

Presidencialismo y coaliciones legislativas en la Cámara de Diputados de México (1991-1999)*

Álvaro F. López Lara **

Introducción

En la historia reciente de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en México, la rama ejecutiva del gobierno no había enfrentado ningún obstáculo para integrar mayorías cohesivas y disciplinadas dispuestas a apoyar su agenda legislativa. La baja competitividad en el sistema de partidos permitió al Partido Revolucionario Institucional conservar el control de la mayoría absoluta y calificada en ambas cámaras del Congreso y dio estabilidad a un *gobierno unificado* que neutralizó el mecanismo de pesos y contrapesos previsto por la Constitución de 1917 (Casar, 1996: 81). Desde 1934 y hasta 1988, los presidentes mexicanos disfrutaron de enorme autoridad para legislar y reformar el texto constitucional sin restricción alguna, al extremo de convertirla en la más flexible de las constituciones rígidas.

Pero el funcionamiento habitual de esta maquinaria de poderes unificados en la que descansó el hiperpresidencialismo mexicano se modificó

* Una versión previa de este trabajo se presentó en la XXII Reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Miami, Florida, marzo 16-18 del 2000. Agradezco los comentarios de Nicolás Loza (UAM-X) y de Jeffrey A. Weldon (ITAM).

** Profesor investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Departamento de Relaciones Sociales.

paulatinamente a partir de la elección federal de 1988, cuando el candidato presidencial del PRI obtuvo una victoria con 50.7 por ciento de los votos y en la Cámara de Diputados perdió la *mayoría calificada* de dos tercios, al integrar una frágil mayoría simple de 260 escaños (Molinar y Weldon, 1990: 230). En cualquier régimen democrático esos resultados para el partido ganador hubieran sido la prueba de una contundente victoria, más aún si tomamos en cuenta el triunfo en 60 de los 64 escaños del Senado; sin embargo, para el autoritarismo mexicano estas cifras marcaban el fin de la época del “partido prácticamente único”. El impacto de esta transformación se resintió en la arena legislativa en la medida en que el presidente Carlos Salinas tuvo que negociar con la oposición parlamentaria la aprobación de reformas constitucionales (Camp, 1995; Lujambio, 1995).

Aun cuando en la elección intermedia para integrar la LV Legislatura (1991-1994) el partido del presidente ganó 64 por ciento de las curules en la cámara baja, su estrategia fue favorable a la confección de coaliciones ganadoras y útiles, principalmente con el Partido Acción Nacional, tanto para modificar la Constitución como en la aprobación de leyes ordinarias. Las coaliciones para formar mayorías calificadas resultaron indispensables desde que en 1993 la ley electoral introdujo un dispositivo contramayoritario para fijar un tope máximo de representación de 60 por ciento, impidiendo así la reunión de mayorías calificadas en un solo partido.

El acontecimiento decisivo que aceleró el ritmo gradual de la transición fue la elección intermedia de 1997. Sus resultados dieron lugar a la primera legislatura sin mayoría. En consecuencia el presidente Ernesto Zedillo gobernó en el segundo tramo de su mandato con una cámara multipartidista integrada por tres bloques partidistas de mayor magnitud: el PRI con 238 diputados, el Partido de la Revolución Democrática con 125, el Partido Acción Nacional con 117 y por dos partidos de menor magnitud pero decisivos por sus votos en la asamblea, el Partido del Trabajo con 11 diputados, el Partido Verde Ecologista con 6 diputados y un grupo de 5 legisladores independientes. Dada esta distribución de la influencia de las bancadas legislativas, es pertinente preguntarse: ¿Cómo respondieron al conjunto de oportunidades y restricciones del arreglo institucional? ¿Hasta qué punto la experiencia de cooperación de las legislaturas precedentes es una referencia de las orientaciones y estrategias de negociación? ¿Cómo se ha sorteado el conflicto y el bloqueo

institucional resultado de la combinación presidencialismo y multipartidismo?

Si bien hay suficientes indicios para afirmar que el presidencialismo mexicano ha funcionado, desde 1988, con acuerdos interpartidistas e intercambio de voto entre el partido del presidente y los partidos de menor magnitud en la Legislatura, el análisis sistemático de la votación y las coaliciones legislativas apenas dio inicio. La instalación del tablero electrónico, en octubre de 1998, abrió nuevas posibilidades para el estudio de la conducta estratégica de los partidos y los congresistas. Con los datos sobre las votaciones nominales del segundo año de ejercicio de la LVII Legislatura, dos ensayos notables (Lujambio 2000, Casar, 2000), constataron el predominado las coaliciones amplias y la cohesión al interior de los partidos.

Desde nuestro punto de vista ese patrón de cooperación más que un resultado imprevisto del gobierno dividido es la expresión de normas y estrategias de negociación edificadas en anteriores legislaturas. Para sustentar dicha premisa es necesario revisar la votación en una serie temporal más extensa que permita determinar las regularidades del intercambio legislativo, así como las áreas de asuntos específicos en donde los partidos de oposición y la bancada del PRI votaron frecuentemente juntos y los temas en los cuales las bancadas opositoras convergieron entre sí.

En este artículo se examinan las coaliciones entre las bancadas legislativas de la Cámara de Diputados de México en el periodo de 1991 a 1999. A partir de un análisis empírico, argumento que el voto de los diputados muestra una tendencia general hacia la cooperación, particularmente entre el PRI y el PAN, cimentada en la respuesta a incentivos electorales y en la distinta intensidad de preferencias sobre los temas de la agenda legislativa. Incluso bajo el equilibrio de un gobierno no unificado, la disposición de los partidos a establecer pactos de cooperación ha evitado la colisión y el bloqueo institucional entre el ejecutivo y el legislativo.

En los párrafos siguientes relaciono la conducta de votación parlamentaria con el marco institucional y la dinámica del sistema de partidos. En primer termino, abordaré la discusión sobre el presidencialismo y las coaliciones legislativas. A partir de las proposiciones sobre la incidencia del sistema de partidos en el funcionamiento de los arreglos presidenciales, sostengo que un sistema con fragmentación moderada, con relativa disciplina de partidos y escasos indicios de polarización ideoló-

gica, aumenta las posibilidades de construcción de coaliciones legislativas y el funcionamiento armónico entre la rama ejecutiva y legislativa. En segundo lugar, después de unas breves consideraciones sobre los procedimientos de registro de los votos, analizaré empíricamente la votación nominal en el pleno de la Cámara de Diputados y las coaliciones observadas en el lapso de 1991 a 1999, correspondiente al ejercicio de las Legislaturas LV, LVI y LVII. Por último, agrupando las votaciones por temas específicos, registramos la frecuencia de coaliciones en las áreas de la agenda legislativa.

Presidencialismo y coaliciones legislativas

En las teorías sobre el presidencialismo, una proposición bastante aceptada sostiene que el diseño presidencial produce escasos incentivos y aumenta los costos de negociación para los partidos opositores en el Congreso (Linz, 1994: 14). Una estructura constitucional, cuya base radica en la división y separación de poderes, no facilita el acuerdo entre ambas soberanías, pues éstas se eligen con el voto popular y de manera separada, sus periodos de mandato son fijos y no dependen del voto de confianza o censura de uno sobre el otro. En consecuencia, el presidente tiene amplias atribuciones para integrar su gabinete con independencia de la opinión del legislativo y dispone de poderes legislativos, como el derecho de iniciativa, el poder de veto y el poder de expedir decretos (Shugart y Carey, 1992: 19).

De acuerdo con Juan Linz, dichas características hacen del presidencialismo un sistema que desalienta los compromisos y pactos necesarios en un régimen democrático; a diferencia del sistema parlamentario, no permite compartir el poder y la responsabilidad de gobernar. La fuerza del argumento deriva de una extrapolación de los defectos del presidencialismo, especialmente cuando el titular del ejecutivo no detenta el control mayoritario de la legislatura y un partido o un bloque de fuerzas opositoras se unen en el Congreso. Ante un conflicto entre ambas instancias, el *bloqueo legislativo* estará siempre latente, ya que el partido opositor que obtiene mayoría en el Congreso en caso de respaldar el programa legislativo del presidente pagaría un alto costo político. El dilema es el siguiente: sí el presidente acierta, los méritos mayores serán para su gobierno; y en la situación contraria, el socio opositor tendría que enfrentar la responsabilidad y pagar el costo electoral de los errores.

Desde otra óptica de análisis, los estudios sobre el presidencialismo pusieron el acento en las diferencias de los sistemas de partidos y sus interacciones con los diversos tipos de arreglo presidencial. Al examinar la experiencia de gobiernos de mayoría y multipartidismo en América Latina, Mainwaring y Shugart anotan que la coexistencia entre un sistema presidencial y una legislatura sin mayoría es factible siempre y cuando se reúnan las siguientes condiciones: en primer lugar, se requiere que la delegación legislativa afín al presidente sea de una magnitud importante y controle al menos 40 por ciento de los escaños; en otros términos, esto equivale a un sistema de partidos con *fragmentación moderada* en donde la formación de coaliciones confiables es relativamente más sencilla. En segundo, si además, las delegaciones legislativas exhiben una relativa disciplina y cohesión, es factible que contribuyan a un funcionamiento armónico y cooperativo entre las ramas ejecutiva y legislativa. Con partidos disciplinados se facilitan los acuerdos interpartidarios y las coaliciones en el legislativo (Mainwaring y Shugart, 1996: 155) pues el presidente no necesita negociar el apoyo de legisladores individuales, sino con los jefes de las bancadas. Si bien en ciertas condiciones de gobierno dividido, la disciplina extrema puede dificultar la búsqueda de arreglos y negociaciones. En tercer lugar, una moderada polarización ideológica y una intensidad distinta de preferencias en asuntos clave es también otro requisito que aumenta las posibilidades de coaliciones estables (Mainwaring y Scully, 1995: 33).

