

4. EL CASO DE MÉXICO: DEL PARTIDO HEGEMÓNICO A LA RELEVANCIA DE LA OPOSICIÓN

4. EL CASO DE MÉXICO: DEL PARTIDO HEGEMÓNICO A LA RELEVANCIA DE LA OPOSICIÓN

4.1 Introducción

El propósito de este capítulo es explorar la evolución de la relación del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo y las agrupaciones de oposición en México. Aunque el centro de esta investigación abarca el periodo de 1997 a 2012, es importante subrayar que la relación actual entre ambos poderes es reflejo no sólo de la condición de minoría de gobierno, sino también de la relevancia que progresivamente han adquirido el conjunto de los partidos y el Congreso mexicano en la toma de decisiones. De hecho, el régimen de partido hegemónico toleró a los partidos de oposición –siempre y cuando fuesen leales al régimen– e incluso se estimuló tanto su participación en la competencia electoral como su presencia en las instituciones de representación del Estado como una estrategia para dar una “fachada” artificial de pluralismo al régimen¹⁰⁴; pero esos partidos tenían una nula probabilidad de disputar realmente el poder al partido oficialista, el PRI, o de fungir como un contrapeso efectivo al Ejecutivo. Sin embargo, la erosión de la base partidista del Presidente a nivel legislativo y la disminución de triunfos electorales a nivel local, a su vez, se reflejarían en la transformación del sistema de partidos hegemónico hacia uno competitivo de composición equilibrada de tres fuerzas partidistas. Y es en la integración plural del Congreso y en la mayor incidencia de los partidos de oposición en la toma de decisiones donde más nítidamente se aprecian los efectos de la paulatina transformación del sistema de partidos.

La siguiente sección de este capítulo comienza con la descripción de la etapa formativa del régimen de partido hegemónico. Esta fase se inicia con un breve periodo llamado *diarquía*, caracterizado por una articulación laxa de intereses que tenían muchas veces resonancia en el Congreso, foro donde se dirimían los intereses dispersos de las facciones regionales y caciquiles del

¹⁰⁴ Una de las características peculiares del régimen de partido hegemónico mexicano era compatibilizar dos aspectos difícilmente compatibles: elecciones no competitivas y un multipartidismo formal. Típicamente, los regímenes no democráticos de elecciones no competitivas inducen en los hechos a que otros contendientes no se postulen, pues se sabe de antemano el ganador de las elecciones, y ello inhibe –al menos en el corto plazo– a que otros posibles contendientes se presenten a las elecciones. Sin embargo, en el caso del régimen de partido hegemónico mexicano se fomentaba la participación de múltiples contendientes, a pesar de que estaba asegurado el triunfo electoral del candidato del partido oficial (Crespo, 1995).

Carlos Javier Vázquez Ferrel

país. La otra característica de la *diarquía* es la existencia de dos liderazgos en competencia: uno formal –el Presidente– y otro informal –el caudillo en turno o jefe máximo–, lo que generaba tensiones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso (Molinar, 1991). El *maximato*, posteriormente, sería el lapso final de esta etapa y el punto a partir del cual comenzaría a consolidarse la predominancia del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado y niveles de gobierno. Este *maximato* está basado en un rol central del partido que tenía como jefe *indisputado* al Presidente.

Posteriormente, en la tercera parte del capítulo se ofrece un breve esbozo de la transición mexicana y la progresiva relevancia que irían adquiriendo los partidos de oposición. Se muestran los factores que fueron desgastando al régimen, como las crisis de legitimidad (muy evidente en las elecciones del año 1976, cuando el Presidente López Portillo gana con cerca del 100 por cien de los votos siendo el único candidato); crisis económicas, movilizaciones sociales y virajes ideológicos del PRI en el gobierno, que ligarían los finales de mandato de tres presidentes consecutivos (de 1970 a 1988); así como las respuestas políticas del régimen a estas crisis, básicamente centradas en reformas electorales que abrirían los canales de la representación aprovechados por los partidos de oposición al ocupar poco a poco más espacios tanto a nivel local, como nacional (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2007). Asimismo, se muestran los ajustes realizados por los partidos de oposición en su relación con el régimen que van desde buscar influir en los cambios en el diseño electoral para potenciar su incorporación en el ámbito institucional; abrir sus filas a segmentos sociales inconformes con la política gubernamental; radicalizar sus acciones para defender la validez de sus votos y triunfos electorales; así como construir partidos más competitivos y establecer alianzas multipartidistas para confrontar al régimen y, al adquirir un peso legislativo mayor, participar activamente en la producción legislativa con el objetivo de cumplir parte de su programa.

Finalmente, la última sección da cuenta de la distribución partidista entre 1997-2000, periodo del primer gobierno de minoría, y de las elecciones del 2000, el año de la alternancia en el Poder Ejecutivo, como el inicio de una nueva etapa que estará caracterizada por la relevancia de las agrupaciones de oposición y la centralidad del Poder Legislativo.

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

4.2 El régimen de partido hegemónico y la centralidad del Poder Ejecutivo

Las características del sistema de partidos y la relación entre poderes, hicieron del régimen mexicano posrevolucionario un caso atractivo de estudio (Mainwaring y Shugart, 2002). Como en los demás países de América Latina, la Constitución mexicana vigente desde el año 1917 delinea una forma de gobierno presidencial. La Carta Magna contempla la elección directa del responsable del Ejecutivo, poder que se deposita en un solo individuo (arts. 80 y 81) que ocupa su cargo durante seis años sin posibilidad de reelección. Asimismo, la Constitución establece la división de poderes entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial (art. 44). No obstante, a pesar de las complejidades de coordinación atribuidas a la forma de gobierno presidencial mencionadas en el Capítulo 1, González Casanova (1965: 45), un perspicaz conocedor del régimen de partido hegemónico mexicano, escribió en la segunda mitad del siglo pasado, en la plenitud de este régimen, la siguiente descripción sobre su funcionamiento práctico:

“hay un partido preponderante, dependiente y auxiliar del propio gobierno, que el movimiento obrero se encuentra en condiciones semejantes de dependencia, que el Congreso es controlado por el Presidente, que los estados son controlados por la federación, que los municipios son controlados por los Estados y la Federación, y, en resumen, que no se da el modelo de los “tres poderes...sino una concentración del poder: a) en el gobierno; b) en el gobierno del centro; c) en el ejecutivo, y d) en el Presidente”.

La centralidad del Poder Ejecutivo en el funcionamiento del régimen trajo prácticas que se ven reflejadas de múltiples maneras. Según el conteo proporcionado por el constitucionalista Jorge Carpizo (2011), desde la promulgación de la Constitución mexicana en el año 1917 y hasta el año 2000, ésta fue reformada en 411 ocasiones¹⁰⁵. Asimismo, en lo que se refiere a los datos de actividad legislativa para ese mismo periodo, la participación del Poder Ejecutivo fue dominante, ya que inició prácticamente toda la legislación, que, como afirma Weldon (2002a: 175), fue a menudo diligentemente aprobada por el Congreso. Por otra parte, la subordinación de los gobernadores de los

¹⁰⁵ Al presentar estos datos el profesor Carpizo (2011:570-575) precisa que muchas veces estas modificaciones también implican cambios gramaticales, aclaraciones, que aluden más a aspectos de forma. Sin embargo, el dato es indicativo de la realidad del funcionamiento del régimen mexicano.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

estados de la república al Presidente se debió, básicamente, a que “podían ser depuestos con relativa facilidad mediante distintos recursos jurídico-políticos que comprendían desde la renuncia voluntaria (que se practicaba a través de la solicitud de licencia) hasta la desaparición de poderes (González, 1965: 37)”¹⁰⁶. Para que esta eficacia del Poder Ejecutivo fuera efectiva era necesario que se apoyara en un partido político sólido, disciplinado y con una presencia hegemónica a lo largo del país.

Sartori (1980) describió el partido hegemónico como una subcategoría perteneciente al tipo de sistema de partidos no competitivos. Sus características distintivas son: 1) exhibir una periferia de pequeños partidos secundarios estimulados por el mismo partido hegemónico para simular una competencia y crear una fachada ficticia de pluripartidismo; 2) aun así el partido hegemónico no permite una competencia real en pie de igualdad por el poder, pero tolera cierta oposición, y 3) tampoco contempla la alternancia en el gobierno, por lo que no está expuesto a una rendición de cuentas real. Para Sartori (1980), entonces, el régimen mexicano posrevolucionario encajaría en el subtipo de partido hegemónico-pragmático, ya que desarrollaría las capacidades de inclusividad y agregador de intereses con un objetivo claro: ganar de todas formas las elecciones. De esta forma, en la medida que este partido lograba su solidez y alcanzaba su hegemonía, procesos que fueron complejos, se veía incrementada la preponderancia del Poder Ejecutivo en el funcionamiento del régimen. Son las trayectorias de consolidación del partido y la centralidad del Presidente en detrimento del Congreso y las agrupaciones de oposición lo que se explora en la siguiente sección.

4.2.1 La conformación del régimen de partido hegemónico

Duverger (1981: 419) señala que “el grado de separación de poderes depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas en la Constitución”. En este sentido, Weldon (2002a: 117) menciona cuatro condiciones necesarias para que entre en juego la preponderancia del Ejecutivo mexicano: “(1) un sistema presidencialista basado en la Constitución; (2) un gobierno unificado, en el cual el partido gobernante controla la presidencia

¹⁰⁶ La desaparición de poderes implica, consecuentemente, la desaparición de los Poderes Legislativo y Judicial en los ámbitos estatales. Según el artículo 76 de la fracción V de la Constitución mexicana, corresponde al Senado declarar la desaparición de los poderes de un estado del país. El Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) fue el mandatario que más gobernadores de los estados depuso a través de este procedimiento, con un total de 12 gobernadores.

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

y ambas cámaras del Congreso; (3) la disciplina en el interior del partido gobernante; y (4) un Presidente que es el líder reconocido del partido gobernante”. Valdría la pena agregar una condición adicional, tal vez implícita en la propuesta Weldon (2002a), que es la facultad no escrita de ejercer (5) un control férreo por parte del jefe del Ejecutivo en el proceso de sucesión presidencial¹⁰⁷. El resultado de estas condiciones fue un rol central del partido político en el régimen, el Partido de la Revolución Institucionalizada (PRI), que a su vez era dirigido por el Presidente. Como observaría un entrevistado para esta investigación que tuvo altas responsabilidades en la dirigencia priista y en la administración pública, “en la historia del PRI, el Presidente de la República, el presidente del partido y los líderes parlamentarios trabajaban al unísono”¹⁰⁸.

Estas condiciones, sin embargo, no estuvieron presentes en todo momento en el régimen posrevolucionario mexicano. Molinar (1991: 17) identifica “dos sistemas políticos perfectamente diferenciables” y ubica en el tiempo al primer sistema desde el año 1917 o fin de la Revolución Mexicana hasta la primera mitad de la década de 1930, que denomina *diarquía*.

