



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

TESIS

**COALICIONES LEGISLATIVAS EN
PRESIDENCIALISMOS MULTIPARTIDISTAS:
UNA COMPARACIÓN ENTRE MÉXICO Y BRASIL**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRA EN CIENCIA POLÍTICA

Presenta:

Laura Daniela Stevens León

Directora:

Dra. Irina Alberro Behocaray

Junio de 2014, México, Distrito Federal

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación se llevó a cabo gracias al apoyo de distintas personas e instituciones. En primer lugar agradezco enormemente la guía, paciencia y disposición de mi Directora de tesis, la Dra. Irina Alberro, y de los sinodales, el Dr. Jean François Prud'homme y el Dr. José Luis Méndez, así como de la Directora del Programa de Maestría, la Dra. Fernanda Somuano.

Un profundo agradecimiento se extiende también a la Fox International Fellowship, en específico a la familia Fox por su apoyo material y académico para realizar un año de investigación. Mi experiencia en la Universidad de Yale no sólo tuvo un impacto en mi formación académica, sino también en el ámbito individual. Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y a El Colegio de México, a cada uno de mis profesores del Centro de Estudios Internacionales y compañeros de Maestría, pues además de que enriquecieron este proyecto, contribuyeron de formas valiosas e insospechadas en mi formación.

A mi familia, por enseñarme el significado del afecto incondicional.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	6
Capítulo I. Presidencialismo de coalición: una revisión de la literatura	11
1. El presidencialismo de coalición como enfoque sintético	12
2. Variables independientes: factores que incentivan la formación de coaliciones	17
2.1 Facultades legislativas del presidente	17
2.2 Asignación de carteras ministeriales	23
2.3 Fragmentación del sistema de partidos	26
2.4 Centralización de los trabajos legislativos	27
2.5 Disciplina de partido	29
2.6 Distancia temporal de las elecciones presidenciales	34
2.7 Presencia de grupos con intereses clientelistas	34
3. Variables dependientes: la formación de coaliciones como objeto de estudio	39
4. Recapitulando: la explicación teórica de la formación de coaliciones	41
Capítulo II. Trayectorias distintas: construcción de instituciones formales e informales en México y Brasil	42
1. Brasil.....	43
1.1 Momentos clave en el proceso de construcción de instituciones	43
a. Las estructuras heredadas del régimen militar y la formación de una coalición opositora.....	43
b. Libertarianismo democrático	45
c. La redacción de una nueva Constitución y el fortalecimiento del ejecutivo.....	46
d. El plebiscito de 1993	49
e. El Desprendimiento de la Renta de la Unión.....	51
f. Cardoso como constructor de instituciones informales.....	52
1.2 Visiones encontradas: un balance de la relación entre poderes en Brasil.....	54
2. México	55
2.1 Momentos clave en el proceso de construcción de instituciones	55
a. Las estructuras heredadas del régimen: la institucionalización del autoritarismo.....	56
b. La reforma electoral de 1977	58
c. La conformación de un sistema tripartidista.....	59
d. La reforma de 1996 y el descubrimiento del sistema presidencial	61
e. Vicente Fox como empresario político fallido	62
2.2 La nueva relación entre poderes.....	64
3. Recapitulando: diferencias cruciales	68

Capítulo III. Análisis empírico: modelos logísticos y de regresión lineal	71
1. Operacionalización de las variables independientes	72
1.1 Midiendo la temporalidad: <i>elapse</i>	72
1.2 Midiendo la disciplina de partido	73
1.3 Midiendo las facultades legislativas del presidente: el tipo de iniciativa	74
1.4 Midiendo la presencia de intereses clientelistas	75
2. Operacionalización de las variables dependientes	76
2.1 Midiendo la aprobación o rechazo de la iniciativa: “a/r”	77
2.2 Midiendo los legisladores que apoyan la iniciativa: “legisladores”	77
2.3 Midiendo el número de partidos que integran la coalición: “np”	77
3. Constantes contextuales	78
4. Presentación de las bases de datos	82
5. Presentación de los modelos	84
5.1 Resultados de los modelos OLS del caso mexicano	85
5.2 Resultados del modelo <i>logit</i> del caso mexicano	89
5.3 Resultados del modelo <i>logit</i> del caso brasileño	92
6. Alcances y límites de los métodos elegidos	94
7. Recapitulando: la hipótesis puesta a prueba	96
Capítulo IV. Análisis empírico: casos más significativos	97
1. Brasil	98
1.1 La reforma de pensiones: presentación del problema	98
1.2 Variables que intervinieron en la aprobación de la propuesta	100
a. Conformación del gabinete	100
b. Facultades legislativas del presidente y tipo de iniciativa	102
c. Disciplina de partido y centralización de la agenda legislativa	103
d. Calendario electoral	106
e. Intereses clientelistas	107
1.3 Rechazo del paquete de impuestos financieros: presentación del problema	108
1.4 Variables que intervinieron en el rechazo a la propuesta	109
a. Conformación del gabinete	109
b. Facultades legislativas del presidente y tipo de iniciativa	112
c. Disciplina de partido	114
d. Calendario electoral	117
e. Intereses clientelistas	118
2. México	119
2.1 Reforma energética durante el sexenio de Vicente Fox: presentación del problema	119

2.2 Variables que intervinieron en l rechazo a la propuesta	121
a. Conformación del gabinete.....	121
b. Facultades legislativas del presidente y tipo de iniciativa.....	124
c. Disciplina de partido	126
d. Calendario electoral	127
e. Intereses clientelistas.....	128
2.3 Reforma energética durante el sexenio de Felipe Calderón: presentación del problema	130
2.4 Variables que intervinieron en la aprobación de la reforma	132
a. Conformación del gabinete.....	132
b. Facultades legislativas del presidente y tipo de iniciativa.....	133
c. Disciplina de partido	134
d. Calendario electoral	135
e. Intereses clientelistas.....	136
3. Recapitulando: la hipótesis puesta a prueba.....	137
CONCLUSIONES FINALES.....	142
ÍNDICE DE ABREVIATURAS	147
BIBLIOGRAFÍA	148

INTRODUCCIÓN

Los presidencialismos multipartidistas han sido considerados como la combinación institucional que en mayor medida propicia la inestabilidad de las democracias y el bloqueo entre poderes ejecutivo y legislativo. Sin embargo, algunos estudios empíricos recientes han demostrado que dichos sistemas no son la causa directa de parálisis institucionales debido a la formación de coaliciones legislativas y de gobierno. Estas coaliciones y la capacidad del ejecutivo de formarlas son el tema central de la tesis

La primera generación de estudios académicos sobre democracias presidenciales, inaugurada con el emblemático trabajo de Juan Linz, *Los peligros del presidencialismo*, consideraba a los sistemas presidenciales como una categoría monolítica que conduciría a la ineludible caída de las democracias. A ello, Scott Mainwaring añadió que combinado con un sistema de partidos múltiple, el presidencialismo desestabilizaría al sistema político, entre otros factores, por la falta de mayoría que los presidentes enfrentarían en el Congreso.

Más de veinte años después del artículo seminal de Linz, los presidencialismos multipartidistas siguen siendo la combinación institucional más común en América Latina. Gracias a estudios académicos recientes, es posible distinguir que al interior de estos sistemas existen diferencias significativas y que no son la causa directa del derrumbe democrático.

Esta investigación tiene como objeto de estudio la estrategia de formación de coaliciones legislativas que los presidentes forman e intentan formar en dos presidencialismos multipartidistas, México y Brasil. La pregunta que pretende resolver es ¿qué condiciones incentivan la formación de coaliciones legislativas en apoyo a iniciativas del ejecutivo?

Apoyada en estudios académicos previos, la hipótesis propuesta es que un ejecutivo tendrá mayor probabilidad de formar coaliciones legislativas cuando:

- Tiene amplias facultades legislativas.
- Asigna carteras ministeriales a partidos de la oposición.
- Los partidos son disciplinados respecto a su dirigencia central.
- Las próximas elecciones presidenciales están lejanas temporalmente.
- La iniciativa concentra beneficios para una clientela o impide la desconcentración de sus beneficios.

La investigación es un estudio comparado entre México y Brasil, dos países democráticos¹ con diseños institucionales similares:² sistemas presidenciales, bicamerales, federales, y con sistemas electorales que permiten una multiplicidad de partidos en la legislatura. Abogando por un eclecticismo metodológico, la tesis hará uso de herramientas cualitativas y cuantitativas, así como de distintos enfoques para poner a prueba la hipótesis.

Por un lado, se hace uso del institucionalismo histórico, en particular del método de la diferencia, que se concentra en encontrar momentos críticos que dan cuenta del cambio o estabilidad institucional en el transcurso de la historia de la unidad de análisis estudiada. Este enfoque ayuda a comprender cómo emergen las instituciones y cómo se incorporan en la sociedad como un proceso temporal. El método es apropiado para este estudio porque supone la selección de dos casos, uno positivo y uno negativo, con semejanzas generales pero con una diferencia crucial, que la ausencia de una variable “x” en el caso negativo, hace que no suceda el fenómeno “y,” en este caso la formación de coaliciones.

¹ Tomando la definición mínima de democracia procedimental o electoral, pero además asumiendo que existe una libertad de negociación y deliberación entre poderes y al interior de ellos.

² Aunque similares, exhiben diferencias importantes. En Brasil el Senado es mayoritario y la Cámara baja es proporcional, las listas son abiertas, se permite la reelección consecutiva del ejecutivo y el legislativo, y está instaurada la segunda ronda para la elección presidencial en caso de que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta en la primera. En México, ambas cámaras incorporan los principios mayoritario y proporcional, las listas son cerradas, la reelección está prohibida para ambos poderes y el presidente se elige en una sola vuelta por mayoría relativa.

Por ser un caso paradigmático en la construcción de coaliciones, Brasil se considera el caso positivo. A pesar de tener uno de los sistemas de partido más fragmentados del mundo (Mainwaring et al., 2002), la tasa de aprobación de las iniciativas del presidente ha sido notable; el ejecutivo ha contribuido con un 75% del total de la legislación federal aprobada en Brasil de 1985 a 2008 (Raile et al., 2008). Ningún presidente de 1995 a la fecha ha tenido un contingente legislativo mayoritario en el Congreso. El presidencialismo multipartidista no parece ser un obstáculo para la toma de decisiones en Brasil, por lo menos para las que el presidente introduce en la agenda. Desde Fernando Henrique Cardoso, los presidentes brasileños han formado coaliciones de gobierno que se han reflejado en coaliciones legislativas que ofrecen un apoyo relativamente estable al presidente.

México se eligió como el caso negativo porque desde la democratización del país, la tasa de aprobación de iniciativas presidenciales ha disminuido de forma considerable, así como la contribución del ejecutivo a la legislación total. Ningún presidente ha recurrido a la estrategia de compartir el poder ejecutivo a cambio de apoyo en el legislativo. Desde la alternancia democrática de 2000, el presidente ha tenido que enfrentar con pocas facultades legislativas, grandes expectativas basadas en los poderes informales de la época del régimen autoritario.

El texto se organiza en cuatro capítulos. El primero es una revisión de la literatura sobre los determinantes de la formación de coaliciones legislativas en presidencialismos multipartidistas, de la cual se desprende la hipótesis. Se argumenta que el enfoque de presidencialismo de coalición es una herramienta útil para estudiar ambos casos por confrontación.

El segundo capítulo es un esfuerzo por contextualizar a los países de estudio por medio de un recuento histórico de sus trayectorias de construcción de instituciones. La narrativa histórica comienza considerando la naturaleza de los regímenes autoritarios que

prevalecieron en ambas naciones antes del régimen actual; después expone la manera en la que el antiguo y el nuevo régimen adoptaron o descubrieron las instituciones que regirían al país en la nueva etapa democrática. Se argumenta que las instituciones informales constituyen un mecanismo útil para sortear los problemas asociados con la falta de cooperación entre poderes. Este capítulo expone cómo ciertas instituciones se desarrollaron para llegar a su estado actual.

Los últimos capítulos constituyen dos diferentes confrontaciones empíricas de la hipótesis. El tercero presenta cinco modelos estadísticos, tres de regresión lineal y dos logísticos; detalla los criterios de operacionalización de las variables, las fuentes de información y las dificultades en la recolección de datos. Los modelos muestran que no todas las variables tradicionales son explicativas del fenómeno de formación de coaliciones y que otras poco estudiadas, como la presencia de intereses clientelistas sí lo son.

El cuarto capítulo presenta dos casos por país, uno en el cual el legislativo aprobó una propuesta del ejecutivo y otro en el que la rechazó. Los casos dan cuenta de los diferentes mecanismos de negociación entre poderes, y sobre todo, de las diferencias en el poder de agenda entre el ejecutivo brasileño y el mexicano.

El primer capítulo constituye la base teórica, el segundo toca la cuestión de la emergencia y contextualización institucional, mientras que el tercero y el cuarto representan distintas maneras de poner a prueba la hipótesis. La tesis termina con conclusiones generales.

Como principales limitaciones del estudio están las siguientes, a reserva de las que el lector encuentre. Primero, no incluye el estudio de la Cámara alta, principalmente por limitaciones de tiempo y espacio. La mayoría de los estudios sobre la relación entre ejecutivo y legislativo incluyen sólo a la Cámara baja, ya que además de proporcionar una mayor sencillez analítica, ésta suele tener atribuciones exclusivas como la de revisión

presupuestal. Segundo, el número de casos es demasiado pequeño para hacer generalizaciones de largo alcance, por lo que la naturaleza de la hipótesis es de alcance medio. En el tercer capítulo, el tamaño de la muestra para cada modelo varía de 81 a 161 observaciones, tamaño relativamente pequeño si se compara con otros estudios cuantitativos. En el cuarto capítulo, dos casos por país presentan las mismas limitaciones.

Por otra parte, la investigación ofrece algunas modestas contribuciones. La primera es que el uso de metodologías cualitativas y cuantitativas constituye un ejercicio fructífero porque acerca a dos instrumentos algunas veces considerados antagónicos y ofrece formas complementarias de aproximarse a un mismo fenómeno. La segunda es la comparación entre dos países, ya que la mayoría de los estudios se concentra en análisis macro o en estudios de caso. El problema con los estudios de n grande es que proponen modelos y generalizaciones que abarcan países disímiles y pasan por alto las diferencias entre ellos que pueden ser tan o más significativas que las generalidades; mientras que los estudios de caso proponen generalizaciones que no generan comparaciones o se concentran en la descripción analítica de un solo caso. La comparación de dos países permite trabajar en un terreno intermedio.

La tercera es que ofrece un estudio con miras explicativas para el caso mexicano, en el que las coaliciones legislativas se han estudiado con perspectivas más descriptivas. Si bien a pesar de los esfuerzos en él puestos, este estudio no llena de forma cabal ese vacío en la literatura, sí ofrece una primera aproximación.

CAPÍTULO I

PRESIDENCIALISMO DE COALICIÓN:

UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA

Este capítulo hace un recuento de los trabajos académicos más significativos que explican la formación de coaliciones de los presidentes que conviven con sistemas multipartidistas. Asimismo, presenta el enfoque de presidencialismo de coalición, que estudia a los sistemas de este tipo que comparten el poder ejecutivo con distintos partidos.

El capítulo plantea una revisión en términos de variables dependientes e independientes. A saber, las variables independientes o factores que contribuyen a la formación de coaliciones son: las facultades legislativas del presidente, la formación de gabinetes multipartidistas, la fragmentación del sistema de partidos, la distancia temporal de las próximas elecciones presidenciales, la centralización de los trabajos legislativos y la disciplina de partido;³ se introduce también una variable explicativa poco tradicional en la literatura sobre formación de coaliciones: la presencia de grupos clientelistas. Las variables dependientes que se operacionalizan en la literatura como formación de coaliciones son el tamaño de las mismas, su grado de cohesión y si son ganadoras, es decir, si logran la aprobación de una iniciativa.

Además de presentar los aspectos teóricos, el capítulo proporciona información que ejemplifica la operación de las variables en ambos países. La mayoría de ellas se ha estudiado detalladamente en el caso brasileño, pero no en el mexicano.

³ Algunas de las variables no se incorporaron a la hipótesis que se presenta en la introducción. La fragmentación del sistema de partidos no se considera porque en ambos países el número de partidos se mantiene relativamente estable. Lo mismo ocurre con la centralización de los trabajos legislativos, que también se consideró como constante.

1. El presidencialismo de coalición como enfoque sintético

Desde que Juan Linz abrió el debate sobre tipos de sistema de gobierno, la literatura se ha avocado a argumentar que ciertos arreglos institucionales son más propicios para la estabilidad y gobernabilidad de la democracia que otros. En su desafiante artículo *Los peligros del presidencialismo*, Linz afirma que el parlamentarismo⁴ es “históricamente superior”⁵ (Linz, 1990a:52) al presidencialismo,⁶ y que éste contribuye a la inestabilidad y caída de las democracias. Autores como Arturo Valenzuela (en Linz et al., 1994), Alfred Stepan y Cindy Skach (1994), Bolívar Lamounier (1994), entre otros, sostienen esta postura.

Uno de los mayores peligros del presidencialismo⁷ es la baja probabilidad de que el ejecutivo goce de un apoyo mayoritario de su partido en el legislativo. Como resultado, el congreso fragmentado tenderá a bloquear sus iniciativas y sobrevendrá una parálisis institucional (Linz, 1990b:89, 1994).

Scott Mainwaring se sumó a quienes consideran al sistema presidencial como pernicioso para la estabilidad democrática, añadiendo una variable más al análisis del desempeño institucional: el sistema de partidos (1993). El autor afirma que es difícil encontrar empíricamente la combinación de presidencialismo, multipartidismo y democracia porque: a mayor número de partidos se incrementa la posibilidad de polarización ideológica;

⁴ El parlamentarismo es el sistema de gobierno en el cual el ejecutivo surge de la legislatura; hay un primer ministro que funge como jefe de gobierno y es responsable, tanto él como su gabinete, ante la legislatura. Por lo tanto puede ser removido por ella por medio de un voto de no confianza. El poder ejecutivo es colegiado, por lo que el primer ministro puede tener preeminencia o estar en igualdad de condiciones respecto de los otros ministros del gabinete. Para una definición más extensa, ver el libro de Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, de 1999.

⁵ Entre las ventajas del parlamentarismo, según Linz, destacan las siguientes: el legislativo puede remover al ejecutivo sin crear crisis constitucionales; pueden convocarse nuevas elecciones si no hay cohesión en la mayoría parlamentaria; y es más probable que los gobiernos cuenten con las mayorías parlamentarias para implementar sus programas. Ver los artículos de Linz, *Los peligros del presidencialismo* y *Las virtudes del parlamentarismo*, ambos de 1990.

⁶ El presidencialismo es el sistema de gobierno en el que el electorado elige por voto directo al ejecutivo, quien funge como jefe de gobierno y de Estado, y gobierna por un periodo fijo, es decir, no puede ser removido del cargo por la legislatura. El ejecutivo está representado por una sola persona, el presidente, quien es orgánicamente superior al resto del gabinete. Ver el libro de Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*.

⁷ Además encontramos la doble legitimidad, por un lado del presidente y por otro de la legislatura; la calidad del presidencialismo como juego de suma cero en el que el ganador se lo lleva todo y la rigidez temporal del mandato. Ver los artículos *Los peligros del presidencialismo* y *Las virtudes del parlamentarismo*.

los presidentes sin mayoría necesitan construir coaliciones interpartidistas; y las coaliciones y su construcción es más difícil y menos estable que en los parlamentarismos (Mainwaring, 1993:207-15).

La inestabilidad de las coaliciones según Mainwaring, radica en que:

a) El apoyo parlamentario no es seguro. Dado que los partidos no son corresponsables del gobierno, romper las coaliciones no acarrea consecuencias negativas para el desertor.

b) El compromiso de los legisladores es menos seguro, ya que pueden seguir una conducta individualista.

c) Los líderes de los partidos se distancian del presidente conforme se acercan nuevas elecciones presidenciales; si ven oportunidades de ganar, evitarán cargar con los costos electorales de la asociación con el presidente o su partido (Mainwaring, 1993:215-21).

Así las cosas, la debilidad de los presidencialismos se agrava si consideramos en un contexto de multipartidismo, que la oposición bloqueará constantemente al ejecutivo y viceversa, es decir, que habrá una constante parálisis legislativa,⁸ y que las coaliciones legislativas, de construirse, entrañarían una gran debilidad. De ser ciertas estas proposiciones teóricas, el mayor obstáculo que enfrentan las democracias mexicana y brasileña está en el seno de su diseño institucional: presidencialismo multipartidista.

