branches, once plurality has been common in the integration of the Congress. Finally, the author analyzes the behavior of the political parties according to the agreement reached among the parliamentary fractions.*

\* Investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana (Xochimilco).

## I. INTRODUCCIÓN

A partir de 1988, el sistema político mexicano empezó a experimentar transformaciones que apuntaban hacia la descentralización del poder político.

Este proceso de cambio, a veces gradual, a veces súbito, se prolongó a los años noventa. En este periodo disminuyó la capacidad de iniciativa e intervención política del Estado y de la autoridad presidencial, y la histórica hegemonía del PRI quedó desmantelada.

En contrapartida, se fortaleció la organización autónoma entre amplios grupos sociales. La pluralidad social propició la diversidad política y una vitalidad sin precedentes de la participación electoral y de la competencia por el voto.

El primer fruto de este cambio fue el aumento sostenido de experiencias de alternancia partidista en el gobierno municipal y estatal, de tal suerte que el PRI se encontró cada vez con más frecuencia en el papel de partido de oposición.

Para Soledad Loaeza, el proceso del cambio político mexicano ha sido doble, por un lado, la desinstitucionalización del autoritarismo, y por el otro, la institucionalización de la oposición como parcela de poder político. No obstante se puede agregar que junto con el proceso de cambio político se generaba un arreglo similar para fortalecer el equilibrio entre poderes. El problema teórico y empírico al que aludimos se relacionan con la reinstitucionalización del Poder Legislativo en general y la institucionalización de los partidos de oposición, en particular el Partido Acción Nacional.<sup>1</sup>

En este contexto, el documento analiza el papel que jugó la oposición y en particular Acción Nacional en el proceso de reinstitucionalización legislativa. El argumento es que al mismo tiempo que Acción Nacional era favorecido por las coyunturas electorales, el repertorio decisional del partido en el ámbito legislativo dependió de las oportunidades reconociblemente ventajosas para el mismo. Es decir, los dilemas organizativos del partido dependieron de los incentivos institucionales y los desincentivos institucionales que moldean las relaciones de los legisladores individuales y los líderes de los partidos.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994, oposición leal y partido de protesta*, México, FCE, 1999.

<sup>2</sup> Nacif, Benito, *Dealing with the Difficult Combination: Policy Making under Divided Go-*

El trabajo se divide en seis apartados. El primero desarrolla lo que para Panebianco es el proceso de institucionalización en las organizaciones políticas. El segundo analiza el proceso de institucionalización particular del Partido Acción Nacional. El tercero alude al proceso de reinstitucionalización del Poder Legislativo en general y de la Cámara de Diputados en particular, visto desde la posición de Acción Nacional, su papel en la organización y funcionamiento al interior de la cámara. El cuarto apartado se ocupa de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo una vez que la pluralidad ha sido común en la integración de las cámaras. El quinto apartado desarrolla el comportamiento de los partidos en general y de Acción Nacional en particular en cuanto a los consensos adquiridos entre las fracciones parlamentarias. Por último, se ofrece un acercamiento a la integración de las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados.

## II. EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN

Ángelo Panebianco entiende la institucionalización como “el proceso a través del cual adquiere valor la institución”.<sup>3</sup> Si bien en su definición el autor destaca el criterio referente a la permanencia de la organización. Las variables que utiliza para analizar los niveles de institucionalización están directamente relacionados con el comportamiento rutinizado. También hace referencia a la transferencia de lealtades partidistas hacia estructuras y procedimientos organizativos.

Asimismo, Panebianco considera que el tipo de institucionalización tiene dos dimensiones; la primera, es el grado de autonomía de la organización con su entorno, un alto grado de autonomía se refiere a un partido que es capaz de ejercer control sobre los procesos de intercambio con el ambiente, mientras que un grado bajo hace referencia a un partido cuyos recursos para su funcionamiento son controlados desde el exterior. La segunda se refiere al grado de sistematización entre las distintas partes de la organización, los recursos pueden estar en manos del núcleo dirigente o estar difusos entre los distintos subgrupos internos. Es decir, las

*vernment in Mexico*, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Visiting Fellow Spring Semester, 2001.

<sup>3</sup> Panebianco, Ángelo, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Universidad, 1995, p. 115.

variables están directamente relacionadas con la estructura interna y el desarrollo de procedimientos organizativos.

A estas consecuencias básicas del proceso de institucionalización se asocian la mayor o menor claridad en la definición de las fronteras organizativas y el carácter homogéneo-heterogéneo de las unidades menores. Esta gradación, ubicable también en un *continuum*, permite al autor configurar, con base en sus extremos, dos tipos ideales de instituciones: la *institución fuerte* sería aquella —autónoma y sistematizada— que da lugar a una coalición dominante cohesionada, donde sólo se manifiestan diferentes tendencias; el reclutamiento de las elites se realiza por un procedimiento *centrípeto* (la *cooptación*, atracción por el *centro*); la organización produce sus propias desigualdades internas, independientes de las desigualdades sociales; la participación en la organización es del tipo *profesional-burocrática* y la actividad política configura una *carrera*; la integración de las elites se da de manera vertical (por ascensos graduales); y, finalmente, da lugar a una fuerte *subcultura de partido*.

En tanto, una institución débil sería aquella —dependiente del exterior y poco sistematizada— que da lugar a una coalición dominante poco cohesionada, dividida en facciones organizadas; el reclutamiento de las elites se produce de manera *centrífuga* (adhesión a una de entre varias facciones); las desigualdades internas reflejan las desigualdades sociales; la participación en la organización es del tipo *civil* (de notables que transfieren a la organización recursos externos) y tiene un carácter discontinuo; la integración de las elites se da de manera horizontal (se llega directamente a los puestos altos por una elevada posición ocupada en el ámbito exterior); no desarrolla subculturas de partido, pero sí relaciones clientelistas con su base social. Desde esta perspectiva, Acción Nacional puede ser caracterizado como un partido con organización institucional fuerte. Veamos por qué.

### III. PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

En México, la presencia de un partido hegemónico no eliminó la posibilidad del surgimiento de otros partidos, pero sí limitó su crecimiento. La intención de crear un sistema de partido único sin vocación totalitaria,

pero estable, llevó al reconocimiento de diversos partidos de oposición que canalizaban las disensiones de la familia revolucionaria y los intereses de las minorías.

Los partidos de oposición sirvieron para encauzar el descontento ciudadano por vías institucionales, pero también contribuyeron a fortalecer al partido hegemónico. La decisión de participar en el juego electoral abría las posibilidades de ejercer alguna influencia en la toma de decisiones políticas y de avanzar de manera paulatina en la competición. Sin embargo, la participación de la oposición en un sistema de partido hegemónico implicaba el riesgo de la cooptación y la dificultad para mantener la autonomía partidista, ya que su incursión contribuía a legitimar el sistema de partidos.

El PAN buscaba con su participación electoral denunciar la inequidad del régimen y realizar una labor de conscientización ciudadana, pero sin cancelar la vía electoral como una alternativa de cambio político. A pesar de que a partir de las elecciones de 1958 este partido representó la segunda fuerza electoral en el país, tenía menos del 10% de los votos, lo cual le impedía ser un partido relevante en el sentido manejado por Sartori. Es decir, no alteraba la dinámica de la competencia.

Así, Acción Nacional ha sido pieza de un sistema político constituido alrededor del Estado. De 1939 —año de su fundación— a 1982, el PAN contribuyó de una manera un tanto marginal a la estabilización de las relaciones políticas, sobre todo en el ámbito local. También fue válvula de escape de tensiones sociales. Una de sus principales funciones —durante la época de estabilización posrevolucionaria— fue apoyar a los comicios con su participación, dándole a la actividad electoral cierta credibilidad, de aquí que para algunos autores el PAN era un partido de oposición leal, bajo las diez condiciones identificadas por Linz, donde la lealtad a las instituciones y a los procedimientos legales lo hacen rechazar la violencia, así como la retórica de la violencia.<sup>4</sup>

La participación electoral del PAN se registra continuamente desde 1943 para elegir diputados, y desde 1952 para elegir presidente (excepto en 1976, cuando el PAN no presentó candidato). El porcentaje acumulado por Acción Nacional hasta antes de 1982, había sido pequeño, será a partir de 1982 cuando el partido empieza a registrar fuertes oscilaciones.

4 Loacza, Soledad, *op. cit.*, nota 1.

Desde 1982 el partido fortaleció su posición como oposición, en 1983 el PAN ganó el municipio de la capital de Chihuahua y otros siete ayuntamientos, la capital de Durango, San Luis Potosí, tres municipios de Chiapas, dos de Jalisco, uno de Tamaulipas y uno de Tlaxcala. En total, Acción Nacional llegó a sumar 31 municipios, datos que demuestran que su concentración en plazas grandes se desarrollaba en el norte del país.<sup>5</sup>

Esta tendencia al alza ha provocado cambios en la organización del partido. Las etapas que establecen los cambios organizativos y los ajustes a los que se ha sometido puede ser divididos en varios periodos: El primero abarca de 1939 a 1949, etapa en la que el partido fue dirigido por Manuel Gómez Morín, y donde se definieron las características del modelo originario. En el segundo periodo, que abarca de 1949 a 1962, hubo intentos por modificar el modelo de partido, producto de los cambios en la composición de sus afiliados. Durante el tercer periodo que comprende de 1962 a 1972, el modelo del partido experimentó un proceso de modernización organizativa que polarizó la relación entre los grupos internos y sentó las bases para que en los años posteriores experimentara un proceso de expansión. El cuarto periodo comprende de 1972 a 1988, época en la que el partido logró sortear una de sus crisis de liderazgo más importantes y se establecieron las bases de un modelo de partido profesional electoral, de ahí que para algunos autores este periodo sea denominado como de refundación (Reveles, 1992). El quinto se ubica entre 1988 y 1997, etapa en la que se establecieron ajustes organizativos que respondieron al cambio en el tamaño de la organización y a la nueva dinámica de competencia electoral. El quinto periodo es el que nos interesa analizar, ya que será en ese momento cuando el partido empieza a ampliar sus perspectivas de participación de lo electoral a la toma de decisiones a través de su continua y activa participación en el congreso, y en especial en la Cámara de Diputados, donde el grupo parlamentario pasa a formar parte importante de la política del partido, la cual pasa de una política de confrontación a una de cooperación.