En la suposición de que el sistema de partidos es la variable relevante, algunos autores han encontrado patrones comunes en el comportamiento de las coaliciones legislativas tanto en sistemas parlamentarios, cuando éstos funcionan con gabinetes de coalición o de minoría (Budge y Laver, 1992: 13), aplicables a la reflexión sobre el comportamiento de las coaliciones en los gobiernos divididos o sin mayoría en un sistema presidencial (Laver, 1999). Al menos existe acuerdo en considerar como determinantes los siguientes criterios: 1) *el tamaño de la coalición*. Se supone que en ningún caso se formará una coalición (de gobierno o parlamentaria) más amplia que la que los interesados crean que va a ser suficiente para asegurar la mayoría; 2) *la distancia política-ideológica entre los partidos* interesados en llegar a un acuerdo está relacionada con sus preferencias en los temas de la discusión pública y su autoubicación en el eje izquierda-derecha; 3) el tercer criterio es *el número de partidos*. Josep Colomer subraya: “es presumible que, en igualdad de condiciones, los partidos prefieran un

reparto del poder entre un menor número de ellos que una coalición más plural” (1990: 252); 4) el criterio anterior está asociado al *tamaño de la coalición*, en tanto a que se refiere a la amplitud. Sin embargo tamaño y amplitud, depende de las *expectativas del mantenimiento de la disciplina interna* entre los miembros de los partidos implicados, de modo que el temor al transfuguismo individual puede hacer que se prefiera coaliciones algo más amplias de lo necesario desde un estricto punto de vista aritmético (Colomer, 1990: 252; Laver, 1999). Las coaliciones vencedoras mínimas entre partidos poco cohesivos y disciplinados son viables en la medida en que mantengan un flujo de beneficios aceptables para los miembros individuales del grupo, ya que si sus expectativas no son satisfechas, la tentación del transfuguismo político estará latente. Si bien cualquier proceso de negociación y celebración de acuerdos de cooperación pone a prueba la disciplina de los partidos y su identidad ideológica.

Además la formación de coaliciones legislativas no tiene como prerrequisito una completa afinidad ideológica entre los partidos. La distinta ordenación de preferencias facilita el *intercambio de voto*, entendido como el comportamiento en el que los votantes dejan de lado sus preferencias auténticas y votan estratégicamente y coordinadamente, renunciando a obtener satisfacción en algunos de los temas sometidos a votación para obtenerla en otro. En esa medida, un partido es más reacio a votar sinceramente en asuntos que considera altamente importantes para su identidad, en cambio, probablemente aceptará una votación estratégica en otros temas en los que tiene menor interés. Así si cada partido define sus señas de identidad en esferas distintas, la posibilidad del intercambio de votos es mayor.

El registro de los votos

La votación es uno de los procedimientos de decisión recurrentemente utilizados en las asambleas legislativas, pues a través del voto adquiere efectividad la regla de la mayoría.³ Desde el punto de vista de su conducta individual el legislador enfrenta las restricciones provenientes de

³ De acuerdo con Elster, la discusión, la negociación y la votación es una lista exhaustiva de los procedimientos de decisión en las sociedades modernas. El procedimiento de votación usualmente se asocia con la agregación de preferencias, aunque éste incluye el intercambio de voto, que es una forma de negociación. Transformar preferencias mediante la discusión racional es el

la disciplina de partido y de las reglas de votación adoptadas en las asambleas legislativas con una serie de variantes sobre la forma de emisión, cómputo y el tamaño de las mayorías requeridas. Por añadidura el voto personal es una manifestación de la responsabilidad de los representantes ante sus electores pues el sentido del mismo afecta a la colectividad al aprobar o rechazar determinadas disposiciones legales:

En el Congreso mexicano la importancia del voto individual de los legisladores ha sido restringida por la disciplina de partido. Los grupos parlamentarios mostraron su eficacia para garantizar el voto unificado de sus miembros. Más que responder a las preferencias individuales o atender al interés de sus votantes en los distritos, los diputados siguen predominantemente la línea y el programa de sus respectivos partidos. Así, la emisión de los votos y su registro careció de interés en un medio en el que predominó el voto en bloque y las mayorías mecánicas del partido oficial.

En el reglamento para el gobierno interior del Congreso mexicano vigente hasta 1998, existían tres clases de votación. La *votación económica*, aplicada en los asuntos de procedimiento; la *votación por cédula*, indicada para elegir a los funcionarios de la cámara, como el presidente de la mesa directiva y a los miembros de la Comisión Permanente; y el método de *votación nominal*, utilizado para aprobar o rechazar los dictámenes sobre leyes y reformas constitucionales. La regla de votación de mayoría simple es la que comúnmente se aplica para las votaciones sobre leyes públicas y privadas mientras que para la modificación de artículos constitucionales se requiere de una mayoría calificada de dos tercios de los votos.⁴

Antes de que fuera instalado el tablero electrónico, la votación nominal se emitía de viva voz, cada miembro de la cámara pronunciaba su apellido y el sentido de su voto. Este sistema era tardado y engorroso, pues en una asamblea de 500 miembros cada votación duraba alrededor de una hora. Los votos eran computados por los secretarios de la mesa

objetivo de la deliberación, mientras las negociaciones incluyen la transformación y agregación de preferencias. En cualquiera de los tres procedimientos utilizados para las decisiones políticas, puede ser inducida la deformación de las preferencias. (Elster, 1998: 1-18)

⁴ Cfr. artículos 146 al 164, correspondientes al apartado sobre las votaciones. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, 1994.

directiva, quienes simplemente apuntaban los votos en pro y en contra, sin atender al registro individual del voto de los diputados. Sobra decir que este método era poco confiable y presentaba muchas irregularidades, como la posibilidad de inflar las votaciones rebasando el quórum registrado.

La base de datos de nuestro análisis incluye las *votaciones nominales* en la Cámara de Diputados desde julio de 1991 hasta el 31 de diciembre de 1999. La información proviene de diversas fuentes. El registro de la votación correspondiente a la LV Legislatura se integró a partir de documentos internos de los partidos políticos. Uno de ellos fue elaborado por el Departamento de Información Legislativa del PAN y contiene una relación completa de los dictámenes votados en el pleno y la votación agregada del grupo parlamentario del PAN. Otra fuente importante fueron los informes del grupo parlamentario del PRD correspondientes a los periodos ordinarios y extraordinarios de los tres años de la legislatura, en los que se hace una relación del sentido de los votos de la bancada perredista. Ambas fuentes se complementaron con la consulta de la prensa nacional, principalmente de tres diarios; *El Universal*, *Excélsior* y *La Jornada*.

Los datos de la LVI Legislatura provienen del registro llevado a cabo por la Dirección de Apoyo Parlamentario de la Cámara de Diputados. Contiene la votación de dictámenes y minutas desde el 1° de noviembre de 1994 al 30 de abril de 1997; en ellos se da cuenta tanto de las votaciones agregadas por partido, como de las ocasiones en que los diputados votan en sentido distinto al resto de su bancada. Si bien tiene como inconvenientes que sólo incluye la votación sobre las iniciativas enviadas por el ejecutivo y las minutas del Senado, y no incluye las iniciativas de diputados. Para subsanar algunas de estas deficiencias complementamos la información con un documento del Departamento de Información Legislativa del PAN, que contiene la relación de las iniciativas votadas en la LVI Legislatura y el sentido del voto de los diputados del partido blanquiazul.

Finalmente la información sobre la LVII Legislatura provino de dos referencias. Para el primer año de ejercicio rastreamos las votaciones en la prensa nacional, principalmente en los periódicos *Excélsior*, *El Universal* y *Reforma*. A partir del primer periodo del segundo año de ejercicio utilizamos los registros de votación en el tablero electrónico, en cuyas cédulas se ofrecen detalles sobre la votación por partido y los resultados del voto individual en cada materia.

El declive de la hegemonía legislativa

En los comicios federales de 1988 una coalición electoral de centro-izquierda, el Frente Democrático Nacional, obtuvo 136 escaños en la Cámara de Diputados, que unidos a los del Partido Acción Nacional, integrarían, según la expectativa de los opositores, una coalición de 237 diputados. ¿Qué impidió la formación de dicha coalición entre el FDN y el PAN? En primer lugar, la simple aritmética, puesto que en una asamblea integrada por 500 diputados la suma de sus votos no garantizaban un tamaño óptimo de coalición ganadora mínima, los beneficios muy probablemente se hubieran reducido a bloquear reformas constitucionales del ejecutivo.

En segundo lugar, la alianza electoral neocardenista era muy frágil, los partidos “satélite”, el Partido Popular Socialista (PPS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido del Frente Cardenista (PFCRN) encontraron costoso mantener la estabilidad de una alianza legislativa con el Partido Mexicano Socialista y los diputados de la Corriente Democrática. Una vez cumplido el objetivo de salvar el registro y obtener un porcentaje atractivo de votación nacional, revitalizaron los nexos y las viejas normas de su acuerdo con el PRI (Prud'homme, 1996: 102-103).

En tercer lugar, para la bancada del PAN, la cooperación con una coalición tan débilmente amalgamada ponía en riesgo su identidad y estrategia política. Por añadidura, el programa de gobierno de Carlos Salinas coincidía en ciertos aspectos con las preferencias de Acción Nacional, en particular la expectativa de obtener el reconocimiento a sus triunfos electorales en municipios y estados de la federación actuaba como un poderoso incentivo para cooperar con el presidente y su mayoría legislativa (Lujambio, 1995: 118).

