

La representación parlamentaria:  
control político o alternativa programática





---

# La representación parlamentaria: control político o alternativa programática

ALDO MUÑOZ ARMENTA

ALEJANDRA VIZCARRA RUIZ

*reflexiones sobre*  
·DERECHO ELECTORAL·



Esta investigación, para ser publicada,  
fue arbitrada y avalada por el sistema  
de pares académicos

Ilustración de la portada:

*Interior 1*

Acrílico sobre tela, 47 x 32 cm, 2001

María Trinidad Monroy Vilchis

***La representación parlamentaria:  
control político o alternativa programática***

***Aldo Muñoz Armenta y Alejandra Vizcarra Ruiz***

Primera edición, 2012

© 2012 Instituto Electoral del Estado de México  
Paseo Tolloca n.º 944, col. Santa Ana Tlapaltitlán,  
C. P. 50160, Toluca, México

ISBN 970-9785-39-7 (Serie)

ISBN 978-607-9028-33-6

Los juicios y afirmaciones expresados en este documento son  
responsabilidad de los autores.

Impreso en México

Publicación de distribución gratuita

## Introducción

*El propósito de este trabajo* es analizar los alcances de la representación en el marco de la actividad parlamentaria. El eje analítico que guía este documento establece que la representación parlamentaria es un marco que genera los cauces institucionales para asimilar la pluralidad política de las sociedades modernas, es decir, favorece la construcción de canales que materializan la demanda legítima de diferentes grupos para representar alternativamente a sus seguidores en lo relativo a las decisiones de gobierno. Asimismo, se asume que la representación parlamentaria constituye un mecanismo de contrapeso y control del poder.

Sin embargo, no se da por sentado que existe una relación consolidada entre representantes y representados. Si bien se valora el resultado del trabajo representativo a partir de sus resultados generales (control político o alternativa programática e ideológica), en el documento se presenta una breve reflexión sobre los problemas de los representantes para reflejar con la mayor fidelidad posible el mandato que encarna su actuación o la expectativa de semejanza que suele generarse en los representados.

En este sentido, se analizan los resultados de la tarea representativa llevada a cabo por los senadores de los tres principales partidos (Partido Revolucionario Institucional, PRI; Partido Acción Nacional, PAN, y Partido de la Revolución Democrática, PRD), en la LX Legislatura. Para tal efecto, se revisaron de manera exhaustiva las iniciativas y puntos de acuerdo presentadas en el periodo 2006-2009.

Según el marco analítico señalado, entre los principales hallazgos se muestra que, de 2 mil 968 asuntos discutidos, mil 462 (49.2%) tuvieron como propósito el control del gobierno en varias de sus vertientes político-constitucionales, cifra que confirma la mecánica de un gobierno dividido, es decir, de un presidente cuyo partido no cuenta con la mayoría de escaños en alguna de las cámaras legislativas. Es de destacar que la mayor parte de esta tarea estuvo a cargo del PRI y del PRD con 38% de las propuestas, lo cual se explica en función de su rol de oposición al PAN, mientras tuvo a su cargo el ejecutivo federal.

Otro dato que conviene resaltar es que los tres partidos, tanto en el caso de las iniciativas como en el de los puntos de acuerdo, legislaron en mayor cantidad a favor de intereses específicos y mucho menos hacia intereses generales. En ambos rubros se contabilizaron mil 506 asuntos, de los cuales 951, 63.1%, se refirieron a temas de orden particularista. Con respecto a este punto, se puede considerar como resultado de que los tres partidos han logrado consolidar su identidad política y procuran legislar en términos de alternativa programática.

Por otra parte, a grandes rasgos estos resultados reflejan en buena medida la correlación de fuerzas del sistema político mexicano en sus tres vertientes institu-

cionales básicas: el sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos. Así, se observa que el partido del presidente Felipe Calderón, el PAN, legisla pocos asuntos en el tema del control y el mayor número en comparación con otros tópicos, por ejemplo, en cuestiones hacendarias y de justicia; también se puede ver que el PRI, la fuerza política con mayor experiencia legislativa, es la que más solicitudes de comparecencia generó y el que más asuntos presentó en casi todos los temas. En cambio el PRD, al ser la tercera fuerza electoral y legislativa, se ocupó significativamente de asuntos sociales, como es el caso de los temas de derechos humanos, educación y justicia.

Asimismo, el análisis de las iniciativas y puntos de acuerdo muestran la complejidad institucional de lo que implica el consenso en el Poder Legislativo, pues de los 2 mil 968 asuntos solamente se aprobaron y publicaron 107, es decir, poco más de 3% de todo lo presentado. Igualmente, los datos dan cuenta de que, pese al predominio del partido en el ámbito parlamentario, muchos senadores procuran destacar presentando asuntos de manera constante. Así, los 15 senadores más productivos (se enlistaron cinco por cada partido) presentaron 411 asuntos, lo que representa 13.8% del total.

A partir de la información recabada, la cual se acotó de acuerdo con los datos disponibles, el enfoque utilizado para este análisis es gráfico-descriptivo, fundamentalmente porque se analizan datos agregados, tanto en los totales registrados en las iniciativas y puntos de acuerdo, como en los concentrados parciales que se presentan para revisar los temas más discutidos por los partidos y para mostrar la productividad de los senadores.

En un primer momento se realiza un análisis de los asuntos más discutidos (iniciativa o punto de acuerdo) y del propósito (representación alternativa o control parlamentario) y también se hace un recuento numérico de lo que más se aprueba y publica, en el entendido de que los puntos de acuerdo aprobados no entran en este rubro. Enseguida se analizan los temas que más presentan los partidos como representación de intereses (generales y específicos). En este apartado los tópicos se revisan como concentrados, para lo cual se determinó incluir solamente los que tienen a partir de 35 presentaciones. Enseguida se analizan cuáles senadores por cada partido presentan más asuntos.

En un tercer momento se revisan los temas que más se relacionan con el control parlamentario y su estatus, tanto en iniciativas como en puntos de acuerdo. Igual que en asuntos de representación de intereses, el análisis solamente abarca los temas que tienen a partir de 35 presentaciones. Este criterio de concentración tiene como propósitos revisar tendencias sobre temas por partido y mostrar gráficamente el resultado.

Para este análisis se construyó una base de datos que incluye las iniciativas y puntos de acuerdo de los senadores de la LX Legislatura (2006-2009). La información se tomó de tres *blogs* que creó el equipo de investigación del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República: <http://historiaslegislativaspri.blogspot.com/>; <http://historiaslegislativaspan.blogspot.com/> y <http://historiaslegislativasprd.blogspot.com>

La base de datos incluye los asuntos que presentaron los senadores en los periodos ordinarios y extraordinarios, así como en la Comisión Permanente.



Los criterios de organización de la base de datos fueron contabilizar exhaustivamente las iniciativas y puntos de acuerdo por partido, por senador y por el propósito (control o representación alternativa) y, posteriormente, hacer el cruce con el estatus de cada asunto (aprobada, aprobada y publicada, desechada, dictamen negativo y turnada). En todos los casos, cuando un asunto fue presentado por más de un partido se adjudicó al primero que aparece en el asunto; el mismo criterio se utilizó en el caso de los senadores en lo individual. Incluso si presentaron alguna iniciativa o punto de acuerdo junto con algún diputado en la Comisión Permanente.

El trabajo se divide en cuatro apartados, además de la introducción. En el primero se aborda el concepto de representación, donde se explica que dicha categoría puede ser estudiada como semejanza, delegación o mandato y responsabilidad política. En este punto se destaca que el principio de representación, como responsabilidad, obliga a los titulares del espacio representativo, por razones de la configuración plural del Poder Legislativo, a promover el interés general o a asumir el mandato de sus electores e impulsar de manera alternativa asuntos específicos. Posteriormente, se construye una reflexión sobre las complicaciones que implica generar una relación efectiva entre representantes y representados.

En el segundo apartado se da cuenta de la importancia de la representación parlamentaria en la tarea del control del poder, donde se ubican principalmente las acciones de inspeccionar, frenar, vigilar y revisar. En este punto igualmente se destaca que la mecánica que genera la pluralidad partidista favorece la vigilancia sobre los asuntos del gobierno.

En el tercer apartado se hace un recuento de cómo evoluciona el modelo institucional parlamentario en México, haciendo posible la inclusión de los partidos de oposición al PRI; se destaca que este fenómeno generó una nueva institucionalidad en la relación entre el ejecutivo y el legislativo, de forma que los representantes parlamentarios empezaron a tener mejores condiciones políticas para contribuir al debate en el Congreso y al equilibrio de poderes.

En el cuarto apartado se revisan las iniciativas y los puntos de acuerdo presentados por los senadores del PRI, el PAN y el PRD en el transcurso de la LX Legislatura del Senado de la República. Como se explicó antes, el análisis de los asuntos se orienta en función de la perspectiva de representación con que los legisladores actúan, esto es, ya sea promoviendo el control sobre el gobierno o actuando a favor de intereses generales o específicos.

## I. La representación parlamentaria como alternativa programática

*Las teorías de la representación* versan sobre la interpretación y la forma en la cual se articulan las relaciones entre representantes y representados. De acuerdo con el contenido y la naturaleza de la representación, Sartori (2002) indica tres variantes:

- a. La representación como mandato imperativo, en la cual se confiere al representante la autoridad de decidir en lugar del representado en defensa del interés de este último.
- b. La representación como semejanza en su vertiente sociológica, lo cual hace referencia a la similitud de la composición social del representante y el representado.
- c. La representación como responsabilidad, en la que el factor fundamental es la obligación de los representantes para responder a los representados en el sentido de sus preferencias y de manera eficaz.

Por otro lado, Hanna Fenichel (1985) define que la representación es hacer presente en algún sentido algo que no está presente de hecho. Así, la representa-

ción política implicaría en concreto un *actuar por* a favor del interés público, esto es, una acción que refleja el sentir de la opinión pública. Desde luego, están incluidos los casos en los que la negativa era justificarse en razón de un interés, a su vez, público. La receptividad o sensibilidad de parte del gobierno, señala la autora, depende en buena medida de la presencia de oposiciones minoritarias o relevantes que estén interactuando alternativamente frente al gobierno (Fenichel, 1985, p. 247).

### ***1. Representación y generación de alternativas***

En lo relativo a la representación política, lo alternativo expresa una disyunción entre posibilidades sobre las cuales se emiten juicios valorativos a fin de realizar una elección y fijar posiciones. El sentido alternativo de un representante o grupo de representantes en el parlamento se define por la posición diferenciada que pueden asumir frente al partido o los partidos con que interactúan, ya sea como oposición o como gobierno, así como por la divergencia de sus planteamientos en relación con los otros, lo cual implica cierto tipo de acciones en referencia al discurso o propuestas a las cuales se contraponen.

La posibilidad de representación alternativa en el marco del parlamento es fundamentalmente una realidad en la democracia. Dicho de otra manera, un proyecto alternativo solamente es posible en los regímenes democráticos, pues los autoritarismos acotan lo alternativo o lo marginan. En este sentido, en la democracia importa el valor de los intereses y de las decisiones de la mayoría, pero también el respeto irrestricto a los derechos de las minorías y al ejercicio de la disidencia privada y pública.

Por ello, cualquier proyecto político que se presente como alternativo, pero en los hechos no respete los derechos de todos, no puede conceptualizarse como alternativa por sus competidores, sea en el parlamento o en el ámbito electoral. En particular porque un proyecto alternativo genuino no se basa en el uso arbitrario del poder, sino en mecanismos institucionales que favorecen la competencia en el contexto de una determinada realidad histórica (Corral, 1997, p. 29).

Ahora bien, un elemento central de lo alternativo en el ámbito de la política es la competencia pública y abierta, pues ofrece a los partidos y sus representantes la oportunidad de presentar su oferta, marcar los contrastes con respecto a las otras opciones y la motivación para construir una expectativa para sus seguidores, en tanto se mantiene abierta la posibilidad para unos de mantenerse en el gobierno, y para otros de desplazar a quienes gobiernan, más aún cuando hay las condiciones efectivas para un relevo de quienes gobiernan.

En este proceso importa el número de partidos que efectivamente pueden ganar elecciones y en buena medida las condiciones históricas y culturales del pluralismo político, pues ello condiciona la pluralidad en el parlamento y también la intensidad de la deliberación y del consenso. Empero, en función del diseño político-institucional existente, tanto en el plano electoral como en el legislativo, este proceso no siempre es tan nítido por la mecánica de las coaliciones partidistas que a veces impone la competencia por el poder o la generación de mayorías legislativas, así como por la tendencia de reducir la distancia ideológica y programática de los puntos de referencia denominados izquierda y derecha (Vizcarra, 2007).

## 2. *El dilema representativo: ¿intereses generales o específicos?*

En cualquier circunstancia, los representantes parlamentarios se enfrentan a un dilema de difícil resolución: ¿a quién representan?, ¿los intereses nacionales o los de sus representados? La respuesta no es sencilla porque los legisladores no son elegidos por todos los ciudadanos, ni tampoco se ubican en un solo partido. Incluso, si fuera el caso, como ocurre en los regímenes autoritarios, un partido hegemónico o único agrupa intereses plurales y muchas veces en competencia. Desde luego, la pluralidad legislativa es más intensa cuando el sistema de partidos es de tipo competitivo.<sup>1</sup>

En este sentido, la representación parlamentaria de cualquier forma implica pluralidad, que no solamente es ideológica o programática, sino que está referida a una diversidad de intereses (económicos, sociales, culturales, territoriales, etcétera) y generalmente son contrapuestos y reflejan clivajes (o contraposiciones) y tensiones presentes en una determinada estructura de relaciones sociales (Przeworski, 1997; Manin, 2002; Gallagher, Laver y Mair, 2005). Desde otra perspectiva, la representación parlamentaria supone competencia entre los intereses presentes y la necesidad de conciliar los asuntos particulares con los de la nación. No hay

---

<sup>1</sup> El alcance de la competencia depende en buena medida del número de partidos que efectivamente contienden por los escaños. Según Sartori (2002, pp. 149-287), existen cuatro formatos en el marco de los regímenes democráticos: partido predominante, bipartidismo, pluralismo moderado (de tres a cinco partidos relevantes) y pluralismo polarizado (de cinco a 10 partidos relevantes). En el caso de la "no competencia" se ubican dos formatos con dos variantes: partido hegemónico (pragmático e ideológico) y partido único (pragmático e ideológico).

salidas fáciles a este dilema porque la tensión es permanente<sup>2</sup> (Stokes, 2001; Linz, 2002; Manin, 2002; Samuels y Shugart, 2003).

### 3. *El interés general*

El dilema de la representación parlamentaria es aún más complejo de resolver si consideramos que el llamado interés general es algo difuso y que su definición depende del consenso de varios grupos políticos o de la probabilidad de que un partido tenga mayoría absoluta o calificada en el parlamento. Por supuesto, en ello interviene el modelo institucional (partidario y electoral) y el proceso histórico-cultural de la formación política de los partidos.

En este contexto, revisar lo que los ciudadanos prefieren supone considerar una variedad de aspectos que pueden tener un carácter coyuntural o de largo y mediano plazo, o bien puede tratarse de cuestiones parciales (de un territorio o grupo) o de cuestiones estructurales. Ante ello, el anhelo ciudadano varía tanto como las posibilidades de solución.

Desde luego, cuando se dice que los representantes buscan el interés general, se asume que pretenden hacer lo que es *mejor* para la gente y que actúan a favor

---

<sup>2</sup> Linz (2002) señala que los representantes deben guiarse de acuerdo con las siguientes premisas: a) atender las expectativas de los ciudadanos y las demandas funcionales bajo ciertas restricciones, pues no todos los asuntos pueden incluirse en la agenda; b) las preferencias pueden ser corregidas y hasta desechadas, según las circunstancias, por ejemplo, afectar derechos de terceros o el interés general; y c) informar, explicar y justificar las políticas acordadas en sustitución de lo prometido inicialmente.

de los *mejores* intereses de, por lo menos, la mayoría de los ciudadanos.<sup>3</sup> De acuerdo con este planteamiento, en un contexto democrático existen cuatro posibles razones por las cuales los gobiernos representarán los intereses de sus representados:

1. Sólo las personas con espíritu de servicio público buscan ser representantes populares.
2. En el caso de que los representantes populares no tengan la capacidad o la ética que se demanda de ellos, los ciudadanos usan el sufragio para seleccionar a los mejores.
3. Si algún representante popular aprovecha su cargo para defender intereses o valores diferentes a los del pueblo, los votantes pueden incidir en su exclusión del gobierno.
4. La separación de poderes en la democracia genera pesos y contrapesos, lo cual da lugar a que los representantes elegidos por medio del sufragio actúen a favor del *mejor* interés (Przeworski, 1997, p. 11).

Empero, la representación es problemática en el ejercicio cotidiano del quehacer político. Para empezar, no es exclusiva de los regímenes democráticos. Incluso, se podría considerar que los dictadores tienen gran capacidad para saber y buscar lo que el pueblo quiere. De hecho, pueden tener más éxito en su propósito, porque no tienen muchos impedimentos ni contrapesos institucionales para obtener su objetivo. En cambio, en la democracia, los representantes populares pueden tener metas

---

<sup>3</sup> Las cursivas son nuestras y el propósito es destacar que el significado de *mejor* y de *mejores* en política siempre tiende a ser relativo.



individuales, valores e intereses propios que deben poner a concurso en el marco deliberativo y procesal de los órganos representativos y de gobierno, por lo que las propuestas tienen siempre un camino y resultado inciertos.

Por otro lado, también ocurre que los representantes populares, para ser electos y reelectos en un régimen democrático, suelen tener objetivos que pueden calificarse, antes, durante y después de su gestión, como bien intencionados, pero distintos de lo que pretenden los representados; por otro lado, no todo depende de la buena voluntad de los gobernantes y ocurre que los ciudadanos, en el marco de una democracia, no siempre son eficientes en la defensa de sus intereses, a pesar de contar con los mecanismos adecuados de sanción, de manera que los representantes, suponiendo lo que es mejor, pueden actuar de forma que no les guste a los representados (Przeworski, 1997, pp. 12-13).

Adicionalmente, la representación política supone dos formas de relación entre gobernantes y gobernados que limita las posibilidades de un representante popular para atender las demandas de sus electores o, incluso, de la población en general: la que se da con los políticos designados burocráticamente y la que existe con los políticos elegidos democráticamente. En este esquema, se observa que el control de los ciudadanos sobre los funcionarios del primer tipo sólo es indirecto, ya que en los regímenes democráticos los votantes no cuentan con mecanismos directos de sanción a las anomalías de los funcionarios que integran la burocracia.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Los ciudadanos, cuando mucho, pueden establecer un tipo de sanción a los políticos, en general, cuando votan, lo cual no siempre permite observar con claridad en qué momento un representante popular pierde porque su oponente hizo una campaña más inteligente o porque, a los ojos de los electores, hizo un mal trabajo.

La diferencia entre los funcionarios electos mediante el sufragio universal, directo y secreto y los designados administrativamente impide, en definitiva, que los representantes populares puedan hacerse responsables de lo que podría ser un buen desempeño del gobierno. Al mismo tiempo, sin embargo, no son responsables por no poder cumplir los compromisos contraídos durante sus campañas electorales. En estas circunstancias, es válida la afirmación de Schumpeter (1952) y Weber (1998), en el sentido de que la democracia sólo permite a los ciudadanos elegir a sus representantes para periodos específicos, pero quienes realmente gobiernan son los funcionarios de la burocracia administrativa.<sup>5</sup>

Otro de los problemas de la representación es el referido a lo que se ofrece antes de una elección y al concluir el periodo de gobierno. Así, en el marco de la democracia representativa y tomando en cuenta el antes y después citado, sólo existen tres formas de evaluar si un gobierno es o no representativo, en el sentido de que actúa a favor de los *mejores* intereses del público:

1. Si al menos una mayoría de los votantes tiene una sola voluntad y el gobierno cumple con los mandantes.
2. Si no existe tal voluntad, un gobierno es representativo si satisface evaluaciones *ex post* de sus acciones, es decir, al final del periodo de gobierno.
3. Si las elecciones no expresan una voluntad *a priori* ni certifican *ex post* las acciones de un gobierno,

---

<sup>5</sup> Esto no debe considerarse como un mal de la democracia. Al contrario, permite a los ciudadanos tener certidumbre sobre los procedimientos del ejercicio de la autoridad política y evitar que los funcionarios actúen discrecionalmente en el uso de recursos públicos (Held, 1992).

entonces la representación queda como una cuestión de juicios educados y también como una relación jurídica entre gobernantes y gobernados.