Como respuesta a esta corriente “pesimista,” ha surgido una literatura “revisionista” (Power, 2010:158) que sostiene que la inestabilidad de las democracias no radica en el tipo de sistema de gobierno. Matthew Shugart y John Carey (1992), Dieter Nohlen y Mario Fernández (1998), Scott Morgenstern y Pilar Domingo (1997), Jorge Lanzaro (2001), Daniel Chasqueti (2001), entre otros, han realizado análisis comparativos entre sistemas presidenciales que demuestran que las virtudes del parlamentarismo y los peligros del

⁸ La definición de intervalo de parálisis legislativa es el conjunto de políticas públicas que permanecerán estables a pesar de la existencia de una mayoría legislativa favorable al cambio. Ver, de Colomer y Negretto, “Gobernanza con poderes divididos América Latina,” de 2003.

presidencialismo no están determinados *a priori*, que los presidencialismos entrañan algunas ventajas,⁹ que los sistemas presidenciales no constituyen un monolito, que el inmovilismo que predicen algunos teóricos no ocurre empíricamente y que el poder ejecutivo también se puede compartir en un sistema presidencial. Así, los análisis de presidencialismos multipartidistas son cada vez más detallados. Incluyen la interacción de los sistemas de gobierno con los sistemas electoral y de partidos, así como las reglas de organización interna del congreso y de selección de candidatos.

El caso brasileño se ha discutido desde de estas dos posturas opuestas. Desde los primeros años de vida democrática de Brasil, a finales de la década de 1980, algunos académicos subrayaron la falta de disciplina de partido debido al sistema electoral de representación proporcional de lista abierta (RPLA) que incentiva el individualismo, la fragmentación extrema del sistema de partidos y la dificultad de los presidentes de hacer pactos con grupos parlamentarios indisciplinados. Por ejemplo, Ames argumentaba que el presidente no podía gobernar de manera efectiva con un exceso de jugadores con poder de veto (Ames, 2001). La tendencia inicial fue enfocarse en el sistema de gobierno, en el sistema electoral y en las consecuencias que éste tenía en el sistema de partidos.

Cuando Cardoso asumió el poder, comenzaron a florecer los análisis revisionistas, como los del mismo Lamounier, un detractor del presidencialismo. El éxito de las coaliciones del presidente impulsó a otros académicos a buscar más “secretos eficientes” en las instituciones políticas brasileñas (Power, 2010:158), por ejemplo, el desembolso de enmiendas presupuestales que puede hacer el presidente de Brasil (Pereira et al., 2004) y el ofrecimiento de gabinetes a la oposición a cambio de apoyo en el legislativo (Amorim Neto, 2006).

⁹ Algunas de las virtudes del presidencialismo son: el electorado elige al ejecutivo, logrando una identificación más clara entre candidatos y sus propuestas de gobierno; propicia una rendición de cuentas más exigible por la preponderancia de la figura presidencial; es un sistema de frenos y contrapesos que propicia un gobierno por consenso. Ver el libro de Shugart y Carey, *Presidents and Assemblies*, de 1992.

A finales de la década de 1990, Argelina Figueiredo Cheibub y Fernando Limongi propusieron una versión desafiante de la relación entre poderes en Brasil. Su análisis se centró en el Colegio de Líderes, un pequeño número de líderes de partido de la Cámara de Diputados que centraliza el poder de agenda (Figueiredo et al., 2000, 2006). En resumen, afirmaban que Brasil es gobernable, que las reglas internas del congreso importan en la formación de coaliciones y que los presidentes pueden “confiar” en las mismas para gobernar el país.

Estudios comparativos macro sobre coaliciones en los presidencialismos también pueden inscribirse en el revisionismo. En un revelador artículo, José Antonio Cheibub, Adam Przeworski y Sebastián Saiegh (2004) demuestran que el 66% de las presidencias en el mundo de 1946 a 1999, ha gobernado con coaliciones mayoritarias en situaciones en las que ni el partido del presidente ni ningún otro tiene mayoría en el Congreso (Cheibub et al., 2004).

Los debates entre pesimistas y revisionistas sobre el caso brasileño pueden sintetizarse en el enfoque de “presidencialismo de coalición” (Power, 2010:152), concepto acuñado por el politólogo brasileño Sérgio Abranches en 1988. Ambas perspectivas consideran las mismas variables, aunque los revisionistas incorporan otras como las reglas internas del congreso.

Para el caso mexicano, la literatura ha sido en mayor parte pesimista, ya que a pesar de que las coaliciones legislativas son comunes, los presidentes no han recurrido al recurso de formación de coaliciones de gobierno. Como consecuencia no hay una base empírica qué analizar ni de la cual extraer conclusiones. Las coaliciones legislativas en México han sido

la única opción a seguir, dado que ningún partido tiene la mayoría absoluta, pero a diferencia de Brasil, no ha sido una estrategia deliberadamente elegida por el presidente.¹⁰

Las reglas e instituciones no imponen una camisa de fuerza a los actores, quienes no obstante los constreñimientos institucionales, tienen cierto margen de libertad y creatividad para actuar en el marco de la legalidad. Por ello, aquí se argumenta que si bien en México no se gobierna con presidencialismos de coalición, el enfoque puede utilizarse para comparar por medio de la confrontación a los sistemas mexicano y brasileño dando seguimiento a las mismas variables.

Aún se desconoce si el presidencialismo de coalición es una práctica institucionalizada en Brasil o si históricamente se ha conjuntado una serie de factores nacionales e internacionales –como la moderación ideológica en Brasil y el mundo, la estabilización económica después del Plan Real, el aprendizaje político, o la capacidad de liderazgo de Fernando H. Cardoso y Luís Inácio “Lula” da Silva– que han propiciado la adopción momentánea de esta estrategia (Power, 2010:169). Por lo pronto, el presidencialismo de coalición no es sólo la manera de denominar la política de un país, sino que es un “protoparadigma” para el análisis político (Power, 2010:163).

En seguida se discutirán algunas de las variables y constantes del modelo de presidencialismo de coalición. Las variables que se consideran no están explícitamente agrupadas en un texto único, pero este trabajo las reúne como los factores clave que favorecen u obstaculizan la estrategia de formación de coaliciones.

¹⁰ La excepción es la estrategia del presidente Enrique Peña Nieto, denominada Pacto por México, que estableció un compromiso entre las tres principales fuerzas partidistas del país para aprobar ciertas iniciativas consideradas como prioritarias para el país. No obstante, la estrategia no contempló la repartición de cargos dentro del poder ejecutivo como las coaliciones de gobierno.

2. Variables independientes: factores que incentivan la formación de coaliciones

2.1 Facultades legislativas del presidente

Las facultades legislativas del ejecutivo son uno de los factores clave para el funcionamiento de cualquier sistema político (Figueiredo et al., 2000:2, Shugart et al., 1992:133). Respecto al tema de formación de coaliciones, es posible distinguir un patrón general: a mayores facultades legislativas, más posibilidades tendrá el ejecutivo de inducir a la legislatura a cooperar con él, pues además de darle un instrumento poderoso de negociación (Figueiredo et al., 2000:3), le permiten controlar la agenda legislativa e incluso imponer leyes. Estas facultades cobran una gran importancia como medios para afrontar la falta de mayoría en el congreso en ausencia de condiciones institucionales que aseguren el apoyo partidista al ejecutivo (Figueiredo et al., 2000:4).

Un presidente también goza de atribuciones con relación a otros actores y ámbitos, por ejemplo, la libre designación de los miembros de su gabinete, el diseño de la política económica, así como de poderes político-partidarios, es decir, el tamaño del contingente legislativo de su partido. Sin embargo, las facultades legislativas solamente consideran las atribuciones relativas al proceso legislativo y a la formulación de leyes.

Estas facultades, asentadas en la constitución de cada país, pueden desplegar un amplio rango de diferencia de un presidente a otro. Distintos índices operacionalizan esta variable, como el de Shugart y Carey (1992), el de Mainwaring y Shugart (1993), o el de Payne, Zovatto, y Mateo (2006). Los tres examinan las mismas seis áreas: poderes de veto total, veto parcial, iniciativa exclusiva, facultades de decreto, la primacía del presidente en el proceso presupuestario, y la capacidad de someter propuestas legislativas directamente a los votantes, o plebiscito.

El veto es un poder reactivo que le permite al presidente rechazar u obstaculizar iniciativas del legislativo, y es uno de sus principales contrapesos frente a éste. Hay dos

tipos de veto, el parcial y el total. El primero incrementa dramáticamente el poder presidencial, ya que le permite eliminar ciertas partes de la iniciativa mientras que promulga otras a la vez, sin tener que enviar sus observaciones parciales o totales al congreso; es una manera “artesanal” de aprobar legislación (Shugart et al., 1992:134). Con el veto total, el presidente no puede publicar parte de la legislación mientras rechaza o regresa al Congreso la otra parte, puede hacer observaciones parciales del proyecto de ley, pero lo regresa íntegro al Congreso (Shugart et al., 1992:135).

Por otra parte, la facultad de iniciativa exclusiva le otorga al presidente poderes activos y exclusivos. Permite al ejecutivo decidir si habrá cambios o no en cierto tema de la agenda, es decir, disponer si altera o mantiene el *status quo* (Shugart et al., 1992:139).

El decreto va más allá de las facultades de iniciativa exclusiva. Pocos ejecutivos en el mundo cuentan con la atribución para gobernar por decreto, lo que les da la capacidad de tomar decisiones de manera unilateral con los límites que imponga cada constitución. Entre ellos encontramos, además de Brasil, a Chile e Islandia (Shugart et al., 1992:141).

Finalmente, la capacidad de someter propuestas al electorado de manera directa le da un contacto más cercano con los ciudadanos, agregando un componente plebiscitario y personalista al mandato.

El índice de Mainwaring y Shugart tienen un rango de cero a doce, donde el doce indica mayores facultades y el cero es indicativo de facultades inexistentes. En el cuadro 1 se observan las diferencias entre los presidentes mexicano y brasileño. Mientras que Brasil se distingue por un poder ejecutivo fuerte, México se caracteriza por uno de los más débiles en América Latina.

Cuadro 1. Facultades legislativas constitucionales vigentes de los presidentes
Índice de Mainwaring y Shugart

	Veto Total	Veto parcial	Decreto	Iniciativa exclusiva	Presupuesto exclusivo	Plebiscito	Total
Brasilⁱ	1	2	2	1	1	0	7
Méxicoⁱⁱ	2	0	0	0	0	2 ¹¹	4

i Constitución de 1988

ii Constitución de 1917

Fuente: Mainwaring, et al., 1993:17.

El ejecutivo brasileño se acerca más, en cuanto a sus facultades legislativas, al poder ejecutivo de los sistemas parlamentarios (Figueiredo et al., 2000). Cuenta con poderes de veto parcial y total, de iniciativa exclusiva en las áreas de administración pública, presupuesto e impuestos. Puede iniciar trámites legislativos preferentes con calidad de urgencia y emitir decretos, o *Medidas Provisorias* (MP), que entran en vigor inmediatamente después de su presentación.¹² Por otra parte, los poderes de decreto del ejecutivo mexicano están condicionados a la aprobación previa de la Cámara de Diputados.

Las atribuciones de conducción presupuestal del presidente en Brasil tienen una enorme incidencia en la formación de coaliciones: el ejecutivo tiene la facultad de distribuir 20% del presupuesto federal anual de forma discrecional. Puede asignar partidas presupuestales de manera individual o colectiva entre legisladores y ministros —e incluso entre otros niveles de gobierno—, lo que le da la capacidad de “comprar” votos en la legislatura (Raile, 2010:3). Además, los presidentes controlan el gasto público porque el Congreso sólo está capacitado para aprobar el presupuesto, y su gasto efectivo depende del ejecutivo (Pereira et al., 2004).

En contraste, el presidente mexicano carece de las facultades de veto parcial, y de legislar con exclusividad en el área de impuestos y contribuciones. Cuenta con el poder de

¹¹ En el texto original, a este espacio le corresponde un cero, pero el numero dos fue asignado con los mismos criterios de los autores tras la reforma de la Constitución Política mexicana de agosto de 2012. Ver página 17 del artículo “Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal” de 1993.

¹² La legislatura tiene 30 días para aprobarlos o rechazarlos, aunque Figueiredo y Limongi demuestran que entre 1989 y 1998, sólo el 3% de los decretos se rechazó. Si no toma acción, el decreto pierde efecto pero el presidente puede emitirlo una vez más.

iniciativa exclusiva en el área presupuestal, pero la Cámara baja puede modificar lo dispuesto por él. No tiene derecho de vetar las enmiendas que la Cámara de Diputados haga al presupuesto, ya que la Constitución le permite vetar sólo las iniciativas que hayan sido aprobadas por ambas cámaras (Burgoa, 1994:692, Carpizo, 1978:86). No obstante, Weldon señala que durante las décadas de 1920 y 1930, el presidente vetó el presupuesto varias veces e incluso la Cámara baja sobrepasó su veto (Weldon, 2004:146), manera indirecta de ratificar el uso de esta facultad.

En 2004, el presidente Vicente Fox enfrentó una situación de esta índole al vetar el presupuesto aprobado por el Congreso. Fox optó por que el asunto se entablara como controversia constitucional en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), misma que decidió a favor del ejecutivo,¹³ aunque esto no significó una modificación constitucional ni un precedente legal que permitiera, desde entonces, el veto al presupuesto.

Existe cierta confusión respecto a la facultad de veto del presidente mexicano. La Constitución Política, en el artículo 72, fracción C, establece:

“El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.”

Al respecto, el constitucionalista mexicano Jorge Carpizo señala: “El veto en México puede ser total o parcial” (Carpizo, 1978:86). Tal como lo señala la Constitución, el presidente puede rechazar toda una ley o parte de la misma; sin embargo, no está autorizado para promulgar el resto de la ley (Weldon, 1997:134). Hacer observaciones parciales no

¹³ Para ver a mayor profundidad esta controversia, ver el capítulo “Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes,” de Rogelio Hernández Rodríguez en la colección *Los grandes problemas de México* de El Colegio de México, de 2010.

significa tener veto parcial. El veto parcial implica la omisión de algunas partes y la promulgación automática del resto de la ley (Payne et al., 2006:100, Shugart et al, 1992).

El constitucionalista mexicano Diego Valadés señaló en entrevista realizada en 2012 que cuando se afirma que el presidente mexicano cuenta con veto parcial se incurre en una imprecisión. Según Valadés:

“aunque [el ejecutivo] sólo lo ‘deseche’ en parte, lo tiene que regresar completo; el presidente no se reserva la parte no objetada. En consecuencia la facultad presidencial para formular observaciones a una parte del proyecto no le permite publicar la parte no objetada (...). Lo que siempre se ha entendido es que cuando el presidente objeta una parte de un proyecto de ley o decreto, el Congreso sólo puede discutir la parte objetada y no todo lo demás. (...). Por eso se habla impropriamente de ‘veto parcial’ pues lo que se quiere subrayar es que el Congreso no puede modificar lo que ya aprobó el presidente y sólo puede discutir de nuevo exclusivamente lo que el presidente objetó. (...) [En México] no se puede confeccionar una ley de forma artesanal” (Valadés, 2012).

El veto total es la única dimensión en la que el presidente mexicano supera al brasileño, ya que es más difícil sobrepasar el veto presidencial en México, donde es necesaria la oposición de dos tercios de la asamblea, mientras que en Brasil se necesita sólo la mayoría absoluta.

Una reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en México el 9 de agosto de 2012, amplió ligeramente los poderes legislativos del presidente mexicano.¹⁴ Lo facultó para presentar dos iniciativas preferentes por año (o indicar las que le interesa que sean dictaminadas por el Congreso y que hayan sido presentadas en periodos anteriores), mismas que según la reforma deben ser dictaminadas y votadas en la cámara de origen en 30 días naturales, y procesadas en otros 30 días en la cámara revisora. La excepción son las reformas a la Constitución, que no podrán introducirse bajo esta

¹⁴ La reforma también introdujo la posibilidad de presentar iniciativas ciudadanas; de incluir candidaturas ciudadanas; contempló los supuestos para cubrir las ausencias del ejecutivo y alternativas para que rinda protesta cuando no lo pueda hacer ante el Congreso; la ratificación en el Senado de los integrantes de los órganos colegiados reguladores en telecomunicaciones, energía y competencia económica; y amplió el plazo de la Auditoría Superior de la Federación para la revisión de la Cuenta Pública.

modalidad. Sin embargo, la enmienda no representa un cambio fundamental, ya que no contempla consecuencias si el legislativo no dictamina la iniciativa, además de que darle prioridad a una propuesta no tiene influencia en su aprobación o rechazo.

Asimismo, se le otorgó al presidente, al Congreso y a la ciudadanía, la facultad de convocar a consultas populares o plebiscitos con carácter vinculatorio¹⁵ (DOF, 9 de agosto de 2012:en línea). La reforma, propuesta por el presidente Felipe Calderón (Partido Acción Nacional, PAN) en 2009, originalmente contemplaba otorgar al ejecutivo las facultades de veto al presupuesto y de veto parcial,¹⁶ pero la reforma final dejó fuera estos elementos que podrían haber fortalecido al presidente.

Existen otros índices para medir las facultades legislativas, como el de Shugart y Carey.¹⁷ A pesar de que las mediciones son distintas, los resultados son muy similares, el ejecutivo brasileño supera al mexicano por un amplio margen (Shugart et al., 1992:155). El problema de ambos índices es que le dan el mismo valor a las seis áreas, cuando la relevancia de cada una es diferente. Por ejemplo, el veto parcial tiene más fuerza en relación con el total. No obstante, los índices son herramientas útiles para comparar y contrastar los casos de estudio y otros sistemas presidenciales en general. Así, es posible afirmar que el presidente brasileño es fundamentalmente proactivo y el mexicano es reactivo.¹⁸

¹⁵ Siempre y cuando se registre una participación del 40% del padrón electoral. El proceso puede entablarse cuando lo solicite el 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras o el 2% del electorado.

¹⁶ El texto original señalaba: “Establecer (...) la facultad del Ejecutivo Federal para observar, parcial o totalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación y a la Ley de Ingresos. Asimismo, la facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso.” Ver Presidencia de la República, 15 de diciembre de 2009:en línea.

¹⁷ Para cada área, el índice asigna un número del cero al cuatro, donde cero es facultad inexistente y cuatro es facultad que no puede ser superada; por ejemplo, un veto que no puede ser sobrepasado, o una iniciativa de ley o un paquete presupuestal que no pueden ser enmendados. Después los suma, y el número obtenido es el indicador de facultades legislativas

¹⁸ Para ver una mayor explicación de los poderes activos y reactivos, ver la tipología de Cox y Morgenstern en su artículo de 2002 “Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and Legislatures” y el artículo de Colomer y Negretto, “Gobernanza con poderes divididos en América Latina,” de 2003.

2.2 Asignación de carteras ministeriales

Un gobierno de coalición o coalición de gobierno se refiere exclusivamente a la repartición de carteras ministeriales, es decir, la inclusión en el gobierno a miembros de otros partidos (De Swaan, 1973:604). Un presidente puede “comprar” apoyo legislativo con una importante moneda de cambio: los ministerios (Amorim Neto, 2006, Cheibub et al., 2004:570, Raile et al., 2010). De esta manera se forman gobiernos de coalición compuestos por diversos partidos que en teoría darán apoyo legislativo al presidente a cambio de la inclusión en el gobierno.

Sin embargo, en los presidencialismos, la asignación de ministerios no garantiza que los legisladores de los partidos beneficiados darán su apoyo al presidente. Sólo si los partidos son disciplinados respecto a la dirigencia presidencial, la coalición de gobierno será coalición legislativa. Además, no todas las coaliciones legislativas están basadas en el otorgamiento de posiciones en el gabinete, ya que un partido puede no contar con carteras ministeriales y aun así votar a favor del ejecutivo, o un partido que pertenece a la coalición de gobierno puede votar contra el presidente (Cheibub et al., 2004:570). Por lo tanto, no es tautológico decir que cuando existe una coalición de gobierno, es más probable que esta vote de manera unificada como coalición legislativa.

La variable no captura información sobre una institucional formal, como lo son las facultades legislativas. Aunque sí se desprende de la libertad que tienen los presidentes de designar a su gabinete, la Constitución brasileña no establece que los presidentes deban o puedan compartir el poder ejecutivo con otros partidos. La formación de gabinetes multipartidistas constituye una práctica política que con su reiteración se ha vuelto una institución informal, y que muestra la libertad de los tomadores de decisiones de hacer uso de facultades informales como parte de su estrategia política, manteniéndose dentro de los límites constitucionales.

Ésta es una de las distinciones más interesantes que puede hacerse entre ambos sistemas. Los presidentes brasileño y mexicano tienen la facultad de conformar libremente a su gabinete. Para sortear las dificultades que representan los congresos multipartidistas, el ejecutivo brasileño ha integrado gabinetes de coalición desde la década de 1990, pero el mexicano no.

Como se detallará en el capítulo siguiente, el presidente Fernando H. Cardoso gobernó Brasil con estrategias más parecidas a las de un primer ministro. Cardoso tuvo condiciones iniciales muy favorables a su gobierno; las elecciones de las que resultó electo en una sola ronda de votaciones¹⁹ fueron los primeros comicios concurrentes en Brasil desde 1950, hecho que incrementó el tamaño de su contingente legislativo y le permitió hacer alianzas electorales que después se transformarían en coaliciones de gobierno. Lula da Silva continuó la tradición coalicionista en sus dos periodos de gobierno, al igual que Dilma Rousseff.