De tal suerte que las oportunidades de una coalición legislativa de los opositores se evaporaron al calor de las divisiones y el realineamiento de sus tendencias políticas. Con la creación del Partido de la Revolución Democrática en 1989, el mapa político de la LIV Legislatura quedó claramente trazado: la bancada del PRD se integró con 50 diputados, la del PAN con 101 diputados, el PRI con 260, el PPS con 30, el PARM con 29, el PFCRN con 17 y el grupo independiente con 13 diputados.

A fin de cuentas, el escollo en la calificación de las elecciones legislativas y presidenciales, durante el Colegio Electoral de agosto de 1988,

había quedado en los anales de la dramaturgia parlamentaria. La atmósfera de polarización se disipó y en su lugar los partidos buscaron el entendimiento en los temas sustantivos. Uno de estos asuntos fue la reforma electoral.

En el curso de las negociaciones sobre la reforma constitucional en materia electoral, que se prolongó desde agosto hasta octubre de 1989, el PAN puso en marcha una estrategia para negociar a partir de una iniciativa propia tanto con el PRD, como con el PRI y el ejecutivo federal. Los diputados del PAN desestimaron las ventajas de una alianza con el PRD y optaron por aprobar conjuntamente con el PRI el cambio constitucional en octubre de 1989 y meses después firmaron un acuerdo para reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE). Daba inicio un ciclo de cooperación legislativa entre el PRI y el PAN, distinguido por acuerdos parciales y temporales en materia de reformas a las reglas de la competencia electoral (Prud'homme, 1996:102) y por un intercambio estratégico de votos en otros temas de la agenda legislativa.

La coalición que aprobó la reforma constitucional integró a todos los grupos parlamentarios a excepción del PRD. El voto a favor de las reformas ofrecía beneficios y seguridades mutuas. Para Acción Nacional el saldo fue la aceptación de sus propuestas legislativas en materia de organización y vigilancia de las elecciones.⁵ Por su parte, el PRI se benefició al incorporar la controvertida *cláusula de gobernabilidad*, con la cual se permitía que el partido con mayor número de constancias de mayoría y una votación nacional de 35 por ciento recibiera constancias de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Los partidos de menor magnitud se favorecieron por las disposiciones que incrementaron de 7 a 10 el número de diputados plurinominales asignados a los partidos situados en el umbral de 1.5 por ciento de la votación nacional.

En lo sucesivo el patrón de interacción entre las bancadas de la LIV Legislatura (1988-1991) se distinguió por una cooperación limitada entre el PAN y el PRI, planteando un juego político que marginó al PRD de las

⁵ La reforma de 1989 dispuso que la integración del órgano superior del Instituto Federal Electoral se conformara por consejeros y consejeros magistrados de los poderes legislativo y ejecutivo y por representantes de los partidos políticos. Se creó también el Tribunal Federal Electoral, un tribunal autónomo con atribuciones para recibir impugnaciones y emitir fallos sobre actos y resoluciones electorales (López Moreno, 1993: 41).

negociaciones. En cifras globales, durante el ejercicio de esta legislatura el PAN votó a favor de 48 iniciativas provenientes del presidente y seis del PRI. Al votar a favor del paquete legislativo no ponía en cuestión sus señas de identidad, pues las iniciativas correspondían en la mayoría de los casos a las preferencias sinceras de voto de los legisladores del blanquiazul. Por ejemplo, durante la LIV Legislatura los diputados del PAN apoyaron el paquete de Reforma Financiera, que entre otras leyes incluía la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, por la cual se restablecía el régimen mixto de la propiedad de la banca. También dio su apoyo al paquete de reforma fiscal y a reformas en materia de procuración de justicia.⁶

Mientras la bancada del PRD prefirió ser fiel a su identidad ideológica y su estrategia de confrontación. A pesar de ello participó en el *juego del consenso* de aspectos de la reforma social, como la minuta sobre el estatus jurídico de la población refugiada, que fue votada a favor por todos los grupos parlamentarios. También los diputados del PRD apoyaron activamente el dictamen para adicionar al artículo 4o. constitucional un párrafo sobre el reconocimiento de las culturas indígenas.

La LV Legislatura: ¿acuerdos bipartidistas?

En la elección legislativa de 1991 el Partido Revolucionario Institucional recuperó una holgada mayoría al conquistar 321 curules, mientras los partidos opositores vieron disminuido su apoyo electoral. El PAN no rebasó sus niveles históricos de apoyo, obtuvo sólo diez victorias de mayoría y ochenta curules de representación proporcional. Por su parte, el PRD exhibió un desempeño electoral sustancialmente distinto al del FDN en 1988, pues solamente captó el 8 por ciento de la votación, con 40 diputaciones de representación proporcional. El resto de los partidos representados en la cámara fueron el PPS con 12 diputaciones, el PARM con 14 y el PFCRN con 23 curules.

El mapa político de la legislatura resultó propicio para reforzar la autoridad legislativa de la presidencia. Ostensiblemente la LIV Legislatura

⁶ Una síntesis de las leyes y decretos aprobados y su proceso legislativo, puede localizarse en: Cámara de Diputados, *Obra Legislativa. LIV Legislatura*, Gran Comisión de la Cámara de Diputados, 1991. Es un documento de utilidad que carece como todos los informes oficiales, de un registro de la votación por grupo parlamentario.

superó dramáticamente la productividad legislativa de su antecesora, pues en este periodo se aprobó toda la legislación pendiente de la conflictiva LIV Legislatura. Considerando la tasa de aprobación de sus iniciativas, es claro que Carlos Salinas fue un legislador exitoso, no sólo por la cuantía de iniciativas propuestas, sino por la calidad de la legislación aprobada. En esa legislatura se propusieron profundos cambios constitucionales en artículos como el 130, 3º, 27, 82 y otros, que en conjunto sumaron la cifra récord de 30 artículos constitucionales reformados (Gil Villegas, 1996: 163).

Como puede apreciarse (cuadro 1) del total de 257 iniciativas turnadas a la cámara, el ejecutivo presentó 83 es decir el 32 por ciento, los diputados presentaron 121 iniciativas, las minutas del Senado fueron 48 y las Legislaturas estatales solamente turnaron 2 iniciativas. Las iniciativas del ejecutivo fueron aprobadas casi en su totalidad, sólo dos permanecieron sin recibir dictamen, mientras sólo 28 de las iniciativas de diputados tuvieron éxito y 93 se guardaron en la “congeladora”, en contraste, las minutas del Senado recibieron un trámite expedito.

Cuadro 1. Resultado de las iniciativas presentadas en la LV Legislatura 1991-1994

Iniciador	Aprobadas	%	Pendientes	%	Total
Ejecutivo	81	97.6	2	2.4	83
Ejecutivo origen Senado	48	100	0	0	48
Diputados PRI	13	38.2	21	61.8	34
Diputados PAN	4	13.7	25	86.3	29
Diputados PRD	2	6	31	94	33
Diputados PFCRN	0	0	4	100	4
Diputados PARM	1	11.2	8	88.8	9
Diputados PPS	2	25	6	75	8
Diputados varios partidos	7	77.7	2	22.3	9
	158		99		257

Fuente: SIID. Cuaderno de Apoyo. Comité de Biblioteca de la Cámara de Diputados. Iniciativas presentadas al Congreso 1991-1994

Es claro que la aprobación de las reformas sumó con frecuencia más de dos partidos. Los datos sobre 135 votaciones nominales indican que la coalición formada por el PRI-PAN-PFCRN-PARM (C1) aprobó 29 dictámenes y 4 reformas constitucionales, equivalentes al 24 por ciento de las aprobaciones; por su parte, la combinación de todas las bancadas aprobó 33 leyes y una reforma constitucional, es decir 25 por ciento de los dictámenes votados en el pleno. El PAN participó en 80 por ciento de las combinaciones mayoritarias, sólo fue superado por el PFCRN que votó conjuntamente con el PRI en el 93 por ciento de los casos (cuadro 2).

Cuadro 2. Coaliciones de voto en la Cámara de Diputados LV Legislatura (1991-1994)

Coalición	Tamaño	Reformas			
		Leyes	Const.	Total	%
C1. PRI+PAN+PFCRN+PARM	448	29	4	33	24.4
C2. PRI+PAN+PRD+PFCRN+PARM	488	0	7	7	5.2
C3. PRI+PFCRN+PARM	358	8	0	8	5.9
C4. PRI+PAN+PRD+PFCRN+PARM+PPS	500	33	1	34	25.2
C5. PRI+PAN+PFCRN	434	9	0	9	6.7
C6. PRI+PFCRN	344	12	0	12	8.9
C7. PRI+PAN+PFCRN+PPS+PARM	460	18	1	19	14.1
C8. PRI+PAN+PARM	425	2	0	2	1.5
C9. PRI+PAN+PRD	451	1	1	2	0.7
C10. PRI+PFCRN+PARM+PPS	370	0	1	1	0.7
C11. PRI+PAN	411	3	0	3	1.5
C12. PRI	321	5	0	5	2.2
TOTAL		120	15	135	100

Fuente: Elaboración propia con base en Departamento de Información Legislativa del PAN. Relación de las iniciativas presentadas.

Informes de trabajo del Grupo Parlamentario del PRD. LV Legislatura.