El sistema de *diarquía* alude a que la dirigencia estaba caracterizada por dos elementos. Por un lado, el Presidente de la República (lado formal de la diarquía) y, por otro lado, el caudillo en turno (lado informal) del partido político, lo que en no pocas ocasiones llevó a una tensión directa¹⁰⁹. Esta diarquía también se veía reflejada en las fuerzas que guiaban la actividad parlamentaria, en las que, en palabras de Meyer (2002: 195), “no se vivió tanto el problema de una mayoría dividida, sino el de un Congreso en el cual quien manda no es el Presidente, sino su ‘futuro’ sucesor”. Además, la *diarquía* convivía con una red tupida de liderazgos regionales y caciquiles esparcida a lo largo del país. Este panorama, es decir, el elemento bicéfalo más la dispersión territorial del poder, se reflejaba a su vez en la composición del Parlamento y en el equilibrio entre Poderes, que reafirmaba la autonomía del Parlamento frente al Ejecutivo, ya que “era uno de los espacios privilegiados de lucha política entre las partes de la *diarquía* y la compleja red de poderes locales”. De esta forma, el Congreso era el lugar donde se dirimían gran parte de los intereses políticos locales y caciquiles (Molinar, 1991: 20).

¹⁰⁷ Práctica conocida coloquialmente como el *dedazo*.

¹⁰⁸ Entrevista realizada el 20 de febrero del 2013 en México, D.F.

¹⁰⁹ Las tensiones entre las dos partes de la *diarquía* eran a menudo motivadas por decisiones políticas trascendentales, especialmente las sucesiones presidenciales (Molinar, 1991).

Carlos Javier Vázquez Ferrel

La división de poderes diseñada por la Constitución de 1917 y el esquema *diárquico* llevó a que al Presidente Venustiano Carranza (1917-1920)¹¹⁰ presentara sólo el 27,13 por ciento –156 de 576– del total de las iniciativas presentadas. De éstas, sólo fueron aprobadas el 35 por ciento –es decir 55–, de las cuales tan sólo 17 no recibieron ningún tipo de enmiendas (Weldon, 2002b). Lo que muestran estos datos provenientes de las dos primeras legislaturas (XXVII y XXVIII) posteriores a la promulgación de la Constitución del año 1917 es “que el Congreso sí tuvo un peso determinante y el Ejecutivo no contó con la libertad de acción que iba a tener” en etapas posteriores (Marván 2002). Asimismo, las subsiguientes legislaturas XXIX y XXX, recibieron del Presidente Álvaro Obregón (1920-1924) importantes propuestas, que el Congreso rechazó (Valenzuela, 2002)¹¹¹.

Del mismo modo, la actuación del Legislativo durante la presidencia de Álvaro Obregón fue influyente. Por ejemplo, la iniciativa de Educación fue aprobada parcialmente y la estructura diseñada por el Poder Ejecutivo para la Secretaría de Educación fue desechada por el Congreso; también recibieron considerables modificaciones la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de petróleo y carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos; y la iniciativa de Ley Agraria, que aludía directamente a una sensible demanda del movimiento revolucionario, que si bien fue aprobada, a su vez recibió modificaciones sustanciales¹¹².

Por otra parte, en su último informe de gobierno y como respuesta a una sucesión de hechos que pondrían en riesgo nuevamente la estabilidad político-social del país¹¹³, el Presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928) en el año

¹¹⁰ Ver Anexo 1 para lista de presidentes mexicanos y legislaturas.

¹¹¹ Las iniciativas rechazadas son: Responsabilidades del Presidente y Secretarios de Estado; Reorganización del Poder Judicial, y el Proyecto de Ley en materia de Bancos. El Congreso también rechazó el proyecto de ley para el establecimiento de la Secretaría del Trabajo y de Seguro de Obrero, que tenía un alto simbolismo para el movimiento revolucionario (Valenzuela, 2002).

¹¹² Sobre el trámite legislativo del proyecto de la ley agraria, Valenzuela (2002: 175) afirma “en el proyecto del Ejecutivo se pretendía que la Ley...fuera de aplicación federal; pero salió derrotado...la iniciativa tuvo muchas modificaciones, se acordó que su aplicación se diera exclusivamente en el Distrito Federal y Territorios”.

¹¹³ Este panorama estuvo caracterizado por varios elementos: el conflicto abierto entre el Estado mexicano y la Iglesia católica, el surgimiento de numerosos grupos de campesinos armados que reclamaban tierras y, principalmente, el magnicidio ocurrido el 17 de julio de 1928 del candidato electo para un nuevo mandato no consecutivo a la Presidencia de la República, el general Álvaro Obregón. La posibilidad con la que contó el general Obregón para presentarse nuevamente como candidato a la Presidencia fue producto de una enmienda constitucional realizada por la fracción *obregonista* representada en el Congreso federal (Bloque Nacional Obregonista), medida a la cual se oponía el en ese entonces Presidente Plutarco Elías Calles. Todo lo anterior amenazaría directamente con fracturar la débil unidad de los grupos posrevolucionarios (Garrido, 1982).

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

1927 anunció al Congreso un “proyecto para canalizar la vida pública del país de manera “institucional” y “orientar definitivamente la política... de la condición histórica de país de un hombre a la de nación de instituciones y leyes”¹¹⁴. Este proyecto comenzaría a cristalizar con la fundación en el año 1929 de la organización partidista que se convertiría en el espacio político de convivencia entre las diversas facciones posrevolucionarias, liderazgos regionales y caciques locales, denominado en ese entonces Partido Nacional Revolucionario (PNR; posteriormente cambió su nombre a Partido de la Revolución Mexicana –PRM–, y actualmente se denomina Partido Revolucionario Institucional –PRI–)¹¹⁵. De esta forma, el partido se convirtió en el espacio de deliberación y de institucionalización¹¹⁶ de las vías para acceder al poder. Este proyecto impulsado por el Presidente Plutarco Elías Calles llevó al partido a ocupar el Poder Ejecutivo desde su fundación hasta el año 2000, fecha en que un candidato distinto al PRI ocuparía la presidencia por primera vez en 70 años.

La fundación del partido también marcaría el inicio de una nueva etapa del régimen mexicano denominada el *maximato*, que va de los años 1928-1929 al 1934-1935. Dicho término hace referencia a que Plutarco Elías Calles, aunque no ocupara el Ejecutivo, era reconocido como el jefe máximo de la revolución mexicana, portador del liderazgo moral y político¹¹⁷. Al acabar su mandato presidencial, Elías Calles y sus seguidores se dedicaron a la organización, que en sus inicios era más una “confederación integrada por partidos regionales” que un partido nacional para dar “forma y mantener un consenso real entre las facciones de la coalición” (Meyer, 2000: 833). Pero aún después de la

¹¹⁴ Informe Presidencial del 1º de Septiembre de 1928. Tomado de Garrido (1982).

¹¹⁵ El PNR era el espacio donde inicialmente se dirimieron los intereses regionales, caciquiles y de las facciones militares. Posteriormente, con la refundación del PNR y su cambio de siglas a PRM (1936), se ampliaron las bases sociales del partido político, que fueron agrupadas en cuatro sectores: campesino, obrero, militar y popular. En este periodo se llevaron a cabo algunas de las reformas abanderadas por la revolución mexicana, tales como la expropiación petrolera, la reforma agraria que comprendió el reparto de tierras entre los campesinos, y la promoción y ampliación de los derechos laborales. En 1946 se genera el siguiente periodo de cambio partidista: el PRM muda sus siglas a las de PRI y se produce un viraje en el discurso de confrontación social hacia un objetivo centrado en la modernización a través de la industrialización vía la sustitución de importaciones, transformándose las relaciones con el empresariado y las nuevas clases medias emergentes (Labastida, 2001).

¹¹⁶ En palabras del politólogo estadounidense Samuel P. Huntington (1972: 23) “institucionalización es el proceso mediante el cual las organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad”.

¹¹⁷ Este periodo incluye los periodos presidenciales de Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) y Abelardo Rodríguez (1932-1934). Aunque el periodo presidencial es de seis años desde 1928, el hecho de que estos periodos de gobierno hayan acabado con antelación dan cuenta de que no estuvieron exentos de conflictos políticos, aunque ya no eran dirimidos principalmente por la vía violenta.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

fundación del partido, las tensiones siguieron presentes. Se expresaban tanto en el Congreso federal, como a nivel local y en un delicado proceso de sucesión presidencial¹¹⁸. Por ejemplo, el gobierno de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) enfrentó una legislatura dividida entre quienes aceptaban el liderazgo *callista* y los opositores a este liderazgo, lo que dificultó su mandato hasta el punto de forzar su renuncia.

Las consecuencias de esta dispersión hicieron evidentes la importancia de actuar de manera cohesionada, fortalecer la unidad del partido y que ésta se reflejara a nivel legislativo. Así se dio el primer paso hacia la construcción de la disciplina partidista en el Poder Legislativo con modificaciones a los estatutos del PNR, en los que se señaló la subordinación de sus legisladores a lo decidido en el seno del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del partido (Béjar, 2006). Sin embargo, el mecanismo que contribuiría decididamente a asegurar dicha unidad fue acordado en la Convención de 1932 del PNR en Aguascalientes, en la que se prohibió la reelección de presidentes municipales, gobernadores, legisladores tanto locales como federales, así como del Presidente de la República. En marzo de 1933, el Congreso federal anunció la aprobación definitiva de estas nuevas reformas, que continuaron vigentes hasta la reforma constitucional del año 2014¹¹⁹.

Algunos de los argumentos utilizados en la época para apoyar esta medida fueron los siguientes: 1) la reforma política abriría las puertas a nuevos líderes y oxigenaría la circulación de las élites políticas; 2) el nuevo régimen tenía que apearse al antiguo reclamo revolucionario del “sufragio efectivo, no reelección”; y contribuiría a 3) fortalecer la centralización de la toma de decisiones en el partido, para alinear las maquinarias electorales y partidistas regionales hacia los objetivos del mismo. Por otra parte, algunos de los efectos previstos en la época de la puesta en marcha de este mecanismo

¹¹⁸ En la Convención Constituyente del PNR en Querétaro se nombra al candidato que sería sucesor del Presidente interino Emilio Portes Gil (1928-1930), el general Pascual Ortiz Rubio, un político que durante los cinco años previos a su designación había sido embajador de México en Brasil, lo que implicaba que carecía de una base política de apoyo propio. Para sus detractores *anticallistas*, esta condición lo subordinaría políticamente a Plutarco Elías Calles, quien durante la presidencia de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) ocupó la Secretaría de Guerra y Marina. Esta sucesión presidencial generó lo que se conoció como la revuelta armada *escobarista*, que estalló el mismo día de la Convención del PNR, contra la “amenaza *callista* de perpetuarse en el poder...a través de personajes interpuestos”, que fue prontamente controlada (Garrido, 1982).

¹¹⁹ Esta reforma elimina la prohibición para que los senadores puedan reelegirse hasta por dos periodos consecutivos; los diputados pueden reelegirse hasta por cuatro periodos consecutivos, mientras que los alcaldes podrán reelegirse por un periodo, teniendo que legislar al respecto los congresos locales. Los gobernadores y el Presidente de la República no podrán reelegirse.