Desde su origen, el partido mantuvo un diseño en el que la jerarquía y la disciplina eran la únicas fuentes capaces de proporcionar estructura, fisonomía y medios reales de acción a la actividad del grupo. De ahí

<sup>5</sup> Woldenberg, José, "La negociación político social en México", *Primer informe sobre la democracia: México 1988*, México, 1989, p. 205.

que las reglas internas, que surgieron de manera simultánea al partido, se convirtieran en el principio rector. Una regla que tuvo una importancia fundamental en el control de los afiliados fue la que establecía que las decisiones eran obligatorias para todos los socios, aún para los ausentes o disidentes.<sup>6</sup> Al mismo tiempo, la estructura jerarquizada del partido le ha permitido afianzar el poder de los dirigentes del partidos sobre el resto de los miembros. Es decir, se trata de un partido jerarquizado y donde las decisiones se dan de manera centralizada y disciplinada. Elementos que para Panebianco favorecen el proceso de institucionalización de cualquier partido. Desde la fundación del PAN, encontramos fronteras organizativas definidas que distinguen entre los afiliados (socios activos) de los adherentes (simpatizantes), y a los miembros estables de los inestables. Esta distinción permite precisar la naturaleza de la afiliación y los compromisos de participación que cada uno de los grupos tiene con el partido, lo que facilita el control de los militantes, sobre todo si hablamos de un partido profesional electoral.

Ya durante el periodo que nos interesa estudiar, 1988-1997, se observan algunos cambios en la dinámica organizativa del partido, por ejemplo, modificaciones en su composición como producto del ingreso de nuevos militantes, profesionalización de cuadros dirigentes y operativos, y el incremento de los recursos económicos producto de la aceptación del financiamiento público. En suma, el esquema del partido se hizo más complejo y se orientó a la profesionalización y burocratización, lo que posibilitó el establecimiento de políticas a mediano y a largo plazo, y la incorporación de una racionalidad técnica a la organización. El Consejo Nacional, como máximo órgano de decisión, integró en su composición a expresidentes del CEN, coordinadores de los grupos parlamentarios federales y locales, así como a un amplio número de consejeros electos por la Asamblea Nacional. Pese a la amplia inclusión de aquellos miembros con poder de decisión, en términos generales no se registraron cambios significativos entre la relación entre órganos superiores e inferiores, las reglas se orientaron a fortalecer el esquema de control piramidal que evita desviaciones de la línea central del partido.

6 Las decisiones de la Asamblea Nacional —máximo órgano dentro de la estructura orgánica—, son obligatorias para todos los miembros del partido, incluyendo los ausentes y disidentes (artículo 17, estatutos de 1939). Regla que fortalece el principio de autoridad y disciplina en su interior, pero también contribuye a limitar su fraccionamiento, al no reconocer espacios específicos para la oposición interna.

Las instancias inferiores se subordinan a las decisiones de las superiores y no pueden contravenir sus directrices, pero han adquirido mayor margen de maniobra en sus decisiones internas, así como espacios de representación que no tenían en el pasado.

Como principal fuerza opositora, el PAN se propuso funcionar como la “conciencia democrática del país”. Más que en un partido de “clase” se constituyó en un frente aglutinador del antipriísmo de diversos sectores que lo adoptaron como una alternativa al tradicional corporativismo del PRI. Por otra parte, el PAN ha establecido alianzas específicamente electorales que han acrecentado su eficiencia, tal fue el caso de San Luis Potosí en 1982 cuando junto con el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Frente Cívico Potosino llevó a Salvador Nava Martínez a la presidencia municipal de ese estado.<sup>7</sup>

Una de las estrategias electorales del PAN ha sido la de permitir el ingreso a sus filas de nuevos actores políticos. El proceso de politización empresarial y su incursión en los partidos políticos tuvo como objetivo su reconocimiento como actores políticos y la obtención de posiciones que contribuyeron a garantizarles los mecanismos de consulta existentes, a ampliar los canales de participación empresarial en las máximas decisiones. Es así como la creciente influencia de los empresarios en el PAN se hizo patente desde 1982, tal es el caso de Puebla, Sonora y Baja California como aquellos estados que contribuyeron en la promoción de candidatos empresariales a puestos de representación popular.

Después de los comicios generales celebrados en 1988, el PAN dio sus primeros pasos hacia su consolidación política. Los hechos que modifican el panorama para Acción Nacional se resumen en tres aspectos principalmente: el surgimiento del neocardenismo, el debilitamiento del PRI para perder la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, así como el déficit con que Carlos Salinas de Gortari inicia su administración.

7 Hasta entonces, Acción Nacional enfrentó graves problemas de continuidad, ya que como menciona Soledad Loaeza, “el número de candidatos que presentaba en los comicios variaba, era mayor en años de elección presidencial y disminuía en forma importante en elecciones intermedias. Su presencia geográfica también era irregular. En las siete elecciones federales que se celebraron entre 1943 y 1961, únicamente en 10 entidades de la república (Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca y San Luis Potosí) Acción Nacional presentó candidatos a diputados.

A partir de 1988, la irrupción del neocardenismo y la fragmentación de la hegemonía que revelaron los resultados electorales, alertó a la cúpula panista sobre la necesidad de renunciar a la idea de que poseían el monopolio de la oposición. Esto lo llevó a tomar una nueva actitud, “superar rigideces, asumir la realidad política plural en toda su nueva y rica complejidad, sin renunciar a su identidad”.

Ante la aparición del neocardenismo como segunda fuerza opositora nacional, el PAN trató de mostrarse como la oposición “menos intransigente”, con la que se puede negociar.

Mientras que el neocardenismo —en un principio— estuvo obligado a adoptar una posición de rechazo generalizado —en tanto que inicialmente no reconoció al gobierno de Salinas—, el PAN (aunque en un primer momento también cuestionó las elecciones), ante el hecho consumado de la toma de posesión, consideró que era inútil seguir planteando la ilegitimidad del gobierno, y adoptó una táctica más constructiva: que el gobierno debía legitimarse a través de sus actos. Su idea fue la de intentar obtener posiciones dentro del gobierno aprovechando el déficit de legitimidad del presidente. Esto significaba que el Ejecutivo tendría que apoyarse en una nueva relación con los partidos de oposición, en especial con los más dispuestos a ello.

Tal actitud, sin embargo, implicó costos, pues el desgaste y la inestabilidad al interior del partido fueron evidentes. La crisis de crecimiento puso al PAN en un dilema en el que, por un lado, tenía que resolver la exigencia de articular eficazmente la fuerza electoral y orgánica creciente que había logrado con su papel de oposición, y por el otro, debía representar el papel de corresponsable que había adquirido con el gobierno. Los conflictos internos fueron evidentes cuando en 1990 se integra una facción al interior del partido denominada Foro Democrático y Doctrinario. Grupo que puso el acento en dos aspectos conflictivos: la estrategia de negociación con el gobierno que alteraba los principios del partido, así como el centralismo del partido impreso en las restricciones institucionales de Acción Nacional.<sup>8</sup> Las consecuencias del grupo protestante terminaron con la salida de este (más no su expulsión) en octubre de 1992. Pese al conflicto podemos decir que el efecto del mismo no fue

<sup>8</sup> Las demandas de los foristas eran de diversos tipos: ampliar las bases de las decisiones dentro del partido; descentralizar las decisiones a los estados; disminuir el poder del presidente del partido; tener derecho a la disidencia; y contrarrestar la burocratización del partido.

devastador para el partido, dado que el esquema organizativo del partido fue bastante fuerte como para resistir al grupo y, sobre todo, porque el grupo disidente no fue lo suficientemente grande en número como para influir ideológicamente al interior de Acción Nacional.

Por las acciones que el partido llevó a cabo, podemos decir que el PAN ha transitado del uso de estrategias de resistencia civil a estrategias de negociación con el gobierno en materia electoral y legislativa. Esta modificación no sólo muestra el alto grado de institucionalización del partido, sino los cambios en la coalición dominante, de tal forma que la línea política tradicional del partido de no negociación con el gobierno ha quedado atrás.

A medida que el PAN ganaba representación en el congreso, el peso que al interior del partido se le da a las campañas electorales y al trabajo legislativo es significativo. Por ejemplo, las reformas que sufrieron los estatutos originales del partido reconocen que uno de los objetivos principales del PAN era participar en elecciones (artículo 2, Estatutos de 1971). Posteriormente, con los logros electorales y ante las posibilidades que ofrecían las leyes electorales que se venían sucediendo a lo largo de los años, el partido reconoce que su función principal era la búsqueda del poder político. Es decir, el partido —en términos de Sartori— se reconoce como un partido relevante, pues su presencia afectó y alteró la dirección de la competencia.

En su plataforma política de 1994 al 2000, el PAN, en su apartado referente al Estado de derecho, manifiesta que el tránsito a la democracia requiere de una transformación de las instituciones, empezando por la institución presidencial, judicial y legislativa. En este sentido, propone la responsabilidad del presidente de la república y la desaparición de las reglas metaconstitucionales. Respecto al Poder Judicial, nos menciona que se deben establecer disposiciones que garanticen la autonomía y la responsabilidad de los jueces en caso de no cumplir con el mandato constitucional. Para el caso del Poder Legislativo, la propuesta se da en el sentido de “reivindicar el decoro y la dignidad del Poder Legislativo y retomar sus atribuciones en materia financiera y control presupuestal” (p. 3).