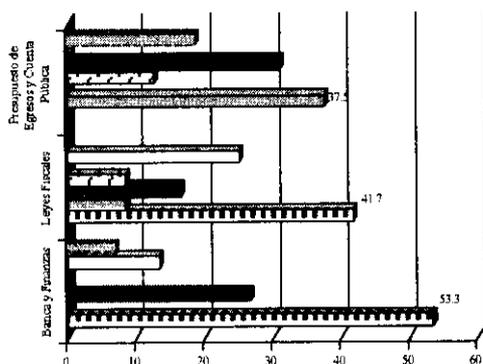
Es interesante resaltar que los partidos formaron *grandes coaliciones* con un tamaño superior al exigido por las reglas de la toma de decisiones: en diez de las doce combinaciones el número de votos reunió una *mayoría calificada*. Las iniciativas del presidente obtuvieron el respaldo tanto de su partido como de socios opositores ubicados en distintos puntos del espectro ideológico. Una explicación de este comportamiento se relaciona con la proximidad ideológica PRI-PAN y la distinta intensidad de preferencias en los asuntos legislativos, lo cual facilitó el intercambio de voto.

Al agrupar los resultados de la votación nominal en temas específicos, en el rubro económico no hubo plena coincidencia entre el PRI y el PAN. La aprobación de dictámenes relacionados con el presupuesto, la ley de ingresos y las revisiones de la cuenta pública no contaron con el aval de Acción Nacional. En esa materia las coaliciones más frecuentes fueron la integrada por el PRI-PFCRN-PARM (C3) que aprobó 37 por ciento de los dictámenes y la coalición del PRI-PFCRN (C6) que aprobó el 31 por ciento de las propuestas. La bancada blanquiazul solamente participó en dos ocasiones aprobando conjuntamente con el PRI y el PFCRN (C5) los dictámenes sobre la Cuenta Pública Federal y la del Distrito Federal ambas correspondientes al ejercicio de 1990 (gráfica 1).

La proximidad PRI-PAN fue mayor en materia de leyes fiscales. El PAN formó parte de todas las coaliciones (1, 3, 4, 5, 7) que funcionaron en la aprobación de doce dictámenes referidos a este aspecto. La coalición más frecuente fue la integrada por el PRI-PAN-PFCRN-PARM, que aprobó cinco dictámenes, equivalentes a 41 por ciento del total. Además de las votaciones sobre la miscelánea fiscal, se incluyeron otras, entre las que destacan las reformas al Impuesto General de Importación y Exportación y la Ley de Armonización Fiscal, en cuyo texto se propuso adecuar la legislación aduanera para cumplir con los compromisos derivados de la adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio.

Uno de los temas prioritarios en la agenda de la administración de Carlos Salinas fue el sistema bancario y monetario. Por ello es importante saber cómo respondieron los partidos a los proyectos relacionados con este asunto. La coalición 1 sancionó el mayor número de proyectos, al votar a favor en ocho de quince casos, es decir en 53 por ciento de las ocasiones. En orden de importancia le siguió la gran coalición de todos (C4) al votar favorablemente 26 por ciento de los dictámenes. Las reformas al sistema bancario incluyeron desde proyectos legislativos, como la

Gráfica 1. Frecuencia de coaliciones en asuntos económicos. LV Legislatura (1991-1994)



	Banca y Finanzas	Leyes Fiscales	Presupuesto de Egresos y Cuenta Pública
■ PRI-PAN-PFCRN-PARM	53.3	41.7	
□ PRI-PFCRN-PARM		8.33	37.5
■ PRI-PAN-PRD-PFCRN-PARM-PPS	26.7	16.7	
* PRI-PAN-PFCRN		8.33	12.5
■ PRI-PFCRN			31.25
□ PRI-PAN-PFCRN-PPS-PARM	13.3	25	
■ PRI	7		18.8

aprobación de las modificaciones a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, la Ley de Sociedades de Inversión, hasta la aprobación de las reformas a los artículos 28, 73 y 23 constitucionales para dotar de autonomía a la banca central, aprobadas en julio de 1993.

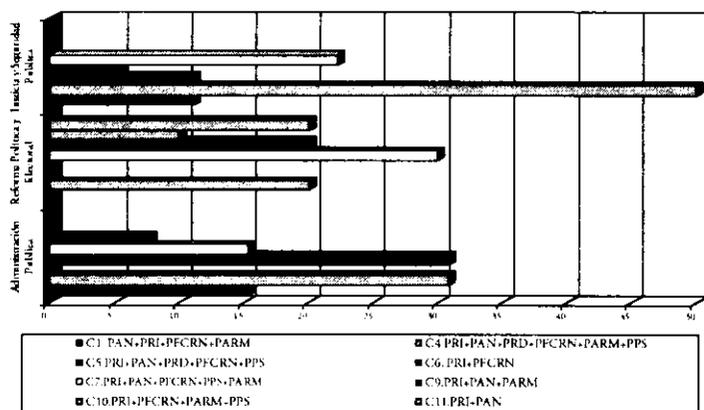
Sin duda la reforma constitucional y legal en materia electoral fue un factor clave de la agenda. Durante la LIV Legislatura se efectuaron dos reformas a las reglas de la competencia electoral. La primera fue obra del acuerdo bipartidista PRI-PAN, cuya estrategia dominante en la negociación consistió en pactar una reforma limitada, que se discutió en un periodo extraordinario del año de 1993 y comprendió la modificación de 25 artículos constitucionales.⁷ La segunda contó con la cooperación limi-

⁷ La reforma de 1993 propuso modificaciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para dotarlo de un gobierno propio y conferir facultades legislativas a su Asamblea de Representantes. Las reformas a la Constitución y al código electoral también abarcaron cambios en el artículo 82, eliminando el requisito de ser hijo de padres mexicanos para ser presidente de la república, incluyendo disposiciones que afectaron la integración del poder legislativo, aumentando el número de senadores de dos a cuatro por cada entidad e imponiendo un tope de 60 por ciento de los escaños para el partido ganador en la Cámara de Diputados. Asimismo, la reforma eliminó el sistema de autocalificación electoral en los Colegios de la Cámara de Diputados y Senadores. Un seguimiento completo del contenido y el itinerario de la reforma de 1993, se encuentra en: Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, *Crónica de la Reforma Política Federal*, México, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, IV Legislatura, 1994.

tada del PRD y se consumó en marzo de 1994, justamente en la víspera de la elección presidencial y en un escenario dominado por las secuelas de la rebelión zapatista en Chiapas (Loza, 2000: 27). Aunque los actores centrales de la negociación política electoral fueron el PRI y el PAN, el resto de las bancadas participaron en la aprobación de las reformas. De las diez votaciones en esta materia, la coalición PRI-PAN-PFCRN-PARM-PPS (C7) aprobó cuatro proyectos de decreto,⁸ la coalición formada por PRI-PAN (C11) funcionó en dos ocasiones. Mientras el PRD sólo participó en la coalición de todos (C4) en una ocasión y en coalición con el PRI y el PAN en dos ocasiones al aprobar los dictámenes en el periodo extraordinario de marzo de 1994, si bien sus legisladores votaron en forma dividida.

En el rubro de Justicia y Seguridad Pública, sobresale la coalición de todos al aprobar 50 por ciento de los dictámenes, seguida de la coalición 7, al sancionar 22 por ciento de las propuestas. Las iniciativas sobre administración pública sumaron un total de 13 proyectos de decreto, cuatro de los cuales fueron avalados por la coalición de todos, que despacharon entre otros dictámenes el que adicionó y reformó la Ley Federal de Responsabilidades para los Servidores Públicos y el decreto que propuso la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la de Hacienda. La coalición PRI-PFCRN apoyó cuatro dictámenes uno de los más importantes fue la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (gráfica 2).

Gráfica 2. Frecuencia de coaliciones en asuntos de reforma del Estado. LV Legislatura (1991-1994)



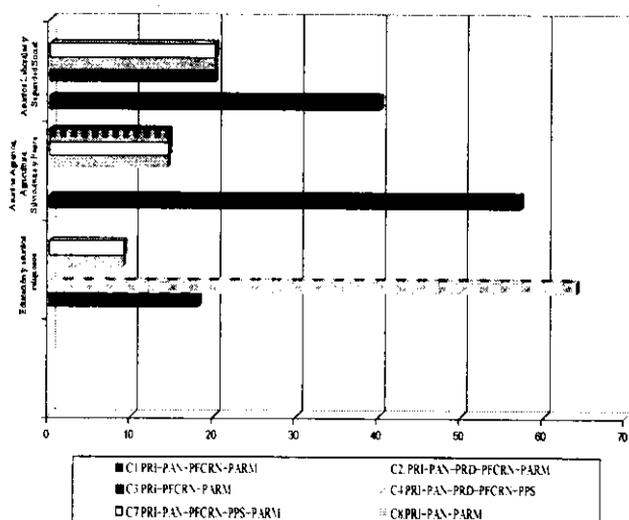
⁸ Incluye la votación sobre el decreto con el cual se aceptó la fotocredencialización en la sesión del 7 de julio de 1992.

El paquete de reforma social aglutinó con más frecuencia a la coalición 1, en la que no figuran el PRD ni el PPS. Particularmente, en los asuntos relacionados con el trabajo y la seguridad social, dicha coalición votó a favor en 40 por ciento de las propuestas y en lo relativo a asuntos agrarios sancionó cuatro de siete proyectos, lo cual representa 57 por ciento de los casos. Así, con los votos en contra del PRD y el PPS y el voto dividido de los diputados del PFCRN y el PARM, se aprobaron las reformas al artículo 27 constitucional, la Ley Agraria de 1992 que derogó la de 1971 y La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

La reforma educativa y los asuntos religiosos contaron con el respaldo del PRI-PAN-PRD-PFCRN-PARM (C2), quienes votaron unidos en siete de los once dictámenes; es decir, 64 por ciento. El PRD dio su aval a la reforma constitucional en materia educativa, aunque rechazó la Ley General de Educación votada por los partidos de la coalición 1. Un comportamiento similar se observa en las nueve votaciones sobre la reforma constitucional en materia de relaciones Estado-Iglesias y la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, aprobada en julio de 1992. La bancada perredista dejó en libertad a sus diputados para ejercer el *voto de conciencia*, en razón de ello, durante la ronda de votación general sobre las reformas a los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 constitucionales, ocho diputados de la *trisecta* votaron en contra de las reformas, si bien en la votación particular para cada artículo, el PRD votó unificado con los partidos de la coalición 2. Mientras en la Ley de Asociaciones Religiosas votaron en contra el conjunto de los diputados perredistas, el PPS y tres diputados del PAN integrantes del Foro Doctrinario (gráfica 3).