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

fueron: 1) el Presidente podría ganar en influencia, ya que los legisladores ejercerían menos tiempo esa actividad, lo que les llevaría a acumular menos experiencia, pero los alinearía al líder del partido [que en ese entonces no era el Presidente, estaba previsto que fuera en el partido donde se adoptaran los acuerdos entre las facciones y grupos]; 2) al centralizar el poder del Congreso federal en el partido político, éste terminaría por controlar al Ejecutivo y se institucionalizaría la relación entre ambos polos de la *diarquía* (Presidente-líder del partido) [Molinar, 1991]; y 3) se elevaría la eficiencia del ejercicio de autoridad, ya que esta se centralizaría (Weldon, 2003).

Otro paso en la dirección para consolidar la centralización del partido como arena decisoria fue dado a nivel organizativo. En la Convención Nacional Ordinaria del PNR del año 1933, se modificaron los estatutos del partido para disolver las organizaciones partidistas regionales que previamente confluyeron en la fundación del PNR. Ello terminaría por debilitar cualquier amenaza proveniente de algún gobernador o cacique local, y centralizó la dirección en el núcleo del partido, principalmente, en su líder moral, Plutarco Elías Calles (Béjar, 2006).

Posteriormente, al ocupar la presidencia el general Lázaro Cárdenas (1934-1940) se fortaleció el liderazgo del Presidente y el rol del partido como eje articulador de apoyo hacia el gobierno y el Estado mexicano. Para ello, se produjeron las siguientes acciones: 1) Plutarco Elías Calles, líder moral y jefe máximo de la revolución, fue expulsado del país por el Presidente Lázaro Cárdenas, lo que le dio el control del partido; 2) el mecanismo de sucesión presidencial ganó en refinamiento y estabilidad, ya que el Presidente en turno desarrolló un papel clave en este proceso, aunque no estuvo libre de controles partidistas internos; 3) se incorporaron de lleno a la vida del partido los sectores campesino (Confederación Nacional Campesina –CNC–), de trabajadores (Central de Trabajadores de México –CTM–), y las clases medias o populares (Confederación Nacional de Organizaciones Populares –CNOP–); y 4) se excluyó al sector militar de la vida partidista, lo cual desplazó a esta institución de la primera línea y de la injerencia directa en las decisiones de índole político-partidista (Jiménez, 2006)¹²⁰.

¹²⁰ Esta medida no implica que las Fuerzas Armadas mexicanas hayan sido apartadas completamente del escenario político nacional, pero sí desactivó a la institución como un actor participante de primer orden. Asimismo, en la medida que ganaban en profesionalización y tomaban distancia de las actividades político-partidistas, las Fuerzas Armadas mexicanas consolidaban su autonomía en la organización de su funcionamiento interno. Por otra parte, esta institución pasaría a desempeñar un rol cada vez más relevante en el combate al narcotráfico y en procurar la seguridad interna del país (Ai Camp, 1992).

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Al modificar la correlación de fuerzas en la vida interna del partido y al expulsar a Plutarco Elías Calles, el general Lázaro Cárdenas pasó, además de ocupar la presidencia, a ejercer el liderazgo del partido, que sería heredado a los subsiguientes presidentes del país. El partido, por otra parte, con la disolución de las organizaciones partidistas regionales, alcanzó la presencia nacional que le permitió controlar y actuar de manera coordinada en casi la totalidad de los espacios políticos del país. Asimismo, la prohibición de la reelección de legisladores, gobernadores y presidentes municipales dio a los presidentes la posibilidad de distribuir premios y castigos entre la élite política del país, disciplinándola de este modo en torno a la figura presidencial.

Por otra parte, este conjunto de acontecimientos y decisiones acrecentaría la delegación de poder por parte del partido hacia el Presidente, su líder *indisputado*. La Tabla 4.1 resume los factores que, según Weldon (2002b), han incidido a lo largo del siglo XX en el funcionamiento del presidencialismo en México.

Tabla 4.1.

Cronología de Factores Políticos y Condiciones Necesarias para el Funcionamiento del Presidencialismo Mexicano Según Weldon (2002b)

PERIODO DE TIEMPO ANALIZADO	FACTORES POLÍTICOS	CONDICIONES NECESARIAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO SEGÚN WELDON (2002B)
1917-1930. <i>La diarquía.</i>	<ul style="list-style-type: none">- Promulgación de la Constitución mexicana (1917).- Congreso dominado por facciones y autónomo del Ejecutivo.- Presidentes: Venustiano Carranza (1917-1920), Álvaro Obregón (1920-1924), y Plutarco Elías Calles (1924-1928).	Diseño constitucional presidencial.
1929. <i>La diarquía</i>	<ul style="list-style-type: none">- Fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR, posteriormente cambia su nombre a Partido de la Revolución Mexicana -PRM-, y actualmente se denomina Partido Revolucionario Institucional -PRI-).- Congreso dominado por facciones y autónomo del Poder Ejecutivo.	Fundación del partido.

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

PERIODO DE TIEMPO ANALIZADO	FACTORES POLÍTICOS	CONDICIONES NECESARIAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO SEGÚN WELDON (2002B)
1928-29 al 1934-35. El <i>maximato</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Plutarco Elías Calles, reconocido como jefe máximo de la revolución mexicana. - Presidentes: Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), y Abelardo Rodríguez (1932-1934). - Congreso dividido entre facciones de <i>callistas</i> y detractores. 	Consolidación del liderazgo partidista.
1933. El <i>maximato</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobadas reformas para prohibir la reelección de legisladores, alcaldes, gobernadores y Presidente de la República. - Disolución de organizaciones políticas locales para centralizar el control local en el partido nacional. - Control político centralizado en el partido. 	Disciplina en el interior del partido gobernante y control político centralizado en el partido.
1934 a 1940	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente: Lázaro Cárdenas. - Expulsión del país de Plutarco Elías Calles (1936). - Incorporación de los sectores campesino, trabajador y popular al partido. - Proceso de sucesión presidencial delegado al Presidente saliente y liderazgo del partido ejercido por el Presidente. - Congreso controlado por el Poder Ejecutivo. 	Presidente, líder reconocido del partido gobernante y proceso de sucesión presidencial delegado al Presidente.

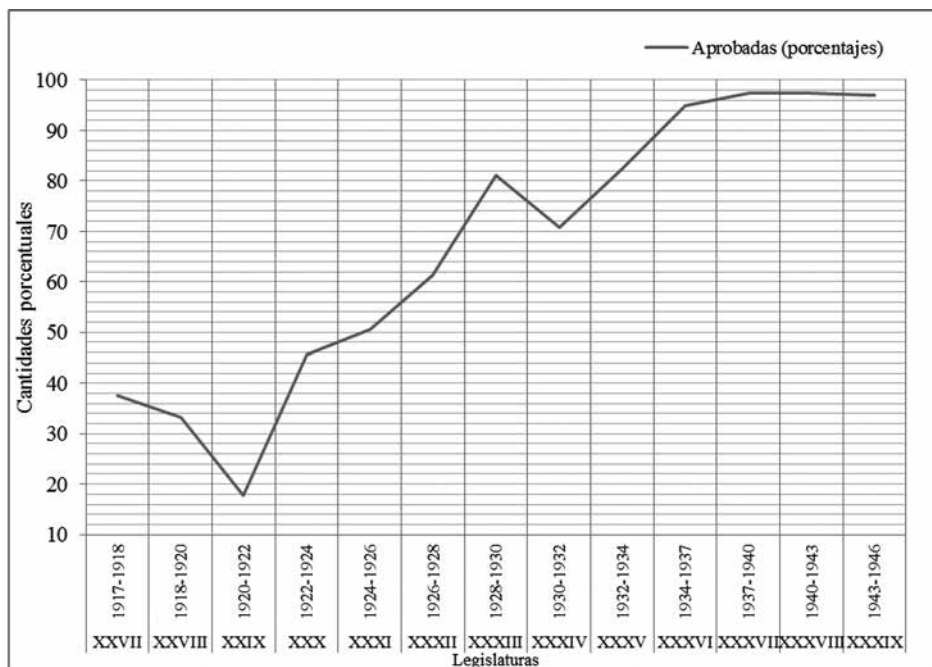
Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, a la par de esta confluencia de factores y condicionantes resumidos en la Tabla 4.1, la consolidación del presidencialismo mexicano tendría también una notable expresión a nivel legislativo. El Gráfico 4.1 muestra los porcentajes de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo que fueron aprobadas por el Congreso. Como se puede ver, durante la etapa de la *diarquía* (de los años 1920-1925 a 1928-1930), los presidentes enfrentaron obstáculos para lograr aprobar sus reformas. En esta etapa el Congreso alcanzó el punto máximo de dispersión en los ejes decisores; una arena tupida por intereses y objetivos promovidos por facciones con capacidades similares fue la característica general. En la XXXII Legislatura (1926-1928), sin embargo, el poder se concentró en dos polos (los generales Plutarco Elías Calles y Álvaro Obregón), lo que se vio reflejado en un ligero repunte porcentual mostrado en el gráfico. Con el magnicidio del general Álvaro

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Obregón (1928) y la fundación del partido (1929), se iniciaría la etapa del *maximato* (de los años 1928-1929 al 1934-1935), en la que el polo decisivo comenzaría a concentrarse en el partido. Esto generó un repunte significativo en el éxito legislativo del Ejecutivo, aunque no libre de oscilaciones debido a la composición interna del partido –asimilada a una “confederación regional de partidos”–, así como a la falta de instrumentos institucionales para asegurar la disciplina del grupo y la unidad de las facciones internas. No obstante, a raíz de la reforma constitucional del año 1933 y la consecuente prohibición de la reelección a cualquier cargo electivo, nuevamente se produce un realce en el porcentaje de iniciativas aprobadas al Ejecutivo. Con la expulsión del país de Plutarco Elías Calles (1936), jefe máximo de la revolución, y al ocupar el Presidente Lázaro Cárdenas también el liderazgo del partido, el Poder Ejecutivo consolidaría su éxito definitivo.

Gráfico 4.1.
Porcentaje de Iniciativas Presentadas por el Ejecutivo
Aprobadas por el Congreso



Fuente: Datos de Weldon (2003). Elaboración propia.

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

4.3 Cambio político: erosión del partido hegemónico, auge de la oposición y alternancia

Una vez saldado el asunto de la unidad de la élite priista, los retos se concentrarían en su capacidad para responder a desafíos externos. Aun así, vale la pena poner de relieve que la oposición político-partidista sería en alguna medida tolerada por el régimen posrevolucionario siempre y cuando no se erigiese en una amenaza real para su supervivencia. Sin embargo, las recurrentes crisis económicas y sus estragos sociales, así como las demandas cada vez más sofisticadas por parte de la ciudadanía, contribuyeron a la consolidación de las agrupaciones de oposición. Estas agrupaciones, que también integraron a escisiones de la élite priista, fueron radicalizando sus posturas influidas por un contexto internacional en el que otros países transitaban hacia un cambio de régimen y potenciadas por su mejor organización. En su conjunto, estos factores socavarían la legitimidad del régimen¹²¹, que a su vez reaccionó para compensar esta erosión liberalizando gradualmente sectores del Estado antiguamente bajo el control del gobierno, principalmente a través de reformas a la regulación electoral. Este proceso de crisis, liberalización y cambio político acompañó el proceso de transición¹²² y cambio de régimen hasta el año 2000, cuando tuvo lugar la alternancia con la llegada a la presidencia de un candidato proveniente de un partido de la oposición (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2007).