Octavio Amorim Neto comprobó empíricamente que el apoyo que los presidentes reciben en Brasil es una función de la “Tasa de fusión del gabinete,” variable que llama CABINET. La Tasa mide la proporcionalidad entre el número de escaños de un partido en el legislativo y el número de carteras ministeriales que se le asignan (Amorim Neto, 2006:53). Basada en el Índice de proporcionalidad de Rose, la fórmula es:

$$\text{CABINET} = 1 - 1/2 \sum (|S_i M_i|),$$

donde M_i es el porcentaje de ministerios que el partido “i” recibe cuando el gabinete es designado, y S_i es el porcentaje de asientos que el mismo partido tiene del total de partidos que integran la coalición al momento que el gabinete es designado. El rango del índice va de cero a uno, donde cero indica una no correspondencia entre escaños y ministerios, y uno es indicativo de correspondencia perfecta. Para funcionar correctamente, el índice requiere que por lo menos un ministerio sea de un partido distinto al del presidente, ya que si ninguno lo

¹⁹ Lo que significa que obtuvo la mayoría absoluta sin necesidad de competir en segunda vuelta.

es, el resultado será 0.5. Por lo tanto, si no hay distribución ministerial, se omite la fórmula y se asigna un cero.

En el caso brasileño, un presidente experimenta oposición de un partido miembro de la coalición de gobierno con poca frecuencia (Figueiredo, et al., 2000:14,15). No obstante, el apoyo que los presidentes reciben no es automático, ya que depende de la asignación de ministerios y además de la distribución de recursos presupuestales.

Por otra parte, el ejecutivo mexicano no ha llevado a cabo esta estrategia. A pesar de también tener libertad para designar a su gabinete, el presidente se ha caracterizado por designar a miembros de su propio partido como secretarios, salvo casos excepcionales.

El gobierno de Vicente Fox, presidente por el PAN de 2000 a 2006, incorporó a Francisco Gil Díaz, del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que como Secretario de Educación Pública nombró a Reyes Tamez Guerra, del Partido Nueva Alianza (PANAL). Sin embargo, no los incluyó como producto de una alianza formal entre partidos. También nombró a siete secretarios independientes, de los cuales posteriormente reemplazó a seis con miembros del PAN.

Felipe Calderón, presidente panista de 2006 a 2012, designó a como secretario de Comunicaciones y Transportes al priista Luis Téllez, quien se desempeñó en funciones de 2006 a 2009. Estas designaciones son la excepción, más que la regla, en el caso mexicano, y como se mencionó, no responden a acuerdos de apoyo entre partidos.

Los “bienes de la coalición,” como llaman Raile y sus coautores a la asignación de ministerios, son recursos estratégicos que constituyen la base del intercambio político que tiene un presidente para obtener votos en el Congreso (Raile, et al., 2010:4). Esta asignación le ayuda a tener una base partidaria de la cual partir para esperar un apoyo legislativo. Es decir, cuando el presidente forma coaliciones de gobierno, es más probable que en el pleno se formen coaliciones legislativas que lo respalden.

2.3 Fragmentación del sistema de partidos

Uno de los criterios más utilizados en ciencia política para contar partidos es el Número Efectivo de Partidos (NEP) desarrollado por Muarkku Laakso y Rein Taagepera (1979). Este número importa, ya que gracias a la cuenta se sabe de manera aproximada el grado en el que el poder político está fragmentado o concentrado, y el grado de complejidad del sistema. Su fórmula es:

$$N=1 / \sum s_i^2,$$

donde N se obtiene al sumar el peso relativo (proporción de votos al cuadrado o s_i^2) de cada uno de los partidos. La unidad se divide entre el resultado de la suma anterior para obtener un valor en número que permita simular el número efectivo de partidos.

Mark Jones encontró una correlación negativa entre el nivel de fragmentación del sistema de partidos y el tamaño del contingente legislativo del presidente, o porcentaje de legisladores de su partido en el Congreso (Jones, 2005). La relación indica que a mayor NEP, el contingente descende.

No obstante, Daniel Chasquetti demostró que los presidentes que conviven con sistemas multipartidistas y que inician su mandato como presidentes sin mayoría, tienden a incrementar su apoyo legislativo con el tiempo (2001:335). El autor comprueba que la falta de mayoría incentiva la búsqueda de apoyo en el congreso (Chasquetti, 2001:335).

En Brasil, más de quince partidos se reparten 513 escaños.²⁰ El NEP osciló alrededor de 8.7 durante la década de 1990 y se mantuvo así hasta 2005, ascendiendo a 9.3 en 2006. Entre otros factores, la permisibilidad de formar alianzas electorales y el sistema de RPLA, han incentivado la proliferación de partidos.

²⁰ El tamaño de la legislatura varía cada cuatrienio, dependiendo de un censo de población que realiza el gobierno federal para hacer al sistema más proporcional. Durante los dos periodos de Lula y de Rousseff, el tamaño se mantuvo en 513.

Esta fragmentación ha impulsado al ejecutivo a buscar con más ahínco apoyo legislativo en otros partidos. Además, el sistema electoral presidencial de doble vuelta²¹ incentiva a los partidos a unirse en grandes bloques que asemejan un sistema bipartidista, aunque mantienen sus identidades individuales.

En México, en donde el NEP ha estado entre 2 y 3 desde hace más de una década, las coaliciones son menos predecibles y la tasa de aprobación de iniciativas presidenciales es más baja. A pesar de que el NEP es considerablemente menor que en Brasil, en México también es improbable que un partido obtenga la mayoría absoluta, ya que ambas cámaras reparten escaños por medio del método de representación proporcional, hay elecciones intermedias no concurrentes y la Constitución limita la sobrerrepresentación a un 8%. También existe la posibilidad de que los partidos compitan en alianzas electorales, lo que favorece a los partidos pequeños. Aun así, tres partidos controlan más del 80% de ambas Cámaras.

2.4 Centralización de los trabajos legislativos

En un sistema político, quien decide qué temas serán discutidos y qué opciones serán votadas en el legislativo tiene un enorme control sobre el proceso de toma de decisiones, es decir, tiene el poder de agenda.

A pesar de su debilidad ante el electorado los partidos brasileños en el congreso son fuertes en la organización de los trabajos legislativos. El cuerpo más importante de toma de decisiones en ambas Cámaras es el Colegio de Líderes, compuesto por el líder del gobierno y por los líderes de los partidos que tengan por lo menos el 1% de asientos en la legislatura.

²¹ Un sistema electoral de doble vuelta o de balotaje es aquél en el que la elección se decide en dos rondas de votaciones. De la primera se eligen a los dos candidatos punteros, que competirán en la segunda y decisiva vuelta.

El Colegio ejerce un fuerte control sobre los temas de la agenda. Sus miembros son responsables del establecimiento del calendario legislativo y representantes de sus bancadas. El organismo toma decisiones por medio de votaciones con mayoría absoluta. El voto de cada líder tiene distinto peso, vale lo que el porcentaje de los asientos de su partido en la Cámara.

La Constitución faculta a cada líder de partido para solicitar unilateralmente una votación nominal, la consideración de una enmienda, o el tratamiento de un asunto como urgente. Tratar un asunto como urgencia evita que pase por las comisiones; además, en la práctica sólo se consideran las enmiendas que apoyan los líderes de los partidos, los legisladores individuales tienen pocas opciones en cuanto a las opciones que votarán (Figueiredo et al., 2000:18,19).

El presidente también tiene un fuerte poder de agenda. Las *Medidas Provisorias* o decretos le permiten alterar el *status quo* de manera unilateral, y su facultad para nombrar un asunto “urgente” obliga a ambas Cámaras a votarlo dentro de 45 días.

Por otra parte, los trabajos legislativos en México se concentran en la Junta de Coordinación Política (JCP), integrada por los coordinadores de cada grupo parlamentario que cuente con 5 ó más diputados, y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, integrada por la JCP más el o la presidente de la Cámara. Le corresponde a la Conferencia la planeación del trabajo legislativo, del calendario y el impulso del trabajo de las Comisiones (Béjar, 2006:246).

Las barreras para que los diputados puedan decidir los temas que votarán individualmente son muy altas, y el camino para que cualquier otro actor que no sean los coordinadores de los partidos intervenga en la designación de la agenda es muy estrecho (Béjar, 2006:246). El poder de agenda del ejecutivo mexicano es mucho menor que el del brasileño, pues no puede emitir decretos sin consentimiento del legislativo. Su mayor poder

reside en la arena presupuestal, en la que inicia el cambio del *status quo*, pero después el asunto queda fuera de su control.

2.5 Disciplina de partido

La disciplina de partido está íntimamente ligada a la centralización de los trabajos legislativos. Un amplio consenso en la literatura afirma que el apoyo de los partidos al presidente depende de la disciplina partidaria. Sólo si los líderes de las bancadas pueden controlar el voto de los legisladores individuales, podrán garantizarle al presidente la lealtad de su partido como bloque (Nacif, 2002; Figueiredo et al., 2000), y una manera de controlar esta conducta es tener el poder de agenda.

La disciplina de partido es el acatamiento de los legisladores de la línea que dicta su líder. Como requisito para medir la disciplina debe haber un señalamiento de postura oficial, pero cuando la postura no se anuncia el analista puede calcular la “cohesión,” es decir, el sentido mayoritario de la votación. La cohesión puede obtenerse con el porcentaje de ocasiones que los diputados votan en el mismo sentido, como hace Lujambio (2001:266), o con medidas como el Índice de Rice (IR), cuya fórmula es:

$$IR = V_{may} - V_{min},$$

donde V_{may} es el porcentaje mayoritario y V_{min} el porcentaje minoritario del voto de un grupo parlamentario. Su valor va de cero a cien; los valores que se acercan al cien denotan una cohesión alta, mientras que los que se acercan a cero, una división. La desventaja de IR es que no contempla las ausencias ni las abstenciones. La medición del Índice de Rice corregido las contabiliza como votos en contra, pues las considera formas de indisciplina.

Esta variable no está directamente relacionada con el sistema presidencial, ya que depende de los incentivos electorales, del control en la selección de candidatos a puestos de representación, del control en el orden de las listas (si es que estas son abiertas o cerradas,

bloqueadas o no bloqueadas) y de la manera en la que se reparten los votos entre los candidatos del partido (Mainwaring et al., 2002:421-428).

En Brasil, los líderes de los partidos que tienen más del 5% de asientos en el congreso casi siempre anuncian la posición de su partido antes de una votación nominal, por lo que es posible medir la disciplina en el sentido estricto. En un periodo de estudio que abarca de 1989 a 1998, con una muestra de 434 iniciativas presidenciales, Figueiredo y Limongi encontraron que los líderes de los partidos de la coalición dieron la indicación a los legisladores de que votaran a favor de la iniciativa en un 77% de las ocasiones, mientras que 11% de las veces, por lo menos uno de los líderes de los partidos de la coalición señaló que dejaba la decisión abierta. De este 88%, los legisladores individuales votaron a favor de la agenda presidencial y en concordancia con la coalición el 90% de las veces (Figueiredo, et al., 2000:9-15).

Los hallazgos de los autores son contraintuitivos, y son parte de las tesis revisionistas que se mencionaron al inicio del capítulo. La lógica de los efectos de los sistemas electorales indica que los sistemas de RPLA tenderían a disminuir la disciplina de partido e incentivar conductas individualistas en los legisladores, tanto en la arena electoral como en la legislativa.²²

La conclusión de Figueiredo y Limongi que afirma que el presidente no tiene que negociar más que una vez su agenda legislativa para contar con el apoyo constante de los partidos es cuestionable y empíricamente refutable, como se expondrá en el capítulo IV. Sin embargo, su hipótesis sobre la centralización de la agenda legislativa en Brasil, que señala que el ejecutivo no tiene que negociar legislador por legislador su agenda sino que acude sólo a los líderes, es más cercana al análisis empírico de dicho capítulo.

²² En los sistemas RPLA, el elector tiene la posibilidad de seleccionar a los candidatos individuales de cada lista según sus preferencias. Como consecuencia, la competencia es inter e intrapartidista, personalista y no programática, la estructura organizativa del partido se debilita y se incentiva la indisciplina.

El líder de cada bancada negocia con el presidente, quien intercambia influencia en políticas públicas y patronazgo por votos. El presidente les provee a los líderes la capacidad de castigar a los legisladores individualistas, negándoles su cuota presupuestal o de patronazgo si no siguen la línea del partido (Figueiredo et al., 2000:19).

Por una parte, la conducta individualista se confirma durante la contienda electoral; los candidatos del mismo partido muestran conductas altamente competitivas y los partidos proliferan por las magnitudes de distrito, que van de 7 a 80. Sin embargo, el individualismo poco sirve a los miembros del congreso en materia de legislación; las facultades del ejecutivo y la centralización de las labores restringen la formación de la agenda a unos cuantos actores. Esta distinción es importante, pues mientras los líderes de los partidos y el presidente controlan la legislatura, esta centralización no vuelve a los partidos más cohesionados en la arena electoral.

Es preciso tomar también en cuenta la influencia de otros actores en la arena legislativa brasileña, como los gobernadores. Los mandatarios dependen de los ingresos que les otorga el gobierno federal, y suelen actuar como intermediarios entre el ejecutivo y sus partidos para apoyar iniciativas presidenciales a cambio del incremento de los fondos para los estados.

Por su parte, México cuenta con tres partidos relevantes en el Congreso, el Partido Revolucionario Institucional, (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Las organizaciones partidistas tienden a estar centralizadas en Comités Ejecutivos Nacionales (CEN) (Nacif, 2002:258). Los estudios sobre el Congreso mexicano concuerdan en la relativa centralización de los trabajos en la Cámara de Diputados y en que los legisladores tienen una autonomía limitada respecto al liderazgo del partido (Lujambio, 2001; Nacif, 2002; Béjar, 2006). Los líderes de las fracciones parlamentarias –

nombrados por y responsables ante el CEN– se encargan de que los legisladores desempeñen un papel como agentes de la dirección central.

La razón es que los líderes nacionales de los partidos, desde fuera del Congreso, controlan la selección de candidatos a posiciones legislativas y las futuras carreras de los legisladores (Nacif, 2002:256). A diferencia de los legisladores brasileños, los mexicanos no pueden postularse para reelección inmediata, lo que inhibe el desarrollo de vínculos permanentes entre el legislador y su distrito, a la vez que promueve la fidelidad del legislador al actor que le garantice la consecución de su carrera.

Cabe mencionar que la prohibición de la reelección en México ocurrió en 1933 con el objetivo de centralizar el poder, es decir, de alinear los propósitos de los diputados y senadores con los de los líderes de los partidos en una época en la que el partido hegemónico estaba en proceso de construcción (Nacif, 1995). A pesar de la resistencia permitir la reelección en décadas pasadas, en 2013 se aprobó la medida para diputados (hasta en tres ocasiones) y senadores (en una), que entrará en vigor para los diputados electos en 2015 y los senadores electos en 2018 (CNN, 3 de diciembre de 2012).

La disciplina de partido en México ha dependido en cierta medida de las sanciones potenciales que los líderes nacionales pueden imponer a conductas no cooperativas en términos de oportunidades para las carreras de los legisladores (Nacif, 2002:256). Como consecuencia, el grado de cohesión legislativa de los partidos tiende a ser, en promedio, alto. La disciplina varía en función de cómo se mida, pero es común que los legisladores sean fieles a las líneas de su partido y que esta fidelidad sea resguardada por los líderes de los grupos parlamentarios.

Un problema con estas afirmaciones es que al derivarse de un promedio de las iniciativas de varios años, incluyen el acatamiento de posturas poco relevantes, y ante las cuales no hay conflicto ni negociación. A las posiciones que argumentan un modelo

centralizado de partido se le oponen otras que analizan iniciativas controversiales, la negociación del presupuesto federal y momentos de confrontaciones profundas al interior de los partidos relevantes. En el capítulo IV se plantearán casos que refutan la hipótesis de “partido centralizado” de Nacif (2002), y que a la vez reafirman la importancia de la disciplina de partido para comprender el fenómeno de las coaliciones legislativas.

Autores como Hernández (2008), Langston (2010) y Rosas et al. (2011) han comprobado que incluso antes de la democratización, los diputados encontraron en los gobernadores un nuevo proveedor de cargos de representación a quien reportarle fidelidad. Desde la pérdida de la mayoría absoluta en el Congreso, el PRI ha modificado la manera en la que asigna candidaturas a diputados de mayoría relativa, aumentando considerablemente la cuota a funcionarios estatales. Los gobernadores pueden garantizar la consecución de sus carreras a legisladores federales, pues han ido ganando control sobre la designación de cargos, cuentan con recursos económicos y controlan las estructuras burocrático-partidistas de sus estados (Hernández, 2008:152,3).

Detrás de ambas perspectivas, la de los legisladores actuando en concordancia con la dirigencia central de su partido por un lado, o de los gobernadores por el otro, subyace el enfoque teórico de Cox y McCubbins (1993), quienes afirman que la disciplina se mantiene gracias a incentivos como el acceso a los recursos, privilegios y prestigio asociados con el cuerpo legislativo, aunque con distintas fuentes, la dirigencia central y los ejecutivos locales.

Es preciso recordar a lo largo de este trabajo que la hipótesis no sostiene que en los países de estudio la disciplina de partido sea alta. Lo que propone, en cambio, es que a una mayor disciplina de partido, el apoyo que los líderes partidistas pueden ofrecer al ejecutivo es más seguro.

2.6 Distancia temporal de las elecciones presidenciales

Existe un amplio consenso en la literatura respecto a la variable temporal, que indica que el apoyo legislativo decrece conforme se acerca el último año del mandato del presidente (Amorim Neto, 2002; Chasquetti, 2001).

Amorim Neto comprobó que a medida que el periodo presidencial transcurre, el apoyo de los partidos al presidente tiende a disminuir (Amorim Neto, 2002:72). Esta hipótesis parte del supuesto de que los partidos son actores en búsqueda de votos y de participación en la formación de políticas públicas. Cuando se acerca el fin del mandato y el presidente se percibe como el “*lame duck*” o pato cojo, los partidos buscarán alejarse de él y de su partido para lograr sus objetivos, entre los cuales puede estar la obtención del cargo presidencial o la disociación de un ejecutivo que se percibe débil.

Para operacionalizar esta variable, Amorim Neto cuenta la distancia temporal entre el día que ocurre la votación nominal y el día en el que finaliza el periodo del presidente. La fórmula es la siguiente:

$$E = T_e - T_r,$$

donde E quiere decir *elapse* o transcurso, traducido del inglés; T_e es el día en que finaliza el mandato y T_r es el día de la votación nominal (Amorim Neto, 2002:66). Mientras mayor sea el valor de *elapse*, es decir, mientras más joven sea el periodo, mayor será el apoyo al presidente.

2.7 Presencia de grupos con intereses clientelistas

Las variables explicativas que los académicos han considerado como mecanismos que incentivan el apoyo legislativo al presidente han girado en torno a componentes institucionales. Sin embargo, como algunos autores notan, las iniciativas presidenciales que han sido fuente de conflicto entre poderes han tenido que ver más con el contenido de las

mismas que con factores institucionales. Esta tesis propone la consideración de elementos no institucionales —o institucionalizados informalmente— en la formación de coaliciones legislativas; en específico, la presencia de intereses clientelistas como un factor explicativo del apoyo que el presidente puede obtener.

Los estudios académicos sobre clientelismo político se han concentrado en el fenómeno como una estrategia “de adquisición, mantenimiento y agrandamiento de poder político por parte del ‘patrón,’ (...) y para la protección y promoción de sus intereses por parte del ‘cliente’” (Piattoni, 2001:2). Usualmente, el patrón tiende a ser una “maquinaria política” que distribuye bienes para ser electo o reelecto; a cambio de estos bienes, el cliente vota a favor del patrón, creando así una relación asimétrica de dependencia. Las “maquinarias políticas,” o partidos, acuden al sector de la población más vulnerable, es decir, a los pobres, para involucrarlo en esta relación (Scott, 1972).

No obstante, la literatura ha tendido a pasar por alto otro tipo de relación que también involucra un patrón y un cliente, pero en el que la maquinaria política una vez en el poder, es decir, un partido legislativo, toma el lugar del cliente que emite votos legislativos para favorecer al patrón. El lugar de patrón lo asume un actor en una posición de poder, ya sea económico o político, que le permite distribuir recursos a cambio de legislación favorable. En un sistema donde no hay reelección, el lugar del patrón no lo puede ocupar el electorado.

La dificultad inherente a esta relación es su identificación. Las teorías de compra de votos legislativos por parte de clientelas se han sometido a pocas pruebas empíricas porque muchas de las acciones que implica son inobservables, algunas veces ilegales y por lo tanto poco publicitadas y sujetas a medición (Wiseman, 2004:444).