Así, una de las principales dificultades para hacer políticas públicas que satisfagan a todos los ciudadanos radica en la imposibilidad de agregar las preferencias. En ninguna sociedad la gente está completamente de acuerdo sobre las metas de las políticas públicas ni tampoco en la forma para lograr esas metas. La gente disiente, y cualquier intento para eliminar el disentimiento requiere de la imposición de un punto de vista común. Dicha imposición, como quiera que se logre, es imposible en un gobierno democrático. Por ello, las elecciones agrupan preferencias, pero sólo parcialmente y, según se explicó, de forma prospectiva y retrospectiva.

En estas circunstancias, el conflicto entre preferencias es inevitable, de manera que los representados se sentirán generalmente insatisfechos. Adicionalmente, hay que considerar que, bajo circunstancias normales, las políticas públicas son resultado, entre otras cosas, del proceso burocrático y, en ausencia de un equilibrio inducido por preferencias (análogo al punto ideal del votante medio), la hechura de políticas públicas está indeterminada. En un sistema con procedimientos liberales mínimos para proponer políticas públicas o reformas, muchos procesos para hacer políticas públicas son impredecibles y restringidos por reglas que determinan quiénes pueden hacer propuestas, cuáles son admisibles y cómo se determina que sean aprobadas.

Al mismo tiempo, hay un destino manifiesto del representante frente a sus representados: cumplir sólo mínimamente para mantenerse en el cargo, llámese

candidato o partido. Pero no se habla de promesas, sino de un umbral suficiente de satisfacción ciudadana frente a las políticas públicas. Así, encontramos que una característica notable de las instituciones democráticas es que los políticos no están obligados a cumplir su plataforma política.

En ninguna democracia los representantes deben seguir instrucciones obligatorias. Ninguna constitución democrática permite la remoción por no cumplir con la plataforma política. Aunque son comunes las condiciones para la impugnación y los procedimientos para retirar el voto de confianza, nunca se dirigen hacia el incumplimiento de promesas, sino a problemas de gran magnitud no resueltos.

De esta manera, una vez que los ciudadanos han elegido a sus representantes, carecen de mecanismos institucionales para forzarlos a cumplir sus promesas. Los electores sólo pueden castigar a los políticos que abandonan los lineamientos del mandato en las elecciones siguientes, después de que se han vivido los efectos de esa traición. Puesto que tales juicios retrospectivos están inevitablemente influidos a causa de los resultados producidos por la desviación del mandato y por el mero paso del tiempo, los electores no pueden imponer la adhesión al mandato *per se*.

¿Y qué ocurre si los ciudadanos son heterogéneos? ¿Si tienen intereses en conflicto? A lo sumo, la representación significa actuar a favor de los intereses de una mayoría, más que de una minoría, cualquiera que sea. En estos términos, observamos que las constituciones protegen, a lo mucho, derechos, no intereses. Entre la autorización democrática de la mayoría para obtener sus intereses y la protección constitucional de los derechos,

queda todo el espacio para que la mayoría explote a la minoría. O las elecciones son simplemente irrelevantes o autorizan que la mayoría explote a la minoría dentro de los límites constitucionales. La única defensa de la minoría es la rebelión y esta amenaza es la única restricción a la mayoría.<sup>6</sup>

Desde la década de los 50, Schumpeter (1952, pp. 322-332) señalaba que el significado de *voluntad general* es complejo, porque se desvanece cuando no existe un bien común unívocamente determinado, precisamente porque los grupos e individuos que votan y que representan preferencias políticas le atribuyen significados diferentes, y “aún si se aceptara ampliamente una definición del bien común, ello no implicaría respuestas igualmente definidas para los problemas, lo cual produciría discrepancias fundamentales acerca de los mismos fines”.

Es decir, independientemente de la solidez institucional de la representación parlamentaria o cualquier otra manifestación de la representación política, la definición de lo que se representa termina siendo algo difuso y, en el mejor de los casos, un tema con el mínimo consenso, el que marca la ley, nunca el de todos.

Por ello, es todo un problema definir el *interés nacional* en el contexto de un legislativo de composición pluralista y representativo de electorados diversos, pero que debe asumirse como la institución representante de la nación. En estos términos, el dilema formulado por los teóricos de la representación sobre representar a las

---

<sup>6</sup> En la medida en que los electores no están perfectamente bien informados y su composición no es homogénea, los gobiernos tienden a favorecer los intereses de alguna minoría (no necesariamente la que los eligió), así como sus propios intereses, a expensas de una minoría, o persiguen sus propios intereses o valores a expensas de todos.

partes o al conjunto envuelve fuertes dificultades cuando en las democracias modernas la representación de la pluralidad en las legislaturas se basa en un procedimiento de agregación de intereses y demandas, así como de conversión de éstas en paquetes de políticas, proceso que está mediado centralmente por los partidos políticos (Alcántara, 1997, p. 47).

#### 4. *Intereses específicos*

Independientemente de los alcances del dilema de la representación en torno a la disyuntiva entre lo particular y lo general, se puede afirmar que el origen de la representación parte de posturas específicas. De acuerdo con lo establecido por Lipset y Rokkan (1992), el concepto de *partido* ha significado, a lo largo de la historia de la política de occidente, división, ruptura (o clivaje), conflicto y oposición dentro de un cuerpo político. Más aún, los partidos ayudan a cristalizar y a hacer explícitos los intereses contrapuestos y los contrastes y tensiones latentes de la estructura social existente, y fuerzan a los ciudadanos a aliarse entre ellos por encima de las líneas de división estructurales.

Los factores que generan los contrastes y divisiones son: las disputas relacionadas con el territorio; los conflictos relativos a la ubicación en el ámbito de la economía; y las confrontaciones por cuestiones culturales, como la religión o cuestiones de orden étnico.

Así, para el primer punto, se puede considerar lo local vs. lo nacional; para el segundo, obreros vs. patrones, agricultores vs. industriales, entre otros; y para el tercero, educación laica vs. educación religiosa; auto-

mía indígena vs. asimilación nacional o nacionalismo vs. regionalismo. Desde luego, estas tensiones dependen en cada país de su historia nacional, en particular de la forma como se consolidó la estructura territorial (mediante una secesión o guerra de independencia) y la formación del modelo económico, que también en muchos casos se resuelve con conflictos armados, como es el caso de las revoluciones sociales.

Estos contrastes y divisiones, una vez consolidados, marcan la organización de los intereses en disputa, los cuales se potencian en casi todo el mundo con la constitucionalización de los partidos políticos, los cuales se desarrollan a la par de la extensión del sufragio. En gran medida los partidos políticos surgen, como lo sugieren Lipset y Rokkan (1992), en el marco de los contrastes y divisiones existentes en la sociedad (comunistas, liberales, católicos, socialistas, etcétera), procurando representar en términos específicos a los grupos sociales que les son afines. En este sentido, los partidos proponen a los votantes programas o principios que reflejan sus particularidades.

Tanto en México como en otras latitudes, la importancia de los programas partidistas creció al mismo tiempo que la expansión del voto y del desarrollo de los partidos. Sobre todo porque los programas se concibieron como una forma de manejar “la expansión cuantitativa máxima de los intereses representados con la máxima capacidad y calidad de las elecciones políticas” (Cerroni, 1989, pp. 106-107). En este sentido, los programas políticos establecen las definiciones y particularidades simbólicas que se proyectan para la competencia y le dan contenido político a los problemas sociales y a las divisiones e intereses sociales que se pretende representar.

Igualmente, los programas y principios de los partidos políticos han servido como medio para estructurar las relaciones de intercambio con diversos núcleos sociales. De este modo, cuando un grupo de ciudadanos vota por una determinada opción partidista, espera que ello implique las políticas que le fueron prometidas. Los programas, por tanto, constituyen un punto de referencia sobre los intereses que los partidos se comprometen a representar.

Ahora bien, dado que la representación requiere de un referente de lo que se representará, en elecciones generales no importa demasiado si los electores se pronuncian por propuestas específicas o por los candidatos, sino que los programas y candidatos se encuentran asociados a intereses sociales específicos. En este marco es preciso considerar que los grupos políticos se constituyen a partir de creencias y concepciones compartidas que definen un horizonte de pertenencia, es decir, un interés específico; en ellos convergen visiones del mundo que no pueden estar aisladas de las trayectorias personales o de la posición que sus miembros ocupan en la estructura social y en el espacio político.

Ello implicaría que, dependiendo de su orientación partidista, los representantes electos dieran prioridad a ciertos temas más que a otros. De esta manera, los representantes pertenecientes a partidos socialistas o de izquierda que por lo general tienden a estar integrados por categorías sociales pertenecientes a clases populares, sectores medios, grupos de profesionistas o intelectuales, se inclinarían por tomar en cuenta temas de orden social, como el desempleo, la capacidad adquisitiva o la equidad social, mientras que los representantes electos a través de partidos liberales o de derecha



serían más propensos a defender la libre empresa o el mercado, al considerar que sus miembros tienden a ser individuos de un estrato social elevado, cuya actividad ocupacional se encuentra mayormente vinculada al sector privado, empresarial, al mercado y a las profesiones independientes.



## II. Representación parlamentaria y control político

*En el ámbito cotidiano* del quehacer político y administrativo, el control se presenta en diferentes modalidades: existen controles parlamentarios, judiciales o sociales. En este sentido, el control puede estar referido a la inspección, freno, vigilancia, revisión. Los ordenamientos constitucionales, principalmente, establecen muchos y muy variados objetos susceptibles de control. También las constituciones delimitan a los sujetos que pueden ejercer el control, así como las modalidades que éste puede adoptar.

### *1. Objetos del control político*

Los objetos susceptibles de control son la acción del gobierno y de la administración pública, así como las competencias que se le atribuyen. Por otro lado, los sujetos a agentes de control son los tribunales de justicia; las cámaras parlamentarias y sus comisiones; los grupos parlamentarios; órganos de fiscalización; los grupos de interés institucionalizados, como pueden ser asociaciones empresariales o sindicatos. En relación con las modalidades, se ubica el control, previo, posterior, de legali-

dad, de constitucionalidad, de eficacia o de apreciación (Aragón, 2002, pp. 122-123).

Empero, el control no solamente es de tipo administrativo, sino también de orden político. Así, los alcances y la intensidad del control en una democracia también dependen del poder político de las oposiciones en los ámbitos electoral y parlamentario (Sartori, 1971, p. 36). Es decir, del peso político de la oposición derivan sus posibilidades efectivas de canalizarse y vincularse institucionalmente con los controles hacia el poder. Desde luego, la efectividad de los controles varía según la naturaleza del sistema político y de las dinámicas de la interacción entre los partidos (Valadés, 2000, p. 45).

Ello es así porque en las democracias los partidos son componentes de los órganos del poder que actúan bajo dinámicas diferenciadas a partir de las particularidades que pretenden representar. Los controles no escapan a esta dinámica, entre otras cosas, porque participan en varios órganos de control, como es el parlamento o las comisiones investigadoras. En este sentido, el control que puede ejercer la oposición puede favorecer la competencia por el poder en su favor. En otras palabras, uno es el control que establece la Constitución mediante los poderes del Estado y otro el que se desarrolla en términos políticos gracias a la disputa por el poder entre partidos. Un claro ejemplo de ello es el llamado control parlamentario.

El control es fundamental en el ámbito de la política y ha tendido a observarse como una de las funciones fundamentales de cualquier parlamento; en particular como el medio a través del cual se hace valer la responsabilidad institucional y con el cual se toman medidas para restablecer el equilibrio de los intereses públicos (Manzella, 1987, p. 355). La legitimidad electoral que sostiene

a los parlamentos democráticos, así como el ser la arena partidista para el debate y el consenso entre grupos políticos diversos, ha dado pie a que las oposiciones parlamentarias se hayan convertido en los principales agentes que dotan de dinamismo al control parlamentario.

Cabe aclarar que el control político no consiste exclusivamente en la limitación de las atribuciones estatales, sino que además es previsión contra actos discrecionales de la autoridad a través de mecanismos de sanción. Esto es importante aunque también la previsión depende en buena medida de la reputación institucional en el sentido de que es conveniente respetar las limitaciones. Así, la responsabilidad política se instituye, por tanto, como forma de garantizar el cumplimiento de los límites a quienes forman parte del gobierno en sus diferentes niveles de autoridad, esto es, a niveles local o nacional, o en cargos ejecutivos o de tipo legislativo (Huerta, 2002, p. 26).

Pero no resulta sencillo a los legisladores tutelar sin cortapisas el control hacia el gobierno, debido al doble papel del parlamento en el marco del sistema político. Por un lado, representan a la nación y la soberanía popular, pero también representan sus intereses partidistas y territoriales. Esto genera fuertes paradojas y contradicciones, porque surge la duda sobre quién controla a los que controlan. De este modo, no es posible observar con nitidez, en materia de control, cuáles son los fines reales que se proponen los legisladores. En este sentido, se afirma que hay una doble racionalidad en la base del control parlamentario: constitucional y de operación o normativa y práctica, las cuales están en permanente contradicción porque parten de diferentes motivaciones (López Aguilar, 1991, p. 209).

## *2. Objetivos institucionales del control político*

En estos términos la racionalidad constitucional, en materia de control, tiene como propósito establecer límites al ejercicio del poder para reducir la discrecionalidad, pero sin afectar la eficacia en la toma de decisiones de quienes gobiernan. En cambio, la racionalidad política de los controles responde a propósitos de tipo práctico o utilitario. Por ejemplo, los legisladores en su papel de encargados de ejercer el control, por su extracción partidista, llegan a emplearlos como una forma de condicionar y cuestionar el ejercicio de los titulares del poder político porque son de una fuerza política contraria; a la vez, exoneran a quienes son de su mismo partido o a sus aliados (Valadés, 2000, p. 117).

La doble racionalidad de los legisladores se ve reforzada por la mecánica dual que caracteriza al control parlamentario: el control ejercido por el parlamento y el control que se ejerce en el parlamento. En el primer caso se trata de una manifestación de la voluntad de la Cámara a través de procedimientos legislativos y de actos de aprobación que son inevitablemente de carácter mayoritario; en el segundo, el control en el parlamento se externa a través de los actos de los representantes en lo individual o de los grupos que se configuran en las legislaturas, los cuales no siempre tienen como propósito generar decisiones que involucren a una Cámara en su conjunto, como es el caso de las comparencias de funcionarios en comisiones (Valadés, 2008, p. 16).

En esta circunstancia, la acción de fiscalización hacia el gobierno, por parte de un grupo de legisladores, podría tener como motivación principal influir en la opinión pública o de modificar los futuros equilibrios

político-electorales. Por ello, se puede afirmar que el control en el parlamento es en gran medida una actividad motivada por el interés de los partidos políticos en oposición al gobierno, lo cual no invalida su propósito central. Por otro lado, esto no debe considerarse como algo negativo, porque la evidencia muestra que la confrontación partidista, en particular la que se da entre oposición y gobierno, termina potenciando la racionalidad política de los controles (Aragón, 2002, pp. 191-192).

### *3. Representación política y control*

Suele ocurrir que los controles parlamentarios llevan implícita una crítica pública que no tiene un destinatario en concreto. Por ejemplo, en sus alocuciones de rendición de cuentas los legisladores pueden tener como objetivo central modificar las tendencias electorales a favor suyo o de su partido y no ir a fondo en el proceso de fiscalización que se enuncia. A este tipo de casos se les denomina responsabilidad política difusa y generalmente el propósito central es ganar votos antes de la elección que se encuentra en puerta (Rescigno, 1967, p. 123).

Estas prácticas de control, más allá de sus alcances efectivos en la vigilancia o fiscalización de recursos y acciones de gobierno, son relevantes porque hacen posible que los partidos de oposición al gobierno den a conocer información que no suele ser pública acerca de las políticas y de las motivaciones de los individuos a cargo de la administración gubernamental, nutriendo el debate público con visiones diferenciadas en los procesos de toma de decisiones. En este sentido, la crítica pública dota al control parlamentario de una mayor

eficacia para hacer valer la responsabilidad de los sujetos titulares del poder político.

En síntesis, se puede decir que la representación plural en el parlamento es un factor decisivo para limitar al poder político, restringiéndolo al ámbito del marco legal, con lo cual se acota la tentación autoritaria y los riesgos del exceso y los abusos del poder; y sostener los controles democráticos, los que adquieren viabilidad y concreción por la presencia de la oposición, pues a diferencia del partido gobernante, las fuerzas opositoras se interesan más en mantener el carácter público de las decisiones y de hacer valer los contrapesos constitucionales y legales (Vizcarra, 2007).



### III. Dinámica de la representación parlamentaria en un gobierno dividido

*Por décadas el Congreso mexicano* careció de un rol relevante en el sistema político posrevolucionario, al ver reducidas las funciones de control, legislativas y de representación que se atribuyen de manera central a las asambleas representativas. De 1917 a 1929, el Congreso mexicano se constituyó en un espacio en el que las facciones del partido hegemónico dirimían sus conflictos de interés, un espacio en el cual los legisladores hacían frente a las propuestas presidenciales basados más en lealtades personales hacia sus corporaciones o caudillos, que en ideologías o programas.

A pesar de la fragmentación del poder político y la ausencia de un sistema de partidos de carácter competitivo, el Congreso, en diversas legislaturas, fungió como un elemento de contrapeso a las decisiones del presidente, debido en parte a la heterogeneidad de los grupos que lo integraron en sus primeros periodos, lo que impedía el predominio de uno solo de ellos (Weldon, 2002, pp. 265-297).

La formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 marcó el inicio de una nueva etapa en la vida legislativa al desarrollar mecanismos que san-

cionaban la indisciplina y compensaban la cooperación de los legisladores en el Congreso.<sup>7</sup> La intervención del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PNR sirvió pues para desalentar la formación de bloques o corrientes opositoras y para integrar mayorías consistentes y disciplinadas a favor de las iniciativas del presidente. En el Congreso, por tanto, prevaleció una dinámica unipartidista que confinó a la institución representativa a un rol marginal en cuanto al equilibrio entre poderes y de fiscalización de las acciones del gobierno.

Más que una institución que actuara como garante de la democracia liberal, el Congreso desempeñó una función de mantenimiento del sistema político autoritario en gestación, al servir como legitimador del presidencialismo, como espacio de movilidad de la clase política y al fungir como elemento de equilibrio entre las fuerzas políticas del partido hegemónico.

La función legislativa atendió entonces a los intereses articulados por el presidente en turno sin que mediara debate público alguno en relación con las iniciativas. La sumisión del Congreso a los designios presidenciales confluyó con un modelo de representación corporativa, basado en el poder centralizado de grupos de interés organizados, así como en una estrategia de integración política estatal que consiste en el establecimiento de relaciones tripartitas entre organizaciones empresariales y sindicatos bajo la regulación del Estado.

La política sectorial y corporativa articulada bajo el auspicio del gobierno cardenista a finales de los años

---

<sup>7</sup> Benito Nacif (2002, p. 254) señala como principales medios de presión la amenaza de expulsión del partido y el control sobre la nominación de candidatos, lo cual se reforzó al disolverse los partidos locales y cancelar la reelección.

30, reforzó el monopolio de la representación política del ya para entonces Partido de la Revolución Mexicana (PRM), posteriormente PRI al interior de las cámaras, tanto como la política de negociación informal y de puertas cerradas alejada del escrutinio público. Con ello, el rol del Congreso como centro para el acuerdo y la articulación de políticas se fue erosionando y se transformó en una estructura de ratificación, de tramitación de leyes elaboradas o autorizadas por el ejecutivo. Así, de la representación parlamentaria caudillista se pasó a la representación funcional de intereses a través de delegados de las corporaciones, sindicatos y entidades del Estado, privilegiando así los procesos políticos extraparlamentarios.

En este escenario, más allá de las limitaciones que el Estado imponía a través de la manipulación del proceso electoral, la oposición partidista difícilmente encontró un cauce institucional para representar los intereses de sus referentes sociales. Menos aún para mantenerse en la arena política. Dicha situación, a principios de la década de los 60, comenzó a generar grietas en el sistema político que se hicieron visibles ante la presencia de oposiciones antisistema y ante la ausencia de participación legislativa de la única oposición partidista, el PAN, que se había apegado a las reglas estipuladas por el régimen, sin que por ello perdiera su autonomía como organización política.