¹²¹ Según Cansino (2000: 96), la legitimidad del régimen mexicano emanaba de la revolución iniciada en el año 1910, no principalmente de las votaciones, y la continuidad del mismo se justificaba por el objetivo de industrializar y modernizar el país fomentando el crecimiento económico.

¹²² Se entiende por transición, siguiendo a O'Donnell y Schmitter (1994: 20-21), “el intervalo que se extiende de un régimen político a otro”, a lo que hay que añadir que “lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político están en flujo permanente (...), además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y ganadores”. En el caso de la transición mexicana no existe un consenso respecto a su fecha de inicio, ya que algunos sitúan su comienzo en los trágicos eventos del año 1968, cuando fueron asesinados integrantes de un movimiento estudiantil en la Plaza de Tlatelolco ubicada en la capital del país, mientras que otros autores sitúan el inicio con la reforma electoral de 1977, que crea la pista de representación proporcional y expande la representación a los partidos de oposición en la Cámara de Diputados. Por otra parte, la mayor parte de los autores coinciden en que la transición concluye con la alternancia del partido en el gobierno en el año 2000, cuando el PAN llega a la presidencia (Becerra *et al.*, 2007).

Carlos Javier Vázquez Ferrel

4.3.1 La emergencia institucional de las agrupaciones de oposición

Los primeros signos de desgaste de régimen ocurrieron en el año 1959, impulsados por el violento desenlace de la huelga de ferrocarrileros¹²³. En ese mismo año, a su vez, los legisladores del Partido Acción Nacional (PAN)¹²⁴, en protesta por el proceso electoral, abandonarían sus reducidos espacios en la Cámara de Diputados. Como respuesta, el régimen realizó en el año 1963 una reforma electoral que modificaba los artículos 54, 62 y 63 de la Constitución estableciendo los llamados “diputados de partido”, que pretendía estimular la presencia de partidos de oposición en el Congreso aunque de manera muy limitada. Esta reforma consistía en que si un partido alcanzaba un mínimo del 2,5 por ciento de la votación nacional emitida obtendría una representación de cinco legisladores en la Cámara de Diputados, sumando un legislador por cada medio punto porcentual adicional, hasta un límite de 20 diputados.

Esta reforma, asimismo, marcaría el inicio de un cambio en la estrategia gubernamental para lidiar con la oposición. Previamente, la Ley Electoral Federal (LEF) del año 1946 incidía de manera directa en el sistema de partidos al centralizar las decisiones y la organización electoral en la Secretaría de Gobernación, una dependencia directa del Ejecutivo, que presidía la Comisión de Vigilancia Electoral y dominaba el proceso de la elaboración del Registro Nacional de Electores. Para contender en las elecciones, los partidos políticos debían obtener su registro en la Secretaría de Gobernación, para lo cual se exigían requisitos muy difíciles de cumplir y cuya aplicación

¹²³ Inicialmente, la huelga ferrocarrilera del año 1959 tuvo como principal demanda un aumento salarial. Sin embargo, posteriormente los liderazgos sindicales fueron acusados de traicionar las demandas de los obreros y fueron reemplazados por nuevos liderazgos que retomaron las demandas más sustanciales del movimiento ferrocarrilero, así como organizaron diversos paros nacionales y huelgas. Estos nuevos liderazgos no fueron reconocidos por el Estado y fue reprimido su movimiento, las huelgas fueron violentamente disueltas, encarcelados sus líderes y despedidos muchos trabajadores del sector ferrocarrilero.

¹²⁴ De inspiración católica, el PAN nació en el año 1939 como rechazo a las políticas del Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), las cuales expandieron notablemente la intervención estatal en la economía. Por otra parte, a pesar de las condiciones adversas producidas por el control del gobierno, el PAN concurría a elecciones, en sus inicios alcanzaba espacios mínimos de representación y era tolerado por el gobierno, ya que además de que no era un competidor real por el gobierno, cumplía la función de otorgarle una fachada de pluralidad y competencia al régimen. Sin embargo, conforme se fueron produciendo crisis económicas y aumentaba el rechazo respecto a las políticas gubernamentales, el PAN recibiría parte importante de los votos de sectores inconformes de la sociedad, lo que poco a poco le redituaria aumentando su influencia, principalmente, en las negociaciones de las reformas electorales, constitucionales y en la obtención del reconocimiento de sus tempranos triunfos a nivel municipal y estadual (Loeza, 1999).

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

variaba arbitrariamente conforme la necesidad lo requiriera¹²⁵. Sin embargo, a partir de la reforma del año 1963 que crea los “diputados de partido”, la estrategia comenzaría a centrarse en modificaciones a variables relativas al sistema electoral para afectar al sistema de partidos e influir en sus resultados electorales (Molinar, 1991).

Respecto a la introducción de esta medida, Béjar (2006: 90) afirma que “fortaleció la voz de tres partidos: el PAN y la mancuerna formada por el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido de la Revolución Mexicana (PARM)”. Estos últimos partidos estaban más ligados a los valores de la Revolución Mexicana y se encontraban dentro de la esfera de influencia del PRI¹²⁶. Ello implicó, sin embargo, que la “tribuna parlamentaria fuera más utilizada para la presentación de proyectos orientados a acortar la corrupción gubernamental” con exiguas posibilidades de éxito. Esta ampliación en la representación también permitió “la introducción de correcciones, si no de fondo, sí de forma, en las leyes, aprobadas muchas sin la técnica jurídica necesaria”. Aun así, la inclusión de estos partidos de oposición a través de la creación de un espacio asegurado para su representación en el Congreso permitía al régimen sostener una imagen de cierta tolerancia hacia la oposición, que estaba todavía lejos de reflejar un mínimo de pluralidad partidista y de constituir un límite al gobierno.

¹²⁵ Para constituirse en partidos políticos con registro se exigía que estas organizaciones acreditaran 30.000 afiliados distribuidos en todo el país con un mínimo de mil en al menos dos terceras partes de los estados (art. 24 de la LEF). Por otra parte, la LEF del año 1946 vedaba la posibilidad de que los partidos contaran con acreditación locales para competir electoralmente en regiones específicas, ya que se exigía la acreditación nacional. Esta restricción impedía que los partidos concentraran sus recursos de manera estratégica en zonas específicas donde tuvieran mayores probabilidades de triunfo, algo que en un contexto de diseño electoral de mayoría relativa uninominal puro –de los años 1946 a 1961 el país contaría de 147 a 161 distritos–, sería una estrategia organizativa óptima, puesto que permitiría consolidarse a nivel regional y, dado el caso, posteriormente buscar una proyección nacional. Sin embargo, la LEF exigía el camino inverso, que también era más complicado. Debido a estos elevados requisitos, para la elección del año 1949, además del PRI, sólo compitieron el PAN, el Partido Popular (posteriormente Partido Socialista) y el Partido Fuerza Popular.

¹²⁶ El Partido Popular Socialista fue fundado en el año 1948 y se encontraba bajo el liderazgo de Vicente Lombardo Toledano, un líder histórico del movimiento sindical –encabezó la Confederación de Trabajadores de México (CTM)– y referencia de la izquierda del país. Por otra parte, aunque este partido encontraba sus bases doctrinales en el socialismo y el marxismo-leninismo, tan sólo en dos ocasiones apoyó a un candidato a la presidencia distinto al PRI, lo que es un indicador de la cercanía existente entre ambas organizaciones partidistas. Asimismo, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), es un partido fundado en el año 1954 por antiguos dirigentes priistas que, por otra parte, nunca ha postulado un candidato a la presidencia distinto al del PRI. Este partido es citado comúnmente como ejemplo para ilustrar los casos de partidos satélites del PRI, ya que su órbita se encontraba dentro del campo de influencia directa del PRI y carecían de cualquier tipo de representación real.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Sin embargo, a finales de la década de 1960 y principios de 1970 el entorno social se tensaría notablemente. Se produjeron múltiples protestas estudiantiles en distintos estados del país, una de las cuales –ocurrida en octubre de 1968 en la capital del país, en el periodo presidencial de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)– terminaría trágicamente en lo que posteriormente se conoció como la matanza de Tlatelolco, en la que más de cien estudiantes que asistían a un mitin fueron asesinados por militares vestidos de civil y uniformados, y cuyo doloroso desenlace permanece hasta el día de hoy en la memoria colectiva del país (Krauze, 1997)¹²⁷. También en el periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) estallaron guerrillas en zonas tanto urbanas como campesinas del país y surgieron movilizaciones con exigencias agrarias y sindicales. Asimismo, al hacerse explícito que la política de crecimiento económico promovida por el gobierno de Echeverría entraba en una etapa de agotamiento y alto déficit gubernamental, se conformaría un clima de confrontación directa con los grupos empresariales, a lo que se unió el deterioro del valor real de los salarios, debido a una creciente inflación y a la primera devaluación de la moneda en veinte años. Estos hechos provocaron movilizaciones y protestas de diversos sectores laborales y, aunque no pusieron en riesgo la supervivencia del régimen, sí evidenciaron un claro distanciamiento entre segmentos importantes de la sociedad mexicana y la élite gobernante priista, que, en ocasiones, reaccionó mostrando su rostro represor (Becerra *et al.*, 2007; Mirón, 2011)¹²⁸.

¹²⁷ Ciertamente, no hay una cifra precisa sobre el número de muertes en la noche del 2 de octubre del año 1968. Las cifras oficiales reportaron una veintena de muertos; sin embargo, otras fuentes apuntan cifras sustancialmente más elevadas. Por ejemplo, el corresponsal de la *BBC* para México, quien presencié estos hechos, estimó el número en más de 200 y el Comité Nacional de Huelga (CNH) del movimiento estudiantil ha cifrado el número en 325.

¹²⁸ El Presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) en su último informe de gobierno ante el Congreso afirmaría lo siguiente sobre la matanza de Tlatelolco: “Asumo íntegramente la responsabilidad personal, ética, social, jurídica, política, histórica, con relación de los sucesos del año pasado”. Ante ello, en el año 1970, al inicio del Campeonato Mundial de Fútbol celebrado en México, durante el discurso inaugural del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, una fuerte y unánime rechifla e insultos resonaron en el estadio de fútbol de la capital del país, como un “plebiscito espontáneo” sobre su mandato (Krauze, 1997). Por otra parte, el Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) inició una guerra sin cuartel contra las guerrillas que, después del año 1968, comenzaron a formarse, y que se conocieron popularmente como la “Guerra Sucia”. Principalmente se enfrentó a las organizaciones guerrilleras *Liga Comunista 23 de Septiembre*, más urbana, y a las campesinas encabezadas por Lucio Cabañas y Genaro Vázquez, asentadas en la sierra del estado de Guerrero; ambas serían sometidas y casi anuladas. Mientras, los enfrentamientos con los empresarios alcanzarían su punto más álgido a raíz del asesinato del empresario Eugenio Garza Sada, líder del *Grupo Monterrey*, que provocó una inusitada manifestación de los empresarios contra el gobierno, a la cual el gobierno de Echeverría reaccionaría con una movilización nacional del PRI, descalificando y confrontando públicamente a los empresarios (Becerra *et al.*, 2007; Mirón, 2011).