Con esta dificultad en mente, aquí se propone siguiendo a Groseclose y Snyder (1996, 2000) y a Wiseman (2004), una manera de identificar iniciativas potencialmente clientelistas analizando los intereses que alteran o mantienen. Para su identificación se unieron dos

corrientes de pensamiento, las teorías de compra de votos y el enfoque de las arenas de política.

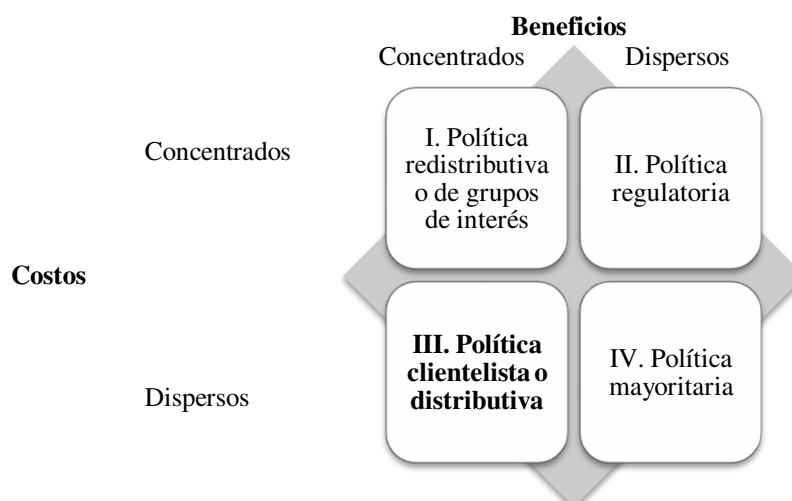
Las teorías de compra de votos legislativos²³ asumen que el *formateur* o el agente que construye la coalición es cualquier actor o grupo de actores, dentro o fuera de la legislatura, que dota de favores a los congresistas a cambio de asegurar la aprobación de su legislación deseada (Wiseman 2004:441). Pueden ser cabilderos, grupos de empresarios, o cualquier grupo que ofrezca recursos para persuadir a los legisladores. Sin embargo, cuando el *formateur* no es el comprador de votos, a esta compleja relación se le agrega que el comprador no sólo puede impulsar, sino también obstaculizar la aprobación de alguna propuesta si el *status quo* le es favorable.

Por otra parte, el enfoque teórico de las arenas de política (Lowi, 1964, Wilson, 1973, Méndez, 1993) que ilustra la figura 1, calcula los costos y los beneficios de cada política en cuanto a su distribución. Es decir, considera si los beneficios que otorga y los costos que conlleva cada política o reforma estarán concentrados o dispersos en la población.

Las arenas de política proporcionan una base para acumular, contrastar y comparar. El enfoque define las políticas en cuatro categorías fundamentales en términos de su impacto o impacto esperado: política distributiva, redistributiva, regulativa (Lowi, 1964:100) y mayoritaria (Wilson, 1973). Las categorías pretenden responder a fenómenos reales clasificándolos en arenas de poder. Para Lowi, “las políticas determinan la política” (Lowi, 1964), distintos tipos de arena implican distintos marcos estructurales, grupos sociales y relaciones entre ellos.

²³ Los modelos clásicos son diferentes al propuesto aquí, ya que toman como variable independiente el número de compradores, y como variable dependiente el tamaño de la coalición. Los modelos de Groseclose-Snyder (1996, 2000) y de Wilson consideran que a mayor número de compradores, el tamaño de la coalición que aprueba una iniciativa clientelista aumentará. Ver al artículo de Wiseman de 2004.

Figura 1. Arenas de política



Fuentes: Lowi, 1964; Wilson, 1973; Méndez, 1993.

En la figura 1, la arena de políticas distributivas o clientelistas del cuadrante III indica una política pública o reforma en la que los beneficios están concentrados en algún grupo o clientela identificable y los costos están dispersos en la sociedad; en otras palabras, es claro quiénes son los ganadores pero no tan claro quiénes son los perdedores de una propuesta de ley o política pública. Uniendo este enfoque con el de compra de votos, la tesis asume que una iniciativa que cae en la arena clientelista es presa potencial de compradores de votos, que será precisamente aquel sector al que la reforma atañe. La dirección en la que la variable actuará con respecto del apoyo al presidente dependerá del *status quo*, es decir, de si la iniciativa creará una concentración de beneficios y una dispersión de costos, o si alterará una situación que ya favorece la concentración de beneficios y la dispersión de costos.

Más específicamente y según los lineamientos de Wiseman (2004), una iniciativa se considera clientelista si cumple uno o más de los siguientes criterios:

- a) Provee o elimina beneficios, privilegios, subsidios económicos o desembolsos presupuestales a una región o distrito particular.
- b) Provee o elimina beneficios, privilegios o subsidios a un grupo identificable, como un grupo sindical, empresarial o parlamentario.

Antes de continuar, es preciso puntualizar que el clientelismo opera de maneras más sutiles y complejas. Sin embargo, éste puede ser un primer esfuerzo para identificarlo, operacionalizarlo y evaluar desempeño como variable independiente en la formación de coaliciones legislativas en los países de estudio. Los capítulos III y IV pondrán a prueba la capacidad explicativa de la variable.

Al igual que las teorías de Groseclose y Snyder, este trabajo afirma que el comprador de votos puede encontrarse dentro o fuera de la estructura política. En el caso de Brasil es posible reconocer al presidente como uno de los principales compradores de votos legislativos por medio de la asignación de ministerios y de partidas del presupuesto federal.

Un ejemplo reciente es el escándalo del *mensalão* (gran mensualidad en portugués). En 2005, se acusó al partido en el gobierno, el Partido de los Trabajadores (PT), de desviar fondos públicos para comprar votos de los legisladores a cambio de apoyo a sus proyectos de gobierno. El presidente del Partido Socialista de Brasil (PSB), Robert Jefferson, acusó al tesorero del PT de pagar una mensualidad a diputados de la coalición de Lula da Silva para que votaran según la orientación del gobierno. El presidente aseguró desconocer el incidente y pidió perdón a la ciudadanía por televisión nacional, afirmando que había sido traicionado por su propio partido. Se destituyó del cargo a cerca de 21 funcionarios.

Tras siete años de investigación y temores de que el caso pudiese prescribir, los juicios del *mensalão* se retomaron a mediados de 2012. Entre los políticos acusados están José Genoí, ex dirigente del PT, y José Dirceu, ex jefe de gabinete de Lula. En total son 38 acusados de lavado de dinero, corrupción y peculado, entre ex ministros, ex diputados, empresarios y banqueros (Folha, 18 de septiembre de 2012). En 2014, once de los involucrados incluyendo a Dirceu, fueron encarcelados.

Un ejemplo en el caso mexicano es el de la “Ley Televisa.” En 2005, el diputado Miguel Lucero Palma, del PRI, presentó una iniciativa para reformar la Ley Federal de

Radio y Televisión, cuyo contenido reivindicaba las demandas de las corporaciones de comunicación en México y acentuaba su concentración de poder. La JCP de la Cámara de Diputados solicitó que la iniciativa se votara de manera urgente, y la ley se aprobó en lo general y en lo particular. Algunos diputados denunciaron presiones de la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT) y de los dueños de los principales beneficiados de la legislación, el duopolio televisivo integrado por las empresas Televisa y TV Azteca (Trejo Delarbre, 2010:85-86). Tiempo después, la SCJN declaró inconstitucionales los principales artículos de la ley. El ejemplo ilustra la lógica del enfoque de las arenas, en el que una política cuyos beneficios estén claramente concentrados fue presa de la compra de votos.

3. Variables dependientes: la formación de coaliciones como objeto de estudio

La capacidad de los presidentes de formar coaliciones ha sido objeto de estudio de la ciencia política por alrededor de dos décadas. Varios de los autores aquí citados han analizado votaciones nominales en la Cámara baja para estimar el apoyo que los ejecutivos obtienen de los legisladores, a pesar de las dificultades metodológicas y ausencia de datos que implica este tipo de votaciones. Los modelos del capítulo III también las utilizan, aunque en el mismo capítulo se dará cuenta de los obstáculos relacionados con la obtención de información, así como de su comparación.

Figueiredo y Liomongi (2000) hicieron un seguimiento de votaciones nominales durante diez años en la Cámara de Diputados brasileña para argumentar que la disciplina de partido y la centralización de los trabajos legislativos han incidido de manera positiva en la variable dependiente, el porcentaje total de apoyo al presidente. La variable dependiente más recurrente de los estudios de Amorim Neto es la cohesión de la coalición de los partidos legislativos que integran el gabinete, que mide el porcentaje del total de los miembros de la Cámara de Diputados cuyos partidos son parte del gabinete y que votan con la orientación

pro-gubernista (2002:63). En un artículo de 2004, Benito Nacif se pregunta bajo qué condiciones se forman coaliciones multipartidistas que hacen posible el cambio (Nacif, 2004:27), es decir, su variable dependiente son las coaliciones ganadoras.²⁴

Este trabajo busca averiguar, por una parte, de qué depende si la iniciativa que impulsa el ejecutivo se aprueba o no, es decir, considera la aprobación o el rechazo; por otra parte, pretende dilucidar de qué depende el tamaño del apoyo que obtiene el ejecutivo. Por lo tanto, se operacionalizará la variable dependiente de tres maneras:

- a) Como apoyo o rechazo a la propuesta, es decir, si una coalición es ganadora o no.
- b) Como el porcentaje de legisladores que votan a favor de la propuesta, independientemente de su afiliación partidista.
- c) Como el número de partidos que integraron la coalición. Un partido se considerará miembro de la coalición si por lo menos la mitad de sus miembros vota a favor de la iniciativa.

Se utilizarán votaciones nominales para ambos países porque son fácilmente cuantificables dados los sistemas electrónicos de votación. En el caso de Brasil, Amorim Neto afirma que su análisis es fructífero porque son más lentas y más costosas porque hacen públicas las preferencias de los legisladores y porque constituyen una herramienta obstruccionista para los partidos de oposición (Amorim Neto, 2002:61-62). Además, porque las iniciativas de mayor importancia como enmiendas constitucionales requieren votaciones nominales. Una tercera razón es que las votaciones nominales pueden ser solicitadas por los líderes de los partidos, quienes lo harán en asuntos particularmente controversiales para aumentar los costos políticos de sus adversarios (Figueiredo et al., 2000:10).

²⁴ Sin embargo, su manera de explicar la formación de coaliciones es diferente a la propuesta aquí, ya que utiliza un modelo espacial que toma en cuenta las preferencias ideológicas en un eje unidimensional izquierda-derecha.

Para México, las votaciones en el pleno también han sido el principal objeto de estudio del analista (Nacif, 2002:276). Este tipo de votaciones conlleva la expresión de las preferencias dos veces, ya que casi siempre se reservan artículos para ser examinados y votados en lo particular (Weldon, 1997).

La votación nominal no es la única que opera en estos países. En México existe además la económica y la votación por cédula. En la primera, los legisladores que están a favor se ponen de pie o levantan la mano, mientras que los que están en contra permanecen sentados; la segunda sirve para designar cargos en la Cámara. En Brasil existen las votaciones secretas y las votaciones “de voz;” las primeras se utilizan para establecer comités de investigación y para la revocación de mandato de los presidentes, legisladores o jueces, mientras que las segundas se utilizan con la expresión verbal de aprobación o rechazo de la iniciativa. A pesar de que las votaciones de voz son las más comunes en Brasil, no se lleva su registro sistemático ni son las de contenido más relevante.

4. Recapitulando: la explicación teórica de la formación de coaliciones

La revisión de la literatura expuso las variables clásicas y otras no tradicionales que explican la formación de coaliciones en presidencialismos multipartidistas, así como el enfoque que las agrupa, el presidencialismo de coalición, un “protoparadigma” útil para contrastar a los países de estudio. A saber, estas variables incluyen: las facultades legislativas del presidente, la integración de gabinetes multipartidistas, la disciplina de partido, la temporalidad de la iniciativa, la fragmentación del sistema de partidos y la presencia de intereses clientelistas. La posibilidad de cuantificarlas permitió desarrollar modelos estadísticos para el análisis empírico del capítulo III, pero la imposibilidad de operacionalizar algunas de ellas como variables, debido a que permanecen constantes, evidenció la necesidad de incorporar el análisis cualitativo del capítulo IV.

CAPÍTULO II
TRAYECTORIAS DISTINTAS:
CONSTRUCCIÓN DE INSTITUCIONES FORMALES E INFORMALES
EN MÉXICO Y BRASIL

La Constitución política de 1917 ha regido a los mexicanos desde inicios del siglo XX, aunque con reformas considerables. Entretanto, el sistema político ha atravesado no sólo distintos gobiernos, sino distintos regímenes de gobierno, autoritario y democrático. En cambio, la democratización en Brasil estuvo marcada por un rediseño total del documento constitucional en 1988.

Por medio de un recuento histórico, este capítulo ayudará a descubrir las razones que llevaron a la adopción del diseño constitucional brasileño, al “descubrimiento” institucional en México y a las prácticas políticas que imperan en ambos países entre los poderes ejecutivo y legislativo. El capítulo se dividirá en dos grandes apartados, uno por país de estudio. Cada uno es una narración cronológica que caracteriza los sistemas previos al régimen actual, los procesos de democratización, y los retos que enfrentaron los gobiernos en los primeros años de vida democrática, en particular los presidentes en su relación con el congreso.

No es el propósito de este capítulo plasmar la complejidad o la causalidad de los procesos democratizadores, sino narrar el proceso de construcción de instituciones en México y Brasil, así como la manera en la que se configuraron las reglas formales e informales de estos dos sistemas presidenciales. El capítulo se concentra en encontrar momentos críticos del engranaje institucional en el transcurso de la historia reciente de los dos países para finalmente encontrar diferencias cruciales entre ellos.

1. Brasil

De manera paralela a la democratización, se llevó a cabo una serie de experimentos democráticos que fueron decisivos en la construcción de instituciones del Brasil post autoritario. Power identifica algunos de estos experimentos (2000:20): el libertarianismo autoritario, la redacción de una nueva Constitución y el plebiscito de 1993.²⁵ Este trabajo los retoma e incorpora otros eventos decisivos en la vida política brasileña; uno de ellos ocurrió antes de la democratización, la conformación de la coalición opositora al régimen militar, otros ocurrieron después del tránsito al régimen democrático, como el liderazgo coalicionista de Cardoso y la creación de un fondo especial en el presupuesto federal para uso exclusivo del presidente. Estos momentos, que a continuación se discuten en orden cronológico, tuvieron influencia directa en la relación entre poderes.

1.1 Momentos clave en el proceso de construcción de instituciones

a. Las estructuras heredadas del régimen militar y la formación de una coalición opositora

El régimen militar mantuvo en gran medida el marco constitucional anterior al golpe de Estado de 1964. Durante el periodo autoritario que duró de 1964 a 1985, se llevaron a cabo elecciones periódicas, los presidentes militares eran electos por el Colegio Electoral (CE) y estaban sujetos al periodo fijo constitucional (Lamounier, 1996:168). Sin embargo, se eliminó el sistema multipartidista y se impuso uno bipartidista; los partidarios del régimen se unieron a la Alianza Renovadora Nacional (ARENA), mientras que el Movimiento Democrático Brasileño (MDB) aglutinó a la oposición. Todo ello bajo un estricto control legal y paralegal y una severa represión.

²⁵ Power también considera la revisión constitucional de 1994. Sin embargo, aunque fue un momento de algidez política y un “experimento democrático” de interés, no tuvo consecuencias en cuanto al diseño institucional o la relación entre poderes.

En 1974, el cuarto presidente militar, Ernesto Geisel, declaró su intención de comenzar una apertura democrática gradual y controlada tras las crecientes victorias electorales del MDB. En 1979, el último presidente militar, João Figueiredo, promulgó una reforma electoral que suspendió las restricciones legales para la formación de partidos políticos, lo que permitió el surgimiento de múltiples partidos (Lamounier, 2005:301). Aprovechando los lazos organizacionales que se habían construido alrededor del MDB en las últimas décadas, la oposición se unió al régimen militar en el CE.

Dos años después, el CE ratificó la elección como presidente de Tancredo Neves, opositor moderado del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB, antes MDB), aglutinador de todos los partidos opositores.

Aunque la coalición opositora era amplia, su fuerza organizativa estaba considerablemente mermada. Carecía de definición, coherencia, liderazgo y decisividad, nunca estableció qué actores pertenecían a ella ni sus objetivos de largo plazo, sólo la unía el deseo de restablecer elecciones competitivas y ocupar el ejecutivo (Power, 2000:19). El carácter negociado de la transición dejó a los líderes políticos tanto del viejo como del nuevo régimen sumamente deslegitimados ante la opinión pública (Lamounier, 1996:172), deslegitimación a la que contribuyeron los frecuentes escándalos de corrupción y clientelismo (Lamounier, 2005:243).

La transición se volvió más complicada por la crisis económica que afectó severamente la economía brasileña a inicios de la década de 1980. Según Lamounier, la sociedad reclamaba que el círculo vicioso economía-política se rompiera por el lado de la política, mediante mecanismos constitucionales capaces de deshacer las parálisis decisorias de una diluida coalición (Lamounier, 2005:242).

b. Libertarianismo democrático

Mainwaring llamó “libertarianismo democrático” (1999) al momento en el que se asoció a la democratización con un conjunto de medidas permisivas que removieron cualquier tipo de barrera para entrar a la política. En este momento podemos enmarcar la creación de un sistema electoral laxo e inclusivo y la hiperactividad de los partidos legislativos.

Se adoptó un sistema electoral de representación proporcional con listas abiertas (RPLA) y con la posibilidad de aliarse en coaliciones electorales. Entre los brasileños existía la creencia histórica, según Lamounier, de que hubiera surgido una rica diversidad de partidos y asociaciones de no haber sido por la represión de la dictadura militar (Lamounier, 1996:185). El sistema de RPLA reflejaba esos deseos de representación y aún es un componente clave del sistema político.

Por otro lado, dentro de este ímpetu libertario, Brasil vivió desde 1985 un “síndrome de parálisis hiperactiva” (Lamounier, 1996:170), un estado de gobernabilidad en declive asociado a la falta de cohesión y legitimidad de las élites políticas, que se agravó por los intentos fallidos de resolver el problema saturando la agenda política (Lamounier, 1996:171). La evidencia que ofrece Lamounier es la proliferación de asuntos sometidos a debate público entre 1985 y 1993.

Este fenómeno obedece también al mismo proceso democratizador. Las demandas acumuladas durante el periodo autoritario, la incorporación de nuevos y diversos actores a la arena legislativa y la libertad de la que disponían los legisladores, los llevó a multiplicar los asuntos que buscaban someter a consideración.

c. La redacción de una nueva Constitución y el fortalecimiento del ejecutivo

El tercer momento fue la creación de una asamblea constituyente en 1986, que durante veinte meses tuvo el mandato de redactar una nueva constitución. La asamblea tuvo orígenes polémicos porque sus miembros eran diputados y senadores con claros intereses partidistas; sus resultados fueron controversiales porque dejó algunas cuestiones abiertas sobre las que en sus casi dos años de trabajo no pudo lograr acuerdos.

Antes de asumir la presidencia, Tancredo Neves enfermó gravemente y murió en abril de 1985. En su lugar se nombró al vicepresidente José Sarney, quien había pertenecido y presidido a ARENA. Sarney dejó la alianza oficialista por conflictos relacionados con la nominación a la candidatura presidencial y formó el Partido Frente Liberal (PFL), que se unió al PMDB como opositor de la dictadura.

El presidente sostuvo que cumpliría los compromisos propuestos por Neves, entre ellos, la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) para la redacción de una nueva constitución. Poco después, conformó a un grupo denominado Comisión Provisional de Estudios Constitucionales. La Comisión recomendó transitar a un sistema semiparlamentario con base en dos argumentos; primero, que el sistema separaría la función estabilizadora en el jefe de Estado y la función reformadora en el jefe de gobierno; segundo, que desconcentraría las atribuciones exacerbadas de la institución presidencial brasileña (Serna de la Garza, 1998:37).

Las conclusiones pro parlamentaristas no complacieron al presidente porque planteaban la reducción de su periodo de gobierno de cinco a cuatro años. Con el respaldo de otros potenciales candidatos presidenciales, Sarney desestimó la propuesta y archivó los trabajos de la Comisión (Serna de la Garza, 1998:37). Aunque las recomendaciones de la Comisión no tuvieron repercusión directa en el sistema político brasileño, la relevancia del

proyecto que propuso radica en que inició el debate sobre sistema de gobierno en el país (Serna de la Garza, 1998:37).

La ANC se instaló a inicios de 1987 e incorporó a diputados, senadores y al presidente del Supremo Tribunal Federal (STF). Entre sus integrantes estaban 23 senadores electos en 1982 como representantes de ARENA (Serna de la Garza, 1998:31), cuya inclusión se debió al estilo parcial de integración de la Cámara de Senadores, que renueva a dos tercios de sus miembros cada cuatro años. Aquellos escaños que sí se renovaron, se eligieron en una contienda electoral poco enfocada en asuntos de renovación constitucional, y concentrada en la inestabilidad económica (Campello de Souza, 1989:359).