De este modo, en los primeros años de la década de los 60, el paraguas corporativo quedaba ya estrecho para abarcar a una sociedad que, producto de la modernización del país, variaba tanto en su composición como en su disposición de apoyar al gobierno y su partido. Aunado a ello, la ausencia de pluralismo al interior de las

cámaras reflejaba el exacerbado control que el partido gobernante ejercía sobre la representación política y la asfixia de las organizaciones partidistas de oposición; situación que mantuvo las críticas contra el régimen.

Con el fin de dar espacios a la oposición, en 1963 se impulsa una reforma electoral con la que se procuró cubrir al autoritarismo de facto. En parte, esta reforma que introdujo a “los diputados de partido”, fue para responder a la amenaza del PAN, organización que anunció su retiro de la arena electoral, lo cual no era poca cosa, porque al estar proscrita la izquierda partidista, la salida institucional de Acción Nacional habría mostrado sin tapujos el talante autoritario del régimen. Esta reforma introdujo una fórmula de representación proporcional para los partidos que no hubiesen ganado distritos electorales de mayoría; así, se otorgaron dos diputados por cada punto porcentual obtenido con un límite de 20 legisladores.

Ante ello, los panistas, como único grupo genuinamente opositor, tendrían siempre diputados, pero su papel de todos modos fue testimonial, de forma que la representación legislativa continuó operando alejada de los principios democrático-liberales y bajo la férrea disciplina impuesta por el partido mayoritario. La presencia del PAN y los partidos satélites del PRI, que fue el caso del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y del Partido Popular Socialista (PPS), no merizó el dominio del PRI ni afectó las prácticas de ratificación legislativa respecto de las iniciativas presidenciales.

## 1. El gobierno dividido

La actividad del Congreso mexicano sin dinámica opositora perduró hasta 1988, año en el cual los partidos opositores incrementaron significativamente su competitividad, obteniendo 47.8% de la representación en la Cámara de Diputados; por vez primera se volvieron indispensables para llevar a cabo reformas constitucionales. Tras un intervalo de dos periodos de recuperación del partido gobernante, en las elecciones federales de 1991 y 1994, la oposición partidista en su conjunto consiguió en la LVII Legislatura (1997) la mayoría necesaria en la Cámara de Diputados para aprobar legislaciones secundarias sin el concurso del partido gobernante al retener 52.2% de los escaños en esa misma Cámara.

**Tabla 1. Evolución de la oposición partidista en la Cámara de Diputados, 1961-2003**

<i>Periodo</i>	<i>Partido gobernante* %</i>	<i>Partidos opositores %</i>	
1961-1964	97.19	2.81	PAN, PPS, PARM
1964-1967	84.76	15.24	PAN, PPS, PARM
1967-1970	82.94	17.06	PAN, PPS, PARM
1970-1973	83.57	16.43	PAN, PPS, PARM
1973-1976	83.12	16.88	PAN, PPS, PARM
1976-1979	81.86	18.14	PAN, PPS, PARM
1979-1982	74.5	25.5	PAN, PPS, PARM, PDM, PC, PST
1982-1985	74.7	25.3	PAN, PPS, PDM, PSUM, PST

<i>Periodo</i>	<i>Partido gobernante* %</i>	<i>Partidos opositores %</i>	
1985-1988	72	28	PAN, PPS, PARM, PDM, PSUM, PST, PRT, PMT
1988-1991	52.2	47.8	PAN, FDN (PPS, PARM, PMS, PFCRN)
1991-1994	65.4	34.6	PAN, PPS, PARM, PRD, PFCRN
1994-1997	60.2	39.8	PAN, PRD, PT
1997-2000	47.6	52.4	PAN, PRD, PVEM, PT, IND.
2000-2003	41.2	58.8	PRI, PRD, PVEM, PT, PAS, CD-PPN, PSN, IND.
2003-2006	29.59	69.91	PRI, PRD, PVEM, CONV., PT, IND.

\* PRI hasta el año 2000, PAN en el periodo 2000-2006.  
Fuente: Ugalde (2001) y Gómez Tagle (2001).

Por otra parte, la Cámara de Senadores, a pesar de observar una evolución mucho más lenta, también registró cambios en cuanto a su composición e influencia para desempeñar su función de Cámara revisora de las propuestas legislativas. Ya desde 1997, al quedar en manos del partido gobernante la mayoría en la Cámara de Senadores, ésta se vio en la posibilidad de detener las iniciativas de ley provenientes de la cámara baja.

La introducción de senadores de primera minoría (1993) y plurinominales (1996) allanó el camino para que los partidos opositores accedieran a un espacio de

la representación que les había estado vetado,<sup>8</sup> dinamizando con ello los sistemas de control que prevén una estructura de gobierno con división de poderes. Con la alternancia del gobierno federal en las elecciones de 2000, por primera ocasión la oposición en su conjunto obtuvo el control mayoritario de ambas cámaras.

**Tabla 2. Evolución de la oposición partidista en la Cámara de Senadores 1988-2003**

<i>Periodo</i>	<i>Partido gobernante* %</i>	<i>Partidos opositores %</i>	
1988-1991	93.75	6.25	Frente Democrático
1991-1994	95.31	4.69	PAN, PRD
1994-1997	76.56	23.44	PAN, PRD
1997-2000	59.38	40.62	PAN, PRD, PT
2000-2003	35.94	64.06	PRI, PRD, PVEM

\* PRI hasta el año 2000, PAN en el periodo 2000-2003.  
Fuente: Cortés y Raigosa (2003).

En las tablas 1 y 2 se puede observar que con el pasar de los años los partidos opositores fueron paulatinamente incrementando su fuerza electoral y parlamentaria en relación con el partido gobernante, de forma que el partido del presidente vio cada vez más disminuida su fuerza tanto en los diversos espacios de representación como en los de gobierno. Lo mismo empezó a darse en los gobiernos locales, esto fue clave en la insti-

<sup>8</sup> En 1988 ingresaron a la Cámara por primera ocasión cinco senadores de oposición aún por el principio de mayoría.

tucionalidad parlamentaria porque el PRI, en los niveles tanto federal como local, requeriría el consenso de la oposición para hacer modificaciones constitucionales o en ordenamientos reglamentarios. En la tabla 3 se puede observar en números cómo se fue debilitando el partido del presidente y se fue fortaleciendo el bloque opositor.

**Tabla 3. Fortaleza política del partido del presidente en los ámbitos federal y local**

<i>Arena institucional</i>	<i>Gobierno de Carlos Salinas</i>		<i>Gobierno de Ernesto Zedillo</i>		<i>Gobierno de Vicente Fox</i>
	<i>01/12/1988</i>	<i>05/07/1994</i>	<i>01/12/1994</i>	<i>01/07/1997</i>	<i>01/12/2000</i>
Diputados	52% (260)	64% (320)	60% (300)	49% (245)	41% (207)
Senadores	94% (60)	95% (61)	74% (95)	59% (76)	36% (46)
Gobernadores	100% (31)	94% (29)	89% (29)	67% (21)	22% (7)
Mayoría absoluta en legislaturas locales	100%	95%	95%	95%	10%
Presidentes municipales	96% (2,293)	90% (2,186)	89% (2,128)	71% (1,426)	16% (322)

Fuente: Secretaría de Gobernación (2005).



En el ámbito de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en sistemas presidenciales, uno de los aspectos más importantes radica en la fuerza relativa que el partido del presidente detenta en el Congreso. Ello ha llevado a analizar a los congresos o parlamentos más que como cuerpos monolíticos, como instituciones que obedecen a interacciones interpartidistas con capacidad de restringir o condicionar la actividad del gobierno cuando, primero, los partidos de oposición están en condiciones de bloquear o rechazar las iniciativas presentadas por el gobierno en virtud de que la representación parlamentaria del partido gobernante resulta insuficiente para lograr conformar mayorías legislativas, lo que sucede regularmente en gobiernos de minoría o divididos; segundo, existen constricciones político-culturales que impiden al gobierno llevar a término sus propuestas al hacer frente a fuertes objeciones de los partidos de oposición, a pesar de que las reglas formales lo permitan; y, tercero, cuando los gobiernos aun contando con una mayoría de legisladores de su partido carecen de su apoyo incondicional (Mainwaring y Shugart, 2002, p. 257).

Gobiernos presidenciales de minoría o divididos brindan al Congreso y a los partidos opositores mayores posibilidades de proporcionar un freno al Poder Ejecutivo y de accionar mecanismos de contrapeso en la medida en que los presidentes se ven obligados a buscar apoyo legislativo para sus propuestas con los legisladores de oposición. El gobierno dividido es un fenómeno que se presenta con mayor frecuencia en los sistemas presidenciales (53.35%) que en los parlamentarios (40.22%), y su incidencia varía cuando se trata de un sistema bicameral (59.93%) o unicameral (45.85%);

su ocurrencia por otra parte, ha sido asociada al tipo de sistema electoral, siendo más frecuente en los sistemas mixtos (55.73%) que en los proporcionales (54.15%) o mayoritarios (43.84%), en elecciones no concurrentes (59.68%) que concurrentes (45.63%) y más constante en sistemas de partidos con tres o cuatro partidos efectivos (88.46%) (Cheibub, 2002).

El primer gobierno dividido en México se produjo con base en un sistema electoral mixto, en el contexto de elecciones no concurrentes, en las que compitieron un número efectivo de tres partidos<sup>9</sup> que en conjunto alcanzaban 94.8% de la representación en la Cámara de Diputados en 1997. Este formato se ha repetido luego de tres procesos electorales realizados, en los que el presidente continúa maniobrando con un poder que se fracciona horizontal y verticalmente.<sup>10</sup>

El incremento del poder político de los partidos opositores en los varios espacios de decisión tuvo diversas repercusiones. En primer lugar, la oposición partidista dejó de estar asociada a una condición de minoría, con lo que pasó a asumir un rol de control y orientación de las políticas propuestas por el gobierno y su partido; y, en segundo lugar, sucedieron cambios institucionales al interior del Congreso que han refor-

---

<sup>9</sup> En 1997, el número efectivo de partidos electivos (NEpe) ascendió de 2.85 en 1994 a 3.42, en tanto que el número efectivo de partidos legislativos (NEpl) se situaba en 2.86. En las elecciones federales siguientes estos índices se colocaron en 2000 en 3.00 (NEpe), 2.55 (NEpl) y en 2003 en 3.78 (NEpe) y 3.01 (NEpl) (Méndez de Hoyos, 2007, p. 19).

<sup>10</sup> Colomer (2001, p. 179) señala que existen gobiernos divididos horizontalmente en el caso de los sistemas presidenciales cuando el partido del presidente no tiene mayoría en la asamblea o en alguna de las cámaras, y verticalmente cuando en sistemas federales el gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales.

zado la capacidad de influencia de los partidos opositores y han generado nuevas dinámicas en el proceso legislativo, como se verá a continuación.

## ***2. Del control decisonal unipartidista a la institucionalización del consenso***

La trayectoria histórica seguida por el Congreso en México aporta evidencia a la afirmación teórica de que los partidos opositores competitivos son elementos esenciales para poner en marcha los mecanismos parlamentarios y para evitar que la separación de poderes se reduzca al plano meramente formal (Brennan y Hamlin, 2000, p. 213). Carl Schmitt indicaba que el parlamento no debe ser sólo un miembro de equilibrio, sino, precisamente por ser el Poder Legislativo, tiene que estar equilibrado en sí mismo, instaurar un sistema de negociaciones en lugar de una unidad absoluta, de equilibrio de puntos de vista y opiniones, el autor indicaba que “la existencia de una oposición pertenece a la esencia misma del parlamento y de cada cámara” (Schmitt, 1996, p. 52).

Con la integración plural de partidos en las cámaras se generaron nuevos equilibrios entre poderes que, no obstante respetar la tradicional división orgánica, resultan de una confrontación entre las fuerzas políticas vencedoras y de aquéllas que se le oponen. Desde 1988 los partidos opositores estuvieron en condición de pactar una serie de reformas que posibilitaran la realización de elecciones cada vez más competitivas y transparentes, las cuales terminaron por incidir en los equilibrios entre poderes, de manera que la transición democrática en México implicó, más que la sustitución

ción de un partido por otro, una nueva distribución del poder partidista que ha requerido de continuas operaciones multipartidistas en aras de garantizar eficacia en las decisiones y mantener la gobernabilidad en el país (Lujambio, 2000, pp. 27-30).

El hecho de que en la actualidad ningún partido alcance por sí mismo la mayoría relativa para aprobar al menos legislaciones secundarias ha obligado al partido gobernante a acordar con las minorías futuros cursos de acción a fin de llevar a cabo su programa de gobierno. Cuando un solo partido detentaba, además de la mayoría absoluta, la calificada en ambas cámaras, se anulaba uno de los procedimientos que la teoría política señala como garantía de protección del derecho de las minorías políticas en contra de los abusos de las mayorías. Las nuevas condiciones en que se desarrolla la competencia y la consecuente repartición de escaños generaron una lógica distinta a la que tradicionalmente se mantuvo durante el periodo en que estuvieron vigentes el presidencialismo y el sistema de partido hegemónico, que ha consistido no sólo en tolerar a la oposición partidista y ceder a sus demandas en momentos en que la coyuntura lo exija, sino en respetar a los partidos opositores como fuerzas minoritarias pero representativas de una parte de la población, más aún teniendo en cuenta que éstas, desde 1997, representan en conjunto un mayor número de voluntades que las del partido gobernante.

El cambio en la correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados y la experiencia de un gobierno dividido, en el que el partido del presidente dejó de contar con la mayoría de representantes en dicho espacio, modificaron sustancialmente la actividad legislativa y obligaron a romper con las inercias que durante décadas

hicieron que el Poder Legislativo estuviera subordinado al presidente de la República. Comenzando por una redefinición de lo que debía entenderse por mayoría y minoría, se dio paso a una nueva organización interna de la Cámara acorde a la pluralidad que desde entonces la ha caracterizado. En este contexto, tanto el partido gobernante como los partidos opositores han tenido que adaptarse al nuevo entramado institucional y encontrar puntos de equilibrio entre los principios mayoritario y minoritario<sup>11</sup> que permitan dejar atrás las imposiciones unilaterales para dar cauce a decisiones colectivas.

El primer desafío que tuvieron que sortear las élites políticas en este sentido y que, consecuentemente, implicó una valoración diferente de la función desempeñada hasta entonces por la oposición partidista en los trabajos legislativos, se dio inmediatamente después de concluido el proceso electoral del 6 de julio de 1997, cuando, realizadas las cuentas, ninguno de los partidos políticos por sí mismo alcanzó una mayoría suficiente de escaños para proceder legalmente con la integración de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados e instalar los órganos de gobierno.

Para entonces, la Ley Orgánica del Congreso General establecía que el partido que obtuviera la mayoría absoluta sería el responsable de su integración; entre sus funciones destacaba la de nombrar a los diputados de mayoría (a su vez absoluta) que formarían parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

---

<sup>11</sup> Derecho de las mayorías a decidir y de las minorías a formar parte activa en las decisiones en las que ambas partes renuncian a la defensa de verdades categóricas y concepciones irreductibles, de lo contrario, podría generarse lo que en términos institucionales se ha llamado bloqueo o parálisis legislativa.

Con tal disposición, de acuerdo con los partidos opositores con representación legislativa, ninguna de las dos comisiones estaría en posibilidades de ser integrada. La mayoría en la Cámara había dejado de estar referida específicamente a la voluntad externada por un solo partido. A partir de entonces habría de entenderse que sería una diversidad de partidos los que en conjunto darían forma a mayorías agregativas poselectorales tendientes a generar acuerdos y compromisos temporales según los puntos de discusión.

Los partidos opositores al PRI (PAN, PRD, Partido del Trabajo, PT, y Partido Verde Ecologista de México, PVEM) acordaron integrar una mayoría opositora que quedó formalizada con la firma de un “acuerdo de gobernabilidad” en el que se establecieron cinco objetivos centrales:

1. Rescatar la autonomía e independencia del Poder Legislativo, al hacer prevalecer los acuerdos por la pluralidad de las fuerzas políticas y no por la voluntad de un solo grupo o poder ajeno al Congreso.
2. Integrar en forma paritaria el órgano de gobierno de la Cámara, de manera que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política pudiera estar integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y que la presidencia de ésta y de la mesa directiva de la Cámara fuera rotativa entre los partidos.
3. Modificar el formato del informe presidencial.
4. Integrar las comisiones de manera proporcional.
5. La profesionalización de los funcionarios de la Cámara y su designación por consenso (Cervantes, 1997, p. 1).

La suma de oposiciones partidistas tuvo como justificación la constitución de una mayoría para lograr el gobierno de la Cámara. Uno de los líderes de las fracciones opositoras, Porfirio Muñoz Ledo, argumentaba que

una mayoría relativa no es mayoría en términos de ley ni en términos parlamentarios. Para ser mayoría se necesitan votos, y como [el partido en el gobierno] no los tiene, otros constituyen esa mayoría... [ya sea] por afinidades o porque tienen un proyecto político común. El proyecto político común que tenemos las oposiciones es la independencia de la Cámara de Diputados. (Acosta, 1997, p. 7)

En total los partidos opositores ocupaban 261 curules contra 239 del PRI.

La política democrática reconoce dos formas de mayoría: la electoral y la parlamentaria. La primera resulta de las consultas electorales luego que los electores han expresado su preferencia por los diferentes candidatos, la segunda se configura con el propósito de conformar gobierno como en el caso de los sistemas parlamentarios, gracias a un acuerdo entre partidos cuando ninguno de ellos por sí solo estuvo en condiciones de obtenerla. Sin embargo, la mayoría parlamentaria requerida en diversas constituciones difiere de la mayoría legislativa que se constituye con el propósito expreso de aprobar la legislación de la Cámara (Reynié, 2001, p. 607).

El punto nodal era cubrir un vacío legal al no haberse previsto un escenario en el que ningún partido obtuviera la mayoría absoluta. El PRI argumentaba ser mayoría al obtener el mayor número de votos y número de curules que cualquier otro partido, el contraargumento de los opositores era que la mayoría en el terreno par-

lamentario no necesariamente se construye a través de una sola fuerza política y que la ley no hacía referencia a grupo parlamentario o partidista, sino a grupo mayoritario (Albarrán, 1997, p. 27). La alianza opositora era *ex profeso* una necesidad que permitiría cumplir con las formas legales, aunque ésta hubiera podido concretarse entre el partido gobernante y el concurso de uno de los dos principales partidos opositores. De ahí que, al dejar al partido gobernante al margen de los primeros acuerdos para proceder a la instalación de la nueva legislatura, la alianza adquiriera un fuerte sentido simbólico, como expresión del nuevo poderío que la oposición política detentaría en la Cámara de Diputados en contraposición y en detrimento del presidencialismo y de la hegemonía que el PRI aún mantenía en dicho recinto.

La alternancia relativa<sup>12</sup> (Quermonne, 1988, pp. 27-28) supuso, en sustancia, la transición de la organización interna de la Cámara y de la relación entre poderes. De manera que, más allá de los alegatos jurídicos para proceder a la instalación de la LVII Legislatura, la alianza de los partidos de oposición sentó las bases para transitar de normas y prácticas mayoritarias a instituciones acordes a la composición pluralista de la representación, y a una democracia de tipo consensual, una de las posibles formas de organizar y gobernar la democracia que, según indica Lijphart (2000), refiere a un modelo en el que se privilegia una amplia participación en el gobierno de diferentes actores y el acuerdo sobre las políticas

---

<sup>12</sup> Existen diversas modalidades de alternancia, pudiendo ser de tipo presidencial o congresional, en este último supuesto el presidente podría disponer de la mayoría en las dos cámaras, en una sola o en ninguna. La alternancia es relativa cuando la oposición obtiene el poder en uno de los órganos, esto es, cuando presidente y legislativo corresponden a titulares diferentes.



que éste debería seguir, es decir, en el que se da prioridad a la amplitud de las mayorías en lugar de concentrar el poder político en manos de una mayoría escasa y, a menudo, relativa.

### *3. El sistema de comisiones*

Con la finalidad de entender el funcionamiento de las asambleas nacionales y observar las posibilidades de ascendencia de los opositores en éstas, Strom (1990) sugiere prestar mayor atención al sistema de comisiones, ya que en algunos países las comisiones se estructuran con el propósito de distribuir el poder de influencia en la formulación de políticas de una diversidad de partidos, mientras que, en otros, las comisiones son principalmente instrumentos que permiten a los líderes del partido o partidos gobernantes el manejo de un control centralizado de la agenda legislativa. Las reformas electorales, que introdujeron el principio de proporcionalidad en la representación política en México, dieron el primer impulso hacia un modelo de democracia consensual, sin embargo, la institución representativa, al menos por una década, permaneció sujeta a la lógica mayoritaria unipartidista debido al manejo centralizado de las comisiones que aún mantuvo el partido gobernante.