Una vez revisado el balance de la votación legislativa, es claro que la presidencia y su bancada mayoritaria optaron por ampliar la cooperación con los partidos opositores, aceptando enmiendas a sus proyectos para aprobar con fluidez y legitimidad sus reformas constitucionales. Durante la LV Legislatura el PAN respondió con una estrategia de adaptación pragmática, extendiendo la cooperación hacia una amplia gama de temas. Sus prioridades se ubicaron en realizar la reforma gradual del marco de la competencia electoral, impulsar la reforma del Estado y aprovechar los incentivos de la competencia electoral en el nivel de estados y municipios. Para la dirigencia blanquiazul y un estrato de sus militantes *arribistas*, resultó prioritario impulsar la *difusión territorial* de sus apoyos, antes que apostar todo a sus ambiciones presidenciales.

Gráfica 3. Frecuencia de coaliciones en reformas constitucionales.
 LV Legislatura (1991-1994)



El costo de la cooperación se reflejó en el plano interno/organizativo, al surgir dos posiciones irreconciliables sobre la conducción del partido. Para la dirigencia nacional la participación en los acuerdos legislativos no desvirtuaba la identidad del partido e incluso veían en las definiciones más importantes de las reformas constitucionales –la desestatización de la banca, los cambios a la legislación agraria y el reconocimiento de las iglesias– una *victoria cultural* del PAN. En contraste para una corriente de distinguidos militantes, que en 1990 se aglutinaron en el Foro Doctrinario y Democrático, el alejamiento de los principios de doctrina, los acuerdos legislativos y postelectorales, desdibujaba su identidad de oposición parlamentaria y marcaba una ruptura con la línea doctrinaria y confesional perfilándolo como un partido “atrapatodo”.

La LVI Legislatura: el consenso difícil

Al iniciar su mandato constitucional el presidente Ernesto Zedillo encontró a una Cámara de Diputados integrada por cuatro partidos con desigual magnitud e influencia en el proceso legislativo. Ajustándose al tope de representación fijado por la ley electoral de 1993, el PRI obtuvo 298 escaños (59 %), mientras el PAN alcanzó 118 (23.6%), el PRD 70 escaños (14%) y el Partido del Trabajo 10 diputaciones (2%). Reuni-

das las bancadas opositoras sumaban tan sólo 38 por ciento de los votos de la asamblea, por su parte el PRI requería de la colaboración del PAN o el PRD para realizar cambios constitucionales, pues los votos del PT, el otro aliado potencial, eran insuficientes para reunir una mayoría calificada.

Ante una autoridad ampliamente legitimada en las urnas, gracias a la inusitada participación de los votantes en la elección del 21 de agosto de 1994, en la que Ernesto Zedillo ganó con alrededor de 50.1 por ciento de los votos, el presidente ofreció un nuevo trato con el poder legislativo; las expectativas de los partidos se cifraron en promover su fortalecimiento y capacidad para legislar autónomamente. Cada actor buscó esa meta declarada aunque por senderos distintos.

El Partido Acción Nacional vio en el relevo presidencial una nueva oportunidad para fortalecer la cooperación con el ejecutivo, extendiéndola incluso a las esferas del gabinete, al promover a uno de sus militantes para ocupar el cargo de procurador General de la República. En la arena parlamentaria buscó con esmero el entendimiento sobre los temas de la agenda legislativa, entre los que incluía la promesa presidencial de una reforma electoral definitiva. Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática y su bancada de 70 diputados moderaron sus posturas maximalistas, sin llegar a consolidar una estrategia cooperativa. Como partido debutante en la arena legislativa, el PT participó en los acuerdos con todos los partidos, pero sin apostar todo a una alianza parlamentaria estable.

El nuevo trato con el poder legislativo, sin embargo, no se reflejaría en el balance final de sus resultados. Al evaluar el primer trienio de la presidencia de Zedillo es poco claro que la productividad legislativa de los diputados se haya incrementado de manera espectacular. En conjunto presentaron 165 proyectos, de los cuales sólo se aprobaron 25, es decir 15 por ciento, mientras 84 por ciento no recibió trámite y el resto fueron desechados. La bancada que más iniciativas presentó fue la de Acción Nacional con 79 proyectos, aunque sólo 10 por ciento recibió la aprobación. Por su parte los legisladores del PRD superaron la marca de la legislatura anterior, al presentar 45 proyectos de los que solamente 3 tuvieron éxito (cuadro 3). En contrapartida, el ejecutivo mantuvo su perfil de supremo legislador al obtener una tasa de éxito legislativo de 98 por ciento, sin contar los proyectos iniciados desde el Senado, que fue la cámara de origen para cuatro reformas constitucionales (López y Loza, 1999: 67).

Cuadro 3. Resultado de las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados LVI Legislatura 1994-1997

Iniciador	Aprobadas		Pendientes		Rechazadas	Presentadas
	Leyes	Ref. Const.	Leyes	Ref. Const.		
Ejecutivo	60	3	0	1	0	61
Ejecutivo origen Senado	19	4	0	0	0	23
Diputados PRI	7	0	10	1	1	19
Diputados PAN	8	0	47	21	3	79
Diputados PRD	3	0	27	13	2	45
Diputados PT	3	0	5	0	0	8
Diputados varios partidos	2	0	0	0	0	2
Diputados independientes	2	0	10	0	0	12
Congresos locales	1	0	0	0	1	2
Total	105	7	99	36	7	251

Fuente: SIID. Cuadernos de apoyo. Comité de Biblioteca de la Cámara de Diputados. Iniciativas presentadas al Congreso 1994-1997.

Iniciativas presentadas al Congreso 1994-1997

Situémonos ahora en la dinámica de los acuerdos y el intercambio legislativo. De un análisis sobre 82 proyectos votados y cuyo iniciador fue el ejecutivo, resulta lo siguiente: la coalición de todos los partidos (C2) votó el mayor número de dictámenes, seguida por el bloque integrado por el PRI-PAN-PT que dieron su visto bueno en 20 por ciento de las votaciones. El nivel de acuerdo PRI-PAN fue tan intenso como en la anterior legislatura, ambos partidos votaron juntos en 71 por ciento de las coaliciones, si bien el número de aprobaciones realizadas solamente con sus votos creció de 1.5, registrado en la anterior legislatura, a 12 por ciento. A fin de cuentas la ausencia de tres partidos pequeños y sin ambiciones presidenciales, como el PFCRN, PPS y el PARM, también afectó las posibilidades de alianza para el PRI, pues en 23 por ciento de las ocasiones votó solitariamente. Llama la atención el aumento en el grado de participación del PRD, pues votó en 40 por ciento de las aprobaciones y en dos de las coaliciones formadas (cuadro 4).

*Cuadro 4. Coaliciones de voto en la Cámara de Diputados
LVI Legislatura 1994-1997*

Coalición	Tamaño	Leyes	Reforma Const.	Total	%
C1. PRI+PAN	416	6	4	10	12.2
C2. PRI+PAN+PRD+PT	496	29	3	32	39
C3. PRI+PAN+PT	426	17	0	17	20.7
C4. PRI+PT	308	3	0	3	3.7
C5. PRI+PRD+PT	378	1	0	1	1.2
C6. PRI	298	19	0	19	23.2
TOTAL		75	7	82	100

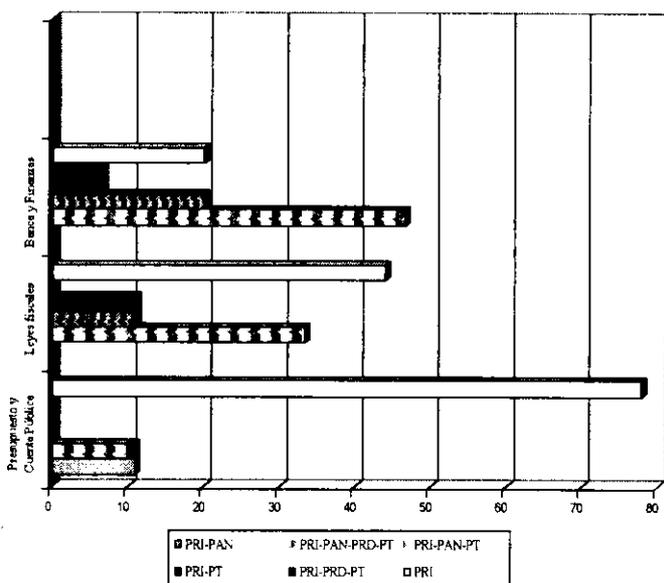
Fuente: Elaboración propia con base en Dirección de Apoyo Parlamentario Proceso Legislativo en la LVI Legislatura. Para las iniciativas del PAN. Departamento de Información Legislativa. Relación de las iniciativas presentadas en la LVI Legislatura 1994-1997.