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

Paradójicamente, a pesar de este entorno adverso, el PRI estuvo cerca de lograr un triunfo absoluto en las elecciones del año 1976 con el candidato y posteriormente Presidente José López Portillo (1976-1982), quien obtuvo el 96 por ciento de los votos emitidos, según los conteos oficiales, y que además fue el único “contendiente” –no había otro adversario– para esas elecciones. Este contradictorio escenario mostrado por los resultados electorales, unido al tenso ambiente social, evidenciaría la amplia desconexión entre ambos ámbitos. Como respuesta se produjo una nueva y más profunda ola de reformas electorales en el año 1977 que sentarían las bases sobre las cuales se impulsaría poco a poco el cambio político en el país¹²⁹. Los elementos principales introducidos por esta reforma son resumidos en la Tabla 4.2¹³⁰.

Tabla 4.2.
Principales Elementos de la Reforma Electoral del año 1977

Composición Cámara de Diputados	Compuesta por trescientos diputados electos por mayoría simple, más cien diputados plurinominales integrados en listas regionales elaboradas por los partidos, distribuyéndose los espacios plurinominales según el porcentaje de la votación obtenido.
Registro condicionado para los partidos políticos	Flexibiliza los términos que la antigua LEF del año 1946 establecía. Los partidos que soliciten el registro de condicionado, además de presentar su declaración de principios, programa de acción y estatus, deberían obtener el 1,5 por ciento de los votos para lograr el registro definitivo.
Financiamiento público y prerrogativas a los partidos políticos	Acceso permanente a tiempos de radio y televisión, y diversas exenciones fiscales con el objetivo de facilitar sus actividades partidistas.

¹²⁹ Se modificaron los artículos constitucionales 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115. También se creó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), que sustituyó a la LEF del año 1946. Por otra parte, hay que hacer notar que la organización para el diseño de estas reformas estuvo dirigida por el Secretario de Gobernación, y en ese diseño participaron no sólo los partidos políticos con registro, sino también aquellos que no contaban aún con éste –como el Partido Comunista– y diversas agrupaciones y personalidades de la sociedad civil. El perfil más diverso de los actores que participaron y el foro donde se desarrolló el diseño de esta ley y las reformas del año 1977 a la Constitución muestran que estos debates superaron por mucho la participación formal del Congreso, que más bien fue nominal, ya que se encontraba todavía lejos de lograr el clima plural exigido para que esta ley alcanzara una mayor legitimidad.

¹³⁰ Esta reforma abrió un debate entre los grupos de oposición. La discusión giró en torno a quienes dejaron de ver el sistema electoral mexicano como un elemento más de la “fachada” democrática del sistema de partido hegemónico y quienes vieron en la inclusión de las fuerzas políticas en las instituciones los efectos de legitimar y otorgarle mayor continuidad al régimen. Irónicamente, una frase, “lo que resiste apoya”, del secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, impulsor de la reforma electoral del año 1977, sintetizó la virtud de la misma definiendo el importante rol que cumplían los partidos de oposición en el régimen.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

La autoridad electoral	Se otorgaban más atribuciones a la Comisión Federal Electoral, como decidir sobre los registros y prerrogativas de partidos o el padrón electoral, entre otros. Su integración se transformaría: la presencia de representantes de partido (con voz y voto), dependía de su desempeño electoral. Además, ahora los partidos con registro condicionado contarían con representación (sólo voz).
Nulidades, recursos y sanciones	Se establecieron causales de nulidad vinculados a nivel casilla (mesa electoral) y distrital.

Fuente: Becerra *et al.* (2007) y Woldenberg (2002). Elaboración propia.

A este nuevo diseño electoral denominado semi-mixto (porque solamente una cuarta parte de los legisladores eran electos por la vía de representación proporcional mientras que tres cuartas partes lo eran por la vía de la mayoría relativa), se agregaría la norma conocida como “la cláusula de gobernabilidad”: el partido que resultara ganador en el mayor número de distritos por la vía de la mayoría relativa obtendría la mayoría absoluta. La Tabla 4.3 muestra los efectos de la introducción de esta reforma en la evolución de la distribución porcentual de espacios ocupados por los partidos de la oposición y el partido en el gobierno –el PRI–, en la Cámara de Diputados.

Tabla 4.3.
Distribución Porcentual de Espacios Legislativos en la
Cámara de Diputados 1970-1985

PARTIDOS POLÍTICOS	1970	1973	1976	1979	1982	1985
PRI	83,6	81,8	82,3	74	74,75	73,0
Partidos de oposición						
PAN	9,4	10,8	8,4	10,8	12,8	9,5
PPS	4,7	4,3	5,1	2,8	2,5	2,8
PARM	2,3	3,0	4,2	3,0	-	2,8
PCM	-	-	-	4,5	-	-
PSUM	-	-	-	-	4,3	3,0
PDM	-	-	-	2,5	3,0	3,0
PST-FCRN	-	-	-	2,5	2,8	3,0
PRT	-	-	-	-	-	1,5
PMT	-	-	-	-	-	1,5
Total porcentual partidos de oposición	16,4	18,1	17,7	26	25,4	27
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Molinar (1991) y Woldenberg (2002). Elaboración propia.

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

Esta reforma tendría consecuencias importantes sobre el bloque de la oposición. Principalmente dio a los partidos de oposición un objetivo claro, preciso y real: contender en las elecciones buscando expandir su representación en la Cámara de Diputados a través de la vía de la representación proporcional. Además, ofrecía un poderoso incentivo para que los partidos de oposición contendieran en las elecciones: la expansión en diez puntos porcentuales de los espacios legislativos a disposición del bloque de la oposición. Ello llevaría a un redoblamiento en la representación de partidos en la Cámara de Diputados, ya que previamente esta cifra no superaba los tres partidos, mientras que a partir de esta reforma la cifra no descendería de seis. Hay que subrayar que, a pesar de estas modificaciones, el Presidente tenía asegurada la posibilidad de reformar la Constitución, ya que le bastaba el apoyo de los legisladores priistas y la subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo – debido al amplio dominio del PRI sobre los distritos de mayoría relativa–. Sin embargo, desde el punto de vista del funcionamiento del régimen, esta reforma logró incorporar en el ámbito institucional a los diversos actores sociales y agrupaciones que venían emergiendo y sentar las bases de una pluralidad partidista real.

Por otra parte, en la década de los 80 el régimen y su figura central, la Presidencia, se verían otra vez cuestionados notablemente. Un entorno económico muy adverso provocado por la *petrolización* de la economía (debida al *boom* petrolero de la década de 1970 y al posterior endeudamiento extremo tras el imprevisto desplome de los precios del petróleo¹³¹), así como una sucesión de eventos relacionados con esta crisis propiciaron que se tensara el ambiente social. El primero de esos eventos es la nacionalización de la banca en el año 1982, anunciada intempestivamente al Congreso por el Presidente López Portillo en su último informe de gobierno¹³². Hubo tal hermetismo que la decisión del Presidente López Portillo fue conocida por su gabinete ampliado de gobierno la mañana del día que hizo pública la decisión y el Presidente electo, Miguel de la Madrid (1982-1988), fue informado la

¹³¹ El descubrimiento de yacimientos de petróleo en un contexto favorable de precios elevados en el mercado internacional persuadieron al Presidente José López Portillo (1976-1982) y a su equipo de abandonar los planes económicos de su gobierno para prolongar el intervencionismo estatal en la economía, que era financiada con la contratación de deuda. Sin embargo, en junio de 1981 los precios del petróleo se desplomaron provocando una situación de crisis económica. El gobierno reaccionó devaluando la moneda, a pesar de lo cual en unos cuantos meses la deuda externa ya se había duplicado (Mirón, 2011).

¹³² Esta decisión fue tomada como respuesta al desplome de los precios del petróleo, para controlar la fuga de capitales, la especulación y detener el vaciamiento de las reservas del Banco de México (Basáñez, 1991; Mirón, 2011).

Carlos Javier Vázquez Ferrel

tarde del día anterior a su anuncio (Basáñez, 1991: 232). Además, el apoyo que recibía el PRI de los empresarios se fue debilitando aún más debido a la creciente intervención del gobierno de López Portillo en la economía nacional, hasta llegar a una ruptura con ciertos círculos tras la nacionalización de la banca. Ello llevó a que sectores de la clase empresarial ingresaran en las filas del PAN, inaugurando una importante corriente interna denominada *neopanismo*¹³³, que daría una vitalidad combativa al partido así como un renovado énfasis a la dimensión económica de su programa partidista sobre los temas morales que previamente dominaban la propuesta programática del partido. Posteriormente, uno de los integrantes de esta corriente partidista, Vicente Fox (2000-2006), llegaría a ocupar la Presidencia del país.

Pero en este entorno de agudo retraimiento económico de la década de los 80, el nuevo gobierno encabezado por el Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se declararía imposibilitado para asumir los compromisos de pago de deuda externa con los acreedores del país. Las exigencias por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) a cambio de préstamos y las consiguientes restricciones presupuestales del gobierno contrajeron la inversión pública y endurecieron las políticas laborales. Del mismo modo, a través de un proceso de privatización de empresas estatales, se adelgazó sustancialmente el Estado disminuyendo su intervención en la economía, lo que trajo como consecuencia una pérdida de la capacidad de influencia y de distribución de beneficios por parte del PRI (Greene, 2007)¹³⁴. Estos cambios en las políticas también evidenciaron un viraje ideológico por parte de los gobiernos del PRI hacia el polo neoliberal del espectro en su dimensión económica, lo cual debilitó los vínculos del gobierno con los sindicatos, antiguas bases de apoyo corporativo del partido¹³⁵. Además de estos elementos, un factor imprevisto

¹³³ Esta corriente fue integrada por empresarios provenientes del norte del país inconformes con la política económica del gobierno, con la concentración de poder en manos del Ejecutivo que le permitía tomar este tipo de decisiones y con el excesivo centralismo nacional. El surgimiento de esta corriente podría indicar una escisión en las élites económicas debido a un distanciamiento programático y una mayor incidencia de un clivaje de tipo regional en la confrontación política (Loeza, 2000).

¹³⁴ El gobierno del Presidente Miguel de la Madrid comenzó en medio de agudos problemas económicos, insuperables a lo largo de su periodo, que se dejaría sentir sobre la ciudadanía. Por ejemplo, de 1983 a 1988 el producto interno bruto creció en promedio un 0,2 por ciento; la inversión social pública (incluidas la salud y la educación) cayó por debajo del 40 por ciento; el valor real de los salarios descendió en un 40 por ciento y la creación de empleos se detuvo bruscamente; las muertes infantiles causadas por malnutrición se elevarían del 1,5 en el año 1980, al 9,1 por ciento en el año 1988 (Lusting, 1992).

¹³⁵ Tanto la Confederación de Trabajadores de México como sindicatos universitarios, de maestros, de trabajadores vinculados a la siderurgia, entre otros más, organizaron huelgas y paros en protesta contra la política económica del gobierno del Presidente Miguel de la Madrid.

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

fue el fuerte temblor ocurrido en el año 1985, que cimbró a la Ciudad de México y se conjugó con la tardía respuesta por parte del gobierno federal ante esta emergencia nacional. Frente a ello, la ciudadanía se movilizaría para organizar rescates, búsquedas y redes de racionamiento en la ciudad que, en buena medida, llenarían el vacío dejado por la inacción gubernamental. Estas movilizaciones evolucionarían hasta conformar organizaciones formales con el objetivo de presionar y formular demandas al gobierno para la resolución de los estragos dejados por esta catástrofe, organizaciones que rechazarían incorporarse a las estructuras priistas. Este entorno adverso, señala Cansino (2000: 158), deterioraría sustancialmente la credibilidad del Poder Ejecutivo, pieza central del sistema político mexicano.