Las estrategias para llevar adelante estos aspectos también se trazan en la plataforma política, la cual nos menciona que para dignificar al Poder Legislativo, es necesario:

a) Promover que el congreso asuma las facultades constitucionales que hasta ahora le han sido despojadas por el Ejecutivo.

b) Reforzar los métodos y elementos jurídicos, políticos y de organización, destinados al control eficiente del Poder Ejecutivo por parte del congreso. Principalmente en los siguientes rubros:

- Control presupuestal y contable de ambas cámaras, ya que hasta ahora el Senado sólo tiene injerencia en la fijación de impuestos a través de la Ley de Ingresos.
- El Ejecutivo deberá enviar a las cámaras, en septiembre, el proyecto de criterios generales de política económica para ser discutido y ratificado por la representación nacional. En octubre, el Ejecutivo deberá enviar las iniciativas de Presupuesto y Ley de Ingresos de acuerdo con los criterios antes aprobados por las cámaras.
- El congreso deberá tener información veraz y oportuna de la contabilidad nacional, además de contar con instrumentos eficaces de verificación del manejo financiero de la administración.
- Intervención efectiva en la determinación de las políticas nacionales. La Ley de Planeación reconoce al congreso la simple facultad de emitir una opinión sobre el Plan Nacional de Desarrollo. El congreso debe estar facultado para participar en la determinación de las prioridades en los planes nacionales, no sólo en materia de gastos, sino también en la definición de las estrategias fundamentales para el desarrollo nacional. Para ello promoverá que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) sea aprobado por el congreso.
- Control de la deuda pública. Se pondrán en vigor los medios eficaces para autorizar, revisar y reconocer la deuda nacional, e inclusive desconocer los créditos contraídos indebidamente y en perjuicio de los intereses nacionales.
- Los empréstitos deberán destinarse a obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos.
- Fiscalización efectiva de la administración. La Contaduría Mayor de Hacienda deberá ser un órgano técnico muy calificado, y la Comisión Legislativa respectiva deberá estar presidida por un miembro del grupo parlamentario de la primera minoría representada en la Cámara de Diputados. El contador mayor de Hacienda, a su vez, será designado por mayoría calificada de una terna de profesionistas

de reconocida solvencia moral y profesional que propongan el Colegio de Contadores Públicos, el Instituto de Contadores Públicos e Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas.

- La Ley Orgánica del Congreso y su reglamento interior serán reformados para estar de acuerdo con la dignificación del congreso. Se reformará el sistema de comisiones, se establecerán medios procesales para que se les asignen eficientemente recursos y se pongan las bases para que haya un personal de apoyo permanente a las mismas a través de una estructura de asistencia legislativa.
- Difusión de los trabajos y actividades del congreso. Éste dispondrá de emisiones radiofónicas y televisivas que transmitan los debates y trabajos camérales.
- Ampliar las facultades de investigación del congreso mediante la formación de comisiones especiales para casos graves y específicos. Bastará para ello que lo soliciten tres grupos parlamentarios y lo apruebe una mayoría simple de la cámara respectiva. Las comparecencias de funcionarios y ciudadanos ante comisiones ordinarias o especiales, serán reguladas para que los convocados se conduzcan con verdad bajo pena de incurrir en responsabilidad política penal, en su caso.

c) Por último, Acción Nacional propone modificar el procedimiento legislativo para que las iniciativas de reformas a la Constitución no puedan ser aprobadas en el mismo periodo en el que fueron presentadas.

d) En materia de participación ciudadana, Acción Nacional propone como formas alternas de expresión, por vías institucionales, la creación de las figuras de referéndum, plebiscito e iniciativa popular, cuya aplicación estará dada a nivel federal, estatal y municipal.

La agenda legislativa propuesta por el partido forma parte de las reivindicaciones que, en general, la oposición al régimen priísta venía manifestando, sobre todo por las inequidades al interior de la organización representativa. A continuación revisaremos el estado que guardaba el Poder Legislativo mexicano y los cambios producidos en la organización interna del mismo producto de la pluralidad política.

## V. REINSTITUCIONALIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

El marco institucional en el que opera el congreso mexicano distingue tres aspectos: el constitucional, el político electoral y el parlamentario. El primero se refiere a la dotación de poderes, el segundo a la lógica de la supervivencia política, y el tercero a la organización interna de las cámaras.

En la última década se han llevado a cabo importantes reformas en materia político-electoral. Cinco han sido modificaciones realizadas a la legislación electoral (1990, 1993, 1994, 1996 y 1997), mismas que han sido instrumentadas para hacer de los procesos electorales así como de las instituciones encargadas de organizarlos, instancias confiables y procesos creíbles a los ojos de los actores políticos y sociales e incluso internacionales.<sup>9</sup>

De hecho, el PAN jugó un papel fundamental en el ejercicio de gobierno de Carlos Salinas, en la medida en que el proyecto político de modernización salinista requería de la aprobación de diversas reformas constitucionales, sobre todo porque el PRI había perdido el control electoral y obligaba al presidente a negociar con los partidos de oposición, esta coyuntura fue favorable para AN, ya que contaba con el 20% de las curules en la Cámara de Diputados. Así, con el apoyo del PAN en octubre de 1989, se aprobó la reforma constitucional en materia electoral, y en agosto de 1990 la reforma al Código Electoral en un escenario similar al de 1989. En 1993, otra propuesta de reforma a la ley electoral es apoyada por la fracción panista, situación que permite al partido aprovechar la estructura de oportunidades que ofrecía el entorno. Por lo menos, había logrado equilibrar su fuerza electoral con respecto a la posición del partido hasta entonces en el poder.

9 La reforma electoral de 1996 ha sido una de las más "completas" en este sentido, no sólo porque se le ha dado un papel protagónico a los ciudadanos en la organización y vigilancia de las elecciones, sino porque se trata de una reforma que otorga mayor importancia a las instancias mediadoras de los posibles conflictos que se puedan dar en relación al proceso. Pese a los avances manifestados de la reforma, los actores políticos, sobre todo los partidos de oposición, han impugnado dicha reforma al grado de considerarla no definitiva, de tal forma que se espera que en los próximos años se lleve a cabo una reforma que llene las expectativas de las partes involucradas.

En la actualidad, la Cámara de Diputados se conforma por 300 diputaciones uninominales de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, es decir, el método utilizado es un método mixto.

Para la elección de senadores, la reforma electoral de 1996 estableció un sistema doble, parecido al de la Cámara de Diputados: 64 son electos por mayoría relativa, 32 por la fórmula de primera minoría y otros tantos por la de representación proporcional, en total son 128. La fórmula de reparto premia al partido que gane la pluralidad de votos en el estado con dos de las tres senadurías en disputa. La tercera senaduría se asigna al partido que gane la primera minoría, es decir, el que saque el segundo lugar en votos. Cada partido presenta una lista cerrada de dos candidatos por estado. En caso de que el partido gane la primera minoría, el candidato que aparece en el lugar número uno obtiene el cargo.<sup>10</sup>

Además, en ese año se crea una circunscripción nacional con una magnitud distrital igual a 32, en la que se elige el resto de los 128 senadores. Para la asignación de este grupo de senadurías, el mismo voto emitido en los comicios para elegir a los tres senadores por estado se somete a un nuevo conteo, agregando los votos por partido en todo el país. Los partidos presentan listas cerradas de 32 candidatos y el reparto se hace de acuerdo al porcentaje de votos.

Así, las probabilidades de que los candidatos obtengan individualmente un escaño depende del lugar que se ocupe en la lista elaborada por el partido, de ahí que concluyamos que dadas las condiciones electorales, los electores en México votan por partidos, no por candidatos. Esto es particularmente cierto si tomamos en cuenta el postulado de no reelección inmediata, ya que la rotación de cargos permite a la dirigencia una mayor intervención en el proceso de selección de candidatos, desplazando a los electores de la oportunidad de premiar o castigar a los legisladores por su actuación.

Otro elemento que confirma la preponderancia del partido es la toma de decisiones colectivas que, para el caso del congreso, se consiguen mediante el gobierno de mayoría. La organización de la toma de decisiones está en manos de los grupos parlamentarios, estrechamente ligados a los órganos dirigentes de sus partidos políticos, en este caso de los Comités Ejecutivos Nacionales, quienes designan a los líderes de los grupos parlamentarios.

<sup>10</sup> Nacif, Benito, *op. cit.*, nota 2.

Este tipo de organización había favorecido al PRI y al presidente, porque este último, al ser jefe de estados, de gobierno y de su partido, hacía el reparto de las candidaturas electorales y de las dirigencias legislativas. En este caso, la mayoría se conservaría porque al interior del congreso se estableció un sistema de gobierno basado en una comisión unipartidista conocida como la Gran Comisión, cuya autoridad emanaba directamente del presidente de la Gran Comisión, designado a su vez por el presidente de la república.

Los poderes de la Gran Comisión eran extensos, abarcan desde la preparación de la lista de integrantes de cada comisión legislativa, el nombramiento de los principales cargos administrativos, la asignación de los recursos, hasta la selección de los miembros de la Mesa Directiva.

Una de las primeras tareas de los grupos parlamentarios de los partidos de oposición cuando estos vieron incrementada su dotación de curules (véase cuadro 1 en la siguiente página) por lo menos en la Cámara de Diputados (no así en la de Senadores donde todavía se mantiene dicha institución), fue despojar al PRI del monopolio de la organización legislativa y transferir dichos poderes a una comisión multipartidista conocida como Régimen Interno y Concertación Política, órgano creado en la LV Legislatura (1991-1994), integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la cámara. De esta forma, la oposición tuvo ventajas y prerrogativas antes otorgadas al PRI, por ejemplo, se abrió la agenda de asuntos legislativos, y se llevaron a debate y votación en el pleno iniciativas que en el pasado el PRI había bloqueado, como las reformas a la Ley Orgánica del Congreso.

Ante el reclamo de los actores políticos por llevar a cabo una reforma integral, el Poder Legislativo se dio a la tarea de reformar a la norma que regula la estructura y el funcionamiento del congreso.<sup>11</sup> La Ley Orgánica del congreso, norma que regula en forma general la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, es modificada en 1994, como

11 El proceso de adecuación de la normatividad que rige al congreso ha sido casi estático y lento. Muestra de ello es el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General que tiene sus antecedentes en el texto expedido en 1897, mismo que se modifica en 1916 y llega hasta nosotros con las disposiciones que el mismo ordenamiento establecía en 1934. De aquí en adelante, éste sufre ligeras modificaciones (once) en 1940, 1963, 1966, 1975 y 1981. Después de la expedición de la Ley Orgánica del Congreso en 1979, hasta 1989 35 modificaciones fueron propuestas para reformar el reglamento interno, y es hasta 1994 cuando dicho ordenamiento sufre por primera vez ligeras modificaciones; posteriormente, en 1999, se da una segunda modificación.

Cuadro 1. Composición de la Cámara de Diputados. LIV, LV, LVI y LVII Legislaturas

Partidos	Número de curules							
	LIV (1988-1991)		LV (1991-1994)		LVI (1994-1997)		LVII (1997-2000)	
		(%)		(%)		(%)		(%)
PAN	101	20.2	89	17.8	119	23.8	121	24.2
PRI	260	52.0	319*	63.9	300	60.0	239	47.8
PPS	37	7.4	12	2.4	-	-	-	-
PARM	32	6.4	15	3.1	-	-	-	-
PI-CRN	51	10.2	23	4.6	-	-	-	-
PMS/PRD	19	3.8	41	8.2	71	14.2	125	25.0
PT	-	-	-	-	10	2.0	7	1.4
PVEM	-	-	-	-	-	-	8	1.6
Total	500	100.0	499	100.0	500	100.0	500	100.0

Fuente: Instituto Federal Electoral.