El sistema electoral de RPLA permitió la conformación multipartidista del Congreso de 1986, que a su vez se convertiría en la ANC (Lamounier, 2005:301). El PMDB, o “gelatina general” como lo llamaban los medios y los opositores, obtuvo la mayoría relativa pero era muy diverso y estaba desorganizado (Villa, 2011:114).

Al ser a la vez Congreso nacional, la ANC se caracterizó por una fuerte presencia de intereses políticos y de grupos de interés, más que de hombres y mujeres de Estado (Rosenn en Serna de la Garza, 1998:35). Su trabajo fue “lento, difícil, inmediatista e incongruente” (Serna de la Garza, 1998:35), sus integrantes carecieron de directivas partidarias o programáticas (Lamounier, 1996:171).

Por otra parte, la Asamblea permitió la activa participación de distintos sectores de la sociedad civil (Reale Junior en Serna de la Garza, 1998:38). Los inclusivos aunque complicados mecanismos de trabajo dieron lugar a un proceso descentralizado y prolongado, con admisibilidad de someter propuestas individuales y colectivas, con la posibilidad de volver a someter a consideración propuestas rechazadas y con votaciones en distintos niveles. Tan sólo la aprobación del reglamento interno duró ocho semanas (Serna de la Garza, 1998:40).

Una de las disposiciones constitucionales más polémicas fue la creación de las *Medidas Provisorias* (MP), que le concedieron al ejecutivo el derecho exclusivo de emitir decretos con fuerza de ley en caso de relevancia y urgencia. Se dispuso que el legislativo tuviera treinta días para considerar una MP, tras los cuales la medida caducaría si no se consideraba.²⁶

Desde los años de la República Populista²⁷ (1945-1964) diversas voces críticas acusaban al Congreso de obstaculizar al ejecutivo y exigían decisiones más expeditas (Villa, 2011:119). Quizá como respuesta, la Constitución incorporó la facultad de decreto. Según Lamounier, la predominancia del ejecutivo debía asegurarse en un país donde la fragmentación del sistema de partidos era la regla (Lamounier, 1996:179-180, 2005:310). Actualmente, las MP son el arma principal del ejecutivo como legislador, quien recurre a ellas para evadir los obstáculos que le plantea un legislativo fraccionado.

La mayoría de la literatura académica sobre el sistema de gobierno en Brasil ha identificado a las MP como el elemento del diseño institucional que más contribuye al mal funcionamiento del sistema político desde la década de 1990. Distintas voces señalan que los decretos operan en contra de la democratización del proceso de formación de políticas, centralizándolo en el ejecutivo (Kinzo, 2001:41).

Por su parte, los congresistas perciben a las MP como un abuso de poder (Power, 2000:23), ya que vuelven al congreso rehén del ejecutivo en materia de legislación ordinaria. El presidente puede alterar el *status quo* unilateralmente por 60 días si el legislativo no actúa. De 1985 a 2008, el ejecutivo ha propuesto el 75% de la legislación adoptada en

²⁶ En 1989, el STF cuyos miembros designa el presidente, le autorizó al ejecutivo la reexpedición indefinida de MP que no hubieran sido votadas tras 45 días. Sin embargo, la enmienda constitucional no. 32 de 2001 redujo el plazo a 30 días y la reexpedición de MP a una sola vez.

²⁷ El período conocido como República Populista o Nueva República inició con la renuncia del presidente Getulio Vargas en 1945 y terminó en 1964 con la deposición del presidente João Goulart por un golpe militar. Se denomina así porque fue un periodo gobernado por ejecutivos carismáticos y que abogaban por un servicio al “pueblo.” Durante estos años se consolidó un régimen de asistencia social en Brasil.

Brasil, mientras que su tasa de aprobación ha sido del 78% (Raile et al., 2008). Durante este periodo, ningún presidente ha tenido la mayoría en ninguna de las cámaras.

Por otra parte, la Constitución de 1988 estableció una mayoría de dos tercios de los miembros de cada cámara dos veces y por separado para aprobar reformas, es decir, cuatro rondas de votaciones en total sin contar las votaciones en lo particular. Así, se sujetó al presidente en materia de enmiendas constitucionales.

Finalmente, el 5 de octubre de 1988 se promulgó la Constitución más extensa en la historia de las constituciones brasileñas. La ANC se convirtió en un lugar de demandas para cualquiera que quisiese intervenir, y que produjo un documento que reflejó intereses sectoriales y cortoplacistas (Power, 2000:19). También plasmó un claro fortalecimiento de uno de los poderes, el ejecutivo.

d. El plebiscito de 1993

El debate presidencial-parlamentario causó tal controversia durante los debates de la ANC que se acordó posponer por cinco años la decisión final sobre el sistema de gobierno en el país. El artículo 2º transitorio de la Constitución estableció que el 7 de septiembre de 1993 se llevaría a cabo un plebiscito para elegir entre sistemas de gobierno y entre tipo de régimen.

El cuarto momento decisivo en la construcción de instituciones es el periodo previo al plebiscito. Para Power, la trascendencia de este momento radica no tanto en los argumentos que se esgrimieron a favor y en contra de uno y otro sistema de gobierno, sino en cómo se incorporaron otras variables al debate, como el sistema de partidos, el electoral, y la legislatura.

El debate se bifurcó entre un gran sector de la élite brasileña que apoyaba al parlamentarismo y el apoyo masivo que recibía el presidencialismo entre la población (Lamounier en Power, 2000:22). Power asegura que ambas campañas televisivas fueron agresivas y distorsionaban las ideas una de la otra, pero que la presidencialista fue más efectiva porque el concepto “presidencialismo” era más accesible al votante promedio (Power, 2000:23). En el mismo sentido, Lamounier afirma que los discursos populistas o plebiscitarios del presidencialismo fueron comprendidos en mayor medida, mientras que los discursos parlamentaristas fueron “demasiado complejos para alcanzar a la masa del electorado” (Lamounier, 1996:184).

Sin embargo, es importante contextualizar al votante promedio antes de esgrimir argumentos sobre su capacidad cognoscitiva. En 1984, un año antes de que se eligiera el primer presidente civil en 29 años, el PMDB propuso una enmienda constitucional para restablecer las elecciones presidenciales por voto directo, pues antes del golpe militar la elección era indirecta y la realizaba el Colegio Electoral (CE). Dado que el Partido Social Demócrata (PSD, descendiente directo de ARENA) tenía la mayoría en el CE, los partidos de oposición se unieron al PMDB para ganar apoyo popular y presionar al Congreso (Kinzo, 1989:27). La campaña “*Diretas-Já*” (Directas ya) resultó en una movilización popular de millones de personas que buscaban el sufragio directo. La enmienda fue derrotada en el Congreso por la debilidad numérica de la oposición (Kinzo, 1989:28), pero entre la población persistió el deseo de elecciones directas.

Además, dos experimentos parlamentaristas se habían puesto en marcha en Brasil. El primero fue a finales del siglo XIX, pero un golpe militar derrumbó a la monarquía parlamentaria e impuso un sistema republicano y presidencial (Villa, 2011:122). El segundo ocurrió en 1961, cuando el presidente João Goulart adoptó el parlamentarismo por medio de una enmienda constitucional como salida a la crisis política que vivía el país por la renuncia

del presidente Janio Quadros. Dos años después, el sistema se abolió por medio de un plebiscito en el que la población eligió un sistema presidencial. Durante los trabajos de la ANC en 1987, los constituyentes también eligieron el sistema presidencial con 343 votos a favor frente a 213 en contra. En 1993, la opción se impuso por segunda vez en un plebiscito con 55%, mientras que el sistema parlamentario obtuvo 25% de los votos.

Si se confronta la decisión de los brasileños con los gobiernos presidenciales que evaluaron, la victoria del sistema presidencial parece desconcertante. La primera elección directa ocurrió en 1989, de la que resultó ganador el candidato de centro-derecha Fernando Collor de Melo por el Partido de la Reconstrucción Nacional (PRN), derrotando a Lula da Silva, candidato por el Partido de los Trabajadores (PT). Collor sería destituido en 1992 por acusaciones de corrupción, sólo un año antes del plebiscito. De 1986 a 1993, los brasileños vivieron cinco fracasos drásticos y sucesivos de estabilización económica, el enjuiciamiento al primer presidente elegido en veintinueve años, escándalos de corrupción y enfrentamientos severos entre poderes de gobierno (Lamounier, 2005:297).

e. El Desprendimiento de la Renta de la Unión

Después de la revocación del mandato a Collor de Melo, asumió la presidencia el vicepresidente Itamar Franco, del PMDB. En mayo de 1993, tras despedir a siete Ministros de Hacienda en siete meses, Franco designó en el puesto al entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Fernando Henrique Cardoso (Lamounier, 1996:175).

Cardoso implementó el Plan Real de estabilización económica y rescate inflacionario en 1994. Como parte del Plan se introdujo por medio de una enmienda constitucional la disposición llamada Fondo Social de Emergencia (FSE), que transfería del 20% de la recaudación para el equilibrio de las finanzas públicas y terminar con la expectativa de que

todos los ingresos del gobierno fueran al rubro de asistencia social. Desde entonces, el FSE ha permitido al ejecutivo utilizar de manera discrecional el 20% del presupuesto federal, siempre y cuando el congreso ratifique la enmienda cada cuatro años.

En 1999 el FSE cambió de nombre a Desprendimiento de la Renta de la Unión (DRU). La creación del DRU se considera un momento clave en la construcción institucional porque ha dotado al presidente de recursos para “comparar” votos legislativos. Gracias a su existencia, los presidentes brasileños han sido capaces de mantener la tradición coalicionista.

f. Cardoso como constructor de instituciones informales

La popularidad de Cardoso aumentó considerablemente con el éxito del Plan Real y fue clave para su victoria presidencial en 1994 como candidato del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB). Con las mismas reglas institucionales que sus antecesores, Cardoso fue capaz de negociar importantes reformas durante su presidencia. Por ejemplo, en 1997 el Congreso apoyó una enmienda constitucional para terminar con la prohibición de reelección consecutiva del presidente. Gracias a la enmienda, Cardoso pudo reelegirse en 1998 con una mayoría de 53.1% contra 31.7% de Lula da Silva, nuevamente compitiendo por el PT.

Su gabinete inaugural reunió a miembros de su partido y de otros que habían pertenecido a su coalición electoral: el PMDB, el PFL, el Partido de los Trabajadores de Brasil (PTB) y el Partido Progresista de Brasil (PPB). En total recibió el apoyo de tres quintas partes del Congreso.

Partidario ferviente del gobierno de Cardoso, Lamounier afirma que “un vigoroso liderazgo presidencial es la clave para dotar al país de medidas efectivas para elaborar políticas” (Lamounier, 2005:317). Para eludir enfoques individualistas y voluntaristas, este

trabajo argumenta que Cardoso, como empresario político, tuvo abierta una ventana de oportunidades e inició una práctica que sus antecesores no consideraron: utilizó su facultad de seleccionar libremente al gabinete y formó una amplia coalición que constituyó el centro de sus estrategias para conducir la política del país. No fue solamente su habilidad negociadora la que mantuvo unida a la coalición, fue su inclusión de otros partidos en el gabinete y el uso de la disposición que él mismo introdujo años atrás, el DRU.

Aunque exaltadas por algunos académicos y observadores externos, las coaliciones legislativas brasileñas dependen en gran medida de estas subvenciones a legisladores, ministros y secretarios. Como consecuencia, la formación de coaliciones basadas en *pork barrel*²⁸ es fiscalmente muy costosa.

En Brasil, el presidente negocia con los líderes de los partidos y llegan a acuerdos, los patrones de votaciones nominales han mostrado estabilidad en el tiempo (Figueiredo et al., 2000) y un nivel importante de institucionalización (Parra, 2010:20). El sistema brasileño puede denominarse como un presidencialismo de coalición sustentado en dos pilares, la distribución de gabinetes y el clientelismo político.

Raile, Pereira y Power consideran estos dos pilares como complementarios. Las designaciones ministeriales, o patronazgo, cimientan las bases de la coalición, mientras que la distribución de subvenciones cubre los costos corrientes de operación de las alianzas. Ambos componentes actúan como sustitutos imperfectos en la creación y el mantenimiento de las coaliciones (Raile, et al., 2010:1,2)

El apoyo que los partidos ofrecieron a Cardoso durante su gestión no fue seguro ni permanente. El ejecutivo no pudo imponer toda su agenda, renunció a algunas iniciativas y sufrió grandes derrotas como el rechazo de tres propuestas para reformar el sistema de seguridad social y el sistema de pensiones conocido como *Prévidencia*.

²⁸ Traducida al español como barril del puerco, es el clientelismo que se logra con dádivas de partidas presupuestales al interior del congreso a cambio de apoyo legislativo.

Su popularidad se desplomó con la devaluación de enero de 1999. Tuvo serios enfrentamientos con miembros del Senado, compañeros clave de su coalición, y a la vez hubo disputas entre éstos, como táctica de posicionamiento en el segundo periodo de un presidente cuyo poder se veía en declive (Lamounier, 2005:316-17).

Desde 1995, los presidentes brasileños han dirigido alianzas de más del 70% de los diputados en la cámara baja en coaliciones sobredimensionadas²⁹ y desconectadas³⁰ (Power, 2010:164). Ello refleja la expectativa del presidente de que haya indisciplina y deserción, es decir, es una forma de compensación (Power, 2010:164).

El precedente coalicionista que dejó Cardoso³¹ sirvió como ejemplo de pragmatismo político frente a la falta de un contingente legislativo mayoritario. Cardoso dejó una especie de “señalización” a sus sucesores sobre las bondades y peligros de gobernar con coaliciones. Sin embargo, su éxito también se debió a que el DRU le dio un poderoso instrumento de cooptación con el que ninguno de sus antecesores contó.

1.2 Visiones encontradas: un balance de la relación entre poderes en Brasil

Algunos autores como Figueiredo y Limongi (2006) y Santos (2003) atribuyen al presidencialismo fuerte la estabilidad política de la democracia brasileña, pues desde la remoción de Collor de Melo todos los presidentes han completado sus periodos. Aunque los autores aceptan que el fortalecimiento del presidente ha actuado en detrimento del legislativo, también afirman que la concentración de facultades legislativas en el ejecutivo ha favorecido la toma de decisiones efectiva del gobierno.

²⁹ Las coaliciones sobredimensionadas cuentan con más miembros de los necesarios para aprobar legislación. Las mínimas ganadoras, las más comunes en los parlamentarismos, son aquéllas en las que los integrantes son los mínimos necesarios para lograr la aprobación de sus propuestas.

³⁰ En las coaliciones desconectadas los miembros que las integran están lejanos en el espectro ideológico.

³¹ La alianza de Cardoso fue la primera experiencia exitosa desde los intentos coalicionistas de Juscelino Kubitschek, presidente de 1958 a 1962.

En teoría, un sistema político con reglas electorales laxas y un legislativo fragmentado puede equilibrarse con una figura presidencial fuerte. Sin embargo, este *trade off* o compensación institucional debilita la rendición de cuentas horizontal y concentra fuertemente el poder de agenda en el ejecutivo (Negretto, 2006).

Amorim Neto y Carlos Coelho consideran urgentes reformas políticas que dignifiquen y tornen más efectiva la actividad parlamentaria (Amorim Neto et al., 2008:99):

“(…) las frecuentes crisis ligadas a escándalos de corrupción que envuelven a decenas de diputados y senadores– han dado fuertes pruebas de cómo el menoscabo del Poder Legislativo (*sic*) puede ser corrosivo para la democracia, y deslegitimar y desmoralizar el órgano sin el cual la propia noción de democracia pierde sentido (Amorim Neto et al., 2008:99).

2. México

Al igual que para el caso brasileño, es posible identificar momentos críticos en la construcción de instituciones en México. Entre ellos encontramos la institucionalización del régimen autoritario, la emergencia de un sistema tripartidista a finales de la década de 1980 y el reformismo electoral. Este último fue trascendental porque el vector de la transición mexicana a la democracia fue electoral (Aziz, 2003:368). Entre 1963 y 1996 se llevaron a cabo ocho reformas, pero las más importantes en cuanto a su impacto en el aumento de la pluralidad de actores fueron la de 1977 y la de 1996. A continuación se discutirán estos eventos cronológicamente.

2.1 Momentos clave en el proceso de construcción de instituciones

a. Las estructuras heredadas del régimen: la institucionalización del autoritarismo

En México, el proceso de transición fue más difuso que en países que tuvieron regímenes militares, con actos fundacionales de inicio y final (Aziz, 2003:370). Al autoritarismo mexicano lo caracterizó un gobierno civil cuya estabilidad se fundaba en el control de la participación y la centralización del poder por la vía electoral y partidista, y que logró un alto grado de institucionalización (Loaeza, 2009:180).

La Constitución de 1917 estipulaba una vida política democrática y un sistema presidencial en el que el legislativo era predominante en la relación entre poderes. La presidencia mexicana no nació constitucionalmente fuerte, pero sus principios de frenos y contrapesos se contrarrestaron por la subordinación por parte del ejecutivo, de las instituciones con las que debió compartir el poder (Casar, 1996:67). Los estudiosos del caso mexicano concuerdan en que durante los años del autoritarismo, en México no había un sistema presidencial sino un “presidencialismo” (Casar, 1996, Weldon, 1997, Nacif, 2004).

En 1970, Maurice Duverger definió al presidencialismo como la práctica dentro de los sistemas presidenciales, en la que el ejecutivo asume un papel de dominación sobre los otros poderes, en particular sobre el legislativo. Es una “aplicación deformada del régimen presidencial clásico por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente” (Duverger, 1970:213).

El partido hegemónico, Partido Revolucionario Institucional (PRI), se mantuvo en la presidencia de la República desde su fundación en 1946 hasta el 2000. El dominio del presidente mexicano sobre el Congreso no se basaba en sus facultades constitucionales sino en sus poderes partidistas (Casar, 1996) y en sus facultades “metaconstitucionales” (Carpizo, 1978). Las amplias mayorías del PRI en el Congreso produjeron gobiernos unificados en los que el líder indiscutible del legislativo era el presidente.

El argumento de la necesidad de unidad de mando después de la revolución y de la guerra cristera de la década de 1920, justificó la existencia del PRI como partido,³² la exclusión de la oposición y la subordinación del poder legislativo (Loaeza, 2009:146). La dependencia de una autoridad central fuerte, en específico la autoridad presidencial, tenía fines de integración y estabilidad para combatir las fuerzas de dispersión después de una época de cambio revolucionario y de caudillismo (Scott, 1965:332).

Según Weldon, el presidencialismo en México dependió de tres condiciones: un gobierno unificado, fuerte disciplina de partido, y que el presidente fuera además el líder de su partido (Weldon, 1997). La primera condición se cumplió desde 1929 con la creación del antecesor del PRI y del PRM, el Partido Nacional Revolucionario (PNR). La segunda, se logró por medio de diversos mecanismos, como la prohibición de la reelección consecutiva de los legisladores en 1933 y con la práctica de convenciones cerradas en lugar de elecciones primarias desde 1937 (Goodspeed en Weldon, 1997). La tercera se mantenía por la capacidad del ejecutivo de nominar a los candidatos de su partido, e incluso a su sucesor (Weldon, 2004:135).

Para Casar, la principal explicación de la subordinación al presidente fue “el establecimiento de una estructura de acceso y distribución del poder no competitiva, sostenida en un partido y sistema hegemónicos” (Casar, 1996:67). Un ejecutivo que tiene en sus manos la distribución del poder puede controlar la composición y el comportamiento de los individuos que integran las instituciones destinadas a hacerle contrapeso (Casar, 1996:67). Esta condición tenía calidad de suficiente para el mantenimiento del presidencialismo (Casar, 1996:71).

³² El PRI sirvió como instrumento para eliminar la influencia que tenían los sectores corporativos –en especial la Central Mexicana de Trabajadores (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC)– sobre el partido antecesor, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y que podía obstaculizar las decisiones oficiales. Por otro lado, su creación fue una estrategia para acabar con la presión que ejercían los gobernadores, quienes consideraban que el PRM presionaba excesivamente a los gobiernos locales. El partido se mantuvo sin reformas estructurales hasta la década de 1990, entre otras razones, por la debilidad de la oposición. Ver el artículo de Rogelio Hernández “La historia moderna del PRI. Entre la autonomía y el sometimiento.”

De 1928 a 1997, el presidente presentó al menos el 60% de las iniciativas aprobadas por el Congreso, y en la década de 1950, casi el 100% (Weldon, 2004:157). La última vez, antes de 1997, en que los diputados habían sido los principales legisladores, fue en la legislatura de 1924 a 1926, antes de la creación del PNR (Weldon, 2004:157).

Los partidos políticos nunca fueron legalmente prohibidos, su subsistencia era una justificación de la existencia de un partido hegemónico en un sistema electoral que en las leyes era democrático (Segovia, 1996:92). Las elecciones se celebraron de manera ininterrumpida, resolviendo así el problema de la legitimación de la sucesión presidencial y de la circulación de las élites. Sin embargo, eran elecciones no competitivas en las que dominaba el partido hegemónico.