Al desglosar el contenido de los decretos votados, es claro que en los asuntos económicos el PAN muestra un comportamiento muy similar al de la anterior legislatura: apoyó las reformas en materia fiscal y en el sistema bancario, pero escatimó en todo el paquete presupuestal, los ingresos y la cuenta pública. Es justamente en ese renglón en donde el partido del presidente fracasó en construir alianzas y votó aislado en 7 de los 9 proyectos (78%) enviados por el ejecutivo. Incluso en materia fiscal, el PRI votó sin la anuencia del PAN en 5 de los 9 proyectos, lo que equivale a 55 por ciento de las ocasiones. Como muestra, la miscelánea fiscal para 1995 fue aprobada por el PRI-PT (C4), si bien tres decretos de menor importancia⁹ contaron con el beneplácito de todos los partidos (C2), el PRI tuvo que pagar el costo político de aprobar solitariamente, en marzo de 1995, una medida impopular, pero necesaria en la política económica del presidente Zedillo: el aumento, del 10 al 15 por ciento, a la tasa general del Impuesto al Valor Agregado (gráfica 4).

En el tema de banca y finanzas se advierte un alto consenso de todos los partidos, que votaron unidos 46 por ciento de los dictámenes, 7 votaciones de un total de 15 proyectos, por su parte la alianza PRI-PAN-PT (C3) aprobó 3, es decir 20 por ciento. En conjunto el PAN votó con el PRI

⁹ Nos referimos al decreto que estableció las obligaciones fiscales de las Unidades de Inversión (UDIS), aprobado el 28 de marzo de 1995, las actualizaciones a la ley del Impuesto General de Importación y la ley del Impuesto General de Exportación ambos aprobados el 30 de noviembre de 1995.

Gráfica 4. Frecuencia de coaliciones en asuntos económicos.
IV Legislatura (1994-1997)



en 10 de los dictámenes. Cabe subrayar que el consenso de todos los partidos se alcanzó en cuatro votaciones relacionadas con aspectos de poca trascendencia, como la emisión de monedas conmemorativas y un decreto que modificó las características de las monedas de diez pesos. En contraste los dictámenes votados por la coalición 3 involucraron decretos como la reforma y adición a la ley para regular las agrupaciones financieras, de la ley de instituciones de crédito y el mercado de valores, así como la aprobación de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, votada en marzo de 1995.

En lo tocante a justicia y seguridad pública el ejecutivo envió a la LVI Legislatura 16 iniciativas, de las cuales 9 tuvieron como cámara de origen al Senado. Las bancadas del PRI y el PAN (C1) votaron conjuntamente 5 minutas turnadas por el Senado, lo que equivale al 31 por ciento de las aprobaciones, la coalición de todos aprobó igual número de dictámenes y la combinación PRI-PRI-PT aprobó cuatro, es decir 25 por ciento de las iniciativas en esta materia. Como se deduce de lo anterior, el PAN coincidió con el PRI en más de 80 por ciento de las votaciones del paquete de reforma al aparato de justicia en México. Ambos partidos apoyaron el decreto de reforma a 27 artículos de la Constitución, en el cual se pro-

puso una amplia reestructuración de la procuración y administración de justicia, así como de seguridad pública. También aprobaron la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, votada en el periodo extraordinario de 1995 y en virtud de la cual se creó el Consejo de la Judicatura Federal.

Por otra parte, la reforma político electoral de 1996 concitó la adhesión de todos a un decreto diseñado en negociaciones previas, por el que se modificó diversos artículos de la Constitución para fortalecer el régimen electoral y las bases de la organización del Gobierno del Distrito Federal, aunque el paquete de leyes reglamentarias y de modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), fue aprobado solitariamente por el PRI.

Sin duda, un renglón prioritario de las reformas promovidas por la administración del presidente Zedillo ha sido el sector de energéticos y de telecomunicaciones. En esa materia los principales aliados del PRI fueron el PAN y el PT, ya que la bancada de Acción Nacional respaldó ocho de los nueve proyectos votados, mientras el PT en forma conjunta con el PRI y el PAN apoyó seis. Así la coalición 3 aprobó las modificaciones a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, para permitir la participación de los particulares en el transporte y almacenamiento del gas natural, apoyó también la Ley de la Comisión Reguladora de Energía. En lo relativo a transporte y telecomunicaciones, la coalición 3 dio su aval a la Ley de Aviación Civil y la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario. Mientras la combinación PRI-PAN aprobó la reforma constitucional al artículo 28 para permitir la participación privada en materia de ferrocarriles y de comunicación vía satélite.

La LVII Legislatura: mayorías fluctuantes

Al instalarse la LVII legislatura en aquel agitado verano de 1997, la única certeza que alcanzaba a vislumbrarse era que el presidente Zedillo no podría gobernar con una coalición mayoritaria de los opositores en la Cámara de Diputados. La formación del *bloque opositor* había tomado por sorpresa a los operadores políticos del PRI quienes no lograron reunir la mayoría absoluta de los votos para constituir el gobierno interno de la cámara; en contrapartida, la coalición de los partidos opositores reemplazó a la Gran Comisión, por una comisión de gobierno plural presidi-

da por el líder de los diputados del Partido Acción Nacional. En la víspera de la celebración de la ceremonia del informe presidencial, un destacado diputado opositor fue elegido para presidir la mesa directiva de la cámara. En medio de una vibrante expectación las palabras del Justicia Mayor de Aragón evocadas por el diputado Muñoz Ledo en su respuesta al informe resonaban en el ambiente político –“Nosotros que cada uno somos tanto como vos, y todos juntos valemos más que vos” – y parecían el prelude de una espiral de confrontación entre presidencia y Congreso.

Contrariamente a lo esperado, en el transcurso de los trabajos legislativos se demostró que un Congreso multipartidista no es necesariamente la antesala de la parálisis legislativa y la ingobernabilidad. Dada la distribución de curules –en la que el PRI obtuvo la mayoría relativa con 238, seguido por el PRD con 125, el PAN con 120, el PVEM con 6, el PT con 7 y 3 para diputados independientes– ningún partido podía aprobar por sí mismo legislación alguna, el único camino para todos fue construir coaliciones de voto a veces sustentadas en el auto-interés y otras en las coincidencias de programa. Aproximarse al adversario, limar asperezas y encontrar puntos de equilibrio en las decisiones ha sido el único antídoto a los riesgos del presidencialismo, evitando que la polarización entre el partido afín al presidente y los partidos opositores, derive en una disputa de suma cero.

Entre septiembre de 1997 a diciembre de 1999, de los 180 decretos aprobados, 145 contaron con el respaldo de los legisladores del PRI y el PAN y 93 también fueron apoyados por la bancada del PRD. A su vez, de diez reformas constitucionales votadas por el PRI, el PAN participó en todas y el PRD en ocho. Del total de piezas legislativas aprobadas por el PRI, el PAN votó 81.5 por ciento de ellas y el PRD en 53 por ciento. Por su parte, el PAN y el PRD coincidieron sin el concurso del PRI en sólo 15 por ciento de las iniciativas legislativas aprobadas en la Cámara de Diputados, en tanto que el PAN coincidió con el PVEM sin el concurso del PRD en 11 por ciento de dictámenes. Las bancadas de oposición, aglutinadas en el G-4, lograron aprobar 24 piezas de legislación, si bien algunas de ellas fueron frenadas por la mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Senadores (cuadro 5).

*Cuadro 5. Coaliciones de voto en la Cámara de Diputados
LVII Legislatura 1 de septiembre de 1997 a 31 de agosto de 1999*

Coalición	Tamaño	Leyes	Reformas Const.	Total	%
C1. PRI+PAN	360	36	0	36	18.9
C2. PAN+PRD+PT+PVEM	380	24	0	24	12.6
C3. PRI+PAN+PRD+PVEM+PT+IND	500	78	6	84	44.2
C4. PRI+PAN+PRD	480	9	1	10	5.3
C5. PRI+PAN+PVEM	361	6	2	8	4.2
C6. PRI+PAN+PVEM+PT+IND	372	13	0	13	6.8
C7. PAN+PRD+PVEM	248	2	0	2	1.1
C8. PAN+PRD+PT	253	3	0	2	1.6
C9. PAN+PRI+PT	366	1	0	1	0.5
C10. PRI+PRD+PT+PVEM	380	3	0	2	1.6
C11. PRI+PAN+PRD+PT	491	2	0	1	1.1
C12. PRI+PAN+PRD+PVEM	486	0	1	1	0.5
C13. PRI+PRD+PT+IND	379	1	0	1	0.5
C14. PRI+PT+IND	254	2	0	2	1.1
TOTAL		180	10	190	100

Fuente: Para el periodo del 1 de septiembre de 1997 a octubre de 1998, el autor con base en un seguimiento de la prensa nacional. Para el periodo siguiente, el autor con base en datos del sistema electrónico de votación.

Durante la LVII Legislatura PAN y PRI tienden a una mayor proximidad en los temas económicos y financieros. En contraste con el comportamiento de votación observado en anteriores legislaturas, los diputados de Acción Nacional participaron en cinco de las coaliciones que apoyaron los asuntos presupuestales, ingresos y cuenta pública, votando en combinación con el PRI en 15 por ciento de los casos y en combinaciones con otros partidos que incluyeron al PRI avalaron 45 por ciento de los dictámenes. Sin embargo, en la discusión y aprobación presupuestal, los diputados del blanquiazul siguieron una estrategia de cooperación con el PRI para los paquetes presupuestales de 1998 y 1999, para después privilegiar la cooperación con los partidos opositores, resucitando al G-4 en la ronda de votaciones del presupuesto 2000.