\* El tribunal anuló el distrito V de Coahuila que supuestamente había ganado el PRI, por lo cual se convocó a elecciones extraordinarias, y la cámara funcionó con 499 diputados.

consecuencia de la reforma política puesta en marcha dos años atrás.<sup>12</sup> En ella, se modifica el artículo 70 constitucional con el fin de dotar al Poder Legislativo con una mayor “autonomía”, mediante el recurso de facultarlo para la emisión de su propio reglamento.<sup>13</sup>

Sin embargo, la facultad que había adquirido el Poder Legislativo en ese momento no fue utilizada sino quince años después, y cinco años más tarde con la reforma de 1999. La urgencia se dio en primer lugar por las numerosas mutaciones constitucionales acumuladas en el curso de los años y de su desempeño, y en segundo lugar, por la existencia de un nuevo equilibrio de fuerzas en la composición de las cámaras federales desde 1988.

Fruto de la composición plural de la cámara baja, en la LVII legislatura (1997-2000) se dictaminaron 13 iniciativas para reformar la Ley Orgánica del Congreso (véase cuadro 2 en la siguiente página), dicha reforma contempló modificaciones a las normas que regulan las actividades del pleno y de los órganos y servicios de carácter técnico y administrativo.

En general, las iniciativas de reforma corresponden a una cámara más plural, donde los partidos de oposición en conjunto o individualmente, sobre todo el PAN, fueron reiterativos en la propuesta de reforma. Lo que confirma la capacidad de la oposición para negociar las bases de la organización del recinto legislativo.

En general y como producto de la pluralidad política en la Cámara de Diputados, podemos decir que los cambios más sobresalientes de la nueva LOCG son: la creación de la Junta de Coordinación Política que es un órgano colegiado integrado por los coordinadores de cada grupo

<sup>12</sup> A pesar de que la ley fue un tanto innovadora para ese momento, su rigidez frente a los cambios producidos en recientes años la han convertido en una ley traspasada por las circunstancias de cambio político que desde 1986 ha venido sufriendo el país. Los intentos por actualizarla se han dado desde los partidos de la oposición, pues desde su expedición se han recibido 18 peticiones de reforma, de las cuales sólo dos han sido atendidas: en 1992 y en 1994 cuando se publica la “nueva ley”.

<sup>13</sup> A pesar de que en el artículo 71 constitucional se faculta al presidente de la república, a los diputados, senadores y legislaturas de los estados (éstos, salvo ciertas limitaciones) a iniciar leyes. Existen excepciones respecto a la Ley Orgánica del Congreso, ya que no puede ser objeto de reglamentación por parte del presidente de la república. Sólo los legisladores pueden saber qué principios legales garantizan la independencia del cuerpo colegiado, así como su libertad como miembros de él. Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, t. I, p. 352 y 353.

**Cuadro 2. Iniciativas de reforma a la LOCG presentadas en la Cámara de Diputados  
(LVII Legislatura)**

<i>Partidos</i>	<i>Fecha</i>	<i>Propósito principal</i>
PAN	02-IV-98	Hacer obligatoria la información del desempeño de cada uno de los legisladores.
PAN	28-IV-98	Regular la rendición de cuentas de los recursos entregados a los grupos parlamentarios.
PAN/PRD/PT	29-IV-98	Elevar a la Mesa Directiva al rango de órgano de gobierno de la CD, crear una secretaría general en apoyo a sus trabajos, redefinir el carácter y función de las comisiones de dictamen y modificación del protocolo presidencial.
PRI/PRD/PAN /PT/PVEM	30-IV-98	Incorporar la presencia del género femenino en aquellos preceptos de la LOCG en los que este reconocimiento haya sido omitido.
PAN	27-X-98	Fortalecer la función de las comisiones de investigación, su naturaleza jurídica, integración, competencia y autonomía de gestión.
PAN	19-XI-98	Discusión y aprobación del proyecto de presupuesto de la CD por el pleno de la asamblea.
Comisión respectiva	11-XII-98	Cambio en la denominación de la Comisión de Atención y Apoyo a Discapacitados por el de Comisión de Asuntos Legislativos de Personas con Discapacidad.
PRI/PAN/PRD	12-XI-98	Creación en la CD de una Comisión de Equidad y Género.
Comisión de Protección Civil	13-XI-98	Creación en la CD de una Comisión Ordinaria de Protección Civil.
PRI	08-XII-98	Reforma del título segundo de la LOCG relativo a la organización y funcionamiento de la CD.
PAN/PRD		Reforma del título segundo de la LOCG relativo a la organización y funcionamiento de la CD.

parlamentario, cuyas decisiones se toman mediante el sistema de voto ponderado, donde cada coordinador representa tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario. El coordinador del grupo es el que cuenta con mayoría en la cámara durante toda la legislatura, si ningún grupo tiene la mayoría, la responsabilidad de presidir la junta se encomienda a cada uno de los coordinadores por orden decreciente al número de curules que detentan con una duración de un año.

Las facultades que tiene este órgano son la de impulsar los acuerdos entre los distintos grupos parlamentarios, promover la integración de las comisiones, presentar al pleno para su aprobación el anteproyecto de presupuesto anual de la cámara, asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.

Otra instancia de organización interna de reciente creación es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, integrada por los miembros de la Junta de Coordinación Política, y el presidente de la Mesa Directiva. Las atribuciones de este órgano es el establecimiento del programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo y la integración básica del orden del día de cada sesión, proponer al Pleno el proyecto de Estatuto de la Secretaría General, las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, impulsar el servicio civil de carrera, el trabajo en comisiones y someter al pleno los nombramientos de secretario general y contralor de la cámara.

Como se observa, la pluralidad de ambas cámaras, y sobre todo de la cámara baja, planteó una serie de interrogantes en torno a la gobernabilidad, organización y funcionamiento del congreso. En un principio, lo importante para la oposición fue ganar espacios en el espectro electoral, después fue posible sustituir el sistema mayoritario, como sistema de votación interno, por el de la concertación y coaliciones entre fracciones parlamentarias. Finalmente, y ese es un debate actual, se instrumentan mecanismos para el mejor funcionamiento del recinto en cuanto apoyo técnico, financiero y humano.

## IV. RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

El sistema político mexicano tradicionalmente se regía bajo un sistema presidencial de gobierno, caracterizado por el dominio presidencial, dominio que no necesariamente emanaba de la atribución formal de autoridad establecida en la Constitución.<sup>14</sup> Éste más bien provenía de lo que se ha denominado instituciones informales. Es por esto que para algunos autores, la desigualdad en el equilibrio de poderes en México tiene como fundamento la “informalidad de la institución”, a través del apoyo partidario del presidente dentro del Poder Legislativo.

Algunos factores que han contribuido al excesivo poder del presidente (poderes metaconstitucionales), son: *a)* El Ejecutivo se ha asegurado para sí mismo el apoyo de grandes contingentes de legisladores, *b)* Ha hecho que el interés de los legisladores resida en actuar no como un poder de contrapeso del Ejecutivo, sino como un aliado o agente permanente de este último; *c)* El Ejecutivo ha generado grandes mayorías para su partido, interfiriendo en la competitividad del sistema, mediante la intromisión en la legislación partidaria y electoral; *d)* Se ha asegurado la lealtad de los miembros del Poder Legislativo mediante el establecimiento de una estructura de incentivos que hacen que el interés de los legisladores resida en satisfacer los intereses del “jefe de partido”; *e)* El poder del Ejecutivo fue favorecido por la existencia de un partido altamente centralizado y disciplinado capaz de controlar la selección de candidatos; *f)* La coincidencia de la presidencia del país y de la presidencia del partido oficial en la misma persona; *g)* Y las pocas posibilidades de hacer una carrera política fuera del PRI a causa del reducido grado de competitividad del sistema.<sup>15</sup> Estas y algunas otras características constituyeron un conjunto de instituciones formales e informales que generaron incentivos para crear ese desequilibrio entre el poder del presidente y el congreso.<sup>16</sup>

14 De acuerdo con el índice propuesto por Shugart y Carey, el arreglo constitucional de México tiene un valor de cinco, igual al de Estados Unidos, lo que indica que formalmente, el presidente mexicano es medianamente poderoso en comparación con otros casos del continente americano como Brasil en 1988 o Chile en 1969.

15 Para Nelson Polsby, este tipo de conducta caracteriza a las instituciones premodernas, donde una de sus características es el uso del favoritismo, el nepotismo y la apreciación personal como proceso y regla de juego.

16 De las reglas formales que otorgan poderes y facultades al Poder Ejecutivo en México, podemos mencionar la siguientes: presentar iniciativas de ley ante el congreso; vetar iniciativas

Un indicador que sustenta la capacidad de un poder sobre otro es el análisis del origen, los porcentajes de aprobación, las enmiendas y los vetos de las diversas iniciativas introducidas al congreso.

Si se observa el cuadro 3 (en la siguiente página), históricamente, de 1940 a 1970, ninguna iniciativa enviada por el Ejecutivo fue derrotada en el pleno. Ahora si se toma la facultad de veto que tiene el presidente,<sup>17</sup> los datos muestran que a partir del sexenio de Cárdenas el porcentaje de vetos disminuyó notablemente, lo que demuestra el control del Ejecutivo que fue adquiriendo sobre el ámbito legislativo. Sobre todo porque después de 1970, los vetos cesaron.<sup>18</sup>

El cuadro nos muestra que tras la creación del Partido Nacional Revolucionario con Plutarco Elías Calles en 1929, el poder del presidente en materia legislativa fue incrementándose hasta lograr su punto máximo con Lázaro Cárdenas. De ahí en adelante, el porcentaje promedio de aprobación de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo eran del 95% aproximadamente.

El avance electoral de la oposición, en su conjunto, y del Partido Acción Nacional, en particular, muestran cifras reveladoras en cuanto a la cantidad de iniciativas presentadas por los miembros de las organizaciones políticas, sin embargo, se debe dejar claro que pese a la capacidad reguladora, la mayoría o casi todas las iniciativas provenientes de estos grupos eran desechadas por el pleno, veamos el comportamiento por instancias representativas y luego por partidos.