En efecto, a pesar de que desde hacía casi 10 años los partidos opositores ya habían desafiado al sistema de partido hegemónico al interior de la Cámara, y de que éstos podían condicionar la aprobación de iniciativas constitucionales, la organización de los trabajos legislativos se había mantenido bajo el control de la mayoría priista, pues las mesas directivas continuaban integrándose exclu-

sivamente por sus miembros. En cuanto a las comisiones, no obstante haber obtenido 52% de las curules en 1988, el PRI estuvo sobrerrepresentado en todas, al integrarlas con las dos terceras partes o más de los diputados de este partido, situación que repitió en la siguiente legislatura.

Otro aspecto no regulado durante el referido periodo y que debilitaba la condición de los opositores en las comisiones, se debía a que el número de sus integrantes era indefinido, lo que facilitaba la incorporación de un mayor número de diputados priistas y la reducción del porcentaje de representación de los partidos opositores en las mismas. En 1988 las comisiones se integraron por un promedio de 41 diputados y en 1991 por un promedio de 50, la Gran Comisión tenía la facultad de decidir sobre la composición de las comisiones de manera que éstas llegaron a contar con 80 y hasta con 100 miembros.

**Tabla 4. Número promedio de diputados en comisiones**

<i>Legislatura Cámara de Diputados</i>	<i>Promedio de integrantes del PRI</i>	<i>Núm. total de comisiones</i>
LIV Legislatura (1988-1991)	41.8	39
LV Legislatura (1991-1994)	50.3	43
LVI Legislatura (1994-1997)	29.1	50
LVII Legislatura (1997-2000)	27.9	55
LVIII Legislatura (2000-2003)	29.2	40
LIX Legislatura (2003-2006)	27.9	42
LX Legislatura (2006-2009)	28.9	43

Fuente: elaboración propia.

En 1994 la sobrerrepresentación del PRI en la integración de comisiones se moderó al conservar en esa ocasión poco más de 50% de los integrantes y realizar una distribución en la que, por lo regular, el PRI participaba con 18 diputados, el PAN con siete y el PRD con cuatro. La distribución atendió a un acuerdo del gobierno con los partidos de oposición para mantener su colaboración. En el caso del Senado fue diferente, porque apenas hasta el año 2000 la oposición al PRI se hizo presente de manera significativa y hasta 2006 consiguieron ser mayoría. De este modo, el PRI hasta 2006 tuvo 90% en todas las comisiones legislativas.

La importancia de las comisiones radica en su poder para determinar el contenido de la legislación toda vez que en éstas se realiza el trabajo previo antes de que las iniciativas se debatan y se voten en el pleno. Los legisladores de oposición habían privilegiado el debate público en tribuna en detrimento de su aportación crítica en comisiones donde la mayoría de legisladores priistas ejercían su poder de veto al desechar o *congelar* las propuestas de los opositores (Nacif, 2002, pp. 58-59). De este modo, las comisiones, al ser consideradas como los principales espacios de negociación política, se han constituido en el centro de disputa entre las fracciones parlamentarias al comienzo de cada legislatura. Dado el carácter eminentemente político de las comisiones, se ha privilegiado una asignación proporcional correlativa a la integración de la Cámara más que a un criterio técnico o de experiencia previa en el trabajo legislativo (Sirvent, 2003, p. 80).

Después de 1997, ningún partido ha contado con mayorías absolutas en una comisión, la distribución de las presidencias de comisiones entre los partidos también

atendió a un criterio de proporcionalidad, de manera que los acuerdos comenzaron a ser materia obligada en la práctica parlamentaria. Así, luego de proceder al arreglo institucional de proporcionalidad en las comisiones y en la medida en que ninguna fuerza política podría tener la mitad o más de miembros, los partidos opositores incrementaron su nivel de influencia para alterar los contenidos y, posteriormente, el curso de las iniciativas del partido gobernante, pero también para impulsar iniciativas de su interés con mayores probabilidades de éxito; lo cual significó el primer eslabón de una cadena de regulaciones parlamentarias que permitiría a los partidos opositores la consecución de una mayor participación en las decisiones de gobierno.

#### *4. Modificaciones de la normatividad del Congreso*

Las reglas de procedimiento en las legislaturas tienen efectos tanto en los procesos como en los resultados finales de la legislación, pueden hacer variar el conjunto de iniciativas que se presentan en las sesiones de las legislaturas, el tipo de enmiendas, influir en la forma en que sus miembros votan y, consecuentemente, en la aprobación o el rechazo de las iniciativas. Las regulaciones internas tienen efectos concretos sobre la manera en que se distribuyen los recursos y el poder de agenda, el cual se divide en dos grandes categorías: el poder para que las iniciativas de ley sean valoradas y votadas por el pleno, y el poder para protegerlas de las enmiendas (Cox, 2002, pp. 247-251).

La posterior aprobación de la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) en 1999 incluyó otros meca-

nismos igualmente tendientes a garantizar el poder de influencia o de veto de diferentes partidos políticos. Con esta ley se enfatizó la importancia que los líderes otorgaron a la idea de que en las decisiones se incluyera una variedad de opiniones. En términos de la representación política, fortalecer el poder de los partidos opositores en la elaboración de la agenda legislativa significaría que diferentes puntos de vista, aún siendo minoritarios, estarían en condiciones de ser representados.

Entre las disposiciones destaca la creación de la Junta de Coordinación Política, un órgano colegiado que, de acuerdo con la ley, sería el responsable de impulsar entendimientos y convergencias políticas para alcanzar acuerdos en el pleno (Art. 33 de la LOCG). La Junta sustituyó a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, creada en 1991 en la que participaban los coordinadores de todos los grupos parlamentarios representados en la Cámara, donde se acordaban los cauces del proceso legislativo. Su composición, aunque plural, estuvo desequilibrada al integrarse por un mayor número de diputados del partido gobernante respecto del número de coordinadores parlamentarios.

En la Junta sólo cuentan con voz y voto los coordinadores de cada grupo parlamentario constituido, su presidente tiene una duración anual, rotativa en orden decreciente al número de legisladores que comprende cada grupo, ello cuando ninguno de los grupos alcanza la mayoría absoluta en la Cámara. A esta instancia se le asignan las siguientes atribuciones, entre otras: impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; presentar a la mesa directiva y al pleno proyectos de

puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que conlleven una posición política del órgano colegiado; proponer la integración de comisiones con base en la proporcionalidad que guarda la integración del pleno; así como la asignación de recursos humanos, materiales y financieros a los grupos parlamentarios. Sus decisiones se toman por mayoría absoluta mediante un sistema de voto ponderado en el que los coordinadores de los grupos parlamentarios representan tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario (Arts. 31, 34 y 35 de la LOCG).

Esta instancia garantiza el control centralizado de las decisiones que se adoptan en la Cámara, sus miembros, en conjunto con el presidente de la Cámara, constituyen la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, a la que se convoca a los presidentes de comisiones cuando se discuten asuntos de su competencia. Aquí se determina (también por el sistema de voto ponderado) el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración del orden del día de cada sesión, así como las formas que deberán seguir los debates. De manera que las comisiones dictaminan, atienden o resuelven las iniciativas, proyectos y proposiciones que les son turnadas en los términos de los programas legislativos que previamente fueron acordados por la Conferencia (Arts. 37, 38 y 45, inciso f, de la LOCG).

Con tales mecanismos de procedimiento, la regla de proporcionalidad se institucionalizó como eje de los trabajos en la Cámara, con el fin de garantizar que no necesariamente las decisiones por mayoría significarían la voluntad de uno solo de los grupos parlamentarios y que a los partidos opositores les sería otorgado el poder de intervenir e incidir en la formulación de propuestas

en los principales órganos de decisión. Cabe precisar que las medidas finalmente acordadas por los líderes de las fracciones parlamentarias si bien son una condición necesaria para asegurar la capacidad de negociación en un contexto pluralista, la balanza en términos reales se inclina a favor de los liderazgos partidistas (Béjar, 2003, p. 220).

### ***5. Cooperación y el conflicto entre el ejecutivo y un Congreso opositor***

Los fundadores del sistema constitucional estadounidense se previeron, por una parte, la separación vertical del poder entre diversos niveles de gobierno y, por la otra, la institución de una pluralidad de poderes en el plano horizontal. Con ello idearon un sistema de poderes que implicaba la adopción de un proceso dinámico y competitivo de las decisiones, en el cual todos los intereses y todas las instancias pudieran encontrar espacio. La concepción del poder no atendió a un desmembramiento de un poder supremo ni se afirmó en una concepción jerárquica del poder.

De ahí que la doctrina estableciera que el legislativo y el ejecutivo fueran electos por dos procedimientos distintos, manteniendo así la independencia entre ambos, con lo cual se dejaba un amplio espacio a la oposición interorgánica y se condicionaba la actividad opositora del órgano legislativo a la presencia de una mayoría diversa a la del partido del presidente (Carboni, 2004, pp. 6-7). Lo anterior ha nutrido una de las principales preocupaciones esbozadas por la teoría en un régimen presidencial con gobierno dividido y mayorías opositoras

en el Congreso, que consiste en el peligro latente de una obstrucción sistemática o de un permanente bloqueo entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, así como la consecuente crisis de gobernabilidad que ello generaría, con el argumento de que los partidos opositores tendrían menores incentivos para cooperar con el gobierno en su intento por conseguir la alternancia.

Sin embargo, el modelo de frenos y contrapesos no sólo incide sobre las posiciones antagónicas, sino que además prevé variados mecanismos que incentivan la colaboración. Así, el diseño constitucional mexicano, asentado sobre los principios de división de poderes del modelo estadounidense, otorga prácticamente iguales poderes a la Cámara de Diputados y al Senado, e incluye al presidente en el proceso legislativo pues de éste depende la publicación de las leyes para su entrada en vigor, además de tener la facultad de veto sobre las iniciativas que se presentan. En consecuencia, toda iniciativa que tenga por meta la sanción de una ley habrá de contar con la concurrencia de las dos cámaras y con la del Poder Ejecutivo en su carácter de órgano colegislador.

La colaboración de los partidos opositores con el gobierno en el ámbito legislativo había dado muestras de ser factible aun antes de que se produjera un gobierno dividido a nivel federal. En los estados como Aguascalientes, Baja California y Estado de México, con presencia de gobiernos divididos (de 1995 a 2001), en los que uno o dos legisladores establecían la diferencia para lograr la mayoría entre dos fuerzas políticas, no se registraron estrategias de oposición antisistema contra el ejecutivo estatal (Lujambio, 2001, pp. 54-55), con lo que la oposición partidista mostró su disposición de in-



sertarse al funcionamiento regular de la democracia y de generar equilibrios reales entre los poderes legislativo y ejecutivo.

Al inicio de la LVII Legislatura la conformación del bloque opositor llevó a pensar que el gobierno dividido implicaría una situación frontal entre la oposición y el gobierno con escasas posibilidades de acuerdo y concesiones. Si bien la alianza entre opositores a los pocos meses mostró su dificultad para mantener la cohesión en la aprobación de legislación sustantiva por las diferencias programáticas existentes, principalmente entre el PAN y el PRD, sirvió para encauzar el quehacer parlamentario e institucionalizar el tripartidismo en las reglas de procedimiento interno de las cámaras, reiterando la necesidad de obtener mayores consensos y la constitución continua de coaliciones (Béjar, 2001, p. 123).

De esta forma, la redistribución del poder político en la Cámara de Diputados y posteriormente en el Senado significó para los partidos opositores una mayor capacidad para evitar la formulación unidireccional de políticas, en tanto que, para el presidente y su partido, representó la transformación de su poder político en uno esencialmente negativo, al estar en condiciones de prevenir cambios a la legislación existente pero no de determinar su contenido sin que medie alguna fórmula de colaboración (Nacif, 2004, p. 78).

El intercambio de los partidos opositores con el partido gobernante emerge de la consideración de que mantener posiciones irreductibles pone en riesgo la posibilidad de ampliar la base electoral del partido, de ahí que a mayor capacidad de intervención de la oposición en la legislatura se opte por seguir una estrategia que

privilegia la orientación de políticas antes que su obstrucción y que, a medida que dicha capacidad disminuye, la oposición sea más proclive a utilizar el parlamento como foro de denuncia y de movilización de la opinión pública en aras de conseguir una mayor votación o de intervenir mediante esta estrategia en las decisiones de gobierno (García Díez y Martínez, 2004):

Dahl (1965, pp. 336-337) establecía como un hecho empírico que ninguna legislatura podía considerarse estrictamente competitiva todo el tiempo, en el sentido de no ceder a la cooperación. El obstruccionismo puede ser considerado como una expresión de oposición, pero no es la única. Cada sistema, de acuerdo con este autor, ofrece una gama diversa que brinda oportunidades a la oposición para cambiar las actitudes del gobierno o alternar con éste. Pasquino (1998, p. 52), a su vez, sostiene que la oposición compite con el gobierno en materia de reglas y políticas, en este sentido, además de expresarse en la vertiente del control, en relación con el estado de realización de las medidas gubernamentales, de sus resultados y consecuencias, es parte de su papel expresarse sobre la dirección que quiere dar el gobierno y sobre las medidas y diseños concretos de leyes.

Análisis de diversas legislaturas con oposición mayoritaria dan crédito a las afirmaciones precedentes al constatar que un elevado número de iniciativas del gobierno son aprobadas por consenso, aunque aquéllas que prosperan generalmente se refieren a cuestiones secundarias y a temas que no comprometan los principios ideológicos de los partidos, debido a que éstos compiten electoralmente en dicho ámbito y disponen de poco

margen para cambiar sus posiciones iniciales, particularmente si las iniciativas tocan cuestiones concernientes a temas significativos.<sup>13</sup>

### *6. Disciplina partidista y capacidad de influencia*

Entre 1994 y 2000, las elecciones legislativas en Colombia, Argentina, Uruguay, El Salvador y Panamá, al igual que en México, pusieron de manifiesto la relevancia de los partidos de oposición latinoamericanos en términos de su fuerza electoral; sin embargo, la capacidad de influencia de los opositores en la elaboración de políticas observó diferencias tanto por el tamaño y fragmentación de la oposición parlamentaria como a la distancia ideológica que separa a los partidos opositores del partido gobernante (García Díez y Martínez, 2004, pp. 12-17).

La capacidad de influencia de los partidos opositores en el proceso legislativo se ha incrementado en

---

<sup>13</sup> Ana María Mustapic (1992) muestra cómo en el caso argentino durante la presidencia de Alfonsín, donde las fuerzas de oposición y el gobierno se encontraban en paridad en el Congreso y con una capacidad de veto mutuo, los partidos políticos estuvieron en condiciones de encontrar modalidades de cooperación al sancionar durante su periodo un promedio 74.1% de leyes por unanimidad, de éstas, el porcentaje es mayor cuando provenían del Poder Ejecutivo (53.3%) que las de origen parlamentario (46.6%). Al remitirse a los temas, observa que aquéllos que generaban mayor controversia entre los principales partidos se apartaron de la regla de la unanimidad dejándolos fuera de la agenda parlamentaria, de ellos 40% correspondían a iniciativas de ley del gobierno (Mustapic, 1992). Alejandro Mújica e Ignacio Sánchez (2006) obtienen resultados similares al analizar el parlamento español en periodos de gobierno minoritario en los que observan una tendencia respecto al consenso que está presente en otros países europeos: el partido central de oposición concurre con el gobierno en 70% de las iniciativas de leyes orgánicas. Con relación a los incentivos analizados, señalan que las variables institucionales son importantes, pero mucho más lo es el tema de la iniciativa, el consenso es mayor en un gobierno minoritario, pero el consenso decrece al aumentar la fortaleza del gobierno en el parlamento, y cuando los partidos no pueden encontrar una justificación para un compromiso (Mújica y Sánchez, 2006).

la medida en que las preferencias de los votantes de la oposición encuentran una representación efectiva en la legislatura, la cual, más que una correspondencia porcentual de equivalencia de votos con escaños, está referida a la habilidad de los partidos opositores para orientar las políticas en dirección a sus preferencias o para evitar decisiones que se alejen de éstas (Mustapic, 1992).

Tanto la aprobación de las leyes como su rechazo se han visto precedidos por la formación de coaliciones que presentan un elevado grado de cohesión y disciplina partidista.<sup>14</sup> La disciplina en los tiempos del predominio parlamentario del PRI resultaba casi una consecuencia natural del control que ejercía el presidente y de los líderes del partido sobre los legisladores, en función de las reglas formales e informales que se estructuraron bajo el auspicio de un sistema político autoritario. Aun si el escenario se ha modificado y la actividad de los miembros del Congreso pudiera ser objeto de menores restricciones en un contexto democrático, la disciplina ha dejado de ser una condición exclusiva del PRI al presentarse como característica de todos los partidos políticos.

La disciplina y la cohesión son condiciones que permiten a los partidos elevar su nivel de influencia, una oposición fragmentada se debilita a menos que pueda actuar de forma cohesiva. Lo anterior resulta igualmente importante para el caso de un partido gobernante

---

<sup>14</sup> La disciplina es el acatamiento de los legisladores a la línea dictada por el líder del partido o de la fracción parlamentaria; la cohesión partidaria, por su parte, da cuenta del sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria y el porcentaje de legisladores que se apartan. El registro individual de la votación de los diputados a partir de que en el Congreso se implementó el voto electrónico permite que los estudios sean más precisos, pues anteriormente, cuando la unidad de análisis estaba referida al partido, con frecuencia cohesión y disciplina partidista se empleaban indistintamente (Valencia, 2005, p. 101).

que se encuentra en minoría en el Congreso. En este sentido, Weldon (2006, p. 38) muestra que la disciplina partidista en México en el caso de los tres principales partidos se ubica entre 92 y 95% en los periodos legislativos que abarcan de 1997 a 2003, porcentaje que se obtiene de revisar el número de legisladores presentes de cada partido que votan a favor o en contra, según lo establecido por el líder parlamentario y los totales se promedian en cada legislatura.

Los altos índices de disciplina que observan los partidos se han atribuido a la influencia que ejercen los liderazgos partidistas sobre la representación parlamentaria a través del sistema electoral, las reglas internas del Congreso y los estatutos de los partidos políticos como factores centrales (Ugalde, 2002). Estudios más específicos, al analizar diferentes variables con probabilidades de incidir sobre la disciplina, han mostrado que los temas y la distancia ideológica entre partidos son factores determinantes a partir de los cuales se explica la mayor o menor tendencia a la colaboración o al disenso entre partidos (Valencia, 2005; Díaz Cayeros, 2004) tanto como la confrontación entre los partidos opositores y el partido en el gobierno.

A pesar de que los partidos de oposición en México, una vez que lograron ser mayoría en la Cámara de Diputados, a partir de 1997, mostraron una predisposición al acuerdo en la aprobación de la mayoría de las iniciativas, reservaron su objeción sobre aquéllas en las que sus principios ideológicos podrían verse comprometidos o que representaban una oportunidad para realizar la defensa pública de éstos. La información recabada en diversos estudios muestra que las iniciativas de las legislaturas con gobierno dividido fueron aprobadas con la participación mayoritaria de todos los partidos políticos

con representación en el Congreso, pero que sus miembros no siempre lo hicieron de forma cohesiva.

Al respecto, algunos estudios muestran que el sentido del voto de los legisladores que participaron en coaliciones con otros partidos, así como de los integrantes de un mismo grupo parlamentario, entre 1997 y 2003, encontró divergencias en función de la naturaleza y características de las iniciativas.<sup>15</sup> Aun las propuestas que se dictaminaron con el apoyo de todos los grupos parlamentarios en comisiones y que contaron con una aprobación unánime en el pleno, al ser discutidas en lo particular generaron puntos de encuentro entre los legisladores, incidiendo sobre la disciplina mantenida por los partidos y generando márgenes de votación más cerrados.<sup>16</sup>

En lo que concierne a las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo, éstas continuaron registrando tasas mayores de aprobación respecto de las que alcanzaron otros actores con facultad de realizar propuestas de ley, sin embargo, observaron un decremento de 98 a

---

<sup>15</sup> Para observar las posiciones ideológicas que han tenido los diversos partidos en la Cámara de Diputados y su realineamiento en diversas legislaturas, así como el porcentaje de las votaciones nominales en las que la mayoría de los diputados de dos partidos distintos votan en el mismo sentido, es muy ilustrativo el trabajo de Weldon (2006, pp. 38-39). Un análisis de las coaliciones que se establecen en función de las subdimensiones ideológico-programáticas, así como de los temas que los legisladores de los partidos privilegian, puede consultarse en el trabajo de Jiménez (2006, pp. 248-259) para observar cómo los temas son motivo de indisciplina entre los legisladores pertenecientes incluso a una misma fracción parlamentaria. El trabajo de Valencia (2005, pp. 192-205) hace un análisis en el mismo sentido.