Esta sucesión de hechos puso en evidencia un aspecto difícil de precisar: las limitaciones del poder presidencial en México. El PRI, en el que se agrupaban amplios sectores de la sociedad, mostraría amplias aptitudes para actuar de manera disciplinada y coordinada, así como para implementar las decisiones de su líder, el Presidente en turno. Además, el Poder Ejecutivo era la última instancia donde se dirimían los intereses particulares y colectivos más sensibles del país. Esta configuración, en consecuencia, le daba al Presidente el perfil de interlocutor y árbitro final que definía la distribución de costos y beneficios entre los actores y grupos que buscaban proteger sus intereses y maximizar sus beneficios. Con estos elementos de análisis, Kaufman y Purcell (1980) plantearon que los límites del poder presidencial en México estaban determinados en función del tipo de política impulsada y por la fortaleza y capacidad organizativa de los actores a los cuales afectarían las políticas impulsadas por la coalición gubernamental. Para estos autores, el Presidente era un actor clave con recursos y capacidades importantes que desplegaba para dirimir intereses, entre otros actores que también desplegaban recursos y capacidades para proteger e impulsar los suyos, y que podrían entrar en choque con los del Presidente ante la incapacidad de éste para responder adecuadamente a sus demandas. Este entorno adverso, que ligaría consecutivamente a cuatro presidentes –Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel De La Madrid–, cuyos finales de mandatos tendrían consecuencias políticas y económicas sumamente negativas sobre la población, pondría de relieve que el diferencial organizativo y de recursos a favor del Poder Ejecutivo venía disminuyendo drásticamente, mientras que para las agrupaciones de oposición este panorama conllevaría el replanteamiento de sus posturas respecto al régimen.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

4.3.2 *La radicalización de las agrupaciones de oposición y el realineamiento antirégimen*

A finales de la década de 1970 se desataría una ola de cambios sustanciales en los sistemas de gobierno de múltiples países en diversas regiones del mundo. En noviembre del año 1975 y después de 36 años ininterrumpidos de gobierno en España, fallecía el general Francisco Franco, abriéndose un periodo de intensos cambios políticos en ese país que culminaría con la ratificación en referéndum de una nueva Constitución que daría pie a las elecciones del año 1979. En el año 1974, en Portugal, un grupo de militares darían un Golpe de Estado que depondría al dictador Marcello Caetano sin mayor resistencia. El Golpe puso punto final a una dictadura de 36 años conducida por Antonio Salazar y abriría paso a la promulgación de una nueva Constitución democrática en 1976. En Argentina, la Junta Militar que gobernaba vio precipitada su expulsión después de perder en el año 1982 una guerra con Gran Bretaña, y en 1983 el país ya contaba con un gobierno dirigido por civiles electos. Mientras, en Chile, en el año 1988, se votó un plebiscito para que fuera electo un civil en las próximas elecciones que pondrían fin a la dictadura del militar Augusto Pinochet. Estas transformaciones, entre otras muchas más ocurridas no sólo en América Latina y el Sur de Europa, sino también en otras regiones del mundo, compartirían elementos comunes. Estos cambios apuntaban hacia una dirección básica: erigir sistemas políticos donde la elección de gobernantes fuera realizada a través de votaciones limpias, equitativas y periódicas, y donde los candidatos compitieran con cierta libertad por obtener la mayor cantidad de votos emitidos por los ciudadanos. Específicamente, estas transformaciones serían identificadas por Huntington (1994) como una ola de cambios que aspirarían a constituir sistemas democráticos.

En México, mientras tanto, las agrupaciones de oposición pasarían de aceptar con resignación los resultados electorales a protestar cada vez con mayor vehemencia contra el hecho de que toda victoria importante les fuera negada a través del fraude electoral (Molinar, 1991). Las protestas organizadas por el candidato del PAN, Luis H. Álvarez perteneciente a la corriente interna *neopanista*, contra el fraude electoral de las elecciones para gobernador del nortehño estado de Chihuahua en el año 1986 alcanzaron un punto inusitadamente álgido y tenso con el gobierno. Posteriormente, este candidato por Chihuahua fue elegido como Presidente de ese partido, lo cual conduciría a que el PAN instrumentara una estrategia de confrontación y enarbolará un discurso muchas veces rupturista respecto al régimen. Dentro del catálogo de

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

acciones radicales llevadas a cabo por los integrantes de la corriente *neopanista* sobresalieron tomas de oficinas públicas y plazas centrales, huelgas de hambre y marchas en las principales calles de las ciudades y hacia la capital del país para darles proyección nacional. Estas acciones en algunos casos llevaron a confrontaciones violentas. Además de Chihuahua, otros estados del país donde se produjeron importantes protestas por los resultados electorales fueron los norteros de Coahuila, Nuevo León, Sonora y Sinaloa. La prevalencia de la corriente *neopanista* y su estilo confrontativo –irreverente para la época– tomaría aún mayor peso cuando uno de sus integrantes, Manuel J. Clouthier, fue postulado por el PAN como candidato en el año 1988 para las elecciones presidenciales del país (Loeza, 1999).

Por otra parte, la izquierda se aglutinó en torno al recién creado Partido Mexicano Socialista (surgido de la fusión del Partido Mexicano de los Trabajadores –PMT– y el Partido Socialista Unificado de México –PSUM–), que postuló inicialmente como candidato para las elecciones presidenciales del año 1988 a Heberto Castillo. Este reconocido líder de izquierda enfatizaría en su campaña la resistencia civil para la defensa del sufragio y ocuparía tierras rurales y predios urbanos en la capital del país. Por otra parte, el otro partido de izquierda, el Revolucionario de los Trabajadores, postularía a Rosario Ibarra de Piedra, una activista social que había perdido a su hijo acusado de pertenecer a la organización guerrillera la *Liga Comunista 23 de Septiembre*, desaparecido tras su detención por las autoridades durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría. Esta candidata proponía la disolución de las Fuerzas Armadas y su reemplazo por la organización de defensas ciudadanas. Más aún, la oposición partidista se vigorizaría debido a una fractura de la élite priista. Esta escisión se generaría por la inconformidad con las políticas neoliberales impulsadas durante el gobierno de Miguel de la Madrid y a raíz del proceso de selección del candidato presidencial priista, Carlos Salinas de Gortari, que presagiaba continuidad en estas políticas económicas. La escisión del PRI se cristalizó en la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, quien en sus discursos denunciaba las prácticas priistas de distorsión del voto y exigía respeto a la limpieza electoral. En torno a su figura confluían diversos partidos políticos, principalmente de izquierda, erigiendo el Frente Democrático Nacional (FDN)¹³⁶. Este bloque de diversos partidos de oposición

¹³⁶ La escisión proveniente de las filas priistas se denominaba Corriente Democrática (CD). A ésta se le unió en la candidatura el Partido Mexicano Socialista (PMS), ya que Heberto Castillo declinaría su candidatura a favor de Cuauhtémoc Cárdenas. Mientras, los partidos satélites –el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (FCRN) y el Partido Popular Socialista (PPS)– abandonarían el PRI para integrarse en el Frente Democrático Nacional. El PAN rehusó formar parte de este Frente.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

pasaría de ser desorganizado y fragmentado al constituirse en una oposición más cohesionada que lanzaría un desafío claro, directo y real a la continuidad del régimen (Molinar, 1991).

Estos cambios abrieron un nuevo ciclo para las agrupaciones de oposición al mostrar un realineamiento que llevaría a converger en posturas que priorizaban la confrontación con algunos fundamentos y prácticas del régimen para enfatizar la defensa de aspectos clave como el respeto al voto y a los derechos humanos, el fortalecimiento del Estado de Derecho, la división de Poderes, el federalismo o la lucha contra la corrupción, entre otros. Ello implicaría dejar en un segundo orden las divisiones generadas por el plano ideológico clásico izquierda-derecha que enfrentaba y dividían internamente a la oposición. Además, la convergencia alcanzada por las agrupaciones de oposición en aspectos que cuestionaban sensiblemente al régimen generó un realineamiento que llevaría a erosionar la legitimidad del régimen y, como consecuencia, cualquier posible triunfo electoral del PRI, incluso antes de que éste se produjera.

Los resultados de las elecciones presidenciales del año 1988 marcarían un hito histórico. El reacomodo de los partidos de oposición arrojó un resultado electoral que dio al partido considerado invencible sólo el 51,1 por ciento de la votación y 260 representantes en la Cámara de Diputados. Estos resultados, por un lado, indicarían que por primera vez desde la conformación del régimen de partido hegemónico el Poder Ejecutivo y su partido se verían en la necesidad de negociar la aprobación de sus reformas constitucionales con una Cámara de Diputados plural. Esto constituiría un claro indicio de que las reformas ya no serían del todo controladas por el Ejecutivo, sino que a partir de ahora las fuerzas de oposición comenzaban a contar con mayor influencia. Además, la imparcialidad del proceso electoral fue duramente cuestionada por sectores importantes de la ciudadanía y múltiples actores políticos relevantes que descalificaron el proceso en su conjunto, lo que hizo que el Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) iniciara su periodo de gobierno con una baja legitimidad (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2007)¹³⁷.

¹³⁷ El tono del discurso del candidato del PAN a la presidencia en el año 1988, Manuel J. Clouthier, inducía a pronosticar un periodo de dura confrontación con el gobierno. Cuauhtémoc Cárdenas, del FDN, principal inconforme con los resultados de las elecciones de ese año, se autoproclamó vencedor de las mismas, calificando como ilegítimo el triunfo del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

Además, las elecciones de 1988 marcarían la emergencia de un nuevo partido aglutinador de las fuerzas de izquierda del país, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), fundado en torno al liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas. El registro de este partido provendría del Partido Mexicano Socialista (PMS) y sus filas de militantes de otros partidos de izquierda (PRT, PST) así como de escisiones del PRI. Por otra parte, contaba con las bases de apoyo de sindicatos que previamente habían sido bases priistas y de asociaciones ciudadanas del Distrito Federal surgidas a raíz del terremoto del año 1985 y de la integración de otras agrupaciones de izquierda y sociales del país. Este partido, además de disputarle al PRI la herencia programática e ideológica emanada de la Revolución Mexicana y plantear su surgimiento como una reacción al viraje ideológico del PRI, se erigiría como alternativa partidista y programática a las políticas neoliberales impulsadas por los gobiernos priistas, centrándose en el fortalecer el rol del Estado para estimular la economía (Greene, 2007; Martínez, 2005).