Si analizamos la integración de la cámara en los últimos años y la producción legislativa por órgano, tenemos que: en la LIV legislatura (1988-1991) con una composición del 48% de partidos de oposición, la Cámara de Diputados presentó el 71.20% del total de las iniciativas presentadas al congreso, en contraste con el 22.18% de las del Ejecutivo y 6.62% de las presentadas en el Senado. En tanto, para la LV legislatura

aprobadas por el congreso (no obstante, el veto presidencial puede ser superado por una mayoría formada por dos terceras partes de los miembros en el congreso.

<sup>17</sup> La Constitución establece que “el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de origen”, no obstante el empleo de esta facultad, se restringe a cierto tipo de legislación, es decir, el Ejecutivo no puede vetar aquella legislación cuya resolución sea exclusiva de alguna de las dos cámaras, por ejemplo, el presupuesto de gastos, facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

<sup>18</sup> Rossell, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000.

Cuadro 3

<i>Legislatura</i>	<i>Aprobadas (%)</i>	<i>Rechazadas (%)</i>	<i>Sin resolución (%)</i>
1917-1919	37.6	2.4	60.0
1918-1920	33.3	1.4	65.3
1920-1922	17.7	1.3	81.0
1922-1924	45.7	3.1	51.2
1924-1926	50.6	5.2	44.2
1926-1928	61.3	8.8	29.9
1928-1930	81.2	2.5	16.4
1930-1932	70.8	6.5	22.6
1932-1934	82.3	10.1	7.6
1934-1937	95.0	1.6	3.5
1937-1940	96.8	0.8	2.4
1940-1943	97.4	0.4	2.2
1943-1946	97.0	2.4	0.6

FUENTE: Weldon, "Executive-Legislative Relations in Mexico in the 1990s", en varios autores, *Dilemmas of Change in Mexican Politics*. San Diego, Devin J. Middlebrook, 1999.

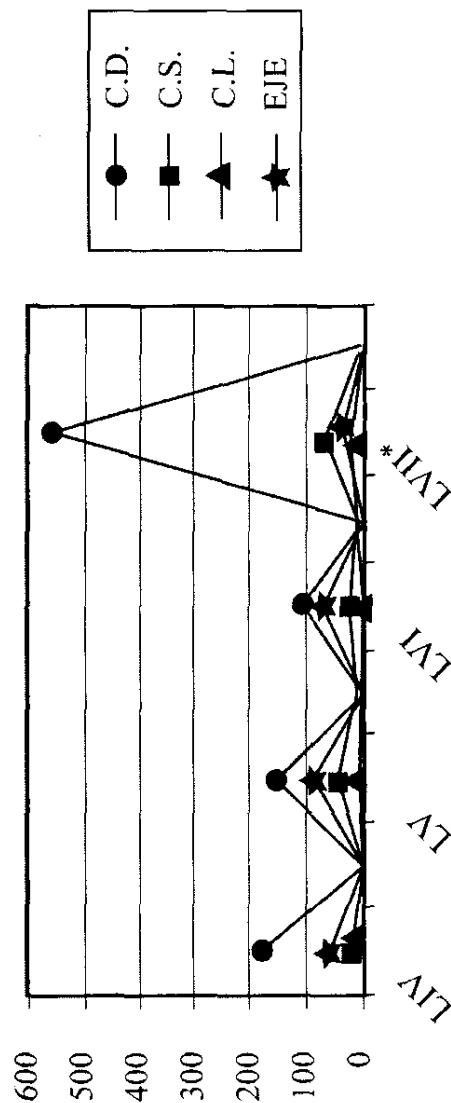
(1991-1994), con una presencia más reducida de la oposición (36.1%), el número de iniciativas se reducen a 53% para la Cámara de Diputados, 16% para la de Senadores (aumentando 10 puntos) y 30.67% para el Ejecutivo (aumentando 18 puntos), lo que indica que éste último hizo uso del Senado para presentar sus iniciativas, pues de acuerdo con las memorias oficiales, la Cámara de Senadores presenta sus iniciativas que tienen como origen al Ejecutivo sin excepción. En la LVI legislatura (1994-1997), con una composición del 40% de partidos de oposición, su situación no mejora mucho, pues aunque continúa registrando el mayor número de iniciativas presentadas frente al Ejecutivo y el Senado, éstas no son comparables con las de la LIV, ya que la Cámara de Diputados registra un total de 50.45%, el Senado 9.45% y el Ejecutivo mejora su posición con 39.2% del total, donde la tendencia para la Cámara de Diputados es hacia la baja, en tanto que para el Ejecutivo las perspectivas a su favor van en aumento.<sup>19</sup>

Finalmente, en la LVII legislatura, con un avance extraordinario de la oposición, (52.2%), la producción legislativa generada en la cámara es —hasta mayo del 2000—, del 80% del total. Por su parte, el Ejecutivo, con el índice más bajo de la historia, presentó el 6.1% del total, el senado 8.2% y los congresos locales 5.1%. Estos índices nos demuestran que la producción legislativa de los diputados se incrementa cuando el Ejecutivo tiene menor control sobre el congreso, es decir, cuando la composición de la cámara no favorece a su partido (véase la gráfica en la siguiente página).

Esto nos demuestra que mucho del poder presidencial reside en las instituciones informales, apoyadas directamente por el partido fuertemente centralizado y disciplinado que solía ser el PRI. De hecho, se observa un fenómeno singular, ya que comúnmente la centralización del poder en el presidente y en la capital del país, había dejado prácticamente a los estados de la república en una situación de inactividad. Ahora podemos ver en la gráfica que los Congresos Locales, quienes tienen la facultad constitucional de presentar iniciativas de ley, facultad que en la práctica difícilmente ejercían, en la LVII legislatura, ésta es utilizada tanto como lo hizo el Ejecutivo o el senado. Esto se explica en parte

<sup>19</sup> Valencia Escamilla, Laura, "La construcción de credibilidad en el Poder Legislativo", en Zamitiz, Héctor (comp.), *Credibilidad, instituciones y vida pública*, México, FCPyS-UNAM-DGA-PA, 1998.

Gráfica. Iniciativas presentadas según su origen



## LEGISLATURAS

FUENTE: Elaboración propia con base en: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, LIV Legislatura. Sistema Integral de Información y Documentación, Cámara de Diputados, "Proceso Legislativo, Iniciativas presentadas al Congreso de la Unión. LV Legislatura: 1991-1994", *Cuadernos de Apoyo*, México, núm. 29, julio de 1994. Relación de iniciativas presentadas en la LVI Legislatura (1994-1997), abril de 1997. *Informe de Actividades de la LVII Legislatura*, septiembre de 1997 a agosto del 2000.

\* Datos registrados hasta mayo del 2000.

CD= Cámara de Diputados; CS= Cámara de Senadores; CL= Congreso Local; EJE= Poder Ejecutivo.

porque el PRI también inició un retroceso en la composición de las legislaturas locales. Por ejemplo, si comparamos cifras de 1982 a 1987, el índice de cargos de elección popular que tenía el PRI en la primera fecha era del 91%; para 1997, el índice se reduce al 54% del total de cargo; si se observa por legislaturas locales, tenemos que en 1982 el 76% de las legislaturas locales eran de extracción priísta, mientras que para 1997, los miembros se reducen al 51% del total.<sup>20</sup>

Si observamos las mismas iniciativas, pero divididas entre iniciativas aprobadas y no aprobadas, el panorama cambia radicalmente, porque del total de iniciativas aprobadas, dos son las instancias que presentan altos porcentajes: el Ejecutivo, con cifras que superan el 50% en todos los casos, excepto en la LVII, y el Senado con un promedio del 20%. En cambio, las iniciativas presentadas por la Cámara de Diputados, instancia que si bien es cierto ha sufrido un repunte en el número de iniciativas aprobadas durante la LV legislatura, la cantidad de iniciativas no aprobadas sobrepasa cualquier otro pronóstico con promedios que van del 90%, como su mejor marca en la LVII Legislatura, al 100%, como en la LV, situación que muestra un total desequilibrio en la labor legislativa de los diputados, y en cierta medida de los senadores respecto a la desempeñada por el Ejecutivo (véase cuadro 4 en la siguiente página). Es decir, el Ejecutivo continuaba siendo el principal legislador.

Sin embargo, estas cifras no omiten la participación de los legisladores en la presentación de otras iniciativas, que aunque en la práctica muchas de ellas no logran prosperar, algunas han sido retomadas por el gobierno para formar parte de las actividades del Estado, ese es el caso de las propuestas del Partido Acción Nacional (PAN) en relación con la privatización de la Banca, otorgamiento de personalidad jurídica a las iglesias, y reformas a los derechos de propiedad en el campo, modificaciones que al ser expuestas por el Ejecutivo ante el órgano legislativo obtuvieron el apoyo del PAN.

Las coincidencias programáticas entre el PAN y el Ejecutivo en materia legislativa le sirvieron a la dirigencia para ampliar su espectro de negociaciones estratégicas en materia electoral. Es decir, la dirigencia pudo establecer negociaciones basadas en un intercambio diferenciado

20 Casar, María Amparo, "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1977-1999", *Política y Gobierno*, México, vol. VII, núm. 1, primer semestre de 2000, p. 110.

Cuadro 4. Iniciativas aprobadas (IA) y no aprobadas (INA) según su origen

Origen	Legislatura LIV (1988-1991)			Legislatura LV (1991-1994)			Legislatura LVI (1994-1997)			Legislatura LVII (1997-2000)*		
	IA	%	INA	IA	%	INA	IA	%	INA	IA	%	INA
CD	24	25.0	159	45	100.0	114	13	11.11	99	131	59.8	425
CS	17	17.7	0	48	0.0	25.80	21	17.95	0	44	20.0	13
CL	0	0.0	0	1	0.0	0.53	1	0.86	1	7	3.2	28
EJE	55	57.3	2	92	0.0	49.47	82	70.08	5	37	17.0	5
Total	96	37.4	161	186	38.0	62.00	117	52.70	105	219	31.7	471
												68.30

FUENTE: Elaboración propia con base en: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, LIV Legislatura. Sistema Integral de Información y Documentación, Cámara de Diputados. "Proceso Legislativo, Iniciativas presentadas al Congreso de la Unión. LV Legislatura: 1991-1994", *Cuadernos de Apoyo*, México, núm. 29, julio de 1994. Relación de iniciativas presentadas en la LVI Legislatura (1994-1997), abril de 1997. *Informe de Actividades de la LVII Legislatura*, septiembre de 1997 a agosto del 2000.