<sup>16</sup> Un estudio de la variación en las votaciones individuales de los diputados en la aprobación de iniciativas en lo general y en lo particular del periodo de 1998 a 2000 muestra que los diputados del PRD aumentaron su cohesión en las votaciones particulares, probablemente como una forma de evidenciar su posición ideológica, mientras que el PAN fue el partido que mostró una mayor propensión a disminuir su disciplina para sumarse a las posiciones defendidas por el PRD generalmente en lo relativo a temas sociales. Uno de los aspectos que se hace notar en este estudio es que la mayoría de las discusiones en lo particular fueron promovidas por los partidos de oposición (Heller y Weldon, 2003, pp. 115-116).

63% y el número de iniciativas presentadas no aumentó en la misma magnitud que las de los grupos parlamentarios, según datos de la LV a la LIX Legislatura; por otra parte, las iniciativas presidenciales fueron objeto de constantes modificaciones,<sup>17</sup> y producto de importantes desencuentros entre poderes, principalmente a partir de la alternancia presidencial, durante las legislaturas LVIII y LIX en las que, más allá del rechazo y la modificación de iniciativas, se negaron nombramientos y salidas del país del presidente; se recurrió al veto presidencial, además de que se interpusieron diversos actos de inconstitucionalidad con motivo de la aprobación de iniciativas.<sup>18</sup>

Dado el costo electoral que puede comportar para los opositores el rechazo de las propuestas presidenciales y la obstrucción del programa del presidente, en un contexto de alta competitividad entre partidos, los legisladores de oposición parecieran mostrarse más receptivos hacia sus electorados y no exclusivamente hacia los intereses que promueven los líderes partidistas; como se ha podido identificar, tanto la popularidad del ejecutivo como las orientaciones ideológicas de los electorados son factores que los legisladores tomarían en consideración al momento de votar o rechazar las iniciativas de ley (Díaz, 2004, p. 317).

Los estudiosos del Poder Legislativo en México han subrayado como un hecho positivo el fenómeno del gobierno dividido en la medida en que contribuyó a

---

<sup>17</sup> De 1994 a 1997, de 81 iniciativas presentadas por el presidente en ambas cámaras, 55 fueron modificadas, aun cuando todavía contaba con mayoría en el Congreso (60% del total con 473 reformas); en el siguiente periodo de un total de 45 iniciativas, 35 sufren modificaciones (81.39% con 300 reformas) (Layne, 2002, p. 315).

<sup>18</sup> Las cifras referentes a los actos de confrontación señalados pueden consultarse en Peschard (s. f., manuscrito).

mermar la actividad condescendiente de los legisladores hacia el presidente y reforzó los mecanismos para el ejercicio de un auténtico control entre poderes, sin embargo, uno de los mayores problemas que los académicos han identificado bajo esta condición del legislativo es la falta de acuerdos en temas significativos, señalando en concreto la ausencia de colaboración en torno a las llamadas reformas estructurales (energética, laboral, del Estado).

Los partidos tienden a adherirse a visiones particulares como forma de combate y de satisfacer a sus adherentes y simpatizantes, otorgan relevancia política a los problemas a partir de la lógica de las oposiciones y de los múltiples aspectos que estructuran la competencia y, en tanto trabajan sobre principios, son capaces de actuar sobre la toma de posiciones que presuponen la existencia de un grupo y favorecen su continuidad. De ahí que temas e ideologías se encuentren vinculados y funjan como un importante medio de adhesión o de encuentro entre los legisladores de partidos contrarios o pertenecientes a una misma fracción. La preservación de la identidad política y la cohesión organizativa constituyen para los opositores objetivos de conservación, pero toda oposición partidista debe estar atenta en tiempos de cambio, de lo contrario se arriesga a reducir su fuerza y, por eso mismo, su propia representatividad (Pasquino, 1998, p. 57).

Si bien la ausencia de consensos entre poderes en lo referente a temas capitales se ha atribuido a aspectos constitucionales e institucionales, otros factores de orden político no han dejado de tenerse presentes para explicar la falta de acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas, entre los que se encuentra el rol de opositores que



los partidos políticos asumen;<sup>19</sup> de manera que actuar, ya sea desde el poder o desde la oposición, condicionaría dos visiones distintas e implicaría retos diferentes para cada una de las fuerzas políticas en competencia.

Aun si los datos aquí referidos muestran que los partidos políticos presentan una mayor predisposición a las coaliciones ampliadas en las que participan tanto el partido gobernante como los partidos opositores, ello no implica que pierdan de vista su condición de adversarios. La relación de adversarios es una condición del papel de oposición que permite aglutinar a los grupos y actores políticos que están en desacuerdo con la orientación del gobierno. La actividad de los opositores consiste en marcar una distancia respecto del ejercicio de sus oponentes o de proponer proyectos alternativos.

En la práctica los partidos opositores en el Congreso han consentido la aprobación de un mayor número de iniciativas respecto de las que llegaron a aprobarse bajo un gobierno unificado, pero han reservado los temas de mayor envergadura y contenido ideológico como ejes de la confrontación con el partido en el gobierno, no obstante la alternancia en el Poder Ejecutivo (Jiménez, 2006).

---

<sup>19</sup> María Amparo Casar (2002, pp. 332-333) indica como elementos que intervienen en la falta de acuerdos entre poderes: la inexperiencia de un partido, el PAN, que se encontraba en la condición de aprender a ser gobierno, y de otro, el PRI, que debía asumir su papel de opositor; la recomposición a la que se vieron sujetos todos los partidos con la alternancia presidencial; una trayectoria histórica que aconsejaba que para demostrar autonomía era necesario demostrar oposición; y, finalmente, la sumisión que durante años caracterizó al Congreso lo condujo probablemente a ser más celoso de su esfera de competencia tanto como a buscar ampliar su campo de autoridad.

## *7. Formulación de iniciativas*

Al transformarse la composición de los parlamentos y la distribución de influencias entre sus miembros, resulta natural la expansión de las demandas y, en consecuencia, la transformación del modelo de actividad parlamentaria (Loewenberg, 1971, p. 7). El rol activo del Congreso en la producción legislativa, de acuerdo con Olson y Mezey, varía en función de la relación que mantiene con otros actores e instituciones, sus latitudes se amplían cuando se encuentra menos subordinado a un Poder Ejecutivo centralizador, ya sea el presidente en sistemas presidenciales, el gabinete en sistemas parlamentarios o élites partidistas en sistemas caracterizados por un fuerte sistema de partidos.

Por otra parte, influye la vinculación entre los legisladores y sus representados, en el supuesto de que exista una mayor dependencia de los electores; respecto de la organización interna, intervienen también el apoyo técnico o profesional con el que cuenten los legisladores, y la forma de procesar la agenda parlamentaria (sea de forma colegiada o centralizada), la fuerza de la legislatura para oponerse o modificar las iniciativas emanadas del Poder Ejecutivo; y, finalmente, los autores indican la influencia de los grupos de interés como otro factor en la producción legislativa, los cuales, al no tener respuesta a sus demandas particulares en las instancias administrativas de gobierno, se concentran en las comisiones del Congreso para impulsar iniciativas sobre los temas que les conciernen (Olson y Mezey, 1991, pp. 6-11).

Contrario a lo que acontece en otros países latinoamericanos que presentan una tendencia hacia la presidencialización de la política, en la que dominan liderazgos fuertes (Hugo Chávez en Venezuela, Evo Mora-

les en Bolivia o Rafael Correa en Ecuador), producto de las formas en las que operan las democracias modernas, y en donde se experimentan cambios del poder colectivo u organizacional al individual, entre otros factores por el debilitamiento de los partidos como actores colectivos; en cambio en México (Poguntke y Webb, 2004) los cambios políticos en las últimas décadas parecieran dar cauce a un proceso opuesto en el que se observa un agotamiento de la supremacía presidencial, debida tanto al debilitamiento del partido del presidente como a su falta de liderazgo político<sup>20</sup> y un consecuente incremento de la fuerza política de los partidos de oposición.

Con el fortalecimiento de la capacidad de decisión de los partidos opositores y, consecuentemente, del Poder Legislativo, se modificaron también las formas en que se discuten y negocian los variados intereses sociales y políticos, así, la negociación parlamentaria comenzó a desarrollarse en por lo menos cinco dimensiones: del ejecutivo al legislativo; de las entidades federativas al Congreso; de los grupos organizados al legislativo; las que se ejercen entre las fracciones representadas en las cámaras; y las que tienen lugar en el interior de los grupos parlamentarios, entre éstos son de considerarse además los arreglos entre el presidente y su partido.

---

<sup>20</sup> Sobre este punto, se puede revisar el trabajo de Espinoza (2006). La crítica a la falta de liderazgo presidencial fue un hecho recurrente durante el periodo del presidente Vicente Fox y parte de la explicación de por qué no llegó a concretar reformas estructurales. Un estudio histórico comparativo de liderazgos de diferentes presidentes norteamericanos que se enfrentaron a un Congreso con mayoría adversa demuestra que en situaciones similares no todos actuaron en el mismo sentido, pero que, aun en contextos políticos distintos, los presidentes mejor librados, que lograron maximizar sus objetivos y mantener el poder político, fueron aquéllos que mostraron una trayectoria moderada, capacidad de adaptarse al contexto político y que evitaron confrontaciones innecesarias con el Congreso (Crockett, 2002).

Este nuevo formato de negociación política entre diversos actores se vio reforzado por instancias especializadas de enlace e investigación legislativa entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para llevar a término los acuerdos en la Cámara; por otra parte, los ejecutivos locales, mediante la Conferencia Nacional de Gobernadores, y los sectores organizados y de la iniciativa privada, valiéndose de consultorías especializadas, han buscado influir en el sentido de las decisiones legislativas concentrando el cabildeo y la promoción de iniciativas de su interés con los miembros de las distintas comisiones (Mascott, 2007, p. 80).

Los partidos opositores representaron en este esquema nuevos canales de influencia para dar cauce a demandas e intereses, además de que, al incrementar su poder de enmienda y de veto, se generaron incentivos para que éstos contribuyeran a elaborar la legislación. Aunado a ello, el Congreso se ha provisto de una estructura de base más profesional con el propósito de orientar de forma más eficaz los trabajos de ambas cámaras, y dar un cauce más fluido a la producción legislativa.

Como bien puede observarse en los datos presentados en la tabla 5, uno de los aspectos que varió sustancialmente a partir de la presencia de una mayoría opositora en el Congreso fue el desempeño legislativo tanto del presidente como de los partidos opositores. Gran parte del trabajo legislativo en el Congreso se había concentrado en el análisis y aprobación de las iniciativas presidenciales, ni siquiera de la fracción parlamentaria del PRI, en la que el presidente si bien contaba con un respaldo disciplinado para la aprobación no se apoyaba parlamentariamente para la presentación de sus iniciativas (Meyenberg, 2000, pp. 132-136).

**Tabla 5. Producción legislativa (1991-2006)**

<i>LV Legislatura (1991-1994)</i>					
	<i>PRE</i>	<i>PEN</i>	<i>DES</i>	<i>APR</i>	<i>APR (%)</i>
Ejecutivo	131	2	0	129	98.5
PRI	37	22	0	15	40.5
PAN	31	26	0	5	16.1
PRD	33	31	1	2	5.9
Otros partidos o legisladores independientes	24	20	0	4	16.7
Comisiones	2	1	0	1	50
Conjuntas	8	1	0	7	87.5
<b>Total</b>	<b>266</b>	<b>103</b>	<b>1</b>	<b>163</b>	<b>61.1</b>

  

<i>LVI Legislatura (1994-1997)</i>					
	<i>PRE</i>	<i>PEN</i>	<i>DES</i>	<i>APR</i>	<i>APR (%)</i>
Ejecutivo	84	1	0	83	98.8
PRI	19	11	1	7	36.8
PAN	79	68	3	8	10.1
PRD	45	40	2	3	6.7
Otros partidos o legisladores independientes	20	15	0	5	25
Comisiones	0	0	0	0	0
Conjuntas	2	0	0	2	100
<b>Total</b>	<b>249</b>	<b>135</b>	<b>6</b>	<b>108</b>	<b>43.4</b>

*PRE: Iniciativas presentadas*

*PEN: Iniciativas pendientes*

*DES: Iniciativas desechadas*

*APR: Iniciativas aprobadas*

---

*LVII Legislatura (1997-2000)*

---

	<i>PRE</i>	<i>PEN</i>	<i>DES</i>	<i>APR</i>	<i>APR (%)</i>
Ejecutivo	36	3	1	32	88.9
PRI	79	60	3	16	20.3
PAN	157	118	9	30	19.1
PRD	158	124	9	25	15.8
Otros partidos o legisladores independientes	74	55	7	12	16.2
Congresos locales	33	28	1	4	12.1
Conjuntas	103	69	4	30	29.1
<b>Total</b>	<b>640</b>	<b>457</b>	<b>34</b>	<b>149</b>	<b>23.3</b>

---

---

*LVIII Legislatura (2000-2003)*

---

	<i>PRE</i>	<i>PEN</i>	<i>DES</i>	<i>APR</i>	<i>APR (%)</i>
Ejecutivo	63	7	2	54	85.7
PRI	255	170	31	54	21.2
PAN	245	165	25	55	22.4
PRD	274	195	29	50	18.2
Otros partidos o legisladores independientes	142	107	15	20	14.1
Congresos locales	84	58	10	30	30.6
Conjuntas	145	81	13	37	28.2
<b>Total</b>	<b>1208</b>	<b>783</b>	<b>125</b>	<b>300</b>	<b>24.8</b>

---

*PRE: Iniciativas presentadas*  
*PEN: Iniciativas pendientes*

*DES: Iniciativas desechadas*  
*APR: Iniciativas aprobadas*

---

*LIX Legislatura (2003-2006)*

---

	<i>PRE</i>	<i>PEN</i>	<i>DES</i>	<i>APR</i>	<i>APR (%)</i>
Ejecutivo	49	13	5	31	63.3
PRI	965	692	143	130	13.5
PAN	558	433	66	59	10.6
PRD	485	392	56	37	7.6
Otros partidos o legisladores independientes	682	452	172	58	8.5
Congresos locales	117	84	20	13	11.1
Conjuntas	84	39	15	30	35.7
<b>Total</b>	<b>2940</b>	<b>2105</b>	<b>477</b>	<b>358</b>	<b>12.2</b>

---

*PRE: Iniciativas presentadas*

*DES: Iniciativas desechadas*

*PEN: Iniciativas pendientes*

*APR: Iniciativas aprobadas*

Antes de 1997, el presidente se ubicaba como el principal legislador del país, al proponer un mayor número de propuestas de ley, por encima de cualquier otro iniciador formal en la Cámara, y lograr un elevado porcentaje de aprobación, sus iniciativas (alrededor de 98%). Aun si, en lugar de tomar en cuenta las tasas de aprobación de las propuestas que realiza cada iniciador de leyes en lo individual, se tomara como referencia el total de las iniciativas aprobadas, se constata que, durante el periodo del gobierno unificado, el presidente se colocaba como el principal autor de leyes y reformas a la Constitución al representar 79 y 76% de éstas en la LV y LVI legislaturas.

Durante los periodos de gobierno dividido (de 1997 a 2006) en cambio, en promedio el presidente

presentó un total de 49 iniciativas por legislatura, cifra inferior a la que registran los principales partidos políticos en la Cámara de Diputados (PRI 433, PRD 305 y PAN 320). En cuanto a la agenda legislativa presidencial, los datos denotan una contracción en la tasa de aprobación que varía de 98.5% de iniciativas llevadas a término en la LV Legislatura (1991-1994), a sólo 63.3% en la LIX Legislatura (2003-2006).

El decremento en la aprobación de iniciativas presidenciales coincide con la disminución paulatina de la presencia parlamentaria en ambas cámaras del partido en el gobierno. Aunque en 1997, el presidente pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados dispone aún de mayoría absoluta en el Senado; en 2000, la alternancia en la Presidencia no se acompañó de la alternancia congresional, dejando al presidente en calidad de minoría en ambas cámaras; en las elecciones federales de 2003, la representación de la oposición se fortalece aún más, situando al partido del presidente como la segunda fuerza.

Los partidos de oposición no sólo mostraron un marcado interés por presentar mayor número de iniciativas que el presidente, además destaca el aumento exponencial en la producción legislativa a pesar de que el volumen de la legislación propuesta contrasta con porcentajes cada vez menores de aprobación. Tomando como referentes de comparación la LV Legislatura (1991-1994) y la LIX Legislatura (2003-2006), se proponen más iniciativas (de 266 iniciativas propuestas se ha pasado a 2 mil 940), en términos absolutos se ha aprobado poco más del doble (163 iniciativas en el primer periodo legislativo de referencia en contraste con 358), pero en términos porcentuales ello representa la quin-



ta parte de lo que se aprobaba con anterioridad (de la sanción de 61.1% de las iniciativas se llegó a 12.2%).

Lo anterior sugiere que el mayor volumen de iniciativas no necesariamente se traduce en mayor eficiencia legislativa. Entre más se incrementen las iniciativas presentadas, su resolución se complica no sólo por una cuestión técnica y operativa de las propias comisiones, sino por los consensos que deben construirse entre las principales fuerzas políticas desde el momento en que son discutidas en la Junta de Coordinación Política, a fin de que las resoluciones lleguen al Pleno y sean aprobadas. Quizás también a ello se deba que la actuación conjunta de legisladores de orientaciones partidistas diversas, desde los tiempos del predominio del PRI en la Cámara, presente un nivel más alto de aprobación (descartando las iniciativas presidenciales).

De esta manera, en todas las legislaturas los porcentajes de iniciativas presentadas en conjunto y aprobadas, sean éstas de dos o más partidos, tienden a incrementarse en relación con el porcentaje de las que presentan los partidos en lo particular e incluso de aquéllas que provienen de los congresos locales (a excepción de la LVIII Legislatura 2000-2003), aun si ello en términos absolutos remite a una cantidad menor de propuestas legislativas. La tasa promedio de aprobación es de 31% para las iniciativas conjuntas y de 16.5% de las de los tres principales partidos en el periodo de 1997 a 2006. Los datos mencionados permiten mostrar que luego de un largo letargo tanto en materia de iniciativas de ley como de control de las propuestas gubernamentales, el Congreso en México ha asumido un papel más dinámico que otorga un sentido distinto al

Poder Legislativo y al poder que detentan los partidos políticos como polos de oposición.<sup>21</sup>

El activismo legislativo es una condición que tiende a presentarse con más frecuencia en los regímenes presidenciales que en los parlamentarios por el hecho de que, en estos últimos, el gobierno entra en funciones habiendo establecido una relación de confianza explícita o implícita, lo cual delimitaría con más claridad la división de funciones entre el legislativo y el ejecutivo, descargando en el gobierno la facultad de iniciativa legislativa en tanto que del parlamento se esperaría la función de controlar la legislación que le viene propuesta; bajo esta óptica, el Poder Legislativo de los parlamentarios consiste y se expresa en valorar, aprobar y enmendar las iniciativas del gobierno.