Sólo el Partido Acción Nacional (PAN) fundado en 1939, y el Partido Comunista (PC) constituían una oposición real, aunque este último, declarado ilegal en 1940, existió en la clandestinidad (Meyer, 2009:901). Otros como el Partido Popular (PP) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) fungían como satélites del PRI, que mantenía viva a la oposición artificialmente³³ (Aziz, 2003:367) como medio de legitimación (Meyer, 2009:901). El PRI mantuvo un cómodo centrismo, con el PAN a la derecha y el PARM, el PP y el PC a la izquierda.

b. La reforma electoral de 1977

En las décadas de 1960 y 1970 se fue configurando una sociedad más plural y compleja que comenzó a manifestarse como grupos de oposición. Entre los movimientos sociales que demandaban nuevas formas de participación está el activismo universitario de los años sesenta. El movimiento estudiantil de 1968 y la represión que lo acompañó fue un “punto de

³³ Una manera de lograrlo fue con la introducción de la figura de “diputados de partido” en 1963, que daba 5 escaños por cada 2.5% de votación recibida a partidos que de otra manera no los hubieran obtenido.

inflexión” en el régimen autoritario (Ortega, 2008:147) que reflejó la crisis por la que atravesaba y el descontento de las clases medias por la falta de movilidad social y participación política. Después de la represión estudiantil del 2 de octubre de 1968, de la aparición de guerrillas urbanas y rurales, de las exigencias de sindicalismo independiente y de mayor independencia de algunas organizaciones empresariales, fue clara la necesidad de una reforma que volviera más representativo al sistema.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1977 fue una respuesta a las demandas de representación, pero también constituyó la introducción de un cambio para mantener la estabilidad, o una estrategia del PRI para mantenerse en el poder. La LFOPPE implantó un sistema electoral mixto con 100 diputados de representación proporcional (RP) con listas cerradas y 300 diputados de mayoría, pero mantuvo los mecanismos de control del proceso electoral en manos del partido.

c. La conformación de un sistema tripartidista

Tres elementos contribuyeron a la formación del sistema de partidos actual. El primero es estructural, el segundo responde al fortalecimiento de la oposición después de las reformas electorales y el tercero a las escisiones internas del PRI.

En cuanto al primero, los cambios económicos que se sucedieron en el país contribuyeron a la insatisfacción con el sistema político. Al crecimiento económico en México debido al *boom* petrolero entre 1979 y 1981, le siguió la caída de los precios del petróleo en 1982. La deuda externa y su financiamiento ascendieron debido a la alza en las tasas de interés internacionales (Ortega, 2008:193). En 1982, el presidente José López Portillo nacionalizó la banca en respuesta a la crisis, movimiento tras el que, según Loaeza,

las clases medias y la clase empresarial perdieron la confianza en el partido en el gobierno (Loaeza, 2005:118).

El segundo elemento fue el fortalecimiento de la oposición, que a mediados de la década de 1980 había logrado algunas victorias municipales. Salvo ciertas excepciones, la regla era no reconocer los triunfos (Aziz, 2003:387). El poder del PRI también comenzó a descentralizarse, puesto que los líderes locales comenzaron a fortalecerse en las entidades federativas y el presidente debía decidir entre tolerar a la oposición o a liderazgos locales (Hernández, 2008).

El tercer elemento lo constituyeron las divisiones internas del PRI. Las reformas económicas del sexenio de Miguel de la Madrid, así como la falta de transparencia en la selección de candidatos, profundizaron las diferencias intrapartidistas y desembocaron en la formación de la Corriente Democrática, ala izquierda del PRI encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo. En 1988 la Corriente rompió con el partido para formar el Frente Democrático Nacional (FDN) y proponer a su propio candidato a la presidencia.

En las elecciones presidenciales de 1988 se manifestó un reclamo generalizado de democracia en el país. Se registró una caída de la votación priista y un aumento de la votación por la oposición, en particular por la izquierda, inaugurando un sistema de tres partidos políticos nacionales, el PRI, el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD, antes FDN) como aglutinador de las izquierdas (Aziz, 2003:389).

En 1988 se nombró ganador al candidato priista, Carlos Salinas de Gortari. Según algunos autores, se cometió un fraude electoral y el verdadero vencedor fue Cárdenas, del PRD (Aziz, 2003:391). No obstante, al ser concurrentes, las elecciones tuvieron un efecto de “arrastre” en la Cámara de Diputados, ya que introdujeron una nueva correlación de fuerzas en el congreso: por primera vez en su historia, el PRI perdió la mayoría calificada de dos tercios para hacer reformas constitucionales, aunque conservó la mayoría absoluta.

d. La reforma de 1996 y el descubrimiento del sistema presidencial

Las elecciones de 1994 ocurrieron en un ambiente complicado. Estalló un movimiento de reivindicación indígena en Chiapas, asesinaron al candidato presidencial priista Luis Donaldo Colosio y al secretario general del partido, José Francisco Ruiz Massieu. El país vivió una severa crisis económica y una fuerte devaluación del peso al final del sexenio de Salinas.

Por otra parte, se comenzaron a reconocer las victorias de la oposición sin conflictos o fraudes. Se negoció una nueva reforma electoral que en julio de 1996 dio autonomía a los organismos electorales, dispuso el financiamiento principalmente público y más equitativo a los partidos políticos, entre otros cambios institucionales. Como consecuencia de leyes electorales más equitativas, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara baja en las elecciones intermedias de 1997. La autonomía del IFE le dio legitimidad a las elecciones, y el presidente priista Ernesto Zedillo reconoció el triunfo de los adversarios.

Además, esta reforma fue crucial en el proceso de construcción de instituciones en México porque significó el descubrimiento de las dificultades de gobernar en un sistema presidencial democrático y multipartidista. Después de perder la mayoría en el Congreso, la figura presidencial mostró una debilidad no vista durante los años del autoritarismo. Perdió el control del legislativo así como el de su partido. El diseño constitucional era el mismo en cuanto a la relación entre poderes, pero la homogeneidad política impuesta por el PRI comenzó a desvanecerse (Hernández, 2004:287).

La pluralidad en los cargos de elección popular propició la activación de los principios fundacionales de cualquier sistema presidencial, la división de poderes y los frenos y contrapesos (Casar, 2010:135). A partir de entonces ha prevalecido una creencia generalizada entre los mexicanos: la división de poderes y más específicamente los gobiernos divididos han creado parálisis que impiden la aprobación de las reformas

estructurales necesarias y ponen en peligro la gobernabilidad del país. Sin embargo, es preciso subrayar que un sistema en donde hay perfecta concordancia entre poderes y en el que todas las iniciativas del presidente se aprueban se asemeja más a un sistema autoritario que a uno democrático.

De 1997 a 2000, dos de las tres condiciones del presidencialismo estaban considerablemente debilitadas: ya no había un gobierno unificado y el presidente dejó de ser el líder del PRI (Weldon, 2004:159). Del total de legislación aprobada, el ejecutivo sólo presentó el 29.3%, y muchas de sus iniciativas hubieran “muerto” si los legisladores no las hubieran enmendado significativamente (Weldon, 2004:163). El Congreso volvió a constituirse como el principal legislador, situación inédita desde 1926 (Weldon, 2004:157).

e. Vicente Fox como empresario político fallido

Después de más de medio siglo de presidentes priistas, Vicente Fox Quesada, candidato del PAN, ganó la presidencia en julio del 2000. Sin embargo, ningún partido obtuvo mayoría en las cámaras.

En el proceso de democratización, los opositores al régimen no actuaron de manera unificada como en Brasil. Hubo tres obstáculos para que la oposición hiciera una amplia alianza en el 2000 (Aziz, 2003:412). El primero fue ideológico; dado que el PRI se posicionaba como partido centrista, una coalición entre izquierda (PRD) y derecha (PAN) no parecía viable. El segundo fue estratégico, ya que para los líderes de los principales partidos resultaba imposible renunciar a su candidatura frente a un contrincante de otro partido. El tercer obstáculo fue legal, pues a pesar de que la ley no prohibía las alianzas, sí las castigaba con una disminución de recursos económicos, mediáticos y de representación en los organismos electorales (Aziz, 2003:412). En la contienda por la presidencia, el PAN se

coaligó con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), pero esta alianza electoral no se transformó en una coalición de gobierno, pues el PAN no otorgó ningún ministerio al PVEM.

La popularidad y legitimidad con las que Fox llegó al poder le abrieron una ventana de oportunidades que el presidente no tomó. Tuvo la oportunidad que en un momento similar tuvo Fernando Henrique Cardoso como empresario político con alta legitimidad popular, de crear nuevas relaciones y nuevas prácticas políticas, como hubiera sido la conformación de un gabinete plural y la puesta en marcha de nuevas relaciones entre poderes. Fox no gozó de facultades legislativas ni presupuestales del presidente brasileño, pero pudo haber compartido el ejecutivo para obtener apoyo legislativo, o instaurar nuevas prácticas cooperativas con la oposición.

También dejó pasar una segunda oportunidad, la de llevar a cabo una reforma institucional integral. Dada su falta de poderes legislativos, el presidente mexicano no puede realizar este tipo de reformas de manera unilateral. Sin embargo, el impulso legitimador que le dio su victoria electoral pudo haber sido un elemento importante de negociación para llevar a cabo una reforma política que fortaleciera al constitucionalmente débil poder ejecutivo, o que introdujera mecanismos para facilitar la toma de decisiones.

Fox creó la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado,³⁴ conformada por seis mesas de trabajo subdivididas en cinco temas cada una. De manera parecida a lo que ocurrió en la Asamblea Nacional Constituyente en Brasil, la composición de las mesas fue heterogénea y sus resultados contradictorios (Muñoz Ledo, 2008:292). Poco después, Fox designó al coordinador del proyecto, Porfirio Muñoz Ledo, como embajador de México ante la Unión Europea, por lo que la labor no prosperó.

³⁴ Como antecedente cabe mencionar que la Cámara de Diputados convocó en 1998 a una revisión constitucional en distintos foros regionales. Los resultados abarcaban desde la petición de mantener inalterables algunos artículos y propuestas de reforma a artículos particulares, hasta la redacción de un nuevo texto constitucional. Se presentaron alrededor de 730 ponencias en los foros y se propuso reformar 122 artículos; sin embargo, los foros no tuvieron repercusiones.

En un discurso de conmemoración por la promulgación de la Constitución de 1917, Fox propuso la creación de una “nueva arquitectura constitucional” en la que incluía la ratificación del gabinete por parte del Congreso y el enjuiciamiento político del presidente (El Universal, 6 de febrero de 2001). En marzo de 2001, la Secretaría de Gobernación (Segob) convocó a la revisión integral de la Constitución. Los trabajos de este foro se llevaron a cabo durante seis meses en distintas mesas, pero no resultaron en alguna reforma significativa.

La nueva élite gobernante era inexperta tanto en la política como en la administración, entre otras razones por su origen empresarial. Su inexperiencia acentuó los conflictos institucionales, pues no aceptaba las negociaciones como un procedimiento político para definir las políticas públicas (Hernández, 2004:278). Según Hernández, el nuevo gobierno no contaba con la experiencia suficiente para apreciar el valor de la negociación, y los partidos no poseían la visión necesaria para comprender la importancia de algunas medidas de gobierno, que interpretaban como riñas con costos electorales (Hernández, 2004:302).

La administración mantuvo relaciones tensas con el Congreso. Fox, en parte por un exceso de confianza en su triunfo, no valoró correctamente sus desventajas frente a un Congreso de oposición (Hernández, 2010:461). Durante su mandato mostró una tendencia a no negociar, y a presionar mediáticamente al Congreso, argumentando ante la opinión pública que éste obstaculizaba la democracia. Su estrategia predispuso al legislativo y convirtió las propuestas del ejecutivo en asuntos de controversia política (Hernández, 2010:461).

2.2 La nueva relación entre poderes

Si se compara la tasa de aprobación de iniciativas de los presidentes Zedillo y Fox, como muestra el cuadro 2, se corrobora la creencia sobre la falta de apoyo a un presidente que no

cuenta con la mayoría en el Congreso: el ejecutivo verá sus iniciativas bloqueadas. La tasa de aprobación disminuyó entre el trienio de 1994 a 1997 y el de 2003 a 2006, un 49%.

Cuadro 2. Tasa de aprobación de las iniciativas presidenciales en México de 1994 a 2006

Presidente	Tasa de aprobación
Zedillo (1994-1997)	99%
Zedillo (1997-2000)	87.05%
Fox (2000-2003)	81.5%
Fox (2003-2006)	50%

Fuente: Banco Mundial, 2007:67.

En México las reglas electorales son más restrictivas que en Brasil, pero también son lo suficientemente inclusivas para hacer poco probable que el partido del presidente obtenga la mayoría en el Congreso (Negretto, 2006:370). El sistema también es de RP, aunque de lista cerrada, es bicameral, y hay elecciones intermedias no concurrentes, lo que hace más permisivo al sistema de partidos.

Además, la Constitución impone un límite de 8% a la sobrerrepresentación en la Cámara baja. El artículo 54 establece que en ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios –mayoritario y proporcional– que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Para poder obtener la mayoría de la Cámara de Diputados, un partido necesita obtener por lo menos un 42.2% del voto. Con los ocho puntos de sobrerrepresentación, es decir, con un 50.2%, un partido podría lograr la mayoría en el Congreso, 251 diputados de 500. Así, es poco probable que un presidente mexicano tenga fuertes facultades político-partidarias.

El cuadro 3 muestra el total de iniciativas presentadas. Se puede observar el cambio de protagonismo, que antes recaía en el ejecutivo y ahora en el legislativo.

Cuadro 3. Productividad legislativa de la Cámara de Diputados de 1991 a 2006

Proponente	Leyes aprobadas/iniciativas presentadas				
	1991-94	1994-97	1997-00	2000-03	2003-06
Ejecutivo	122/124	83/84	28/32	50/61	16/32
PRI	11/30	7/19	15/86	54/306	114/749
PAN	4/26	8/79	31/168	65/265	56/368
PRD	2/32	3/45	30/157	45/294	37/320
Otros	10/31	7/24	43/163	61/281	56/504
Total	149/243	108/251	137/606	275/1207	279/1973

Fuente: Banco Mundial, 2007:67.

Entre 1991 y 1997, el PRI aún mantenía un control mayoritario de ambas cámaras del Congreso de la Unión. Durante este periodo el ejecutivo presentó 208 iniciativas, obteniendo la aprobación de 205, un 98.5%. Los partidos, incluyendo al PRI, presentaron 286 iniciativas y sólo 52 de ellas se aprobaron, es decir, menos del 20%. La baja en la aprobación de las iniciativas presidenciales después de la alternancia se compensa con las de los partidos, que se incrementaron exponencialmente de 119 en la legislatura de 1991 a 1994, a 1941 en la legislatura de 2003 a 2006. En México, el presidente ya no tiene el lugar de principal legislador como la tiene actualmente el presidente en Brasil.

En términos de cuánta ley se aprueba, en México no parece haber una parálisis decisoria sino una “hiperactividad legislativa” (Aparicio en Banco Mundial, 2007:67), término que recuerda al “síndrome de parálisis hiperactiva” que propuso Bolívar Lamounier para el caso brasileño a finales de la década de los ochenta.

Weldon encuentra irónico que México nunca había tenido un Congreso tan activo y que aun así aparenta ineficiencia (Weldon, 2004:163). El autor le atribuye esta percepción a que el número de iniciativas aprobadas –o el numerador– se incrementó significativamente, pero el número de iniciativas presentadas –o el denominador– fue tan avasallador que la tasa de aprobación fue baja y dio el aspecto de inactividad. De las 1941 iniciativas que los partidos presentaron entre 2003 y 2006, se aprobaron 263, el 13.5%.

Los diputados discuten sus propias iniciativas y dejan en segundo plano las del presidente, “tal y como debe ser en un sistema republicano” (Weldon, 2004:164). Es preciso notar que la eficiencia no radica en la cantidad de leyes propuestas o aprobadas, sino en la calidad de las mismas y en la cercanía de sus resultados con las preferencias del votante mediano, y que a su vez, la eficiencia no es consecuencia directa de las reglas de toma de decisiones, sino del contenido de las iniciativas.

La evidencia muestra que hay una nueva relación entre los poderes ejecutivo y legislativo desde la democratización, relación que es nueva para la joven democracia mexicana pero que otros sistemas presidenciales han enfrentado por décadas con distintas estrategias. La salida que han encontrado los poderes ejecutivo y legislativo en América Latina para evitar la parálisis decisoria es la formación de coaliciones en el legislativo (Chasqueti, 2001).

Para el ejecutivo no es sencillo ni seguro obtener el apoyo de los partidos de oposición. El presidente mexicano encuentra dificultades para aprobar cambios que no brinden beneficios electorales a la oposición, y algunas veces no presenta iniciativas que anticipa que se rechazarán (Negretto, 2006:370). No obstante, su falta de mayoría en el legislativo y la ausencia de una fuerza partidista mayoritaria en el Congreso, imposibilita la toma de decisiones sin formar coaliciones.

En un estudio que da seguimiento a las coaliciones legislativas desde 1997 hasta 2006, Casar descubrió que la coalición que incluye a todos los partidos es la más común y la que aprueba más de dos terceras partes de las iniciativas totales (Casar, 2008). Sin embargo, no son mayorías estables las que se imponen en todas las negociaciones. Las coaliciones son distintas y cambiantes por áreas diferentes, ya sea económicas, políticas, de seguridad o de desarrollo social (Gaceta Parlamentaria, 2004:en línea).

Aunque la pluralidad de actores en el legislativo ha posibilitado mayores y más frecuentes conflictos, éstos se han producido por el contenido de las reformas —en particular los asuntos presupuestales y reformas constitucionales—, por los cálculos de costos electorales de los partidos y por la inexperiencia política de la élite gobernante (Hernández, 2010:465). Ha de reiterarse que sólo hay una armonía perfecta entre poderes cuando uno está plenamente subordinado al otro como en el sistema “presidencialista” mexicano, o cuando una constitución le concede amplias facultades legales al ejecutivo, con los costos que eso conlleva.

3. Recapitulando: diferencias cruciales

Este recuento histórico ha dado cuenta de las trayectorias de construcción institucional por las que atravesaron los países de estudio antes de y durante sus procesos democratizadores. Por un lado, ambos países se dieron a la tarea de construir instituciones formales como causa o como resultado de la consecución de un sistema más democrático. Sin embargo, en Brasil hubo dos procesos ausentes en México, ambos relacionados con la construcción de instituciones que pautaron la cooperación entre poderes.

El primero fue el replanteamiento de las disposiciones constitucionales que regulan la relación entre poderes. La transición en Brasil estuvo acompañada de un debate con consecuencias sobre las instituciones políticas. Este proceso incluyó la elección entre diferentes tipos de gobierno y un plebiscito que definió qué sistema estaría en vigor en el país. Aunque el sistema presidencial se mantuvo inalterado, el plebiscito desencadenó un debate con posturas claras en cuanto a los distintos sistemas de gobierno, sus virtudes y vicios. La élite política, los intelectuales y la población en general tuvieron la oportunidad de evaluar alternativas. La Asamblea Constituyente en Brasil tuvo un carácter caótico, contradictorio y atomizado; los debates sobre el sistema de gobierno no estuvieron libres de

intereses político partidarios. Sin embargo, estos momentos reflejaron una clara postura: el fortalecimiento de uno de los dos poderes y el apoyo ciudadano al mismo.

El segundo proceso se relaciona con las instituciones informales. Los presidentes brasileños, desde Cardoso, han formado coaliciones relativamente duraderas entre diferentes partidos con el fin de aprobar leyes y reformas por medio de la inclusión de distintos partidos en el gabinete y de subvenciones presupuestales.

El sistema brasileño enfrenta severas dificultades. Las amplias facultades del presidente lo vuelven el principal legislador, lo que socava la importancia de la legislatura en un sistema democrático. Además, las coaliciones se sustentan sobre patronazgo y *pork barrelling* que la Constitución brasileña le permite otorgar al presidente, facultad de la cual carece el presidente mexicano.

En México, la necesidad de negociación con el legislativo le tomó por sorpresa al presidente. Dos momentos dominaron la atención en México, la alternancia y el proceso de reformismo electoral. A pesar de haber sido condiciones *sine qua non* para la democratización, estos momentos no estuvieron acompañados de un debate sobre la calidad y la naturaleza de las instituciones democráticas. La transición mexicana no estuvo acompañada por discusiones sobre las reglas del juego político, con la excepción del sistema electoral. Hubo debates en círculos académicos y de la élite, como en la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, pero no tuvieron un mayor alcance.