\* Datos hasta mayo de 2000.

sin afectar la estabilidad partidista. De los primeros encuentros podemos contar aquel que se suscitó en diciembre de 1988, al cual asistieron Luis H. Álvarez, Carlos Castillo Peraza, Diego Fernández de Cevallos y Bernardo Bátiz, todos principales líderes de Acción Nacional.

Si desglosamos los datos por partido, tenemos que la oposición ha reforzado su presencia no sólo electoral, también se observan avances en el trabajo legislativo, ya que tanto el PAN como el PRD, sobre todo el primero, registran avances en la cantidad de iniciativas presentadas en el congreso, no es el caso del Revolucionario Institucional (véase cuadros 5 y 6 en las siguientes páginas). Esto se explica por el hecho de que, en México, era la persona del Ejecutivo quien trazaba las líneas de acción del gobierno, y no el partido político que hace uso de la disciplina de partido sólo para agilizar y favorecer las iniciativas provenientes del Ejecutivo.

Por otro lado, no hay que olvidar que la mayoría priísta también había funcionado para impedir el paso de muchas de las iniciativas presentadas por los partidos de oposición, situación que los ha llevado a apoyarse en algunas enmiendas propuestas por el Ejecutivo, como en el caso del PAN. A pesar de las dificultades que presenta para la oposición un congreso con mayoría absoluta, el trabajo legislativo de dichos partidos ha sido constante y en cierto sentido fructífero, pues al remitirnos a las cifras se tiene que, también por la vía legal, algunas iniciativas de los partidos de oposición pasaron la prueba de la mayoría, como es el caso del PAN con ocho iniciativas aprobadas, cantidad que iguala a las del PRI en la LIV legislatura, cinco del PRD en la LV legislatura y siete más del PAN en la LVI, cantidad que sobrepasa las propuestas presentadas por el PRI, y están consignadas como favorables en el desarrollo del proceso legislativo. En la LVII legislatura, los datos favorecen a los dos principales partidos de oposición, el PAN logra introducir 35 de 161 iniciativas presentadas, y el PRD introduce 20 de 152. En cambio, el PRI sólo logra que 15 de sus iniciativas fueran aprobadas, de 74 que presenta en total.

Un dato curioso que se observa, es que hasta antes de la LVII Legislatura, las iniciativas presentadas por la totalidad de los grupos parlamentarios eran muy pocas, de hecho sólo tres fueron presentadas en la LIV Legislatura. Ello nos muestra el bajo consenso partidista de 1988 a 1997. Posterior a esta fecha, pareciera ser que los partidos políticos

Cuadro 5. Iniciativas presentadas por fracción parlamentaria. Cuadro comparativo por legislatura

Origen	LIV Legislatura		LV Legislatura		LVI Legislatura		LVII Legislatura	
	Iniciativas	%	Iniciativas	%	Iniciativas	%	Iniciativas	%
PAN	84	45.90	36	22.64	68	60.71	161	29.0
PPS	18	9.83	12	7.55	-	-	-	-
PRI	20	10.38	40	25.15	13	11.61	74	13.3
PARM	34	18.57	11	6.91	-	-	-	-
PMS/PRD	19	10.38	42	26.41	24	21.42	152	27.3
PFCRN	6	3.27	6	3.80	-	-	-	-
PT	-	-	-	-	0	0.00	24	4.3
PVEM	-	-	-	-	-	-	44	8.0
FP	3	1.63	12	7.55	4	3.58	92	16.5
IND	0	0.00	0	0.00	3	2.68	9	1.6
Total	183	100.00	159	100.00	112	100.00	556	100.0

FUENTE: Elaboración propia con base en el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, LIV Legislatura. Sistema Integral de Información y Documentación, Cámara de Diputados, "Proceso Legislativo, Iniciativas presentadas al Congreso de la Unión. LV Legislatura: 1991-1994", *Cuadernos de Apoyo*, México, núm. 29, julio de 1994. Relación de iniciativas presentadas en la LIV Legislatura (1994-1997), abril de 1997.  
 FP= Fracciones Parlamentarias; IND= Legisladores sin filiación partidista.

Cuadro 6. Iniciativas aprobadas (IA) y no aprobadas (INA) por fracción parlamentaria

Origen	Legislatura LIV (1988-1991)			Legislatura LV (1991-1994)			Legislatura LVI (1994-1997)			Legislatura LVII (1997-2000)		
	IA	%	INA	IA	%	INA	IA	%	INA	IA	%	INA
PAN	8	33.33	76	47.79	4	8.90	32	28.00	7	53.84	61	62.0
PPS	1	4.16	17	10.69	2	4.44	10	8.80	-	-	-	-
PRI	8	33.33	12	7.34	23	51.11	17	14.91	2	15.34	11	11.0
PARM	0	0.00	34	20.75	1	2.22	10	8.80	-	-	-	-
PMS/PRD	5	20.83	14	8.79	5	11.11	37	32.45	1	7.70	23	23.0
PFCRN	0	0.00	6	3.77	0	0.00	6	5.26	-	-	-	-
PT	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0.00	0	0.00
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FP	2	8.33	1	0.62	10	22.22	2	1.75	3	23.07	1	1.0
IND	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	3	3.0
Total	24	100.00	159	100.00	45	100.00	114	100.00	13	100.00	99	100.0

FUENTE: Elaboración propia con base en el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, LIV Legislatura. Sistema Integral de Información y Documentación, Cámara de Diputados, "Proceso Legislativo. Iniciativas presentadas al Congreso de la Unión. 1.V Legislatura: 1991-1994", *Cuadernos de Apoyo*, México, núm. 29, julio de 1994. Relación de iniciativas presentadas en la LVI Legislatura (1994-1997), abril de 1997.

FP= Fracciones Parlamentarias; IND= Legisladores sin filiación partidista.

han aprendido a consensar sus diferencias, prueba de esto es que, en conjunto, los diputados presentaron un total de 92 iniciativas, de las cuales 38 lograron el consentimiento de la mayoría, tantas como las aprobadas al Ejecutivo (véase *supra* cuadros 5 y 6).

También, en los dos cuadros anteriores, pueden observarse cambios en la relación con el Ejecutivo, ya que con una composición del 48% de los legisladores de oposición, las propuestas de parte del Ejecutivo en el periodo de Carlos Salinas de Gortari llegaron a sumar sólo 57, con nueve modificaciones a la Constitución; en tanto, para la segunda mitad de su mandato, con 39% de legisladores de oposición, el Ejecutivo logra colocar 95 enmiendas con 39 reformas a la Constitución. De igual forma ocurrió con las iniciativas presentadas por el Partido Revolucionario Institucional en ambos periodos, porque al aumentar las curules de la oposición en el recinto, las iniciativas presentadas por los titulares de ese partido disminuyeron, en comparación con el siguiente periodo, incluyendo el número de iniciativas aprobadas (8) en comparación con las no aprobadas (12). En cambio, cuando las posiciones en la cámara favorecieron al PRI en el siguiente periodo, las iniciativas presentadas por éste aumentaron al doble (40), en contraposición a la anterior Legislatura (20), y las iniciativas votadas a favor también aumentaron su número (23 aprobadas y 17 no aprobadas). En conjunto, también es posible observar esa reacción, al aumentar las posiciones de los partidos de oposición en el recinto parlamentario, las iniciativas presentadas por éstos se incrementan (183), mientras que cuando éstas posiciones disminuyen, el cúmulo de iniciativas también disminuye (159). De ahí la afirmación de que el aumento en la pluralidad política al interior de la Cámara de Diputados produce mayor "control y obstruccionismo" a las iniciativas provenientes del Ejecutivo, en tanto que a menor número de fuerzas políticas de oposición el "control y el obstruccionismo" disminuyen. Esta misma fórmula se aplica a la función legislativa, respecto al número de iniciativas provenientes de la oposición, las cuales han aumentado en cantidad, al mismo tiempo que aumenta las posibilidades de ser consensadas favorablemente.

## V. COALICIONES Y CONSENSO ENTRE FRACCIONES PARLAMENTARIAS

¿Cómo acuerdan los actores políticos un marco institucional capaz de suscitar acatamiento, cómo reducir la incertidumbre de la transacción política? Si se quiere que el gobierno sobreviva, arguye Elster, el acuerdo institucional deberá ser una operación de autosalvamento. No es posible imponer autocráticamente desde arriba la Constitución. Es decir, la importancia del consenso no debe sobreestimarse como requisito para la democratización. Sin la existencia de importantes divisiones no habría incentivos para crear las instituciones democráticas (principio de conciliación y acomodo).<sup>21</sup> Si la división política es importante para la democratización, entonces ¿por qué aceptan las minorías participar en el juego? La razón es que también ellos se beneficiarán del gobierno de los ganadores (por ejemplo, una Constitución puede imponer limitaciones al poder de la mayoría, asegurando a la minoría una participación de la toma de decisiones, a través de una autonomía segmentada. O como denomina Pszerworski, es el “punto de equilibrio de las fuerzas políticas descentralizadas”.

Bajo este argumento, las instituciones tienen un peso en tres sentidos: 1) Como normas para la competencia de las instituciones, ya que permiten el intercambio entre fuerzas políticas, legisladores y votantes, generando de esta forma un “mercado político eficiente” en el cual los votantes pueden evaluar correctamente las políticas emprendidas por los diferentes candidatos; 2) Como códigos de penalización de las infracciones, las instituciones sustituyen la coerción efectiva por una amenaza predecible; y 3) Las normas influyen sobre los resultados porque las formas de negociación colectiva tienen efectos en términos de eficacia y distribución.

A raíz de la mayor pluralidad y la pérdida del monopolio político que por décadas ejerció el PRI, se comenzó entonces a pensar en el tema de la construcción de consensos y alianzas con otras fuerzas políticas con representación en el congreso. Como observábamos arriba, una de las principales características de la LVII legislatura es que en ella se produjeron amplios consensos, al grado que mucha de la producción legislativa se dio vía el acuerdo entre las fracciones parlamen-

21 Elster y Slagstad, *Constitucionalismo y democracia*, México, FCE, 1999, p. 65.

tarias. Este hecho es casi único si se toma en cuenta que es en esta legislatura cuando se toma la decisión de instalar tableros electrónicos en el recinto legislativo, con el fin de agilizar y hacer públicas las votaciones nominales de los asuntos a votar en el pleno. Es por esto que es hasta hoy cuando podemos acceder a ese tipo de información antes vetada. De ahí que el apartado únicamente integrará información de la legislatura que acaba de concluir.