Este concepto, sin embargo, parece adoptar un nuevo significado, principalmente en los parlamentos francés e italiano, dado el rol cada vez más activo que han asumido los parlamentarios en el campo de la iniciativa legislativa, y que coloca al parlamento como un Poder Legislativo en el sentido de redactar e introducir

---

<sup>21</sup> La encuesta de Latinobarómetro 2006 revela que 65% de los mexicanos ubican al gobierno como la institución con más poder, seguido de los partidos políticos (36%), resultado que contrasta con lo expresado en otros países de la región que mencionan en primer o segundo sitio a las grandes empresas como los principales detentadores de poder. Respecto de la evaluación que los ciudadanos realizan del desempeño del Congreso y los partidos, México se ubica en el décimo (37%) y séptimo (32%) sitio, respectivamente, de 18 países, mientras que a la pregunta de si puede existir democracia sin partidos y sin Congreso los mexicanos se colocan en el octavo sitio con 22% que responde en sentido afirmativo y en el undécimo sitio de quienes responden que sin partidos (52%) y sin Congreso (54%) no puede haber democracia ([www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)). Los resultados mencionados no dejan de ser significativos teniendo en cuenta el presidencialismo y el sistema de partido hegemónico que caracterizó a nuestro país y que por años mermó la capacidad de influencia política de los partidos distintos al PRI.

la propia legislación hasta lograr su aprobación, como acontece en los regímenes presidenciales, en los que la tendencia a legislar resulta mayor (Pasquino y Pelizzo, 2006, pp. 87-95), tanto por parte de los miembros del Congreso como del ejecutivo, al cual las constituciones latinoamericanas y estadounidense le otorgan la capacidad formal de promover iniciativas de ley bajo distintas modalidades (de iniciativa común, exclusiva, leyes de tratamiento urgente y decretos de contenido legislativo) (Colomer y Negretto, 2002, pp. 59-60).

El número de iniciativas presentadas por los diputados, en detrimento de las que propone el ejecutivo, se ha atribuido a la ausencia de una mayoría legislativa del partido del presidente. Según se argumenta, el Poder Ejecutivo al enfrentar una mayor pluralidad en la Cámara limita sus proyectos de ley debido a que se ve obligado a hacer frente a un proceso de negociación y a valorar el riesgo de que puedan ser rechazados, en tanto los partidos de oposición son más susceptibles a presentar iniciativas en función de que éstas podrían tener mayores posibilidades de éxito (Casar, 2000, p. 188; Nava, Weldon y Yáñez, 2000). Además de la condición mayoritaria o minoritaria del partido gobernante respecto de sus opositores, el incremento del número de propuestas de ley por parte de los diputados obedece a la percepción que los propios legisladores tienen de su rol a desempeñar en el Congreso. A inicios de la LVII Legislatura (1997-2000), los diputados de los principales partidos otorgaban una considerable importancia a la tarea de elaborar la legislación, por encima incluso de la fun-

ción de controlar las actuaciones del gobierno en su carácter de Poder Legislativo.<sup>22</sup>

El incremento en el número de propuestas legislativas por parte de los diputados, en el caso mexicano, puede también atribuirse a la creciente competitividad partidista, debido a que la promoción de iniciativas no sólo otorga notoriedad al legislador, sino que además se traduce en un medio de asignación de recursos que da la posibilidad de extender la base de electores y de atraer nuevos simpatizantes, lo cual explicaría la mayor propensión a legislar de los partidos opositores de la que presenta el partido gobernante.

Aun si las posibilidades de aprobación son reducidas, la sola propuesta de legislación representa ya una acción en sí misma, indica el interés del legislador por un determinado asunto o sector de la población que puede ser explotado a favor del partido o de un futuro candidato. Para la oposición partidista competitiva resulta esencial intentar convencer a una mayoría del electorado de que otro gobierno es mejor y posible, de ahí que su actividad se centre en los grupos de interés y en los electores, y que, no obstante que las posibilidades de aprobación de sus propuestas resulten mínimas, se recurra a la presentación pública de éstas en aras de generar inflexiones de opinión que permitan dar cauce a la formación de nuevas mayorías (Molas, 1989, pp. 58-59).

---

<sup>22</sup> En una encuesta realizada a diputados de diferentes grupos parlamentarios en 1998, contrasta la importancia que éstos atribuyen a la función legislativa (PRI, 98.3; PAN, 93.6; PRD, 93.6) respecto del control político del gobierno (67.8, 90, y 83.8, respectivamente) (véanse Loyola y Martínez, 2000, pp. 76-77).

## IV. Alternativa programática y control político en el Senado de la República

*La producción legislativa* en la LX Legislatura del Senado de la República, según se puede apreciar en la tabla 6, favoreció significativamente el control sobre el gobierno. De acuerdo con los datos registrados, de los 2 mil 968 asuntos presentados, mil 462, esto es 49.2%, se refieren a este rubro. Si bien los tres partidos impulsaron iniciativas y puntos de acuerdo que promueven intereses específicos y generales, en ambas vertientes apenas corresponde a 32 y 18.6%, respectivamente.

### *1. Efectos del gobierno dividido en la Cámara de Senadores*

Este resultado corresponde en gran medida a la mecánica del gobierno dividido, pues en esta legislatura el PAN, el partido del presidente, apenas obtuvo 50 de los 128 escaños del Senado de la República. En esta lógica, las fuerzas políticas de oposición, en el marco de sus facultades constitucionales y de sus funciones de representación parlamentaria, asumen con mayor ahínco la tarea de fiscalizar las acciones del ejecutivo, de las secretarías

de Estado y de otras dependencias del gobierno federal (Mora, 2010, pp. 23-54; Mirón, 2010, pp. 55-76; Valadés, 2008, p. 16; Jiménez, 2006, pp. 17-68).

**Tabla 6. Asuntos presentados por el PRI, el PAN y el PRD en la LX Legislatura del Senado de la República**

Asunto		Propósito				
Iniciativa	Punto de acuerdo	Total	Representación		Total	
			Control	Intereses específicos		Intereses generales
PRI	350 (12)	400 (13)	335 (11)	228 (7)	187 (6)	750 (26)
PAN	359 (12)	744 (25)	538 (18)	348 (12)	217 (7)	1103 (37)
PRD	440 (15)	675 (23)	589 (20)	375 (13)	151 (5)	1115 (37)
<b>Total</b>	<b>1149 (39)</b>	<b>1819 (61)</b>	<b>1462 (49)</b>	<b>951 (32)</b>	<b>555 (19)</b>	<b>2968 (100)</b>

Nota: los porcentajes se expresan en los paréntesis y están redondeados.

Fuente: elaboración propia con base en los datos consultados en <http://historiaslegislativaspri.blogspot.com/>; <http://historiaslegislativaspan.blogspot.com/>; <http://historiaslegislativasprd.blogspot.com/>

Un dato que es significativo es que la mayor parte de los asuntos presentados son puntos de acuerdo. De los 2 mil 968 asuntos, mil 819 corresponden a este rubro, lo que representa 61.2% del total, es decir, más de la mitad de la producción legislativa.

Desde la perspectiva del sistema de gobierno (régimen presidencial), ello puede ser resultado de la desventaja numérica que tiene el partido del titular del ejecutivo, el PAN, frente al resto de las fuerzas políticas. En el mismo sentido, tanto el PRI como el PRD son grupos minoritarios frente al conjunto de legisladores de los otros partidos. En este escenario, las condiciones para que prospere una iniciativa desde el inicio del proceso hasta su publicación resulta complejo, sobre todo si consideramos las dificultades de negociación que enfrenta el partido del presidente en situación de minoría (Valadés, 2008; Mirón, 2010; Lujambio, 2010).

Incluso, en términos generales, en el marco de una Cámara legislativa con bancadas parlamentarias que forzosamente están obligadas a coaligarse para sacar adelante sus propuestas, los requisitos de orden político para que ello se dé son de suyo complicados y suelen ser un acertijo. Ello sin contar con que el Senado tiene un carácter de colegislador en la mayor parte de los temas, de forma que aun en el caso del posible consenso entre los partidos mayoritarios, éstos deben esperar a la discusión y dictamen de la Cámara de Diputados (Puente, 2009, pp. 253-274).

Ahora bien, desde la perspectiva del sistema de partidos (sistema pluripartidista moderado con tres partidos fuertes) la mecánica presidencialista suele generar juegos de *suma cero*, en una lógica de que lo que pierde el partido en el gobierno lo gana la oposición y viceversa, sobre todo cuando la oposición al ejecutivo pro-

viene de fuerzas políticas muy disciplinadas y con alta coherencia ideológica y programática<sup>23</sup> (Romero, 2007, p. 111). Más aún, cuando hay elecciones estatales cada año, en diferentes entidades de la República, de manera que muchas de las acciones legislativas de los tres principales partidos están en gran medida influidas por la competencia electoral constante.

Por otro lado, el marco del sistema electoral de México —el esquema mixto que combina senadores de mayoría, de primera minoría y de representación proporcional— refuerza la dinámica de la legitimidad dual entre ejecutivo y legislativo y, más aún, el peso de los liderazgos partidistas en el proceso parlamentario, ya que los dirigentes de las principales fuerzas políticas aseguran, por la vía de la lista plurinominal, los escaños y así asumir el control de las bancadas respectivas.<sup>24</sup>

En esta lógica, la carrera política de estos dirigentes suele depender de su capacidad para oponerse al partido del gobierno o bien para elevarle los costos de la negociación. Así, se puede observar en la tabla 7 que los asuntos aprobados y publicados son 107, lo que implica apenas 3.6%, lo cual resulta marginal en relación con el total.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Éste es el caso de México, pero a ello se debe añadir que uno de los pilares del sistema de partidos es la no reelección consecutiva, lo cual da lugar a que las cúpulas partidistas decidan sobre la trayectoria de los representantes populares. Así, ocurre que la indisciplina de un legislador implica en los hechos su eventual salida del partido que lo llevó a alguna de las cámaras.

<sup>24</sup> En este sentido, Béjar (2003, pp. 157) señala que en la medida en que la dirigencia partidista controle la nominación de candidatos a las legislaturas, la libertad de los parlamentarios es muy estrecha en los temas a debatir y su margen para representar a sus electores es sumamente limitado.

<sup>25</sup> Se puede argumentar que impera la calidad sobre la cantidad, sin embargo, la agenda legislativa en materia de reformas estructurales (reformas laboral, hacendaría y energética, entre otras) se encuentra estancada porque los partidos evitan que ello repercuta en sus posibilidades de ganar elecciones a niveles estatal y federal.



**Tabla 7. Estatus de los asuntos presentados en la LX Legislatura del Senado de la República**

Asunto		Estatus						
Iniciativa	Punto de acuerdo	Aprobada	Desechada	Dictamen negativo	Publicada	Turnada	Total	
PAN	350 (12)	400 (13)	253 (9)	16 (0)	39 (1)	32 (1)	410 (14)	750 (26)
PRD	359 (12)	744 (25)	418 (14)	155 (5)	0	35 (1)	495 (17)	1103 (37)
PRI	440 (15)	675 (23)	435 (15)	91 (3)	36 (1)	40 (1)	513 (17)	1115 (37)
<b>Total</b>	<b>1149 (39)</b>	<b>1819 (61)</b>	<b>1106 (37)</b>	<b>262 (9)</b>	<b>75 (3)</b>	<b>107 (3)</b>	<b>1418 (48)</b>	<b>2968 (100)</b>

Nota: los porcentajes se expresan en los paréntesis y están redondeados.

Fuente: elaboración propia con base en los datos consultados en <http://historiaslegislativaspri.blogspot.com/>; <http://historiaslegislativaspan.blogspot.com/>; <http://historiaslegislativasprd.blogspot.com/>

## 2. *Concentración de asuntos presentados por senador en cada partido*

Con el fin de analizar si existe una relación entre el número de asuntos presentados con la experiencia legislativa y la correlación de fuerzas de las bancadas parlamentarias, se agruparon los asuntos presentados por cada senador en intervalos de cinco, partiendo de 1-5 y hasta llegar a más de 100. Los resultados al respecto no confirman la hipótesis. Es decir, los legisladores del PRI, pese a su mayor experiencia legislativa, no son los que más asuntos acumulan individualmente.

Así, de acuerdo con la información de la tabla 8, los senadores del PAN predominan en los primeros seis intervalos sobre el PRI y el PRD. Es decir, hay más senadores del PAN que presentan entre uno y 30 asuntos. En este sentido el PRI predomina en tres intervalos: en el que va de 40 a 45 asuntos con tres senadores, en el que va de 86 a 90 con un legislador y el que tiene más de 100 asuntos con tres; esto es, muy pocos senadores en este partido concentran el trabajo legislativo. Por su parte, los senadores del PRD tienen la misma problemática *concentradora* del PRI; predomina en el intervalo que va de 31 a 35 asuntos con cuatro senadores; en el que va de 36 a 40 también con cuatro; en el que va de 51 a 55 con dos; con un legislador en los intervalos de 71 a 75, de 76 a 80 y de 81 a 85; y en el que va de 96 a 100 con dos legisladores.

**Tabla 8. Número de asuntos presentados por senador en la LX Legislatura del Senado de la República**

<i>Núm. de asuntos (por intervalo de 1 a 5)</i>	<i>Núm. de senadores por partido</i>			<i>Total</i>
	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD</i>	
1-5	25	7	6	38
6-10	10	4	0	14
11-15	12	5	1	18
16-20	6	5	2	13
21-25	5	0	3	8
26-30	3	1	0	4
31-35	1	2	4	7
36-40	0	1	4	5
41-45	0	3	2	5
46-50	1	1	0	2
51-55	0	1	2	3
56-60	1	1	1	3
61-65	0	0	0	0
66-70	0	0	0	0
71-75	0	0	1	1
76-80	0	0	1	1
81-85	0	0	1	1
86-90	0	1	0	1
91-95	0	0	0	0
96-100	0	0	2	2
Más de 100	0	3	0	3
<b>Total</b>	<b>64</b>	<b>35</b>	<b>30</b>	<b>129</b>

Nota: la tabla se realizó con base en rangos de cinco asuntos; los números intermedios en cada rango pueden variar.

Fuente: elaboración propia con base en los datos consultados en <http://historiaslegislativaspri.blogspot.com/>; <http://historiaslegislativaspan.blogspot.com/>; <http://historiaslegislativasprd.blogspot.com/>

El hecho de que unos cuantos senadores en los tres partidos concentren la presentación de asuntos ¿si no tiene relación con el tamaño de cada grupo parlamentario ni con la correlación de fuerzas partidistas, cuáles son los factores institucionales que determinan este resultado?

La variable experiencia legislativa en lo individual queda descartada porque muchos de los senadores que más asuntos presentan, según se puede ver en la tabla número 9, no habían pasado antes por el Senado de la República; en el mejor de los casos, algunos tuvieron otros cargos de representación popular o fueron funcionarios públicos.

*Tabla 9. Legisladores que presentaron el mayor número de asuntos en la LX Legislatura del Senado de la República*

<i>Senador</i>	<i>Asunto</i>		<i>Propósito</i>			<i>Estatus</i>	
	<i>Iniciativa</i>	<i>Punto de acuerdo</i>	<i>Control</i>	<i>Intereses específicos</i>	<i>Intereses generales</i>	<i>Aprobada</i>	<i>Publicada</i>
Bueno Torio	12	18	16	10	4	15	1
Coppola Joffroy	11	49	43	13	4	23	0
González Carrillo	8	24	13	17	2	15	0
Sosa Govea	13	13	12	5	9	8	0
Tamboorrel Suárez	21	27	23	8	17	19	2
<b>Total</b>	<b>65</b>	<b>131</b>	<b>107</b>	<b>53</b>	<b>36</b>	<b>80</b>	<b>3</b>
Hernández García	16	40	36	15	5	26	0
López Valdez	46	41	39	33	15	30	2
Lozano de la Torre	32	87	81	32	6	43	5
Orantes López	29	102	93	24	14	63	1
Toledo Infanzón	60	89	82	46	21	63	4
<b>Total</b>	<b>183</b>	<b>359</b>	<b>331</b>	<b>150</b>	<b>61</b>	<b>225</b>	<b>12</b>

<i>Senador</i>	<i>Asunto</i>		<i>Propósito</i>			<i>Estatus</i>	
	<i>Iniciativa</i>	<i>Punto de acuerdo</i>	<i>Control</i>	<i>Intereses específicos</i>	<i>Intereses generales</i>	<i>Aprobada</i>	<i>Publicada</i>
Aureoles Conejo	18	58	36	27	13	35	3
Corichi García	16	44	32	18	10	24	0
García Zalvidea	33	63	40	41	15	37	3
Mejía Haro	38	45	36	18	29	18	2
Torres Mercado	50	46	40	34	22	28	10
<b>Total</b>	<b>155</b>	<b>256</b>	<b>184</b>	<b>138</b>	<b>89</b>	<b>142</b>	<b>18</b>

Nota: para la elaboración de esta tabla, se tomaron en cuenta los cinco senadores con más asuntos tratados de cada partido. En los asuntos propuestos por más de un senador se tomó en cuenta sólo el primer nombre y sólo el partido del primer senador que aparece enunciado. En la columna estatus no se tomaron en cuenta los asuntos desechados ni con dictamen negativo.

Fuente: elaboración propia con base en los datos consultados en <http://historiaslegislativaspri.blogspot.com/>; <http://historiaslegislativaspan.blogspot.com/>; <http://historiaslegislativasprd.blogspot.com/>

Tampoco los años en la actividad política explican este resultado. Independientemente de que se pudiera revisar con detalle la trayectoria de cada uno de ellos, según se puede apreciar en los nombres enlistados, algunos apenas llevan una década como personajes de la política, sea en los partidos, sea en los gobiernos federal, estatal y municipal. Aunque esto, aparentemente, pudiera considerarse como un factor determinante, no lo es tanto si se compara con otros legisladores que acumulan al menos entre 12 y 24 años como políticos profesionales. Es decir, los factores experiencia o profesionalización política no implican más trabajo legislativo.

La fuerte disciplina partidista con que se manejan los grupos parlamentarios, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, puede ser un indicador de este resultado. Por ejemplo, la dirigencia partidista a nivel nacional o en el espacio legislativo pudo asignar a los senadores enlistados en la tabla anterior la tarea de presentar muchos de los asuntos que se enumeraron. Otra explicación proviene en buena medida de la forma cómo los legisladores mexicanos se “profesionalizan” frente al obstáculo que para ello implica la no reelección consecutiva.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Sobre estas consideraciones, Dworak (2003, p. 284) señala que la experiencia legislativa *per se*, en el caso de México, no resuelve el tema de la experiencia a pesar de los años, porque el diseño institucional privilegia la cohesión al interior de las bancadas sobre conductas *personalistas*. Más aún, el gobierno interior del Congreso y los liderazgos parlamentarios determinan, al margen de la experiencia en el parlamento, cuáles legisladores pueden hacerse de los asuntos más importantes y que más rentabilidad tienen en el ámbito de la opinión pública. Ahora bien, no existen restricciones jurídicas o políticas para que los diputados y senadores presenten iniciativas.

Así, por razones de trayectoria personal o por sobrevivencia política, se vinculan a diversos grupos sociales a los que procuran “representar” promoviendo los asuntos que les competen. Desde otra perspectiva, la falta de certidumbre sobre su futuro político, el cual depende en buena medida de las dirigencias partidistas, lleva a algunos senadores a tener una dinámica de notoriedad y protagonismo al interior de su bancada parlamentaria y en el marco del propio trabajo legislativo.<sup>27</sup>

La institucionalidad partidista, empero, es una variable que en este caso tiene mayor alcance explicativo. Si bien la disciplina partidista no se sobrepone ni es equivalente a la disciplina parlamentaria, sí tiene un impacto en la cohesión de los grupos parlamentarios, tanto en el Senado de la República, como en la Cámara de Diputados.

En este sentido, hay dos elementos de la institucionalidad partidista que eventualmente pueden impactar en la actuación de los legisladores: la forma en que los partidos seleccionan candidatos a senadores y el número de los actores involucrados, así como su peso en el marco de la configuración de las listas.<sup>28</sup> En esta dinámica, se puede apreciar que el PAN tiene esquemas de selección más centralizados y más estables a diferencia del PRI y del PRD; las “personalidades” en número y en pre-

---

<sup>27</sup> Botella (1997) tiene un trabajo sobre los laberintos de las carreras políticas en el parlamento. Entre otras cosas, explica que un político tendrá más incentivos para la productividad legislativa en la medida en que tenga la certeza de que ello repercutirá de manera determinante en su futuro político.

<sup>28</sup> Hazan y Rahat (2006) señalan que la selección de candidatos para ocupar cargos legislativos es un paso *clave* en el reclutamiento partidista. Incluso, mencionan, puede ser el paso más importante de la acción partidista en el proceso legislativo porque afecta la calidad de la representación, la competitividad del partido y la responsabilidad de éste ante su electorado y la población en general.



sencia regional o nacional tienen menos peso en Acción Nacional en comparación con las otras fuerzas políticas. Más aún, las líneas de autoridad entre partido y grupo parlamentario son mucho más nítidas en el PAN.