Un cambio en el sistema de gobierno no es causa suficiente para una toma de decisiones efectiva o para una relación cooperativa entre poderes; sin embargo, un debate sobre el diseño institucional puede ser el inicio de la resolución de problemas asociados con la acción colectiva en un presidencialismo multipartidista, o el fin del uso del bloqueo entre poderes como justificación para la inacción. A falta de un cambio en las reglas y de la imposibilidad de que los actores acuerden reformas institucionales formales, un cambio en

las estrategias de los actores puede fungir como sustituto ante el conservadurismo institucional.

La naciente democracia mexicana también careció de un empresario político, como lo fue Cardoso en Brasil; un líder que dirigiera no sólo el proceso de democratización sino que una vez transcurrido el momento álgido, liderara dinámicas colaborativas con la oposición. Vicente Fox dejó ir esa oportunidad.

En México, el presidente no puede gobernar por decreto y la legislatura rebasa sus poderes legislativos. Ante la falta de facultades tan abrumadoras como las del presidente brasileño, y de la poca viabilidad de una reforma institucional que lo fortalezca, al presidente mexicano no le queda más que hacer cambios en las instituciones informales de gobierno. La conformación de un gabinete de coalición representa uno de los posibles cambios.

Algunos casos exitosos demuestran que la cooperación entre poderes es posible, y la comparación con países como Brasil expone que las prácticas institucionalmente informales pueden ser un componente que incentive la cooperación. Aunque es innegable que las facultades legislativas del presidente brasileño lo vuelven más poderoso *vis-à-vis* el legislativo, el ímpetu negociador de los últimos presidentes demuestra que presidencialismo no es obstáculo en sí mismo para una relación colaborativa.

De lo estudiado en este capítulo se pueden desprender una paradoja. Ahí donde el Congreso es más fuerte, la solución a los problemas de gobernabilidad parece apuntar al fortalecimiento del ejecutivo, mientras que donde el presidencialismo es fuerte, se busca equilibrarlos, lo que muestra los inherentes dilemas del diseño institucional.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS EMPÍRICO:

MODELOS LOGÍSTICOS Y DE REGRESIÓN LINEAL

Este capítulo presenta y discute cinco modelos que ponen a prueba la hipótesis de investigación, que propone con base en la literatura, que las coaliciones legislativas en apoyo a las iniciativas del presidente tendrán mayor probabilidad de formarse cuando el ejecutivo tiene amplias facultades legislativas, asigna carteras ministeriales a partidos de la oposición, los partidos son disciplinados respecto a su dirigencia central, las próximas elecciones presidenciales están lejanas temporalmente y la iniciativa concentra beneficios para una clientela.

El lapso temporal comprende el primer y el último año del periodo de Lula da Silva, 2003 y 2010, y cinco de la presidencia de Vicente Fox, 2000, 2001, 2002, 2005 y 2006. La selección de años responde al objetivo de observar un cambio temporal en ambos casos. Sin embargo, los años de estudio son más para el caso mexicano porque el número de iniciativas que propone el presidente es mucho menor del que introduce su homólogo brasileño. En dos de sus ocho años de gobierno, Lula presentó 161 proyectos ante el legislativo, mientras que en todo su mandato Fox presentó 151.

Algunas de las variables que se discutieron en el capítulo I, en específico la conformación de gabinetes multipartidistas, la centralización de los trabajos legislativos y la fragmentación del sistema de partidos, no se pueden operacionalizar como variables en un lapso tan corto de tiempo puesto que son relativamente estables en ambos países, por lo que se consideraron como constantes contextuales. Al ser un componente de tal trascendencia en la conformación de coaliciones, se introdujo una variable aproximada para operacionalizar las capacidades legislativas de los presidentes, que también se mantuvieron constantes.

En seguida se retomarán los factores explicativos que se expusieron en el capítulo I y que sirvieron como base para establecer las variables del modelo. Se detallará la operacionalización de las mismas, las fuentes información, y se hará un breve recordatorio de su sustento en estudios precedentes. Se dará cuenta de las dificultades en la construcción de las bases de datos, en particular la falta de información, que sólo permitió desarrollar un modelo para el caso brasileño, mientras que se construyeron cuatro para el mexicano. Finalmente se discutirán los resultados y las variables significativas.

1. Operacionalización de las variables independientes

Tomando en cuenta la limitada varianza de algunos de los elementos explicativos, la hipótesis que los modelos pone a prueba contiene cuatro variables independientes: la temporalidad en la que la iniciativa se presenta ante el legislativo, la disciplina de partido, la presencia de intereses clientelistas y el tipo de iniciativa de la que se trate. Por la manera de operacionalizarlas, las primeras dos son continuas y las últimas son categóricas.

La variable “tipo” se introdujo como un aproximado para sopesar las facultades legislativas del presidente, lo que incide de manera desfavorable en la capacidad de evaluar un componente tan relevante, no obstante que se ofrece una alterativa para solucionar el problema metodológico. A continuación se exponen las variables independientes.

1.1 Midiendo la temporalidad: *elapse*

La literatura sobre formación de coaliciones considera crucial el tiempo en el cual se propone una iniciativa. El consenso académico señala que el apoyo legislativo al ejecutivo es mayor al inicio del periodo presidencial y tiende a disminuir conforme se acerca su fin (Amorim Neto, 2006). La variable explicativa “*elapse*” captura el día del mandato en el que

se vota una iniciativa. Se obtiene con la siguiente fórmula, propuesta por Octavio Amorim Neto (2006):

$$Elapse = T_e - T_r,$$

donde T_e es el día en que finaliza el término del presidente y T_r es el día en el que tiene lugar la votación. Por lo tanto, *elapse* es una variable continua.

Para la asignación del día, tanto de las iniciativas rechazadas como de las aprobadas, se consideró la fecha de la votación, no de la presentación. Sin embargo, a las iniciativas pendientes se les asignó el día de la presentación, ya que en el caso de México no han sido dictaminadas y en el de Brasil siguen en trámite.

Los datos del caso mexicano se obtuvieron de la página web de la Cámara de Diputados, en particular de la versión estenográfica del historial de votaciones legislativas. Los datos de Brasil también se obtuvieron de la página de la Cámara de Diputados en la sección de búsqueda completa de proyectos de ley y otras propuestas. En ambas páginas está disponible el día de la presentación y votación de las iniciativas.

1.2 Midiendo la disciplina de partido

La disciplina de partido se define como el acatamiento de los legisladores a lo dictado por el líder de su bancada. La literatura al respecto afirma que los partidos pueden garantizar un apoyo más creíble al presidente si los líderes de las bancadas controlan la conducta de los legisladores individuales.

Es posible obtener la disciplina o la cohesión del partido incluso cuando la postura no haya sido anunciada públicamente por los líderes. La variable independiente “disciplina” se calculó obteniendo el sentido mayoritario de la votación de un partido para cada una de las iniciativas votadas; después se obtuvo un promedio de la disciplina de todos los partidos por iniciativa, independientemente de si hubieran votado a favor o en contra. Una primera

dificultad para el caso brasileño fue que los datos no estuvieron disponibles para todas las iniciativas, puesto que sólo los Proyectos de Enmienda Constitucional (PEC) se registran en votaciones nominales, y los PEC se limitan a uno o dos por año.

1.3 Midiendo las facultades legislativas del presidente: el tipo de iniciativa

Las distintas y contrastantes facultades legislativas de los presidentes no se pudieron capturar como variables, ya que las capacidades legales de los presidentes se han mantenido casi inalteradas. La excepción es la reforma constitucional de 2012 que le dio al presidente mexicano la facultad de introducir iniciativas urgentes, pero el periodo de estudio es anterior a la reforma.

Para superar esta dificultad, se consideró cuál era la más poderosa entre las facultades proactivas de cada presidente. Para el ejecutivo brasileño se eligió la facultad de emitir decretos o *Medidas Provisorias* (MP), que le otorga una fuerte influencia en su capacidad de negociación con el legislativo. La variable categórica “tipo” en el caso brasileño, se refiere a si la iniciativa es PEC, MP o Proyecto de Ley (PL). Cuando es MP, se le asigna el valor de 1, cuando no, de 0.

El presidente mexicano no cuenta con la facultad constitucional de legislar por medio de decretos, por lo que la variable “tipo” distingue si la iniciativa pertenece a un área exclusiva del presidente, es decir, al presupuesto. Si es así, se le asigna el valor de 1, si es otra área de legislación, se le da un valor de 0.

La introducción de esta variable categórica responde a la necesidad de tomar en cuenta un elemento esencial en la explicación sobre coaliciones legislativas, las facultades legislativas del presidente. Aunque no logra plasmarla totalmente, es un sustituto que captura información vital para el modelo. Además, dado que se construyó una base de datos distinta para cada país, los modelos no presentan el problema de equivalencia observacional,

es decir, aunque miden aspectos distintos, ello no altera la solidez de los resultados de cada modelo por separado sino la interpretación que se le da a cada uno.

1.4 Midiendo la presencia de intereses clientelistas

La variable “intereses” representa la propensión de una iniciativa de ser presa de intereses clientelistas, es decir, de que alguno de los poderes sea comprado y pueda ir en contra del interés del electorado para favorecer a actores que otorguen un beneficio a cambio del voto legislativo. Esta variable halló sustento académico en una mezcla de las teorías de compra de votos (Wiseman, 2004) y de las arenas de política (Lowi, 1964, Wilson, 1973, Méndez, 1993). La variable clasifica como potencialmente clientelistas aquellas iniciativas que concentran los beneficios en pocas manos y dispersan los costos en toda la sociedad, o que alteran el *status quo* de concentración de beneficios y dispersión de costos. Cuando es así, se le asigna el valor de 1, cuando no, de 0.

Se considera que cuando una iniciativa cae en la arena de política clientelista, será una presa potencial de intereses clientelares que intentarán persuadir a los legisladores de votar para favorecerlos. De tal manera, la dirección de la compra de votos dependerá del *status quo*, es decir, de si el cambio propiciará un beneficio a las clientelas o si alterará un *status quo* que ya les otorga beneficios.

Retomando los criterios propuestos en el capítulo I, una iniciativa cae en la arena clientelista si provee o elimina beneficios, privilegios, subsidios económicos o desembolsos presupuestales a una región, distrito, sindicato, bancada, o grupo particular. Entre las iniciativas a las que se les otorgó la calidad de clientelistas está la relacionada con el sector energético en México, mientras que en Brasil encontramos la concesión de partidas presupuestales a distritos particulares a manera de *pork barrelling*.

2. Operacionalización de las variables dependientes

En la búsqueda de los determinantes de la formación de coaliciones, es preciso detallar cómo se medirá el fenómeno explicado. Además de analizarlo como el tamaño del apoyo que el presidente obtiene, se estudiará si la coalición es ganadora o no, es decir, si la iniciativa fue aprobada o rechazada.³⁵

Por lo tanto, la investigación tiene tres variables dependientes, la primera es dicotómica y el resto son continuas.

- a) La aprobación o rechazo de la iniciativa o “a/r.”
- b) El porcentaje de legisladores que la apoyaron o “legisladores.”
- c) El número de partidos en la coalición o “np.”

La información de las tres variables dependientes para el caso de México se calculó con base en la información disponible en el historial de los debates de la Cámara de Diputados. Lamentablemente, tal como se detallará en la sección de la presentación de las bases de datos, para el caso brasileño no estuvieron disponibles los datos para conformar ninguna de las dos variables dependientes continuas “legisladores” y “np” por la falta de datos de votaciones nominales. Esto dio como resultado el impedimento de correr seis modelos (tres por país, por variable dependiente) y resultó en la posibilidad de correr sólo cuatro, un modelo logístico por país (con la variable dependiente a/r) y dos OLS para el caso mexicano (con las variables dependientes legisladores y np). A continuación se detalla la operacionalización de cada una de las variables.

³⁵ Agradezco a la directora de la tesis, la Dra. Irina Alberro, por hacer esta observación, sin la cual ni esta variable ni los modelos *logit* se hubieran incluido. Puesto que analizan una varianza dicotómica –de aprobación o rechazo– en la variable dependiente, los modelos enriquecen la investigación porque evitan el sesgo de selección por la variable dependiente y permiten analizar bajo qué circunstancias se aprueba una iniciativa y bajo cuáles no.

2.1 Midiendo la aprobación o rechazo de la iniciativa: “a/r”

La variable categórica “a/r” indica si la iniciativa fue aprobada, asignándole un valor de 1, o rechazada, asignándole el valor de 0. A las iniciativas que están pendientes en México y a las que están en trámite en Brasil se les consideró como rechazadas. A pesar de esto, hay una diferencia entre ambas. En Brasil las iniciativas siguen en trámite, como se puede apreciar en la página web de la Cámara de Diputados, donde se registra el estatus de la iniciativa día con día. En México las iniciativas pendientes se “congelan,” es decir, su trámite se detiene y no se les presta más atención, por lo que la iniciativa prácticamente se desecha.

2.2 Midiendo los legisladores que apoyan la iniciativa: “legisladores”

La variable continua “legisladores” mide el porcentaje total de diputados que apoyaron la iniciativa del presidente, independientemente de si la votación mayoritaria del partido del legislador haya dado su apoyo a la coalición. Se calcula con el porcentaje de apoyo total que tuvo una iniciativa.

2.3 Midiendo el número de partidos que integran la coalición: “np”

La variable continua “np” indica el número de partidos que aprobaron la iniciativa del presidente, es decir, que formaron parte de la coalición legislativa. Se considera que un partido es miembro de la coalición cuando por lo menos la mitad de sus integrantes vota en línea con el ejecutivo. Es importante resaltar que esta variable no mide el Número Efectivo de Partidos legislativos, dato que es considerado una constante.

Las ecuaciones de los modelos se plantean en las figuras 2 y 3. La inclusión de los modelos *logit* respondió al carácter de “a/r” como variable discreta, mientras que los demás

son modelos de regresión lineal. Las variables dependientes e independientes, así como su efecto esperado, se exponen en la figura 4 a manera de resumen.

Figura 2. Ecuación del modelo logit

$$A/r = \alpha + \beta \text{ elapse} + \beta \text{ disciplina}^{36} + \beta \text{ intereses} + \beta \text{ tipo} + u$$

Figura 3. Ecuaciones de los modelos OLS

$$\begin{aligned} \text{Legisladores} &= \alpha + \beta \text{ elapse} + \beta \text{ disciplina} + \beta \text{ intereses} + \beta \text{ tipo} + u \\ \text{Np} &= \alpha + \beta \text{ elapse} + \beta \text{ disciplina} + \beta \text{ intereses} + \beta \text{ tipo} + u \end{aligned}$$

3. Constantes contextuales

Es preciso recordar el peso de elementos del contexto que no fue posible incorporar en el modelo por su falta de variación. La primera y la más importante es que el presidente brasileño forma gabinetes de coalición y el mexicano no. Octavio Amorim Neto propone la medición de la Tasa de fusión de gabinete, que mide la proporcionalidad entre los asientos del legislativo y las carteras ministeriales que se les asignan a los partidos que los ocupan.³⁷ Mientras más alta sea la Tasa en un rango de cero a uno, es decir, a mayor correspondencia entre las recompensas a los partidos a manera de gabinetes y el número de legisladores que el partido brindará a la coalición, el presidente tendrá más apoyo legislativo (Amorim Neto, 2006:53).

³⁶ Como más adelante se especificará, fue imposible, dada la falta de disponibilidad de datos, incorporar la variable disciplina en los modelos *logit*, variable que resultó significativa en dos de los tres modelos OLS. Se deja abierta la posibilidad de incorporarla aumentando el tamaño de la muestra.

³⁷ La fórmula es $\text{CABINET} = 1 - 1/2 \sum (|S_i - M_i|)$, donde M_i es el porcentaje de ministerios que el partido “i” recibe cuando el gabinete es designado y S_i es el porcentaje de asientos que el mismo partido tiene, del total de partidos que integran la coalición, al momento de que el gabinete es designado.

Esta información no se pudo incluir como variable porque las posiciones ministeriales fueron relativamente estables en ambos países en los periodos de estudio. La Tasa fue de 0.14 para México al inicio de la presidencia de Fox, y de 0.64 en Brasil al inicio del mandato de Lula. Como se señaló en el capítulo I, Fox designó a algunos miembros apartidistas o independientes en su gabinete, mismos que con el tiempo cambió para nombrar a miembros de su partido, por lo que la Tasa de fusión disminuyó. También disminuyó en el segundo periodo de Lula a 0.60 (Jiménez et al., 2008:17).

Figura 4. Resumen de la operacionalización de las variables y efectos esperados

Variables independientes	Operacionalización	Efecto esperado
Tipo de iniciativa (o facultades legislativas del presidente)	México: área exclusiva del presidente (1) o legislación común (0).	Cuando una iniciativa es de área exclusiva o es decreto, el presidente logrará mayor apoyo y la iniciativa será aprobada.
	Brasil: decreto (1) o legislación común (0).	
Disciplina de partido	Media de la cohesión partidaria de todos los partidos legislativos.	A mayor disciplina, el ejecutivo logrará mayor apoyo y la iniciativa será aprobada.
Distancia de las próximas elecciones presidenciales	$E = T_e - T_r$ Tr es el día en que finaliza el periodo presidencial y Te es el día de la votación nominal.	A mayor el valor de E, es decir, a menor tiempo transcurrido, el presidente logrará mayor apoyo y la iniciativa será aprobada.
Iniciativa como presa de intereses clientelistas	Si la iniciativa concentra beneficios/dispersa costos o si altera un <i>status quo</i> de beneficios concentrados/costos dispersos se considera como presa potencial de clientelismo (1). Si no cae en esta arena (0).	Los intereses involucrados favorecerán la iniciativa si ésta crea o mantiene un estado de beneficios concentrados/costos dispersos: la obstaculizarán si revierte estas situaciones.

Variables dependientes	Operacionalización
Aprobación o rechazo de la iniciativa	Aprobación (1), rechazo (0)
Porcentaje de legisladores que apoyaron	Porcentaje simple
Número de partidos que apoyaron	Se considera que un partido dio su apoyo si por lo menos la mitad de sus integrantes vota a favor.

Como segunda constante se encuentran las facultades legislativas del presidente, que en México son de 4 y en Brasil de 7, de un rango de cero a doce, donde cero es indicativo de un presidente débil y doce de uno fuerte³⁸ (Mainwaring et al., 1993). Entre las más importantes facultades del presidente brasileño están la de legislar por medio de decretos, el veto parcial y la posibilidad de asignar partidas presupuestales. Esta última no es considerada por ninguno de los índices que se consultaron. Contrastan las facultades del ejecutivo mexicano, que no cuenta con ninguna de las anteriores y sólo supera al brasileño en el veto total, pues le es más difícil al legislativo mexicano sobrepasar el veto de su presidente que al brasileño. En resumen, el presidente en Brasil es más fuerte y sus poderes son proactivos, y el mexicano es más débil y su principal fortaleza es reactiva. El modelo propone como sustituto la variable “tipo,” arriba detallada.

En tercer lugar está el control de la agenda legislativa. En ambos países los trabajos legislativos están centralizados (Béjar, 2006:246, Figueiredo et al., 2000:19), lo que incentiva, aunque no garantiza, la disciplina de partido en el Congreso y facilita las negociaciones entre los presidentes y los líderes de las bancadas. Ambos presidentes negocian con los líderes partidarios, no con legisladores individuales. La cercanía conceptual de la centralización de la agenda legislativa con la variable “disciplina” permite considerar a esta última como un sustituto, si bien imperfecto, que evita la propensión a sufrir de sesgo de variable omitida. Esta constante implica que los legisladores individuales no pueden imponer temas en la agenda legislativa.

Finalmente está la fragmentación del sistema de partidos. Según Chasqueti (2001), cuando los presidentes no tienen mayoría en el Congreso, buscarán obtenerla construyendo coaliciones. Esto puede verse claramente en el caso brasileño, en el que la fragmentación de

³⁸ Como antes se mencionó, el índice examina seis áreas de poder legislativo presidencial: poderes de decreto, la primacía del presidente en el proceso presupuestario, procedimiento de veto total, veto parcial, exclusividad de iniciativa en ciertas áreas de políticas, y la capacidad de convocar plebiscitos.

la Cámara de Diputados –con un Número Efectivo de Partidos³⁹ de 8.9 en 2003 y 9.3 en 2010– debido al sistema de RPLA, disminuye la probabilidad de que el presidente logre una mayoría en el Congreso y lo incentiva a buscar apoyo en otros partidos. En el caso mexicano, a pesar de tener un NEP mucho más reducido –2.8 en 2000 y 3.16 en 2006– y reglas electorales menos permisivas, también es improbable que el partido del presidente obtenga la mayoría legislativa.

4. Presentación de las bases de datos

Con los datos disponibles se construyeron dos bases de datos, una por país. Para Brasil se elaboró una base con los años 2003 y 2010, dando como resultado 161 observaciones. La base con los datos de México incluiría inicialmente los años 2000 y 2006; sin embargo, de haber incluido solamente dos años el tamaño de la muestra hubiera sido de 13. Como resultado y para tener una cantidad equiparable de observaciones, se incluyeron las iniciativas de los años 2000, 2001, 2002, 2005 y 2006, lo que dio como resultado 114 observaciones.