La necesidad de construir coaliciones no es un fenómeno nuevo. Surgió en 1988 cuando el PRI perdió la mayoría calificada (2/3) para aprobar las reformas constitucionales. Posteriormente, en 1993, se aprobó una reforma que impidió a cualquier partido reunir la mayoría necesaria para alterar la Constitución. La novedad de la LVII Legislatura consistió en que ningún partido reunió la mayoría suficiente para aprobar leyes secundarias que sólo requerían de la mayoría simple.

Uno de los grandes temas que suscitaron polémica a raíz del surgimiento del primer gobierno sin mayoría, fue el de la alianza de los partidos de oposición en contra del bloque PRI-Ejecutivo.<sup>22</sup> Una forma indirecta de probar esta percepción es a través de los índices de aprobación que tuvieron como origen el Ejecutivo: como se observó, la tasa de aprobación en las tres legislaturas anteriores a ésta, fue de 97%, la tasa de aprobación en la LVII Legislatura fue del 88%, una disminución importante pero no suficiente para afirmar que el programa de gobierno se obstaculizó sistemáticamente. La composición de la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura permitió las siguientes coaliciones:

- PRI-PAN= 355 (en conjunto podían reformar la Constitución y leyes secundarias).
- PRI-PRD= 363 (en conjunto podían reformar la Constitución y leyes secundarias)
- PAN-PRD-PT= 253 (en conjunto no podían reformar la Constitución, pero sí leyes secundarias).
- PRI-PT-PVEM= 255 (en conjunto no podían reformar la Constitución, pero sí leyes secundarias).

De esta distribución se desprende que el PRI mantuvo el poder de veto sobre cualquier iniciativa de reforma constitucional. A este hecho

<sup>22</sup> Casar, María Amparo, *op. cit.*, nota 20.

habría que añadir que, con su mayoría en el Senado, el PRI encuentra una segunda instancia con el poder de veto, dado que contamos con un sistema bicameral equilibrado.

María Amparo Casar hace un recuento de las coaliciones formadas en dos años de ejercicio de la LVII Legislatura, donde resalta que de las 118 votaciones llevadas a cabo en ese periodo, “la coalición más frecuente fue la de todos los partidos (incluidos los diputados independientes), equivalente a 35.6% del total de coaliciones; le sigue la coalición PRI-PAN con 29.7% “Ambas coaliciones, la de todos los partidos y la que une al PRI y al PAN suman en conjunto el 65.3% de las coaliciones formadas (véase cuadro 7 en la siguiente página).

Casar resalta que la coalición de toda la oposición frente al PRI se dio sólo en siete ocasiones (5.9% de los casos): cinco en materia política y dos en materia económica. Las cinco votaciones en materia política fueron las siguientes: a) Creación de una comisión de vigilancia para el proceso electoral en el estado de Nayarit, b) Facultad de la Suprema Corte de Justicia para iniciar leyes, c) y d) Dos iniciativas para reformas al Cofipe, y e) Comisión de vigilancia para el proceso electoral del Estado de México. Las iniciativas en materia económicas fueron: una respecto a la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Pública, y la otra referente a la reglamentación del sector social de la economía. La coalición formada por toda la oposición para facultar a las SCJN a presentar iniciativas fue rechazada, pues la oposición, sin el PRI, no reúne las dos terceras partes de los votos requeridos para la reforma constitucional. Por su parte, las reformas al Cofipe fueron frenadas en el Senado.<sup>23</sup>

Cuando la autora desglosa la información por materia (económica, de seguridad, y justicia, política y varias), la frecuencia de las coaliciones varía. En los ámbitos económico y político, la coalición más frecuente es la de PRI-PAN (47.4% y 48.6%, respectivamente), en las áreas de seguridad y justicia, la coalición más frecuente es la que componen todos los partidos (33.3% y 83.3%, respectivamente).

En el rubro de iniciativas varias, Casar menciona que el consenso fue mayor (83.33%), y donde las coaliciones tendieron a ser más incluyentes, seguramente porque se trata de iniciativas referidas a condecoraciones, premios y permisos, entre otras. En materia económica, la autora destaca

<sup>23</sup> *Idem.*

Cuadro 7. Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados (hasta el 2o año de ejercicio)

<i>Coalición</i>	<i>Frecuencia de coaliciones</i>	<i>Porcentaje de coaliciones</i>
PRI-PAN	35	29.66
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-IND	42	35.59
PRI-PAN-PRD	4	3.39
PRI-PAN-PRD-IND	2	1.69
PRI-PAN-PRD-PVEM-IND	2	1.69
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT	1	0.85
PRI-PAN-PVEM	10	8.47
PRI-PAN-PVEM-IND	1	0.85
PRI-PAN-PVEM-PT	3	2.54
PRI-PAN-PVEM-IND-PT	8	6.78
PRI-PRD-PT	2	1.69
PRI-IND-PT	1	0.85
PAN-PRD-PVEM-IND-PT	7	5.93
<i>Total</i>	118	100.00

FUENTE: Casar, María Amparo, "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1977-1999", *Política y Gobierno*, México, vol. VII, núm. 1, 2000, p. 191.

la cercanía del PRI y del PAN, sobre todo en aquellas políticas trascendentes, por ejemplo, el paquete presupuestario, la Ley de Protección al Ahorro Bancario, la Ley de Protección al Usuario de Servicios Financieros y Organismo Superior de Fiscalización. En materia política, cabe resaltar que la unión del PRI y el PAN fue amplia, ya que de las 35 votaciones, 21 se derivaron del proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Congreso, producto de la discusión en la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Además es de destacar que la unificación de la oposición en contra del PRI se dio en dos ocasiones, cuando se propuso la reforma al Cofipe, y cuando se propuso otorgar la facultad de iniciar leyes a la SCJN en el ámbito de su competencia.

Finalmente, el partido más “oposicionista” fue el PRD, quien dejó de participar en 49% del total de las coaliciones formadas en el pleno. En contraste, el que más se coaligó fue el PAN, quien dejó de participar en 2.5% de las alianzas y 6% lo conformó el PRI.

De lo anterior se desprende que las fracciones en conjunto decidieron cooperar ampliamente, sobre todo en materias poco controvertidas. No obstante, el consenso se mantuvo en materia de educación o de seguridad y justicia. No sucedió lo mismo en el ámbito económico, y por supuesto en el político, donde la lucha de los partidos de oposición continúa vigente.

De hecho, si observamos la dirección de la votación de estas coaliciones tenemos que como el PRI, pese a que perdió la mayoría, continúa siendo una minoría muy fuerte, y esta situación ha hecho que los partidos distintos a ese partido privilegien la cohesión, y por tanto, la indisciplina es menor. Lo que demuestra que el PAN, hasta la LVII Legislatura, mantuvo su estrategia de cooperación con el PRI y el Ejecutivo, a cambio de ampliar sus espectros en cuanto a la agenda legislativa propuesta por Acción Nacional.

## VI. LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

El tipo de organización por excelencia de las legislaturas son las comisiones. Las comisiones son paneles de legisladores a quienes se les delega la autoridad para llevar a cabo el trabajo preparatorio que se necesita antes de que el pleno de la legislatura decida si una iniciativa se aprueba o no. El trabajo de las comisiones es muy importante porque

el resto de la legislatura depende de ellas para conocer a fondo el contenido y las implicaciones de las iniciativas. Las comisiones son el medio principal por el que las legislaturas pueden promover la especialización y la acumulación de experiencia entre sus integrantes.<sup>24</sup>

En México, el Senado y la Cámara de Diputados operan mediante todo un sistema de comisiones que se divide de acuerdo con la esfera de autoridad: de gobierno, de dictamen legislativo, de investigación, de vigilancia, y administrativas.

Dentro de este grupo, las únicas comisiones que tienen autoridad para participar en el proceso legislativo son las de dictamen, éstas tienen autoridad para recolectar la información necesaria mediante comparecencias de los funcionarios de la administración e investigaciones realizadas por ellas mismas. Asimismo, tienen la facultad de modificar las iniciativas, y lo que se discute y vota en el pleno es el dictamen presentado por la comisión, no la iniciativa que originalmente se introdujo, éstas son permanentes, y se dividen y denominan según las funciones del gobierno federal.

Hasta ahora, los trabajos en torno al papel de las comisiones en políticas públicas ha sido prácticamente nulo, en parte porque, como sabemos, la propia integración del Poder Legislativo en manos de un solo partido impidió que el cuerpo de comisiones cumpliera con su cometido, además de que la información que fluye de las mismas ha sido prácticamente desconocida para el público. No obstante las restricciones, podemos acceder a algunos estudios como el de Alonso Lujambio, quien contabiliza el número de comisiones parlamentarias presididas por miembros de la oposición.<sup>25</sup>

En el recuento se tiene que durante la LIV legislatura, cinco comisiones estaban presididas por partidos de oposición, nueve en la LV y 17 en la LVI, ello da muestra del mayor equilibrio en la composición del sistema de comisiones, y por tanto legitima de alguna forma la efectividad del trabajo de control y vigilancia llevado a cabo por los legisladores. En el cuadro 8 (en la siguiente página) se observa que no es sino hasta la LVI Legislatura cuando los partidos de oposición integran las comisiones de acuerdo con su representación en la cámara, situación

<sup>24</sup> Nacif, Benito, *op. cit.*, nota 2, p. 23.

<sup>25</sup> Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995.