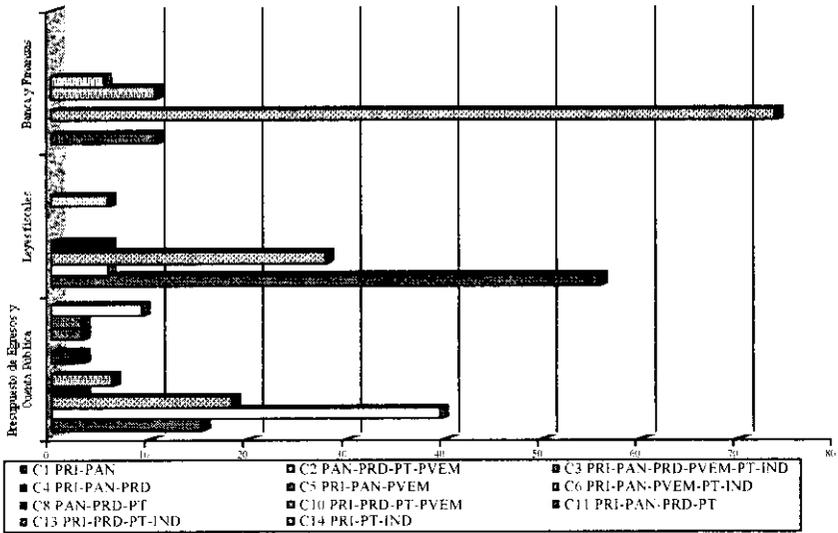
En diciembre de 1997, en medio de las tirantes negociaciones sobre el presupuesto, el PAN decidió formar una coalición de voto con el PRI para aprobar el proyecto de presupuesto de egresos enviado por el ejecutivo. De igual manera la Ley de Ingresos de la Federación para 1998 fue avalada por el PRI, PAN, PVEM y los diputados independientes. Con esa votación el PAN rompía una tradición, ya que anteriormente no había votado a favor de un presupuesto y una Ley de Ingresos.

Posteriormente en el periodo extraordinario de diciembre de 1998, votaron conjuntamente el decreto por el cual se autorizó al ejecutivo a firmar el texto del convenio sobre el Fondo Monetario Internacional, así como el paquete económico integrado por la miscelánea fiscal, la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999.

Visto en conjunto, el periodo de septiembre de 1997 a diciembre de 1999 nos devuelve una imagen más compleja del intercambio legislativo. Si bien la proximidad PAN-PRI es ostensible que en asuntos presupuestales, la Ley de Ingresos y la Cuenta Pública, no debe eludirse que en esta materia la coalición de todos los partidos (C3) aprobó 6 dictámenes y que la coalición de los opositores (C2) votó trece de los treinta y tres dictámenes; es decir, 39 por ciento de las ocasiones. A no dudar, uno de los productos más notables de los acuerdos entre partidos fue la aprobación unánime de la cuenta pública de 1996, que conforme a la fracción IV del artículo 74 constitucional es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. El conjunto de la asamblea emitió su voto a favor sin ninguno en contra ni abstenciones, a cambio de que el gobierno aceptara ajustarse a las autorizaciones de gasto, realizar auditorías a la partida discrecional del presidente, a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (gráfica 5).

Todavía está por hacerse un análisis pormenorizado del proceso de discusión y aprobación presupuestal verificado en el periodo extraordinario del tercer año de la LVII Legislatura. Ante el fracaso de las negociaciones para dar curso a la iniciativa presupuestal del ejecutivo, los partidos pactaron la celebración de un periodo extraordinario a iniciarse el 21 de diciembre de 1999 y que concluyó el día 28 del mismo mes. En la sesión del día 21 se sometió a votación nominal un proyecto de decreto del presupuesto de egresos para el año 2000, diseñado por las bancadas opositoras. El decreto fue desechado por 248 votos reunidos por el acuerdo

Gráfica 5. Frecuencia de coaliciones en asuntos económicos. LVIII Legislatura (1997-2000)



entre el PRI, 7 diputados del PT, 2 independientes y una diputada del PRD. Posteriormente, en dos votaciones bastante reñidas el proyecto de decreto presentado por el PRI derivó en una votación empatada y en la segunda votación fue rechazado por la diferencia de un voto.

Los decretos regresaron a las comisiones legislativas, prolongando la negociación sobre los puntos más controvertidos. Finalmente la negociación se destrabó cuando las comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público y la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública emitieron un dictamen en lo general y para los artículos no impugnados, además de catorce dictámenes sobre artículos particulares, suscritos por distintos partidos. Así en la votación nominal del pleno, la coalición de todos (C3) aprobó en lo general el proyecto de decreto sobre el presupuesto. En las votaciones particulares la coalición ganadora más frecuente fue la del bloque opositor, que aprobó nueve dictámenes sobre artículos reservados. Con ello logró aumentar los montos asignados a los ramos administrativos de agricultura, ganadería y desarrollo rural, el ramo de educación pública, el de medio ambiente y el presupuesto asignado a las pensiones y jubilaciones, así como otros programas sociales. Por otro lado, los partidos opositores no pudieron frenar la aprobación de los recursos destinados a cubrir el costo financiero de la deu-

da del gobierno federal, a causa de la división al interior de sus bancadas, en las que hubo ausentismo o abstenciones deliberadas, lo cual propició el triunfo de la alianza entre el PRI, 5 diputados del PT, 2 independientes y un integrante del PRD.

En el rubro fiscal y en la reforma al sistema bancario también hubo cierta afinidad PRI-PAN: diez de los dieciocho proyectos en materia fiscal fueron aprobados por ambos partidos y cinco por la coalición de todos. En los proyectos de miscelánea fiscal, hubo coincidencias entre los tres partidos de mayor magnitud: la coalición PRI-PAN-PRD aprobó el decreto de miscelánea fiscal para 1998, el proyecto para 1999 fue aprobado por la coalición PRI-PAN, mientras la coalición 3 aprobó en lo general el proyecto para el año 2000.

Destaca el acuerdo de ambos partidos en las votaciones de la Ley de Coordinación Fiscal para 1998, enviada por el ejecutivo y en cuya negociación el PAN consiguió que la fórmula para repartir los fondos municipales privilegiara la población, favoreciendo así a los municipios urbanos y densamente poblados a los que gobierna en una importante proporción. La combinación PRI-PAN también aprobó en lo general el decreto de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para 1999, así como ocho decretos particulares sobre artículos reservados de la misma ley.

Durante el primer periodo del segundo año de ejercicio 1998, la alianza PRI-PAN votó en lo general y en lo particular el decreto de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, mediante el cual se dio salida al espinoso asunto del FOBAPROA. En materia de banca y finanzas convergieron en cinco proyectos en coaliciones que excluyeron al PRD. Sin embargo, de un total de 19 proyectos votados en este rubro, en 14 de éstos la coalición más frecuente fue la de todos los partidos (C3), aunque 9 de los proyectos se refirieron a la emisión de monedas conmemorativas.

Respecto del tema de justicia y seguridad pública, floreció un amplio consenso entre las fuerzas parlamentarias, ya que de los 26 dictámenes votados, 13 fueron apoyados por todos los partidos y 10 por una coalición amplia (C6) que excluyó al PRD. Entre otros decretos, se aprobaron una minuta de reforma constitucional en materia de procuración de justicia enviada por el Senado, la reforma a disposiciones del Código Penal en materia de fuero común y diversas modificaciones a la Ley de Amparo.

En el aspecto político-electoral la coalición más frecuente fue la de las bancadas opositoras al aprobar cinco dictámenes, es decir 45 por ciento de los proyectos. Le siguió la coalición de todos, con dos dictámenes

aprobados y la alianza de los tres partidos mayores, PRI-PAN-PRD (C4) apoyando dos dictámenes. Las reformas para el fortalecimiento del poder legislativo reforzaron la coalición PRI-PAN al votar en un decreto en lo general y catorce particulares sobre diversas disposiciones de la nueva Ley Orgánica del Congreso.

Sin duda, la coincidencia de todos los partidos (C3) fue más frecuente en las iniciativas agrupadas en el rubro de temas varios; al votar veintitrés de treinta decretos. Las votaciones unánimes despacharon asuntos en los que no hubo polarización ideológica ni fuerte presión de intereses, como la Ley de Propiedad en Condominio, la Ley de Asociaciones Ganaderas, la Ley Aduanera y la Ley Federal de Cinematografía, que después de un intenso cabildeo por parte de las compañías dueñas de las salas de exhibición fue aprobada con algunas modificaciones. La cooperación también fue amplia en el diseño del Estatuto de Gobierno del D.F., al que todas las fracciones parlamentarias dieron su apoyo y las modificaciones al Código Civil en materia de violencia intrafamiliar iniciadas desde el Senado, con la excepción en este último caso de ocho votos en contra de diputados de Acción Nacional y dos abstenciones de legisladores del PRI.

¿Cuál fue la efectividad del bloque opositor? El G-4 operó predominantemente como una coalición para resolver los asuntos relacionados con el gobierno interno de la cámara, si bien votó 24 proyectos, es decir 12 por ciento de los dictámenes aprobados entre el 1º de septiembre de 1997 al 31 de diciembre de 1999. Trece de las aprobaciones se concentraron en las votaciones particulares sobre el paquete presupuestal del año 2000. En otros temas el G-4 fue menos exitoso, en virtud de que los proyectos legislativos de los opositores tienen pocas probabilidades de subsistir en el trámite de discusión y aprobación de la colegisladora. Por citar algunos ejemplos, el bloque opositor dio trámite al dictamen para reducir el IVA del 15 al 12% y la desgravación del impuesto a los servicios del gas, servicio telefónico y energía eléctrica para uso doméstico, pero la bancada mayoritaria en el Senado rechazó en dos ocasiones los proyectos sobre las citadas disposiciones fiscales.

En el segundo periodo de sesiones del primer año, aprobó en comisiones el dictamen que prohíbe a cualquier partido político el uso de los colores patrios, sin lograr su aprobación en la cámara revisora. Más recientemente en medio de un clima de expectación, el G-4 aprobó modificaciones a la ley electoral, con miras a adecuar el marco institucional que regirá la contienda por la presidencia del año dos mil. Su propuesta

de flexibilizar las coaliciones, poner topes a los gastos de campaña y permitir el voto de los mexicanos en el extranjero alentó las expectativas para formar una coalición electoral de los opositores para la elección presidencial, pero el proyecto no prosperó en la cámara colegisladora. Es claro que el bicameralismo ha sido un factor esencial para contener la furia democrática de una coalición opositora en el Congreso y para amortiguar los riesgos de un gobierno dividido.