A ello hay que añadir que el desarrollo organizativo del PRD se ha alimentado en buena medida de políticos provenientes de otros partidos, en particular del PRI, de tal forma que muchos legisladores perredistas ganan cierta independencia de la dirigencia partidista incluso antes de ser candidatos. Bien porque construyeron su base electoral con recursos propios o porque forman parte de una fracción que tiene cierto grado de autonomía electoral.

En el caso del PRI, desde el año 2000, los legisladores para ser candidatos dependen más de “sus” gobernadores que del comité nacional; con ello también han ganado mucha independencia y, en lo sucesivo, están obligados a formar coaliciones de tipo coyuntural, según los temas y los intereses que se debaten, en especial porque ya no tienen como jefe político al titular del ejecutivo. Ahora bien, los factores señalados en alguna medida explican la tendencia “concentradora” de los asuntos presentados por unos cuantos senadores, sin embargo, otro factor poco explorado es la ausencia de reglas dentro de los grupos parlamentarios.

### *3. Principales orientaciones de los intereses partidistas del PAN*

El análisis pormenorizado sobre las orientaciones partidistas en los temas legislativos muestra significativas diferencias, así como en el énfasis en los mismos. En el caso

del PAN, se observa que la mayor parte del trabajo en la Cámara de Senadores corresponde a puntos de acuerdo. En los términos como se concentra la información de los asuntos presentados para efectos de esta descripción,<sup>29</sup> de los 488 asuntos analizados, 217 son iniciativas y 271 son puntos de acuerdo (tabla 10).

---

<sup>29</sup> Solamente se registraron, para su presentación gráfica, los temas que concentran más de 35 asuntos, de manera que el propósito de las tablas que siguen es reflejar los tópicos que más se discuten tendencialmente.

**Tabla 10. Asuntos más presentados por el PAN en la LX Legislatura del Senado de la República**

Tema	Asunto			Propósito			
	Iniciativa	Punto de acuerdo	Total	Control	Intereses específicos	Intereses generales	Total
Agricultura y ganadería	5	2	7	0	4	3	7
Comercio y fomento económico	10	1	11	0	6	5	11
Comunicaciones y transportes	6	1	7	0	6	1	7
Derechos humanos	9	0	9	0	2	7	9
Educación y cultura	16	1	17	0	5	12	17
Exhorto a ejecutivos estatales	0	35	35	35	0	0	35
Exhorto a la Cámara de Diputados	0	30	30	30	0	0	30
Exhorto a secretarías de Estado	0	77	77	77	0	0	77
Exhorto al ejecutivo federal	0	77	77	77	0	0	77
Exhorto a órganos descentralizados/descentralizados	0	25	25	25	0	0	25
Grupos vulnerables	19	4	23	0	1	22	23

<i>Tema</i>	<i>Asunto</i>			<i>Propósito</i>			
	<i>Iniciativa</i>	<i>Punto de acuerdo</i>	<i>Total</i>	<i>Control</i>	<i>Intereses específicos</i>	<i>Intereses generales</i>	<i>Total</i>
Hacienda	38	1	39	1	15	23	39
Justicia	49	0	49	0	29	20	49
Medio ambiente	8	5	13	0	8	5	13
Reglamentos y prácticas parlamentarias	19	4	23	0	23	0	23
Relaciones exteriores	3	3	6	0	6	0	6
Salud	24	2	26	0	9	17	26
Seguridad pública	4	2	6	0	2	4	6
Seguridad social	7	0	7	0	1	6	7
Solicitud de comparecencia a secretarías de Estado	0	1	1	1	0	0	1
<b>Total</b>	<b>217</b>	<b>271</b>	<b>488</b>	<b>246</b>	<b>117</b>	<b>125</b>	<b>488</b>

Nota: en esta tabla sólo se incluyen los temas más tratados en general por la LX Legislatura (35 asuntos o más por tema).

Fuente: elaboración propia con base en los datos consultados en <http://historiaslegislativaspan.blogspot.com/>

Según se puede apreciar, predomina de manera más significativa el control sobre las actividades públicas que la representación de intereses. De los 488 asuntos analizados, 246 corresponden al primer rubro y 242 al segundo. Sobre este punto, se pueden generar diversas interpretaciones, empero en este documento se privilegia la hipótesis de la consolidación de una institucionalidad democrática en la relación ejecutivo-legislativo en México. Dos factores explican este resultado:

1. Los dos presidentes surgidos del PAN (Vicente Fox y Felipe Calderón) no pudieron incidir de forma determinante en la confección de las candidaturas de su partido y, a diferencia de lo que ocurría en el PRI antes de 1988, tampoco pudieron garantizar el triunfo electoral de quienes se postulan al Senado.
2. La carrera política de los senadores, pese a la disciplina parlamentaria y partidista, depende más del partido que del apoyo del ejecutivo en turno, de manera que, en temas coyunturales, los legisladores panistas, según se aprecia en los datos, son propensos a plegarse a la institucionalidad del Congreso en lo relativo a su papel de contrapeso de los otros poderes.

En lo que respecta a la representación de intereses, en el concentrado que se analiza predominan los intereses específicos sobre los generales o difusos. En el primer rubro se ubicaron 125 asuntos y en el segundo 117, lo cual muestra que en el ámbito legislativo el PAN se ha podido conformar y consolidar como una fuerza política alternativa. Es decir, se advierte que los

senadores de este partido tienden a representar a los grupos sociales a los que se adscriben o a las agendas sociales de los conglomerados electorales que les permitieron conseguir el escaño. Así, de acuerdo con la información, predomina, en número de asuntos el tema de la justicia.

#### ***4. Principales orientaciones de los temas del PRI***

Igual que en el caso del PAN, la mayor parte de los asuntos que presenta el PRI son puntos de acuerdo. En el concentrado de información que se analiza, según se puede ver en la tabla 11, se ubican 275 iniciativas y 464 puntos de acuerdo. Respecto a la diferencia entre asuntos de control y de representación de intereses, predominan los primeros.

**Tabla 11. Asuntos más presentados por el PRI en la LX Legislatura del Senado de la República**

Tema	Asunto			Propósito			
	Iniciativa	Punto de acuerdo	Total	Control	Intereses específicos	Intereses generales	Total
Agricultura y ganadería	10	2	12	0	12	0	12
Comercio y fomento económico	15	5	20	2	14	4	20
Comunicaciones y transportes	17	2	19	0	14	5	19
Derechos humanos	11	4	15	0	7	8	15
Educación y cultura	34	5	39	0	20	19	39
Exhorto a ejecutivos estatales	0	12	12	12	0	0	12
Exhorto a la Cámara de Diputados	0	24	24	24	0	0	24
Exhorto a secretarías de Estado	0	136	136	136	0	0	136
Exhorto al ejecutivo federal	0	173	173	173	0	0	173
Exhorto a órganos descentralizados/descentralizados	0	25	25	25	0	0	25
Grupos vulnerables	12	1	13	0	7	6	13

<i>Tema</i>	<i>Asunto</i>			<i>Propósito</i>			
	<i>Iniciativa</i>	<i>Punto de acuerdo</i>	<i>Total</i>	<i>Control</i>	<i>Intereses específicos</i>	<i>Intereses generales</i>	<i>Total</i>
Hacienda	36	12	48	3	30	15	48
Justicia	64	0	64	0	42	22	64
Medio ambiente	8	5	13	0	13	0	13
Reglamentos y prácticas parlamentarias	10	0	10	0	10	0	10
Relaciones exteriores	2	13	15	3	11	1	15
Salud	23	4	27	1	16	10	27
Seguridad pública	20	3	23	1	18	4	23
Seguridad social	13	0	13	0	1	12	13
Solicitud de comparecencia a secretarías de Estado	0	38	38	38	0	0	38
<b>Total</b>	<b>275</b>	<b>464</b>	<b>739</b>	<b>418</b>	<b>215</b>	<b>106</b>	<b>739</b>

Nota: en esta tabla sólo se incluyen los temas más tratados en general por la LX Legislatura (35 asuntos o más por tema).

Fuente: elaboración propia con base en los datos consultados en <http://historiaslegislativaspri.blogspot.com>



Desde la perspectiva de la correlación territorial de fuerzas políticas, esta situación se explica en buena medida porque el PRI, por el número de estados y municipios que gobierna, así como por el número de senadores con que cuenta, es la principal fuerza partidista en el ámbito nacional. Ello, dada la mecánica de los gobiernos divididos en el marco de un régimen presidencial, lleva al PRI a convertirse en una oposición de control más que en una alternativa programática.

Particularmente porque sus acciones de control favorecen sus posibilidades de competencia electoral, tanto a nivel estatal como a nivel federal. En esta lógica, el impulso “controlador” del PRI tiene un importante componente electoral y de posicionamiento, porque, en la mayor parte de los asuntos votados y aprobados, este partido y el PAN conforman las mayorías correspondientes.

Los asuntos que más le importan al PRI en el ámbito del control son las acciones del titular del ejecutivo y las secretarías de Estado. En lo que concierne a los temas específicos, este partido puso énfasis en lo relativo a la justicia, la seguridad pública y lo relacionado con la hacienda pública. Por otro lado, es significativo que el PRI tenga pocos asuntos en los temas de grupos vulnerables, salud y medio ambiente. Ello posiblemente se relaciona con la coyuntura de los temas más importantes de la agenda del Poder Ejecutivo y con el hecho de que los intereses que representa el PRI son muy variados al tener presencia en entidades federativas que reclaman diferentes apoyos y recursos del gobierno federal.

## *5. Principales orientaciones de los temas del PRD*

El PRD, igual que el PRI y el PAN, según se puede ver en la tabla 12, presenta 499 puntos de acuerdo y 204 iniciativas. Si para los principales partidos conseguir que una iniciativa prospere hasta su publicación resulta complicado por la mecánica de las mayorías tanto en el pleno como en las comisiones, para la tercera fuerza los costos de la negociación son mucho mayores, más aún si su bancada parlamentaria no siempre puede garantizar apoyos que hagan la diferencia entre el triunfo o la derrota en una votación muy competida.<sup>30</sup> Es decir, resulta más práctico para el PRD promover puntos de acuerdo.

---

<sup>30</sup> Puente (2009, p. 106) señala que las comisiones legislativas, aunque tengan un alto nivel de institucionalidad, detienen el procedimiento de discusión y, en su caso, aprobación, cuando no existen acuerdos en su interior. Por ejemplo, sobre plazos para entregar dictámenes. Mora (2009, pp. 22-26) explica detalladamente la complejidad que supone, en términos jurídicos, la elaboración de un dictamen en el Congreso. Desde luego, los problemas de institucionalidad en las comisiones da lugar a que se sobrepongan en muchos casos las cuestiones políticas sobre las jurídicas.

**Tabla 12. Asuntos más presentados por el PRD en la LX Legislatura del Senado de la República**

Tema	Asunto			Propósito			
	Iniciativa	Punto de acuerdo	Total	Control	Intereses específicos	Intereses generales	Total
Agricultura y ganadería	7	10	17	0	13	4	17
Comercio y fomento económico	7	6	13	1	7	5	13
Comunicaciones y transportes	5	8	13	0	5	8	13
Derechos humanos	18	13	31	2	13	16	31
Educación y cultura	27	22	49	1	26	22	49
Exhorto a ejecutivos estatales	0	20	20	20	0	0	20
Exhorto a la Cámara de Diputados	0	61	61	61	0	0	61
Exhorto a secretarías de Estado	0	102	102	102	0	0	102
Exhorto al ejecutivo federal	0	122	122	122	0	0	122
Exhorto a órganos descentralizados/descentralizados	0	29	29	29	0	0	29
Grupos vulnerables	2	1	3	0	1	2	3

<i>Tema</i>	<i>Asunto</i>			<i>Propósito</i>			
	<i>Iniciativa</i>	<i>Punto de acuerdo</i>	<i>Total</i>	<i>Control</i>	<i>Intereses específicos</i>	<i>Intereses generales</i>	<i>Total</i>
Hacienda	29	7	36	1	15	20	36
Justicia	38	15	53	2	27	24	53
Medio ambiente	10	5	15	0	6	9	15
Reglamentos y prácticas parlamentarias	9	2	11	0	9	2	11
Relaciones exteriores	3	29	32	0	31	1	32
Salud	17	7	24	0	7	17	24
Seguridad pública	12	8	20	1	12	7	20
Seguridad social	20	2	22	0	9	13	22
Solicitud de comparecencia a secretarías de Estado	0	30	30	30	0	0	30
<b>Total</b>	<b>204</b>	<b>499</b>	<b>703</b>	<b>372</b>	<b>181</b>	<b>150</b>	<b>703</b>

Nota: en esta tabla sólo se incluyen los temas más tratados en general por la LX Legislatura (35 asuntos o más por tema).

Fuente: elaboración propia con base en los datos consultados en <http://historiaslegislativasprd.blogspot.com/>

Precisamente por esta circunstancia se puede explicar que la mayoría de los asuntos que presenta el PRD están referidos al control. De hecho, la posición minoritaria de esta fuerza política obliga a sus legisladores, aún más que a los del PRI, a tener una postura permanente de posicionamiento y, desde luego, de control sobre el gobierno.

Ahora bien, en el caso del PRI su estatus de “partido controlador” se puede asociar hasta cierto punto a la mecánica de la constante competencia electoral que se da en las diferentes entidades federativas, en cambio, en el caso del PRD, que apenas es gobierno en seis estados de la República, al momento de estar en funciones la LX Legislatura, y debido a que sus posibilidades de triunfo son mínimas en la mayor parte de los gobiernos estatales, las posturas “controladora” y de posicionamiento están asociadas a sus mínimas posibilidades para hacer la diferencia en una votación dividida. Por lo mismo, impulsar su agenda legislativa le resulta más complicado.

Así, se puede observar que los temas en los que más control pretende ejercer se refieren a las acciones del titular del ejecutivo y de los secretarios de Estado. En cuanto a la representación de intereses, destacan los temas de derechos humanos, seguridad social y justicia. Resalta, como en el caso del PRI y del PAN, que los senadores del PRD no presentan muchos asuntos en torno al tema de grupos vulnerables.

De acuerdo con las tablas presentadas por cada partido, se puede observar que las tres principales fuerzas políticas del Senado de la República coinciden en dos temas al momento de presentar asuntos: control sobre el titular del ejecutivo y justicia, así como los tópicos que derivan del mismo, como es el caso de seguridad

pública y derechos humanos. Donde no hay coincidencia es en la orientación alternativa de los partidos. En el PAN predomina el tema de la educación, en el PRI lo hacendario y en el PRD la seguridad social.

### *6. El éxito del control de los partidos sobre el gobierno*

Si se observa el número de asuntos de control,<sup>31</sup> en principio, se puede decir que el Senado de la República se ha consolidado como un contrapeso en el marco de los poderes de la Unión. Sobre todo si se considera que, de los 2 mil 968 asuntos presentados, mil 462 son referidos al control. Sin embargo, si se analiza con detalle cuáles son los asuntos que pretenden “controlar” los partidos, así como el éxito de dicho propósito, el resultado muestra limitados alcances tanto del Senado como de los partidos. En el caso del PAN, en una revisión de los asuntos más presentados, se puede observar que la mayor parte de los tópicos de control son exhortos, solicitudes de comparecencia y, en menor medida, solicitudes de información a secretarías de Estado (tabla 13).

---

<sup>31</sup> Para agrupar la información de las tablas que se presentan a continuación solamente se tomaron en cuenta los temas que tienen más de 25 asuntos y, enseguida, se revisó la distribución por partido.

**Tabla 13. Asuntos de control más presentados por el PAN en la LX Legislatura del Senado de la República**

Tema	Propósito	Estatus				
		Control	Aprobada	Desechada	Dictamen negativo	Turnada
Exhorto a secretarías de Estado	77	62	1	0	14	77
Exhorto al ejecutivo federal	77	56	1	1	19	77
Exhorto a ejecutivos estatales	35	27	1	0	7	35
Exhorto a la Cámara de Diputados	30	0	1	6	23	30
Exhorto a órganos desconcentrados/descentralizados	25	20	0	1	4	25
Exhorto a la Cámara de Senadores	11	7	0	0	4	11
Transparencia y rendición de cuentas	11	4	0	0	7	11
Solicitud de información a secretarías de Estado	3	2	0	0	1	3
Solicitud de comparecencia a órganos desconcentrados/descentralizados	1	0	0	0	1	1
Solicitud de comparecencia a secretarías de Estado	1	1	0	0	0	1
<b>Total</b>	<b>271</b>	<b>179</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>80</b>	<b>271</b>

Fuente: elaboración propia con base en los datos consultados en <http://historiaslegislativaspan.blogspot.com/>

En cambio, en el rubro de transparencia y rendición de cuentas se presentaron 11 asuntos, de los cuales solamente se aprobaron cuatro y siete fueron procesados para su revisión en las instancias correspondientes. Si bien éstos no son datos absolutos, sí marcan una tendencia sobre los alcances del control parlamentario, por parte de los senadores de Acción Nacional.

La presentación de asuntos de control por parte del PRI (tabla 14) refleja con mayor nitidez las limitaciones que tiene el Senado en este ámbito. Entre otras razones porque este tipo de asuntos en muchas ocasiones se convierten en un factor de competencia partidista fuera del espacio legislativo, de manera que el consenso resulta más complejo.



**Tabla 14. Asuntos de control presentados por el PRI en la LX Legislatura del Senado de la República**

<i>Tema</i>	<i>Propósito</i>		<i>Estatus</i>			<i>Total</i>
	<i>Control</i>	<i>Aprobada</i>	<i>Desechada</i>	<i>Dictamen negativo</i>	<i>Turnada</i>	
Exhorto al ejecutivo federal	173	107	16	9	41	173
Exhorto a secretarías de Estado	136	95	9	5	27	136
Solicitud de comparecencia a secretarías de Estado	38	23	3	1	11	38
Solicitud de información a secretarías de Estado	33	26	2	0	5	33
Exhorto a órganos desconcentrados/descentralizados	25	18	1	0	6	25
Exhorto a la Cámara de Diputados	24	3	1	0	20	24
Solicitud de comparecencia a órganos desconcentrados/descentralizados	18	14	0	0	4	18
Exhorto a ejecutivos estatales	12	8	1	1	2	12
Transparencia y rendición de cuentas	10	0	1	1	8	10
Exhorto a la Cámara de Senadores	7	1	1	0	5	7
<b>Total</b>	<b>476</b>	<b>295</b>	<b>35</b>	<b>17</b>	<b>129</b>	<b>476</b>

Fuente: elaboración propia con base en los datos consultados en <http://historiaslegislativaspri.blogspot.com/>

En este sentido, se puede observar que la mayor parte de los asuntos de control son exhortos a diferentes órganos del gobierno federal, solicitud de competencias y solicitudes de información a secretarías de Estado.

En cambio, en materia de transparencia y rendición de cuentas, de los 10 asuntos que se ubican en este concentrado de datos, ninguno fue aprobado. En el caso del PRD (tabla 15), en el ámbito del control, predominan los exhortos, las solicitudes de comparencia y de información a secretarías de Estado.

**Tabla 15. Asuntos de control más presentados por el PRD en la LX Legislatura del Senado de la República**

<i>Tema</i>	<i>Propósito</i>		<i>Estatus</i>			
	<i>Control</i>	<i>Aprobada</i>	<i>Desechada</i>	<i>Dictamen negativo</i>	<i>Turnada</i>	<i>Total</i>
Exhorto al ejecutivo federal	122	77	12	0	33	122
Exhorto a secretarías de Estado	102	69	6	0	27	102
Exhorto a la Cámara de Diputados	61	6	3	0	52	61
Solicitud de comparecencia a secretarías de Estado	30	17	2	0	11	30
Exhorto a órganos desconcentrados/descentralizados	29	19	4	0	6	29
Solicitud de información a secretarías de Estado	27	17	2	0	8	27
Exhorto a ejecutivos estatales	20	10	3	0	7	20
Solicitud de comparecencia a órganos desconcentrados/descentralizados	11	6	2	0	3	11
Exhorto a la Cámara de Senadores	10	5	2	0	3	10
Transparencia y rendición de cuentas	8	2	1	0	5	8
<b>Total</b>	<b>420</b>	<b>228</b>	<b>37</b>	<b>0</b>	<b>155</b>	<b>420</b>

Fuente: elaboración propia con base en los datos consultados en <http://historiaslegislativasprd.blogspot.com/>

Desde luego, la condición de ser el tercer grupo parlamentario en la correlación de fuerzas, limita significativamente sus posibilidades de conseguir el apoyo del resto de los partidos en los asuntos que presenta en este rubro. Sin embargo, resulta importante observar que el PRD tuvo más asuntos aprobados que el PRI en materia de transparencia y rendición de cuentas.