Cuadro 8. Representación por fracción parlamentaria y sus integrantes en comisiones

<i>Fracción parlamentaria</i>	<i>LIV Legislatura</i>		<i>LV Legislatura</i>		<i>LVI Legislatura</i>	
	% CD	% COM	% CD	% COM	% CD	% COM
PRI	52.0	63.0	64.0	75.0	60.0	63.0
PAN	20.0	18.0	17.8	10.0	23.8	22.0
PRD	28.0	19.0	8.2	7.0	14.2	12.0
Otros	-	-	10.0	8.0	2.0	3.0
<i>Total</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Base de datos del IFE y de la Cámara de Diputados.  
Otros= incluye a partidos como PFCRN, PARM, PMS, PPS Y PT.

que se explica por el hecho de que es en esa legislatura cuando opera la recién formada Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, integrada por los líderes de las fracciones políticas representadas en el recinto, misma que se encarga de proponer al pleno la composición de las comisiones, sustituyendo a la Gran Comisión, órgano que agrupaba a los coordinadores de las diputaciones estatales del partido mayoritario, lo que implicaba mayoría absoluta en todas las comisiones de parte del PRI, además de una subrepresentación de partidos como el PAN, a quien en la LV Legislatura le fueron otorgadas para su dirección menos comisiones de las que le correspondían de acuerdo con las curules asignadas a su fracción parlamentaria.

Hasta la LVI Legislatura, la integración de comisiones tenía un problema de equidad. Con la integración de la LVII Legislatura este problema se subsana, pues vía acuerdo, los partidos pactaron la organización y funcionamiento de los órganos internos de la cámara. En este sentido los diputados, en concordancia con la Ley Orgánica, no podían formar parte de más de tres comisiones y no podían exceder el tamaño de 30 miembros. La representación de los partidos políticos se llevó a cabo de la siguiente manera:

a) En las comisiones ordinarias a las que concurren todos los grupos parlamentarios, se integrarán con 30 miembros: PRI 14; PRD 7; PAN 7; PVEM 1; PT 1.

b) Las especiales, a las que concurren todos los grupos parlamentarios, se integrarán con 30 miembros repartidos de la misma manera.

c) Las comisiones ordinarias y especiales en las que concurren solamente cuatro grupos parlamentarios, se integrarán con 29 miembros: PRI 14; PRD 7; PAN 7; PT o PVEM 1.

d) Las comisiones ordinarias y especiales en las que concurren solamente tres grupos parlamentarios se integrarán con 29 miembros: PRI 14; PRD o PAN ocho; PAN o PRD 7.

Como se ve, las comisiones quedaron de tal forma que tanto el PRD como el PAN aseguraron un número constante de sus miembros en las mismas, siete por cada fracción, esto significó que si el máximo número de diputados que integran una comisión es de treinta, el PRD y el PAN en conjunto, tenían casi el 50% de la representación en todas las comisiones ordinarias, compitiendo con el PRI, por ser la minoría mayor. Esto nos muestra que cualquiera de los tres partidos tenía que negociar

de una u otra forma, y como hemos visto las coaliciones que más se formaron fueron aquellas que aseguraban el triunfo. Este es el caso de la unión del PAN con el PRI en la mayoría de los casos, situación que vuelve a confirmar que las coincidencias programáticas entre el PAN y el PRI son mayores que con el PRD, además de que sólo así pudo establecer negociaciones basadas en intercambios que no afectaron la estabilidad del partido.

## VII. CONCLUSIONES

Como se observa, la estrategia de Acción Nacional en materia legislativa se conforma una vez que han sobrepasado los cambios graduales por vía electoral. Durante la LV Legislatura (1991-1994) el apoyo del PAN junto con el PRI demostraron que Acción Nacional logró sacar provecho del apoyo estratégico en la medida que proyectó entre sus militantes la imagen de una organización que no se adhiere de manera incondicional al presidente. La alianza estratégica fue vista por la dirigencia como una vía para avanzar en otros terrenos como fueron la aceptación de las victorias panistas en diversas gubernaturas. Es decir, se establecieron negociaciones basadas en un intercambio diferenciado de beneficios y al avanzar en estos últimos, se disminuyeron los costos de decisión.

¿Porqué esta estrategia no afectó los equilibrios internos? Primero, porque la estrategia de negociación en el terreno legislativo no impidió el uso de estrategias de confrontación con el PRI en el terreno discursivo, ya que la dirigencia enfatizó sus desavenencias en aspectos centrales con el gobierno salinista, como el ejercicio político, administrativo y financiero, y los favoritismos y corruptelas derivadas de las privatizaciones. Segundo, en el terreno organizativo, las aprobaciones de estas iniciativas se dieron de acuerdo con los legisladores panistas. Es decir, a pesar de que las iniciativas del PRI fueron ampliamente discutidas, no ocurrió el voto dividido que se había expresado en materia electoral en 1989 y 1990. La coincidencia programática facilitó el proceso, ya que no hubo un voto de castigo por parte del electorado. Estos factores contribuyeron a mantener los equilibrios internos.

En suma, el partido mostró una actuación coordinada y articulada en la aprobación de estas iniciativas. La coincidencia programática entre

PRI y PAN facilitó el juego estratégico en tanto disminuyó la posibilidad de costos internos. Lo relevante de esta estrategia es que el partido mostró su capacidad de articular intereses aprovechando las nuevas oportunidades que le ofrecía el juego legislativo. La nueva dinámica demostró que la relación entre legisladores y direcciones partidarias le abría nuevos espacios de poder, que posibilitaban avances en diversos terrenos, pero que también podrían generar fraccionamiento o respuesta adversas de sus electores. Los riesgos asumidos evidenciaron la presencia de una organización institucionalizada con capacidad de definir estrategias como resultado de la definición de objetivos.

Las actitudes estratégicas del PAN en materia electoral iban de la mano de aquellas adoptadas por el partido en materia legislativa. Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, Acción Nacional continuó basándose en una cooperación legislativa en materia electoral que ponía a prueba la voluntad democrática del Ejecutivo y la estabilidad de los acuerdos en función del comportamiento de las autoridades en las elecciones locales y estatales. Es decir, la actitud del PAN mostró que el partido no estaba dispuesto a dialogar con un gobierno que no lograra establecer un compromiso con los avances democráticos.

Después de constantes acercamientos y rupturas, en julio de 1996 se logró el consenso en torno a la reforma constitucional en materia electoral. Sin embargo, estos acuerdos se rompieron durante la discusión de la ley secundaria, debido a las discrepancias con la propuestas del PRI en relación al monto del financiamiento público. A pesar de que la reforma a la ley pasó por varios acuerdos interpartidistas previos, la legislación contempló avances sustanciales en términos de liberalización del régimen. Se redujo el control del partido gobernante sobre las cámaras, se estableció que el partido mayoritario no podía rebasar el 60% de los legisladores, y el margen de sobrerrepresentación quedó en un 8%. También se eliminó la representación del Poder Ejecutivo en el Consejo General del Instituto Federal Electoral y los representantes del Poder Legislativo perdieron su voto. Se incluyó en el texto el derecho de los ciudadanos para afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Esta negociación electoral permitió observar pautas de interacción entre los tres actores más relevantes (PRI, PAN y PRD). Las estrategias de Acción Nacional, por su parte, estuvieron condicionadas por las dificultades del Ejecutivo para lograr acuerdos de acatamiento de la norma

con su partido. Frente a este escenario, se ampliaron los acuerdos coyunturales entre los partidos de oposición que sirvieron de equilibrio para las negociaciones con el PRI y el Ejecutivo. Al mismo tiempo, el PAN estableció relaciones diferenciadas frente al Ejecutivo y al PRI, y la estrategia seguida fue de cooperación claramente limitada, ya que estuvo condicionada al cumplimiento de los acuerdos, como lo evidenció su retiro de la mesa de negociaciones cuando no lograban avanzar en las negociaciones.

El escenario representado por las elecciones federales de 1997 abrieron nuevas vías para las decisiones estratégicas de formar coaliciones en el congreso, y realizar reformas a las leyes secundarias, ya que ningún partido tenía la mayoría simple, pero tampoco la oposición, sin el PRI, reunía los dos tercios de los votos requeridos para reformas constitucionales.

Debido a lo anterior, entre los efectos inmediatos podemos subrayar, primero, que los partidos de oposición adquirieron una capacidad de veto que antes no tenían, lo que provocó que las iniciativas presidenciales sufrieran enmiendas. Por ejemplo, en materia de egresos, el congreso mexicano cuenta con una autoridad irrestricta para modificar el presupuesto que los partidos de oposición aprovecharon al inicio de la legislatura, conformando un bloque opositor para influir en la agenda legislativa. Y segundo, las coaliciones legislativas han abierto la discusión interna en torno a los riesgos y los efectos que estas decisiones pueden tener en el electorado y en los equilibrios internos.

#### VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1994, t. I.
- CASAR, María Amparo, "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1977-1999", *Política y Gobierno*, México, vol. VII, núm. 1, primer semestre de 2000.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, 12a. reimpr., México, FCE, 1980.
- ELSTER y SLAGSTAD, *Constitucionalismo y democracia*, México, FCE, 1999.

- LOAEZA, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994, oposición leal y partido de protesta*, México, FCE, 1999.
- , *Incertidumbre y riesgo en transiciones prolongadas. La experiencia mexicana y el Partido Acción Nacional*, México, FLACSO, 2000, Documento de trabajo, núm. 4.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995.
- MELLA MÁRQUEZ, Manuel (ed.), *Curso de partidos políticos*, Madrid, Ediciones Akal, 1997.
- NACIF, Benito, *Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades, Documentos de Trabajo*, México, CIDE, 2000.
- , *Dealing with the Difficult Combination: Policy Making under Divided Government in Mexico*, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Visiting Fellow Spring Semester, 2001.
- Quién es quién en el congreso, LVII Legislatura 1997-1999*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1999.
- PANEBIANCO, Angelo, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Universidad, 1995.
- RIVERA SÁNCHEZ, José Abel, “Las comisiones en las legislaturas: su papel en la políticas públicas”, *Política y Gobierno*, México, vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1998.
- Partido Acción Nacional, *La fuerza de la democracia. Plataforma política 1994-2000*, enero 1994.
- , *Iniciativas de Ley presentadas por el Partido Acción Nacional*, México, Epessavarios, varios ts.
- ROSSELL, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1987.
- , *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1994.
- VALENCIA ESCAMILLA, Laura, “La construcción de credibilidad en el Poder Legislativo”, en ZAMITIZ, Héctor (comp.), *Credibilidad, instituciones y vida pública*, México, FCPyS-UNAM-DGAPA, 1998.

WELDON, "Executive-Legislative Relations in Mexico in the 1990s", en varios autores, *Dilemmas of Change in Mexican Politics*, San Diego, California, Kevin J. Middlebrook, 1999.

WOLDENBERG, José, "La negociación político social en México", *Primer informe sobre la democracia: México 1988*, México, 1989. 