Conclusión: construyendo un orden negociado

La experiencia de las tres legislaturas analizadas sugiere que se han construido coaliciones con cierta estabilidad entre los partidos parlamentarios. Dada la baja polarización ideológica, los grupos parlamentarios jerarquizaron sus preferencias en relación con las materias de la agenda legislativa, facilitando el intercambio de votos estratégico para la aprobación de dictámenes. La cercanía ideológica entre los programas de gobierno del ejecutivo, el PRI y el PAN, apuntaló una estrategia de cooperación limitada. A su vez la distancia ideológica entre los dos principales partidos opositores el PRD y el PAN limitó la coordinación de voto y la permanencia de un bloque los opositores durante la LVII Legislatura. No obstante en las tres legislaturas se advierte una notable coincidencia entre todos los partidos en distintos puntos de la agenda.

Durante la LV Legislatura PRI-PAN coincidieron en 81 por ciento de los dictámenes, mientras el PRD sólo participó el 32 por ciento de las coaliciones ganadoras. Los partidos Frente Cardenista y el PARM fueron importantes aliados legislativos del PRI, pues el primero formó parte de coaliciones ganadoras que incluyeron al PRI en 91 por ciento de los casos y el segundo en 77 por ciento. En la LVI Legislatura (1994-1997) el PAN votó con el PRI en 72 por ciento de los dictámenes, mientras el Partido del Trabajo estuvo del lado ganador en 64 por ciento de las ocasiones y el PRD coincidió en 40 por ciento de los casos en votaciones que incluyeron al PRI. El nivel de acuerdo PAN-PRD es muy similar en las dos legislaturas, ya que en la LV votaron unidos en 31 por ciento y en la LVI en 39 por ciento de los dictámenes. Por último, en la LVII Legislatura el PRI coincidió con el PAN en 80 por ciento de las votaciones, con el PRD en 53 por ciento, con el PT en 55 por ciento y con el PVEM en 56 por ciento. El acuerdo en las votaciones entre PAN-PRD registró un incremento en esta Legislatura, pues votaron unidos en 60 por ciento de los casos, si bien

sólo lo hicieron sin el concurso del PRI en 15 por ciento de los decretos aprobados. Hubo mayores coincidencias entre el PAN y el PVEM, al participar en coaliciones ganadoras en 68 por ciento de las ocasiones, entre tanto el PRD y el PT votaron unidos en 60 por ciento de las combinaciones que incluyeron a otros partidos.

Los datos presentados demuestran que, a partir de 1988 la Cámara de Diputados es escenario de la negociación y acuerdo entre partidos, progresivamente se asemeja a un orden negociado, a una arena política de disputa, en donde el ejecutivo y el partido dominante no son las únicas entidades negociadoras. El modelo de intercambio legislativo en México se desplazó desde un modelo intrapartidario, con interacciones predominantes entre el gobierno y su partido, a un modelo de negociación interpartidario, regido por acuerdos entre las delegaciones legislativas de los partidos opositores y la bancada mayoritaria.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis. "El presidencialismo y el sistema político mexicano del presidencialismo a la presidencia democrática", en: Hernández Chávez, Alicia (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, pp. 70-74, México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso de Historia de las Américas, 1994.
- Arriola, Carlos. *Ensayos sobre el PAN*, México, Miguel Ángel Porrúa, colección las Ciencias Sociales, 1994.
- Béjar Algazi, Luisa. *El papel de la legislatura en el sistema político mexicano (1964-1978)*, tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División de Estudios de Posgrado, UNAM, 1995.
- Budge, Ian y M. Laver. *Party Policy and Government Coalitions*, Londres, St. Martin's Press, 1992.
- Cámara de Diputados LV Legislatura. *La voluntad de nuestro pueblo*. Memoria de la IV Legislatura, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1994.
- Camp, Roderic Ai. "Mexico's Legislature: Missing the Democratic Lockstep?", en: Close, David (ed.), *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995.

- Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978.
- Carrillo, Ulises y Alonso Lujambio. "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del congreso mexicano, 1997-2000", en: *Revista Mexicana de Sociología*, año LX, núm 2, abril-junio 1998, pp. 239-264.
- Casar, Ma. Amparo. "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en: *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1996, pp. 61-92.
- . "Coaliciones y cohesión partidista en un Congreso sin mayoría", en: *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre de 2000, pp. 183-202.
- Colomer, Josep M. *El arte de la manipulación política. Votaciones y teoría de juegos en la política española*, Barcelona, Anagrama, 1990.
- Elster, Jon (ed.). *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- De la Garza, Rudolph. *The Mexican Chamber of Deputies and the Political System*, tesis de doctorado, University of Arizona, Tucson, 1972.
- Gargarella, Roberto. "El presidencialismo como sistema contramayoritario", en: Carlos Santiago Nino (ed.), *El Presidencialismo puesto a prueba*, pp. 81-105, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- Gil Villegas, Francisco. "Cambio constitucional en México durante el sexenio de Salinas de Gortari", en: *Foro Internacional, México*, vol. XXXVI, núm. 1-2, enero-junio de 1996, pp. 158-187.
- Grupo Parlamentario del PRD. *Balance del Primer Período de Sesiones de la LV Legislatura* (mimeo), México, 1992.
- . *Balance de la Actuación del Grupo Parlamentario durante el Segundo Período Ordinario de Sesiones del Primer Año de la LV Legislatura* (mimeo), México, 1993.
- Krauss, Ellis y Jon Pierre. "La declinación de los partidos dominantes: política parlamentaria en Suecia y Japón en la década de 1970", en: Pempel, T. J. (comp.), *Democracias Diferentes. Los regímenes con un partido dominante*, pp. 262-298, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Laver, Michael. "Divided Parties, Divided Government", en: *Legislative Studies Quarterly*, XXIV, 1 de febrero de 1999, pp. 5-29.

- Linz, Juan. "Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?", en: J. Linz y A. Valenzuela (eds.), *The Failure of presidential democracy. Comparative perspectives*, vol. 1, pp. 3-87, Baltimore-Londres, The John Hopkins University Press, 1994.
- Lijphart, Arend (ed.). *Parliamentary versus presidential government*. Oxford, Oxford University Press, 1992.
- Loaeza, Soledad. *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- López Lara, A. y N. Loza Otero. "¿Y después del concurso? Congreso y gobernabilidad en el año 2000", en: *Revista del Senado de la República*, México, julio-septiembre de 1999, vol. 5, núm. 16, pp. 129-156.
- López Moreno, Javier. *Reformas constitucionales para la modernización*, México, FCE, 1993.
- López, Nicolás. "El revés de la trama", en: *Este País. Tendencias y opiniones*, núm. 108, marzo 2000
- Lujambio, Alonso. "Adiós a la excepcionalidad. Régimen Presidencial y Gobierno Dividido en México", en: *Este País. Tendencias y opiniones*, núm. 107, febrero de 2000, pp. 2-16.
- . *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- Mainwaring, Scott. "Presidentialism multipartidism, and democracy. The difficult combination", en: *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, julio de 1993, pp. 198-228.
- y Timothy Scully (eds.). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- y M. Shugart. "El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica", en: J. L. Soberanes y D. Valadés (eds.), *La Reforma del Estado. Estudios Comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1996, pp. 125-176.
- Matthew S. Shugart y Juan Linz. "Presidencialismo y Democracia (Una revisión crítica)", en: *Foro Internacional*, vol. XXXIII, núm. 4, octubre-diciembre, 1993, pp. 653-683.
- Molinar Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1993.
- y Jeffrey Weldon. "Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo", en: *Revista Mexicana de Sociología*, México, año LII, núm. 4, octubre-diciembre de 1990, pp. 229-262.

- Norton, Phillip (ed.). *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1990.
- Ochoa Campos, Moisés. *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura, 1973.
- Olson, David. *The Legislative Process. A Comparative Approach*, Nueva York, Harper and Row Publishers, 1980.
- Panebianco, Angelo. *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.
- Partido Acción Nacional. *Relación de las iniciativas presentadas en la LV y LVI Legislatura*, México, Departamento de Información Legislativa, 1996.
- Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. *Un año en la Cámara de Diputados*, México, LV Legislatura, 1992.
- Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás. *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1989.
- Pfiffner, James P. "El gobierno dividido y el problema del ejercicio del poder", en: Thurber, James (comp.). *La Democracia Dividida. Cooperación y conflicto entre el Presidente y el Congreso*, pp. 53-76, Buenos Aires, Heliasta, 1995.
- Prud'home, Jean-François. "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)", en: *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1996, pp. 93-126.
- Sánchez Navarro, Ángel. *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Shugart, Matthew y John Carey. *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- _____ y Mainwaring, Scott. "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en: *Presidentialism and Democracy in Latin America*, pp. 12-56, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- Sistema Integral de Información y Documentación. *Cuadernos de Apoyo. Proceso legislativo de las iniciativas presentadas en la LVI Legislatura del Congreso de la Unión, 1994-1997*, México, Comité de Biblioteca e Informática, 1997.

- Weldon, Jeffrey, "El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho. Su desempeño legislativo 1934-1946", en: *Diálogo y Debate*, año 1, núm. 1, abril-junio de 1997, pp. 11-28.
- "Political Sources of Presidentialismo in México", en: S. Mainwaring y M. S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, pp. 225-228, Cambridge, Cambridge, University Press, 1997.