Estos resultados electorales también pusieron de relieve que los partidos de oposición estaban siendo cada vez más competitivos al demostrar ser atractivos para una parte importante de los votantes, contar con organizaciones con capacidad probada de movilización y con flexibilidad para forjar alianzas multipartidistas eficaces. Asimismo, la fractura del PRI no sólo sería reflejo de las divisiones internas programáticas en ese partido, sino también una expresión de que el deterioro de la figura presidencial habría impedido que el Presidente controlara la sucesión en el Poder Ejecutivo. Esto último implicaba que se estaba rompiendo una de las condiciones clave para el funcionamiento del presidencialismo mexicano de las identificadas por Weldon (2002b): la disciplina del partido hacia su líder *indisputado*, el Presidente (Ver sección 4.1 de este capítulo). La competitividad alcanzada por las agrupaciones de oposición podría fungir como factor adicional en contra de la disciplina priista que produciría futuras y mayores fracturas, ya que la emergencia de partidos factibles y competitivos en los cuales hacer carrera política rompería el monopolio del PRI como canal exclusivo para ocupar puestos de gobierno y eso restaría poder a la dirigencia de ese partido para controlar el acceso a los puestos de gobierno. Esta fortaleza adquirida por las agrupaciones de oposición proyectaría un nuevo balance en la relaciones con las fuerzas gubernamentales, alteraría el funcionamiento institucional del régimen y, aunado con una serie de eventos que lo cuestionarían severamente, finalmente provocaría la alternancia en la Presidencia del país.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

4.3.3 El ascenso definitivo de la oposición y la alternancia en el gobierno

La distribución de fuerzas partidistas en la Cámara de Diputados de 1988 marcaría el inicio de un cambio en el balance de la relación entre poderes. Este cambio se expresaba principalmente en que para lograr la aprobación de los proyectos de reforma constitucional, como ya se ha mencionado, el Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) necesitaba el apoyo de alguna de las fuerzas de oposición, puesto que la aprobación de este tipo de reformas exige una mayoría de tres cuartas partes en el Congreso (Ver Tabla 4.4). Los resultados de la elección del año 1988 también estuvieron cerca de minar la mayoría absoluta del PRI y constituir el primer gobierno de minoría, situación que llegaría finalmente en 1997. Aun así, la distribución iniciada en 1988 mostraría que las fuerzas de oposición comenzaban a adquirir la suficiente amplitud en la Cámara de Diputados como para poder ejercer un poder de veto sobre las reformas constitucionales (Tsebelis, 2006). Y también evidenciaba que la erosión de los espacios legislativos ocupados por el PRI y la fortaleza de los partidos de oposición estarían generando las condiciones para que el Poder Legislativo recuperara poco a poco su función legislativa.

Tabla 4.4.
Distribución Porcentual de Espacios Legislativos en la
Cámara de Diputados 1988-2000

PARTIDOS POLÍTICOS	LIV LEGISLATURA (1988-1991)*	LV LEGISLATURA (1991-1994)*	LVI LEGISLATURA (1994-1997)**	LVII LEGISLATURA (1997-2000)**
PRI	52	64	60	47,80
PAN	20,2	17,8	23,8	24,20
PRD	-	8,2	14,2	25,00
PARM	6,0	3,0	-	-
PPS	6,4	2,4	-	-
PMS	3,8	-	-	-
PST-PCRN	6,8	4,6	-	-
PT	-	-	2,0	1,4
PVEM	-	-	-	1,6
Total porcentual partidos de oposición	43,2	36	40	52,2
Total	95,2*	100	100	100

* Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

**Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000).

Fuente: Becerra, Salazar y Woldenberg (2007) y Sistema de Información Legislativa (SIL).

Elaboración propia.

* En esta legislatura hubo 24 diputados postulados por diversas coaliciones (Becerra, Salazar, y Woldenberg, 2007).

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

La Tabla 4.4 pone de relieve que el sistema de partidos pasaría de contar con un partido que concentraba el mayor porcentaje de espacios –el PRI–, un partido que concentra el mayor porcentaje de espacio de la oposición –el PAN–, más cuatro partidos que se distribuyen el 23 por ciento de los espacios, a iniciar una reorganización fundamentada básicamente en tres partidos. Para las elecciones del año 1988 cinco partidos de oposición lograron contar con representación en el Congreso y el PAN vería desafiada su “hegemonía” en la oposición, puesto que el porcentaje del conjunto de partidos que se había organizado en torno a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas estaba por encima del 20 por ciento de los espacios legislativos. Sin embargo, en las elecciones intermedias de renovación del Congreso de 1991 la nueva organización partidista, el PRD, ya comienza a acaparar los espacios legislativos provenientes, principalmente, de las organizaciones con menor representación. En la LVI Legislatura (1994-1997) el PAN y el PRD ya concentran en conjunto el 38 por ciento de los espacios legislativos, y en la LVII Legislatura (1997-2000), ambos partidos de oposición alcanzan cerca del 50 por ciento ocupando una distribución similar. Así, en estas legislaturas se va gestando el sistema centrado en tres partidos que, como se verá en los capítulos 5 y 6, se consolidará.

Asimismo, la expansión porcentual de los espacios legislativos de los partidos de oposición tuvo repercusiones evidentes en la actividad legislativa. Previamente, el Poder Ejecutivo dominaba esa actividad. Por ejemplo, en el periodo legislativo 1985-1988 el Ejecutivo presentó 188 iniciativas, de las que fueron aprobadas 186. El PRI inició 352 proyectos, de los cuales fueron aprobados 37 y la oposición presentó 282 proyectos, de los que tan sólo salieron adelante 26 (Casar, 2002). Sin embargo, la Tabla 4.5 muestra que a partir de la LIV Legislatura (1988-1991) la cantidad de iniciativas presentadas por el Ejecutivo se reduce en más del 50 por ciento en comparación con el periodo legislativo previo.

Tabla 4.5.
Iniciativas Presentadas y Aprobadas en la
Cámara de Diputados 1988-1997

	LIV LEGISLATURA (1988-1991)*		LV LEGISLATURA (1991-1994)*		LVI LEGISLATURA (1994-1997)**	
	Presentadas	Aprobadas	Presentadas	Aprobadas	Presentadas	Aprobadas
EJECUTIVO	85	82	84	82	56	55
LEGISLATIVO	209	49	117	20	151	21

Carlos Javier Vázquez Ferrel

	LIV LEGISLATURA (1988-1991)*		LV LEGISLATURA (1991-1994)*		LVI LEGISLATURA (1994-1997)**	
PRI	19	6	32	10	19	7
OPOSICIÓN	190	43	85	10	132	14
TOTAL	503	180	318	122	358	97

Proyectos presentados por legisladores de múltiples partidos no se incluyen.

* Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

** Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000).

Fuente: Casar (2002). Elaboración propia.

Esta tabla pone de relieve que en la LIV Legislatura (1988-1991) la oposición logró la aprobación de la mayor cantidad de proyectos de ley para los periodos que se recogen. La LIV Legislatura (1988-1991) coincide con el porcentaje más elevado de espacios ocupados por los partidos de oposición para estos periodos. Aun así, en este espacio de tiempo el PRI todavía contaría con los espacios suficientes (52,2 por ciento) para poder vetar cualquier cambio legislativo impulsado por la oposición, por lo que su aquiescencia sería necesaria para lograr cualquier cambio al *statu quo* legislativo. De cara a este panorama, el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) emprendió una estrategia de acercamiento y negociación directa con el PAN facilitada por la convergencia ideológica en la dimensión económica entre esta organización y el programa económico del gobierno. Ello permitiría al gobierno la puesta en marcha de importantes reformas económicas para privatizar sectores como el de telecomunicaciones, el bancario, el de infraestructuras terrestres, entre otras¹³⁸. Mientras, para el PAN fungir como socio del Presidente en el Congreso le abriría los caminos para ejercer una mayor influencia en la agenda legislativa, cumplir parte de su programa económico, así como defender de manera efectiva sus triunfos electorales a nivel local, lo que llevaría a que por primera vez un partido de la oposición gobernara un estado del país¹³⁹.

¹³⁸ La liberalización de los sectores industriales nacionales al comercio exterior fue otro componente importante de la política económica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, que llevaría a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Estados Unidos, México y Canadá. Sin embargo, el rol llevado a cabo por el Congreso y la oposición en el ámbito de política comercial exterior fue más bien marginal (Castañeda, 1994). Otros temas en el cual habría convergencia entre el PAN y el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari serían la tenencia de las tierras ejidales en el campo mexicano y la modificación del estatuto legal de la Iglesia en México (Loaeza, 1999; Reynoso, 1993).

¹³⁹ El primer estado gobernado por la oposición (por el PAN) fue Baja California (1989). Además este partido gobernaría Chihuahua (1992), Guanajuato (1991), Jalisco (1995), Nuevo León (1997), Querétaro (1997) y Aguascalientes (1998). El PRD no gobernó ningún estado del país a lo largo del mandato de Carlos Salinas de Gortari, debido a que el fuerte enfrentamiento entre ambos llevó a este presidente a buscar evitar que este partido gobernara algún estado. Sin embargo, en el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) el PRD gobernó la capital del país (1997), Zacatecas (1998), Tlaxcala (1999), Baja California Sur (1999) y Chiapas (2000). La coalición conformada por el PAN, el PRD y el PT gobernó Nayarit (1999).

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

Estos éxitos del jefe del Ejecutivo generaron la percepción de una restauración de la figura presidencial, percepción que se desvaneció pronto a raíz de una serie de dramáticos acontecimientos ocurridos en el año 1994. El primero de ellos se produjo en enero con el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, un estado situado al sur del país, justo el día que entró en vigor el TLCAN¹⁴⁰, y que en sus inicios terminaría por relegar a segundo plano las campañas electorales presidenciales de ese año. Posteriormente, en marzo se produjo el asesinato del candidato a la presidencia del PRI, Luis Donaldo Colosio, y en septiembre del mismo año otro asesinato, el del secretario general de ese partido, Francisco Ruiz Massieu. Estos acontecimientos, que reflejarían un repunte de la violencia, principalmente en su vertiente política, crearían un clima social generalizado de temor e incertidumbre respecto a las posibles consecuencias del proceso electoral presidencial del año 1994 que dañaría severamente la credibilidad del Poder Ejecutivo (Prud'homme, 1996)¹⁴¹.

La combinación de temor generalizado e incertidumbre hicieron que el electorado se inclinara por minimizar riesgos dando nuevamente el triunfo al PRI, a través del “voto del miedo”, que para algunos autores como Cansino (2000) explicaría el resultado electoral. Sin embargo, a los riesgos de inestabilidad política, desconfianza social y exigencias de apertura y equidad en las contiendas electorales por parte de las agrupaciones de oposición, se sumaría un entorno económico complejo y desfavorable. Después de la toma de posesión del cargo, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce (1994-2000) enfrentaría una severa crisis económica. La falta de reservas internacionales y la devaluación de la moneda, originalmente planeada como suave y prevista

¹⁴⁰ El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) es un importante acuerdo regional de América del Norte firmado por Canadá, Estados Unidos y México para crear una zona de libre comercio. Este acuerdo se firmó en 1992 y entró en vigor en 1994.