En suma, se puede observar que los tres partidos promueven, fundamentalmente en materia de control, los exhortos al Ejecutivo y a las secretarías de Estado, las comparecencias de servidores públicos federales, en particular de secretarios de Estado y en menor proporción los asuntos relativos a la transparencia y rendición de cuentas. Probablemente es un tema de consenso y complejidades de la formación de mayorías en este rubro o un problema de información y profesionalización legislativas.

## Reflexiones finales

*El proceso de democratización* en México, de acuerdo con el análisis de los asuntos presentados en LX Legislatura del Senado de la República, reflejan, entre otras cosas, un fortalecimiento institucional del Poder Legislativo en tanto contrapeso del ejecutivo, pues se advierte que hay un interés de todos los partidos por vigilar las acciones del gobierno, es decir, por ejercer el papel de *control*, tal como lo establece la institucionalidad correspondiente. Si bien buena parte de los asuntos de *control* son estimulados por la competencia partidista, este proceso termina por fortalecer los alcances de la responsabilidad política de los legisladores.

Asimismo, el hecho de que la mayor parte de los asuntos presentados sean puntos de acuerdo en lugar de iniciativas refleja el grado de complejidad política y administrativa del Senado para procesar el consenso. Ello se relaciona, desde luego, con el hecho de que las tres principales fuerzas políticas con representación pueden incidir en las votaciones tanto en comisiones como en el pleno y, como la agenda política se desarrolla en muchos casos sobre asuntos coyunturales, los senadores no están en condiciones de presentar iniciativas porque los temas pueden perder vigencia en el corto plazo.

Otro rasgo que muestran los datos de las iniciativas y puntos de acuerdo es que el PRI, el PAN y el PRD se han consolidado como alternativas partidistas en amplios sectores de la población. Por más que puedan construir acuerdos legislativos o, incluso, electorales, cada uno de los tres partidos tiene la presión de su electorado para generar representación programática muy específica y, hasta cierto punto, muy diferente a sus competidores políticos.

Finalmente, otro elemento que muestran los datos analizados, sobre el que vale la pena indagar con mayor detalle, es que unos cuantos senadores, en los tres partidos, llevan la batuta en el proceso legislativo. Se puede hablar de la ausencia de reglas de trabajo dentro de los grupos parlamentarios, la necesidad de los legisladores para hacerse notar en su partido y en el mismo congreso o de su cercanía o no con los líderes de las bancadas. En este punto se generaron más preguntas que certezas.

## Bibliografía y hemerografía

- Acosta Córdova, Carlos (1997, 17 de agosto). "Muñoz Ledo desmenuza el momento político: Zedillo, titubeante; Chuayffet, inmaduro; Núñez, rebasado". *Proceso*, 1085, 6-9.
- Albarrán de Alba, Gerardo (1997, 24 de agosto). "El bloque opositor pacta trasladar el centro político de Los Pinos a San Lázaro". *Proceso*, 26-30.
- Alcántara Sáez, Manuel (1997). "Las tipologías y funciones de los partidos políticos". En Manuel Mella Márquez (Ed.), *Curso de partidos políticos*. Barcelona: Ediciones Akal.
- Aragón, Manuel (2002). *Constitución, democracia y control*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Béjar, Luisa (2001, julio-septiembre). "La (re)institucionalización del Poder Legislativo en México". *Revista Mexicana de Sociología*, 3.
- Béjar, Luisa (2003). "Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México". En Luisa Béjar y Rosa María Mirón, *El Congreso después de la alternancia*. México: AMEP, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.
- Botella, Joan (1997). "Parlamento y carreras políticas". En M. Ramírez, *El parlamento a debate*. Madrid: Trotta.
- Brennan, Geoffrey y Hamlin, Alan (2000). *Democratic devices and desires*. London: Cambridge University Press.
- Carboni, Giuliana (2004). *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*. Turín, Italia: G. Giappichelli.
- Casar, María Amparo (2000). "Coaliciones y cohesión partidista en un Congreso sin mayoría: la Cáma-

- ra de Diputados de México, 1997-1999". *Política y Gobierno*, 1.
- Casar, María Amparo (2002). "Equilibrios entre los poderes ejecutivo y legislativo. El caso de México". En Alberto Ortega Venzor, Carlos Alberto Martínez Castillo y Vanessa Zárate, *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos*. México: Porrúa.
- Cerroni, Umberto (1989). *Reglas y valores de la democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura*. México: Patria.
- Cervantes, Jesusa (1997, 12 de agosto). "Quitar la iniciativa a Muñoz Ledo, objetivo del PAN y PRI en la Cámara". *La Jornada*, p. 1.
- Colomer, Joseph (2001). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Colomer, Joseph y Negretto, Gabriel (2002). "Los gobiernos divididos en perspectiva comparada". En Alberto Ortega Venzor, Carlos Alberto Martínez Castillo y Vanessa Zárate, *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos*. México: Porrúa.
- Corral, Manuel (1997). *Producción alternativa democrática en América Latina*. México: Porrúa.
- Cortés Campos, Josefina y Raigosa Sotelo, Luis (2003). *Las facultades de control del Senado de la República*. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Cox, Gary W. (2002). "On the effects of legislative rules". En Gerhard Loewenberg, Peverill Squire y D. Roderick Kiewiet, *Legislatures: comparative perspectives on representative assemblies*. Michigan University Press.
- Crockett, A. David (2002). *The opposition presidency. Leadership & the constraints of history*. Texas A & M University Press.



- Cheibub, José Antonio (2002). "Minority governments, deadlock situations, and survival of presidential democracies". *Comparative Political Studies*, 35 (3).
- Dahl, Robert (1965). *Political oppositions in western democracies*. Yale University.
- Díaz Cayeros, Alberto (2004). "Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano". *Política y Gobierno*, 2.
- Dworak, Fernando (2003). *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: Fondo de Cultura Económica/Cámara de Diputados LVIII Legislatura.
- Espinoza, Ricardo (2006). "El presidencialismo desadaptado". En Antonella Attili (Coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*. México: UAM Iztapalapa.
- Fenichel Pitkin, Hanna (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Gallagher, Michael; Laver, Michael; y Mair, Peter (2005). *Representative government in Modern Europe. Institutions, parties and governments*. Nueva York: McGraw-Hill.
- García Díez, Fátima y Martínez, Elena (2004). "La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿capacidad de influencia o influencia efectiva?". *Instituciones y Desarrollo*. Recuperado de [http://www.iigov.org/revista/?p=12\\_13](http://www.iigov.org/revista/?p=12_13)
- Gómez Tagle, Silvia (2001). *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*. México: El Colegio de México.

- Hazan, Reuven y Rahat, Gideon (2006). "Candidate selection: methods and consequences". En Richard S. Katz y J. William J. Krotty, *Handbook of party politics*. Londres: Sage Publications.
- Held, David (1992). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Huerta Ochoa, Carla (2002). *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Jiménez, Margarita (2006). *La oposición parlamentaria en México*. México: Porrúa/Cámara de Diputados.
- Layne Potisek (2002). "Equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo". En Alberto Ortega Venzor, Carlos Alberto Martínez Castillo y Vanessa Zárate, *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos*. México: Porrúa.
- Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.
- Linz, Juan (2002). "Parties in contemporary democracies". En Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan Linz, *Political parties. Old concepts and new challenges*. Oxford University Press.
- Lipset y Rokkan (1992). "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales". En *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- López Aguilar, Juan Fernando (1991). "Relieve de la oposición en el estado democrático". En *Anuario jurídico*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Loewenberg, Gerhard (1971). "Rol of parliaments in modern political systems". En Gerhard Loewenberg, *Modern parliaments. Change or decline?* Chicago: Aldine-Atherton.

- Loyola Díaz, Rafael y Martínez, Antonia (2000). “Diputados, grupos y trabajo parlamentario en la Cámara de Diputados”. En Germán Pérez y Antonia Martínez (Comps.), *La Cámara de Diputados en México*. México: FLACSO/Porrúa/Cámara de Diputados LVII Legislatura.
- Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- Lujambio, Alonso (2001). “Los retos de la LVIII Legislatura (2000-2003) en el marco de un nuevo gobierno dividido”. En Ifigenia Martínez (Coord.), *El nuevo poder del Congreso en México*. México: Porrúa.
- Lujambio, Alonso (2010). “El acertijo constitucional. A seis años del gobierno dividido en México”. En Alonso Lujambio, *Estudios congresionales*. México: Senado de la República.
- Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew (Comps.) (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Manin, Bernard (2002). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Manzella, Andrea (1987). *El Parlamento*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Mascott Sánchez, María (2007, julio-septiembre). “Cabildeando a la nación”. *Metapolítica*.
- Méndez de Hoyos, Irma (2007, enero-junio). “El sistema de partidos en México: fragmentación y consolidación”. *Perfiles Latinoamericanos*, 29.
- Meyenberg Leycegui, Yolanda (2000). “La Cámara de Diputados y la oposición en México”. Germán Pérez y Antonia Martínez (Coords.), *La Cámara de Diputados en México*. México: Porrúa/FLACSO/Cámara de Diputados LVII Legislatura.

- Mirón Lince, Rosa María (2010). “Gobierno dividido en México: el legislativo ante una nueva lógica de poder”. En Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon, *El congreso de la democracia*. México: Senado de la República/Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.
- Molas, Isidre (1989, enero-abril). “La oposición en el parlamentarismo mayoritario”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 2.
- Mora Donato, Cecilia (2001, enero-junio). “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario”. *Cuestiones Constitucionales*, 4.
- Mora Donato, Cecilia (2009) “¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias en la Cámara de Diputados? Un ejemplo de la LVIII Legislatura?”. En Luisa Béjar (Coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*. México: Porrúa/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM/Congreso del Estado de México.
- Mora Donato, Cecilia (2010). “La importancia de la oposición en el ejercicio del control parlamentario en México”. En Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon, *El congreso de la democracia*. México: Senado de la República/Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.
- Mújica, Alejandro y Sánchez, Ignacio (2006) “Consensus and parliamentary oppositions”. *Government and Opposition*.
- Mustapic, Ana María (1992, julio-septiembre). “Gobierno y oposición en el Congreso: la práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonso (1983-1989)”. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 126.

- Nacif, Benito (2002). “El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia política de los legisladores”. En María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México: Taurus/CIDE.
- Nacif, Benito (2004). “Congress proposes and the president disposes. The new relationship between the executive and legislative branches in México”. En Jacqueline Peschard, Armand Sverdrud y Sara R. Rioff. *Mexican governance. From single-party rule to divided government*. Washington: Center for Strategic and International Studies.
- Nava, María del Carmen; Weldon, Jeffrey A.; y Yáñez L., Jorge (2000). “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998”. En Germán Pérez y Antonia Martínez (Comps.), *La Cámara de Diputados en México*. México: FLACSO/Porrúa/Cámara de Diputados LVII Legislatura.
- Olson, David M. y Mezey, Michael (1991). *Legislatures in the policy process. The dilemmas of economic policy*. Cambridge, University Press.
- Pasquino, Gianfranco (1998). *La oposición*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pasquino, Gianfranco y Pelizzo, Riccardo (2006). *Parlamenti democratici*. Bologna: Il Mulino.
- Peschard, Jacqueline (s. f.). *La relación de mutua incompreensión entre el Ejecutivo y el Legislativo en los tiempos de la alternancia* [mecanuscrito].
- Przeworski, Adam (1997, julio-septiembre). “Una defensa de la concepción minimalista de la democracia”. *Revista Mexicana de Sociología*, 3.

- Poguntke, Thomas y Webb, Paul (2004). *The presidentialization of politics. A comparative study of modern democracies*. Londres: Oxford University Press.
- Puente, Khemvirg (2009). “De la productividad legislativa a la eficacia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”. En Luisa Béjar (Coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*. México: Porrúa/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM/Congreso del Estado de México.
- Quermonne, Jean-Louis (1988). *L'alternance au pouvoir*. París: Press Universitaire de France.
- Rescigno, Giuseppe Ugo (1967). *La responsabilità politica*. Milán: Dott. A. Giuffré Editore.
- Reynié, Dominique (2001). “Majorité” [voz]. En Perrineau Pascal e Dominique Reynié, *Dictionnaire du vote*. París: PUF.
- Romero, Vidal (2007). “¿Uno para todos y todos para uno? Una teoría sobre las relaciones del Presidente y su partido político”. En Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon (Coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*. México: UAM I/Universidad de Colima/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Samuels, David y Shugart, Mathew (2003). “Presidentialism, elections and representation”. *Journal of Theoretical Politics*, 1.
- Sartori, Giovanni (1971). “Opposition and control: Problems and prospects”. En Rodney Backer, *Studies in opposition*. Macmillan St. Martin's Press.
- Secretaría de Gobernación (2005). *Los nuevos retos de la gobernabilidad democrática*. México: Fondo de Cultura Económica/Secretaría de Gobernación.

- Heller, William y Weldon, Jeffrey A. (2003). "Reglas de votación y la estabilidad en la Cámara de Diputados". En Luisa Béjar y Rosa María Mirón, *El Congreso mexicano después de la alternancia*. México: AMEP/Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.
- Sartori, Giovanni (2002). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schmitt, Carl (1996). *Sobre el parlamentarismo*. Madrid: Tecnos.
- Schumpeter, Joseph (1952). *Capitalismo, socialismo y democracia*. México: Aguilar.
- Stokes, Susan (2001). *Mandates and democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge University Press.
- Strom, Kaare (1990). *Minority government and majority rule*. Cambridge University Press.
- Sirvent Gutiérrez, Carlos (2003). "Una aproximación del Gobierno Interno de la Cámara de Diputados y el trabajo en comisiones". En Luisa Béjar y Rosa María Mirón, *El Congreso mexicano después de la alternancia*. México: AMEP/Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.
- Ugalde, Luis Carlos (2001). *The mexican congress. Old player, new power*. Washington.
- Ugalde, Luis Carlos (2002). "La disciplina partidaria en el Congreso Mexicano". En Alberto Ortega Venzor, Carlos Alberto Martínez Castillo y Vanessa Zárate, *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos*. México: Porrúa.
- Valadés, Diego (2000). *El control del poder*. México: Porrúa/UNAM.

- Valadés, Diego (2008). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. México: El Colegio Nacional/UNAM.
- Valencia Escamilla, Laura (2005). *La disciplina parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*. México: Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Vizcarra, Alejandra (2007). “Oposición política”. En Nuria González Martín (Comp.), *Democracia, retos y fundamentos* (colección Grandes Temas para un Observatorio Electoral Ciudadano, núm. 1). México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Weber, Max (1998). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weldon, Jeffrey (2002). “Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México, 1917-1937”. En María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México: Taurus/CIDE.
- Weldon, Jeffrey (2006). “Poder legislativo, tiempos de cambio”. *Este País*. México. Fundación Este País.



## Índice

Introducción	5
I. La representación parlamentaria como alternativa programática	11
1. <i>Representación y generación de alternativas</i>	12
2. <i>El dilema representativo:     ¿intereses generales o específicos?</i>	14
3. <i>El interés general</i>	15
4. <i>Intereses específicos</i>	22
II. Representación parlamentaria y control político	27
1. <i>Objetos del control político</i>	27
2. <i>Objetivos institucionales del control político</i>	30
3. <i>Representación política y control</i>	31
III. Dinámica de la representación parlamentaria en un gobierno dividido	33
1. <i>El gobierno dividido</i>	37
2. <i>Del control decisonal unipartidista a la     institucionalización del consenso</i>	43
3. <i>El sistema de comisiones</i>	49
4. <i>Modificaciones de la normatividad del Congreso</i>	52

5. <i>Cooperación y el conflicto entre el ejecutivo y un Congreso opositor</i>	55
6. <i>Disciplina partidista y capacidad de influencia</i>	59
7. <i>Formulación de iniciativas</i>	66
IV. Alternativa programática y control político en el Senado de la República	77
1. <i>Efectos del gobierno dividido en la Cámara de Senadores</i>	77
2. <i>Concentración de asuntos presentados por senador en cada partido</i>	82
3. <i>Principales orientaciones de los intereses partidistas del PAN</i>	89
4. <i>Principales orientaciones de los temas del PRI</i>	94
5. <i>Principales orientaciones de los temas del PRD</i>	98
6. <i>El éxito del control de los partidos sobre el gobierno</i>	102
Reflexiones finales	109
Bibliografía y hemerografía	111



## **CONSEJO GENERAL**

---

M. en D. Jesús Castillo Sandoval

***Consejero Presidente***

Lic. J. Policarpo Montes de Oca Vázquez

Mtro. Arturo Bolio Cerdán

M. en D. Abel Aguilar Sánchez

M. en D. Jesús G. Jardón Nava

D. en A. P. José Martínez Vilchis

Lic. Juan Carlos Villarreal Martínez

***Consejeros Electorales***

M. en A. P. Francisco Javier López Corral

***Secretario Ejecutivo General***

---

## ***Representantes de los partidos políticos***

PAN      Lic. Juan Antonio Flores Coto

PRI      Lic. Eduardo Guadalupe Bernal Martínez

PRD      Lic. Mario Enrique del Toro

PT      Lic. Joel Cruz Canseco

PVEM    C. Esteban Fernández Cruz

MC      Lic. Horacio Enrique Jiménez López

NA      Lic. Benjamín Ramírez Retama

*Representantes de las coaliciones*

Comprometidos por el Estado de México  
Jorge Torres Rodríguez

Morena  
Armando Bautista Gómez

Movimiento progresista  
Javier Rivera Escalona

Unidos es posible  
Agustín Ángel Barrera Soriano

El cambio verdadero  
Marcos Álvarez Pérez



## ***JUNTA GENERAL***

---

M. en D. Jesús Castillo Sandoval

***Consejero Presidente***

M. en A. P. Francisco Javier López Corral

***Secretario Ejecutivo General***

Lic. Jesús George Zamora

***Director de Organización***

Lic. Rafael Plutarco Garduño García

***Director de Capacitación***

Dr. Sergio Anguiano Meléndez

***Director de Partidos Políticos***

Lic. José Mondragón Pedrero

***Director de Administración***

Lic. Humberto Infante Ojeda

***Director del Servicio Electoral Profesional***

Lic. Alma Patricia Sam Carbajal

***Directora Jurídico-Consultiva***

---

Lic. Hernán Mejía López

***Titular del Órgano Técnico de Fiscalización***

Mtro. Ruperto Retana Ramírez

***Contralor General***

Ing. Pablo Carmona Villena

***Jefe de la Unidad de Informática y Estadística***

Dr. Ángel Gustavo López Montiel

***Titular del Centro de Formación y Documentación Electoral***

Mtro. Juan Carlos Muciño González

***Jefe de la Unidad de Comunicación Social***





***Comité Editorial***

---

***Presidente***

Mtro. Jesús Castillo Sandoval

***Integrantes***

Dr. Gabino E. Castrejón García

Dr. Juan W. Cruz Rivero

Dr. Edgar A. Hernández Muñoz

M. en A. P. Francisco Javier López Corral

Dra. Irma Méndez de Hoyos

Dra. Rosa María Mirón Lince

Dr. Carlos A. Morales Paulín

***Secretario Técnico***

Dr. Ángel Gustavo López Montiel







***Coordinadores de la edición***

---

Ángel Gustavo López Montiel

***Titular del Centro de Formación y Documentación Electoral***

Ciro García Marín

***Subdirector de Documentación y Promoción Editorial***

---

***Área de Promoción Editorial***

Jorge Armando Becerril Sánchez

María Guadalupe Bernal Martínez

***Diseño gráfico y editorial***

Ana Llely Reyes Pérez

Tania López Reyes

Luther Fabián Chávez Esteban

Azálea Belem Eguía Saldaña

***Editorial***



---

***La representación parlamentaria: control político o alternativa programática*** se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2012. En los talleres de Grupo Editorial Zeury, S. A. de C. V. ubicados en 8 de mayo núm. 5, col. Lomas de la Era, del. Álvaro Obregón, México, D. F., C. P. 01780.

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 2,000 ejemplares.

En la formación se utilizaron las fuentes ITC New Baskerville, de la familia Baskerville, diseñada por John Baskerville y Bookman Old Style diseñada por Ong Chongwah.

***Publicación de distribución gratuita***

---