¹⁴¹ Estos acontecimientos desencadenaron una etapa de colaboración entre las fuerzas políticas, que suscribieron el *Acuerdo por la paz, la democracia y la justicia*. El acuerdo consta de cinco puntos basados en los ocho compromisos siguientes: a) autoridades electorales neutrales, dirigidas por ciudadanos aptos y honestos elegidos o ratificados; b) plena confiabilidad en el padrón electoral y mejora de emisión de credenciales para votar; c) garantías de equidad en los medios de comunicación para todos los contendientes políticos; d) prohibición del uso por parte del gobierno de programas públicos a favor de partidos y candidatos; f) después de concluida la elección, examen al sistema de partidos; g) revisión de la reforma del Código Penal que pudo llevar a restringir derechos políticos fundamentales; h) posibilidad de nombrar un fiscal especial que pueda perseguir los delitos electorales; e i) en caso que así se requiera, la ampliación a un periodo extraordinario de sesiones en el Congreso. Además, este acuerdo produjo una nueva reforma electoral en 1994, la tercera efectuada en el periodo de gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), negociada paralelamente al proceso electoral del año 1994 (Prud'homme, 1996).

Carlos Javier Vázquez Ferrel

como transitoria, terminaría siendo abrupta y de consecuencias muy adversas (Banda y Chacón, 2005; World Bank, 2001)¹⁴². Este contexto económico, más las presiones políticas y sociales, abriría nuevamente un proceso de profundas reformas electorales y un cambio político definitivo.

Previamente, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce (1994-2000) manifestó públicamente su voluntad de no participar activamente en la vida interna del partido, desvinculándose de ejercer funciones preponderantes en la definición de las listas de candidatos a cargos de elección del PRI¹⁴³. Con esta decisión el partido se desligaría de la Presidencia de la República; así, otra de las condiciones necesarias identificadas por Weldon (2002b) para el funcionamiento del presidencialismo mexicano no se cumpliría.

En 1996 se llevó a cabo una nueva reforma electoral que incluyó los siguientes elementos: 1) se estableció que ningún partido contara con una sobrerrepresentación de 8 puntos porcentuales; 2) para que algún partido acceda al reparto de la representación proporcional es necesario contar con el 2 por ciento de la votación nacional emitida; 3) cambió la conformación de la Cámara de Senadores, de modo que se estableció la renovación completa de los 128 miembros de la Cámara de Senadores cada seis años. Tres senadores son electos por cada entidad y el Distrito Federal, de los cuales dos senadores van a los partidos más votados y uno a la primera minoría. Los siguientes 32 se agregan por la vía de representación proporcional; 4) filiación personal a los partidos, con lo que se buscaba eliminar los métodos corporativos de afiliación; y 5) independencia del Instituto Federal Electoral tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, y retirada del voto en su Consejo General para los partidos. Integración del Consejo por miembros propuestos de los grupos parlamentarios y nombramiento de estos por mayoría cualificada por la Cámara de Diputados.

¹⁴² Esta devaluación del peso en sus inicios, diciembre de 1994, fue calculada en el 15,3 por ciento. Poco tiempo después, el secretario de Hacienda anunciaría que la tasa de cambio del peso mexicano con referencia en el dólar americano sería dejada a una libre flotación. Para el año 1995 la devaluación había llegado a cerca del 47 por ciento. Esto era el reflejo de una intensa fuga de capitales y de que la deuda emitida por el gobierno mexicano en dólares (*tesobonos*) se disparara abruptamente. Provocó, asimismo, una caída del producto interno bruto (PIB) respecto del año anterior (el 7 por ciento en 1995) y que en ese año la inflación llegará al 52 por ciento (Banda y Chacón, 2005; World Bank, 2001).

¹⁴³ Eso supuso que el Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) no participara de manera directa en la selección del candidato del PRI para a las elecciones presidenciales del año 2000. Para ello se desarrolló un proceso de elecciones abiertas o primarias para elegir al candidato del PRI.

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

Tras esta reforma, los resultados de las elecciones del año 1997 determinaron que el PRI ya no contara con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo que colocó al Presidente en condición de minoría partidista en el Congreso. Además, confirmó que el bloque de la oposición estuviera concentrado en dos agrupaciones: el PAN, con el 24,4 por ciento, y el PRD, con el 25 por ciento de los espacios legislativos, lo que revalidaba el carácter tripartidista del sistema de partidos, como ya se ha mencionado. Aunque la influencia legislativa de la oposición en la etapa de los gobiernos de minoría se analiza detenidamente en los siguientes capítulos, hay que adelantar que estas dos características institucionales transformaron la dinámica de la relación entre poderes. Por un lado, colocaron al Presidente en la necesidad de negociar continuamente con los partidos de oposición para conseguir su apoyo y lograr la aprobación de su agenda legislativa y, por otro, el tamaño legislativo de los partidos de oposición potenció su influencia en las políticas impulsadas por el Presidente e impulsó sustancialmente la relevancia del Poder Legislativo en la producción de las políticas.

El 2 de julio del 2000 fue una fecha histórica en el país, ya que ese día fue electo como Presidente un candidato de un partido político distinto al PRI: se produjo la llegada a la Presidencia de Vicente Fox, por la coalición del PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). De este modo, se producía la primera alternancia, llegando al Ejecutivo un candidato proveniente de la oposición. Esa fecha, además, muestra el vencimiento del partido hegemónico y la culminación de un proceso: la conformación de un sistema de partidos competitivo a través del fortalecimiento de los partidos de oposición. Pero la alternancia del año 2000 también reafirmaba la entrada de lleno en un nuevo ciclo en la relación entre poderes que, ciertamente, ya había dado inicio con el primer gobierno en minoría en 1997, y que las subsecuentes elecciones consolidarán. Este nuevo ciclo pondrá de manifiesto la relevancia de los partidos de oposición en la actividad legislativa en el Congreso y, más específicamente, en la influencia ejercida sobre la aprobación o no de la agenda impulsada por el Ejecutivo. A estos aspectos se dedica el siguiente capítulo.

Recapitulación

En este capítulo se han presentado las condiciones que lograrían el funcionamiento del presidencialismo mexicano bajo el periodo del régimen

Carlos Javier Vázquez Ferrel

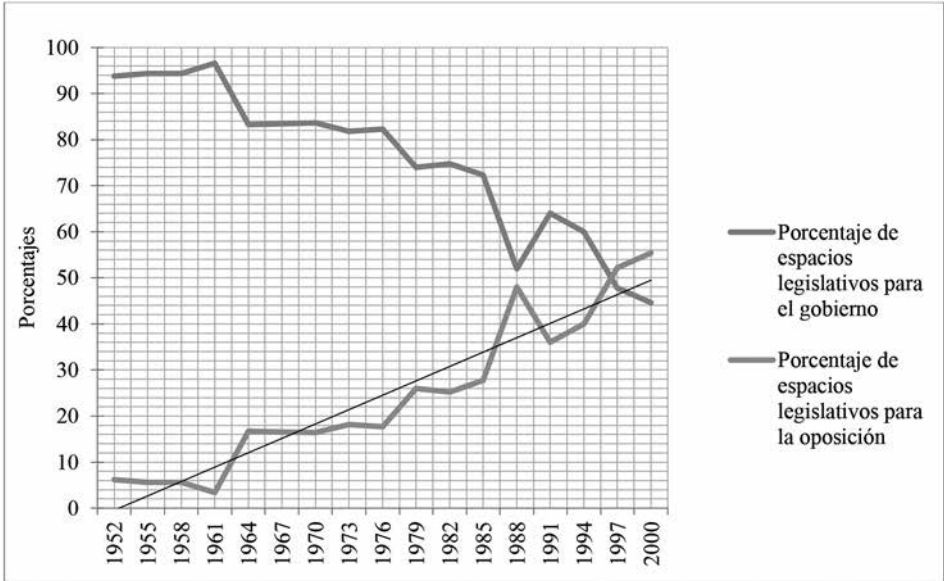
de partido hegemónico —el PRI— centrado en la preponderancia del Poder Ejecutivo (Ver sección 4.2.1) (Weldon, 2002a). También se expuso la progresiva relevancia que fueron adquiriendo las agrupaciones de oposición hasta el punto de lograr romper las condiciones para el funcionamiento del presidencialismo mexicano, proceso que culminaría en el 2000, año en que un candidato de la oposición —específicamente del PAN— ocupara la Presidencia. Esto implicó el cumplimiento de un reemplazo gradual del régimen de partido hegemónico por la configuración de un sistema competitivo con tres partidos políticos como protagonistas.

La Tabla 4.4 resume la progresiva relevancia que irían ganando los partidos de oposición a la luz de la evolución del porcentaje que ocupa el bloque de la oposición en la Cámara de Diputados. De esa tabla resalta la diferencia pronunciada entre ambos bloques y su disminución progresiva hasta que ambas pendientes se cruzan en 1997, revirtiéndose por completo esta relación en el año 2000. La primera oscilación significativa entre ambas pendientes coincide con el proceso de cambio político mexicano iniciado con la introducción de la figura de los diputados de partido en 1962. Posteriormente la relación permanece estable debido a que es la época en la que el sistema electoral permanece impermeable a los acontecimientos sociales hasta el extremo de que en 1976 el Presidente López Portillo obtiene a su favor un porcentaje cercano al 100 por cien del total de votos emitidos. El año siguiente sería el punto de inflexión.

En 1977 se abre la puerta en la Cámara de Diputados a la representación proporcional. Esta apertura se conjuga con un entorno económico adverso, decisiones gubernamentales controvertidas y un viraje hacia el polo neoliberal en la dimensión económica del espectro ideológico. Ello provoca fisuras en la élite económica y política priista, descontento social y una mejor organización por parte de los partidos de oposición. Los resultados electorales arrojados en 1988 serían un hito: se produjo la fundación de otro partido, el PRD, y se consolidó la presencia del PAN. Ambas agrupaciones revelarían raigambre territorial, un programa diferenciado, estabilidad y la capacidad de desafiar al partido en el gobierno. Con ello comienza el proceso de institucionalización de un sistema tripartidista y se inicia el cierre del periodo del partido hegemónico no competitivo identificado por Sartori (1980).

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

Gráfico 4.2.
Evolución de la Composición de la Cámara de Diputados por los Bloques Legislativos de Oposición y Gubernamental



Fuente: Negretto, Nacif, Aparicio, Lehoucq y Benton (2005). Elaboración propia.

El año 1997 es el punto previo a la culminación de un proceso prolongado durante el cual el Presidente fue perdiendo gradualmente amplitud en la representación de su partido en el Poder Legislativo. En ese año el bloque de partidos de oposición logra obtener la representación del 52,2 por ciento de los espacios legislativos en la Cámara de Diputados. El PRI también iría perdiendo fuerza tanto a nivel municipal como estatal. Por otra parte, las elecciones del año 1997 determinaron que el bloque de la oposición estuviera concentrado en dos agrupaciones: el PAN, con el 24,4 por ciento, y el PRD, con el 25 por ciento de los espacios en la Cámara de Diputados. Estos datos revalidaban el carácter tripartidista del sistema de partidos que venía desde tiempo atrás reemplazando poco a poco el régimen de partido hegemónico.

Esta nueva distribución partidista proyectó una transformación en la relación entre poderes: el Presidente ya no ejercería una función preponderante y se abriría la posibilidad para que el Congreso en su conjunto y los partidos de oposición por separado incrementaran considerablemente su influencia

Carlos Javier Vázquez Ferrel

para impulsar sus políticas y defender sus intereses. Además, puesto que los presidentes necesitarían conseguir el asentimiento o cooperación por parte de las agrupaciones partidistas en el Congreso para lograr la aprobación de su agenda legislativa, este nuevo contexto de relación entre poderes haría todavía más relevantes a los partidos de oposición.