Como principal limitante en la construcción de la base con los datos de México se encuentra la ausencia de registro de votaciones nominales para las iniciativas rechazadas. En el historial de votaciones sólo están disponibles las votaciones nominales de las iniciativas que se aprueban, en caso contrario se desechan en votación económica. En las votaciones económicas los legisladores se ponen de pie para expresar su preferencia, por lo que sólo hay registro de si la mayoría vota a favor o en contra. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos no asienta de manera

³⁹ Como se señala en el capítulo I, el Número Efectivo de Partidos se obtiene con la siguiente fórmula: $N=1 / \sum s_i^2$, donde N se obtiene al sumar el peso relativo (proporción de votos al cuadrado o s_i^2) de cada uno de los partidos. La unidad se divide entre el resultado de la suma anterior, para obtener un valor en número entero que permita simular el número efectivo de partidos que existen.

explícita esta disposición, aunque menciona que las iniciativas que no sean dictaminadas o que impliquen una “obvia resolución” negativa se descartarán en votación económica (Reglamento del Congreso General, 2010:11).

Por lo tanto, sólo están los datos completos de las variables dependientes “legisladores” y “np” para las iniciativas que fueron aprobadas. Los mismos motivos impidieron la inclusión de la información de la variable independiente “disciplina” para las iniciativas rechazadas o pendientes, pues es necesario conocer la votación nominal para calcular la disciplina.

En Brasil, en el periodo estudiado, tampoco se registraron votaciones nominales a *Medidas Provisorias* (MP) ni a Proyectos de Ley (PL), ni a las rechazadas ni a las aprobadas; solamente se registraron para los Proyectos de Enmienda Constitucional (PEC). En los años de estudio, los PEC fueron emitidos en muy pocas ocasiones en comparación con los otros tipos de iniciativa; en 2003, el ejecutivo presentó 2 PEC, 34 PL y 58 MP, mientras que en 2010 no presentó ningún PEC, pero sí 31 PL y 42 MP.

Debido a que sólo se sabe si la iniciativa se aprobó, se rechazó, o si está en trámite, también fue imposible calcular los datos para la variable explicativa “disciplina,” y para las variables dependientes “legisladores” y “np,” para las cuales es necesario tener el conteo nominal de legisladores. Por lo tanto, no fue posible obtener los datos suficientes para correr modelos OLS para Brasil. Aunque la literatura sobre formación de coaliciones en Brasil es más fértil que en el caso de México, ningún estudio hace pública esta falta de información.

En resumen, el resultado de la información obtenida fue la construcción de dos bases de datos. La primera, con la información de todas las variables para el caso mexicano, aunque con valores en blanco para las iniciativas rechazadas de las variables “legisladores,” “np” y “disciplina.” La segunda base, con información sobre Brasil, con la única variable dependiente “a/r,” y sin la variable independiente “disciplina.”

5. Presentación de los modelos

En el diseño inicial de la investigación se propuso desarrollar modelos de Mínimos Cuadrados Ordinarios (OLS, por sus siglas en inglés) para ambos casos, pero la falta de datos imposibilitó esta opción. Dos variables dependientes continuas en la primera base de datos dieron lugar a dos modelos OLS para el caso mexicano. La variable dependiente categórica “a/r” posibilitó el desarrollo de dos modelos *logit*, uno con la información de México y otro con la de Brasil.

Los modelos logísticos respondieron por un lado, a la necesidad de compensar el sesgo que de alguna manera pudieran tener los dos modelos OLS del caso mexicano debido a la falta de datos para las iniciativas rechazadas, sesgo que no fue deliberado pero sí inevitable. Por otro lado, a la necesidad de realizar un ejercicio de comparación entre ambos países, que no se pudo efectuar con los modelos OLS. El cuadro 4 muestra los resultados de los cuatro modelos.

Cuadro 4. Presentación de los modelos OLS y *logit*

	MÉXICO			BRASIL
	<i>Modelo OLS 1</i>	<i>Modelo OLS 2</i>	<i>Modelo logit 1</i> ⁴⁰	<i>Modelo logit 2</i>
Var. Dep.	<i>Legisladores</i>	<i>Np</i>	<i>A/r</i>	<i>A/r</i>
Var. Indep.				
<i>Elapse</i>	0.0019	0.00126*	0.000116*	0.0006612***
	[0.005]	[0.0005]	[0.00006]	[0.00009]
<i>Disciplina</i>	0.306**	-0.0121		
	[0.088]	[0.0093]		
<i>Intereses</i>	-4.132	-0.998**	-0.329**	0.1366°
	[3.499]	[0.368]	[0.126]	[0.087]
<i>Tipo</i>	-0.5601	-0.1943	0.252***	0.4887***
	[2.740]	[0.288]	[0.0783]	[0.0924]
<i>Observaciones</i>	81	81	114	161
<i>R</i> ²	0.304	0.661	0.161	0.399
<i>R</i> ² <i>ajustada</i>	0.258	0.638		
Errores estándar entre paréntesis				
*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, ° p<0.1				

5.1 Resultados de los modelos OLS del caso mexicano

El modelo que explica el porcentaje de legisladores que apoya la coalición tuvo una sola variable independiente significativa, la disciplina de partido. El modelo rechaza la hipótesis nula y tiene una R^2 de .304.

El rango de la variable disciplina es amplio, con un mínimo de 38.69% y un máximo de 97.67%. La media de la disciplina de partido en estos años es de 68.04 y la mediana es 65.45. Las medidas de tendencia central contradicen el consenso académico sobre el alto grado de cohesión de los partidos políticos mexicanos. Debe considerarse, además, que la disciplina se midió de una manera laxa como el sentido de la votación mayoritaria de un partido, que no considera las ausencias de los legisladores como indisciplina.

⁴⁰ En los dos modelos *logit* se presentan los coeficientes marginales.

También es notorio que en la Cámara baja mexicana hubo un alto nivel de ausentismo durante los años estudiados, que en ocasiones dejó a los partidos con sólo la mitad de sus miembros. Las mediciones de la disciplina realizadas en esta investigación contradicen los porcentajes con promedio alrededor de 90% de algunos académicos como Díaz Gómez (2006) y Lujambio (2001).

En el modelo, la disciplina resultó significativa de manera positiva, factor que no indica que la disciplina de partido en México sea alta, sino que mientras ésta sea mayor, el apoyo que el presidente obtiene también lo será. De modo que se puede afirmar que una mayor disciplina de partido aportará más legisladores a la coalición, como muestra la figura 5, con la variable significativa en negritas. En el capítulo IV se presentarán dos casos que ponen a prueba el supuesto de partidos altamente cohesionados en México, así como de la relevancia de la disciplina en la discusión de iniciativas controversiales.

Figura 5. Ecuación del modelo OLS de porcentaje de legisladores que apoyaron la iniciativa

$$\text{Legisladores} = 55.14 + .0019 \text{ elapse} + \mathbf{.3069 \text{ disciplina}} - 4.132 \text{ intereses} - .56 \text{ tipo} + u$$

La significancia estadística indica que por una unidad porcentual de aumento en la disciplina de partido, habrá 0.3069 legisladores más que apoyen la coalición. La significancia sustantiva señala que a un aumento del 68.55% de la disciplina, le corresponde un aumento de 20.97 legisladores.

El desempeño de la variable es consistente con la literatura sobre el tema. Por un lado, es un elemento central en el apoyo que los partidos opositores pueden garantizar al presidente; por otro, el que los legisladores acaten lo dictado por la dirigencia central disminuye el número de actores con los que el ejecutivo tiene que negociar, por lo que facilita los costos de transacción y le da más predictibilidad a la coalición.

Esto se ve favorecido por la centralización de los trabajos legislativos y por la imposibilidad de reelección consecutiva de los legisladores mexicanos. Los diputados no deciden cuáles iniciativas van a votar, por lo que la agenda la controlan en gran medida los líderes de las bancadas. La disposición constitucional que impide la reelección inmediata propicia que los legisladores no deban lealtad a los electores, sino a aquél actor que controla la selección de candidatos a cargos de elección, los líderes partidistas.

Sin embargo, es necesario considerar que la presencia de los gobernadores ha sido decisiva en los patrones de conducta de los diputados en lo que se refiere al presupuesto federal desde la democratización. Tras la conformación de la Comisión Nacional de Gobernadores (Conago) en 2002, los gobernadores se constituyeron como “un factor real de poder que obstruyó y tensó (...) la relación del presidente con los partidos” en el Congreso (Flores, 2004:33).

La disciplina no explica el modelo de número de partidos en la coalición. Esto se debe a que no es causa directa de la decisión de un partido de apoyar o no una coalición como bloque, sino de la conducta de los legisladores una vez que la dirigencia del partido dicta el curso a seguir.

De las dos regresiones lineales, el modelo “np” tuvo la R^2 más alta, que señala que la proporción de la varianza en el número de partidos que se puede explicar por medio de las variables independientes es de 66.13%. El modelo tuvo dos variables independientes significativas, resaltadas en negrita en la figura 6.

La primera fue “*elapse*,” con coeficiente positivo, lo que corrobora la hipótesis de que el presidente obtiene más apoyo legislativo al inicio del sexenio. Las medidas de tendencia central también están en sintonía con la hipótesis, ya que las iniciativas aprobadas muestran un sesgo hacia el primer año del presidente, y disminuyen en el último año.

Figura 6. Ecuación del modelo OLS del número de partidos que integran la coalición

$$Np = 5.898 + .0012\textit{elapse} - .0121\textit{disciplina} - .998\textit{intereses} - .194\textit{tipo} + u$$

La significancia estadística indica que por una unidad de aumento en la variable “*elapse*,” es decir, mientras falte más tiempo para el fin del mandato presidencial, el número de partidos en la coalición aumenta un 0.0012. La significancia sustantiva es mayor que la estadística; indica que por cada 936 días antes del fin del periodo presidencial, el número de partidos en la coalición aumentará en un 1.179. Aunque no parece ser alta, la importancia de la variable aumenta cuando contempla que el ejecutivo mexicano está en el poder 2190 días y que el número de partidos relevantes en la legislatura oscila alrededor de 3.

La segunda variable significativa fue “*intereses*,” con signo negativo. La significancia sustantiva muestra que si la iniciativa afecta intereses clientelistas, habrá .9985 partidos menos en la coalición; la significancia estadística es la misma, puesto que “*intereses*” es una variable dicotómica.

El modelo indica que cuando la iniciativa cae en la arena de política clientelista, habrá menos partidos en la coalición. La anterior interpretación no señala a cuál de los dos poderes están “comprando” los intereses clientelistas, por lo que en el contexto mexicano, y leyendo una por una las iniciativas del ejecutivo, se le puede atribuir el siguiente significado. Cuando el ejecutivo busca hacer modificaciones del *status quo* en algún área cuyos beneficios ya estén concentrados en algún sector, los compradores de votos legislativos cuyos beneficios estén amenazados mermarán el apoyo a la iniciativa. Esto se expresará como un decremento en el número de partidos que apoyan la iniciativa presidencial. El reducido tamaño de la muestra no permite hacer generalizaciones sobre qué pasaría si el ejecutivo es el actor “comprado,” pero la inferencia sobre la que se basa este estudio es que la dirección de la

variable dependerá del *status quo*, es decir, de si los beneficios ya están concentrados o si la iniciativa los pretende concentrar.

La variable “tipo” no fue significativa para explicar el tamaño del apoyo de la coalición en ninguna de sus mediciones, aunque el modelo *logit* dará cuenta de que sí lo fue para explicar si una iniciativa es aprobada o no. Desafortunadamente, la falta de datos impidió hacer comparaciones de modelos OLS con las mismas variables para el caso brasileño.

La principal salvedad de los modelos es la falta de información para las iniciativas rechazadas. Si se considera que la regresión lineal sólo usa la información completa para todos los campos, es preciso notar el sesgo que puede introducir en los modelos que sólo se incorporen las iniciativas que de antemano se sabe que serán aprobadas.

5.2 Resultados del modelo *logit* del caso mexicano

Para interpretar mejor los modelos logísticos y homologarlos con los OLS, se obtuvieron los coeficientes marginales de cada variable. Como muestra la figura 7, las tres variables independientes resultaron significativas. En ninguno de los dos países de estudio, por los motivos antes expuestos, se pudo obtener los datos para la variable “disciplina,” que fue consistentemente significativa en dos de los tres modelos OLS.

Figura 7. Ecuación del modelo *logit* de aprobación o rechazo de las iniciativas del presidente mexicano

$$a/r = .3576572 + .000116\textit{elapse} - 0.3292\textit{intereses} + 0.2528\textit{tipo} + u$$

En concordancia con la literatura al respecto, “*elapse*” demuestra que cuando un presidente está por salir, es percibido como el “*lame duck*” o pato cojo, como un ejecutivo incapaz de alterar el *status quo*. Por una unidad de aumento en “*elapse*,” es decir, mientras

más pronto en su mandato el ejecutivo presente una iniciativa, la probabilidad de que se apruebe aumenta en un 0.0116%. En otras palabras, por cada cien días antes de que finalice el mandato, una iniciativa tendrá 1.16% mayor probabilidad de ser aprobada.

Esta variable puede explicar el desplome de la aprobación de las iniciativas del presidente mexicano, Vicente Fox, de un 81.5% en el primer trienio, a un 50% en el segundo. El cuadro 5 muestra el número de iniciativas presentadas por Fox durante cada año de su mandato, y de éstas, las que fueron aprobadas y rechazadas. En ambas legislaturas, 2000 a 2003 y 2003 a 2006, los poderes político partidarios del presidente se mantuvieron constantes y en ninguna contó con un contingente legislativo mayoritario.

Cuadro 5. Iniciativas de Vicente Fox de 2000 a 2006

Año	Iniciativas presentadas	Aprobadas	Rechazadas ⁴¹	Porcentaje de aprobación
2000	6	6	0	100
2001	33	30	3	90.90
2002	60	35	25	58.33
2003	17	9	8	52.94
2004	26	14	12	53.84
2005	2	1	1	50
2006	7	4	3	57.14

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Cámara de Diputados.

La temporalidad y el calendario electoral son importantes en México debido a la concurrencia de las elecciones presidenciales con la renovación de las dos Cámaras. La de Diputados se renueva cada tres años, mientras que la de Senadores cada seis, ambas exactamente el mismo día que la presidencia, con la excepción de las elecciones intermedias de la Cámara baja. Las campañas presidenciales desvían la atención de los contenidos de los debates legislativos, a las campañas y precampañas, sobre todo a la competencia por la sucesión presidencial y al futuro de las carreras individuales de los legisladores.

La teoría nos dice que el voto estratégico impondrá un límite superior al número de competidores que será de $M+1$ (Cox, 1997:311), es decir, el número de cargos en disputa

⁴¹ Las iniciativas pendientes se consideraron como rechazadas.

(M) más uno. Sin embargo, los tres partidos más consolidados, PRI, PAN y PRD, han propuesto a un candidato a la presidencia cada uno, aunque las elecciones presidenciales desde la alternancia han centrado la competencia en dos de ellos.⁴² Los tres partidos buscan diferenciarse unos de otros sobre todo en el último año del sexenio. Una manera de hacerlo es proponer a su candidato, mientras que otra es no cooperar en la arena legislativa. En suma, la atención de los partidos se concentra en la búsqueda de victorias electorales.

Para “intereses,” el coeficiente marginal fue de -0.3292, lo que indica que cuando la iniciativa es propensa a ser capturada por intereses clientelistas, la probabilidad de su aprobación disminuye en un 32%. Este resultado no significa que los diputados mexicanos tengan menor tendencia a ser comprados por las clientelas, sino que el clientelismo logra frenar los cambios al *status quo* de manera considerable. Los resultados del desempeño de esta variable son particularmente interesantes porque no se considera en la literatura tradicional sobre formación de coaliciones legislativas en México.

Como ejemplos están la presencia de las empresas televisoras en el Congreso, desde el cual legisladores que mantienen lazos con las mismas votan para favorecer un *status quo* que les favorece. Otro ejemplo es la relación entre el sindicato petrolero y los partidos, en especial pero no únicamente con el PRI, relación que algunos investigadores consideran clave para lograr reformas en el sector energético (Shields, 24 de octubre de 2006).

Por otra parte, la interpretación de la variable “tipo” apunta a que si la iniciativa compete a un área exclusiva presidencial, la probabilidad de que sea aprobada aumenta en un 25%. Estas iniciativas se limitan para el presidente mexicano, a los presupuestos de egresos e ingresos y a la miscelánea fiscal, y la Cámara baja está en plena libertad de modificarlas. Aun así, las propuestas con facultad exclusiva son más proclives a ser

⁴² Pese a que uno de los tres partidos tenga pocas probabilidades de ganar, proponer un candidato le aportará más escaños en el legislativo y le ayudará a mantener su reputación frente al electorado y al voto duro del partido.

aprobadas que las que no lo son por tres razones. La primera es que nadie más tiene el poder de agenda sobre ellas, la segunda es porque los legisladores conocen que es un grave riesgo que no se apruebe el presupuesto federal, y la tercera es que pueden modificarlo.

Este modelo devela la impotencia del presidente mexicano en dos sentidos. El primero, en cuanto a su falta de capacidad de alterar el *status quo* en áreas que no le son exclusivas. El segundo, en lo que concierne a su vulnerabilidad frente a intereses clientelistas que potencialmente se involucren en la compra de votos.

5.3 Resultados del modelo *logit* del caso brasileño

Como en el caso mexicano, las tres variables fueron significativas para el modelo *logit* de Brasil. La figura 8 muestra la ecuación del modelo.

Figura 8. Ecuación del modelo logit de iniciativas aprobadas o rechazadas del presidente brasileño

$$a/r = -2.746429 + 0.0006612\textit{elapse} + 0.1366234\textit{intereses} + 0.4887169\textit{tipo} + u$$

En la interpretación de la variable “*elapse*,” es interesante considerar los efectos del sistema electoral presidencial. En Brasil, la elección del ejecutivo se realiza por un sistema de balotaje, que incentiva la fragmentación del sistema de partidos en la primera ronda de votaciones, pero que en la segunda fomenta la conformación de dos grandes bloques partidistas que apoyan a cada uno de los dos candidatos más votados. En Brasil, esta coalición electoral suele convertirse en coalición de gobierno.

El Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) y el Partido Demócrata (DEM, antes PFL), han sido desde 1985 dos de los partidos que obtienen un mayor número de escaños en la legislatura. Juntos constituyeron un bloque opositor que obstaculizó los Proyectos de Enmienda Constitucional de Lula da Silva, del PT, que requerían una mayoría

de dos tercios para aprobarse. Como se analizará en el capítulo siguiente con más detalle, cálculos sobre posibles victorias electorales federales o estatales, y reclamos de recursos para las entidades federativas han radicalizado esta oposición. Igual que en México, la atención se centra en las campañas y las elecciones más que en el debate legislativo.

El modelo indica que por una unidad de aumento de “*elapse*,” es decir, mientras falte más tiempo para el fin del mandato presidencial, la iniciativa tendrá 0.06612% más probabilidad de ser aprobada. En otras palabras, por cada 100 días antes del fin de su mandato, las propuestas del ejecutivo tendrán 6.6% más probabilidad de éxito. La posibilidad cobra importancia cuando se toma en cuenta que el término del presidente brasileño dura 4 años, es decir, 1460 días. Al inicio de su mandato, el presidente tiene una probabilidad de éxito de más del 200%.

La tercera variable significativa es el tipo de propuesta del que se trate. Después de advertir que el tipo de iniciativa (PEC, MP o PL) tenía un efecto en el tipo de votación, económica o nominal, y en la frecuencia con la que el ejecutivo las introduce, los resultados del modelo corroboraron la importancia de la variable en la probabilidad de aprobación de una iniciativa. El modelo indica que si la iniciativa es una *Medida Provisoria* (MP), la probabilidad de su aprobación aumenta un 48%.

Se ha reiterado que en Brasil el presidente puede legislar –pero no alterar la Constitución– por medio de decretos. En los dos años de estudio, las MP fueron el tipo de iniciativa que el ejecutivo introdujo con mayor frecuencia. En 2003 presentó 2 PEC, 34 PL y 58 MP. De los 58 decretos, el 98.2% se transformó en norma jurídica. Solamente una de las MP no se aprobó, pero la razón fue que otra MP propuesta en un año anterior y con contenido similar fue transformada en norma, lo que anuló la más reciente. De los 34 PL se aprobaron 25, pero el presidente retiró 8 para reintroducirlas como MP.

Entre otras disposiciones, las MP incluyeron subvenciones, compensaciones económicas especiales, bonos y gratificaciones para ministerios y legisladores. También contemplaron la creación de agencias locales, de varios programas de financiamiento, de múltiples cargos directivos y administrativos, y multiplicaron los ministerios y las secretarías así como los cargos al interior de ellos.

La interpretación de “intereses” señala que cuando la iniciativa es propensa a ser capturada por intereses clientelistas, la probabilidad de que se apruebe aumenta un 13%. A diferencia del resultado para México, el signo del coeficiente es positivo. Eso es debido a que en Brasil la compra de votos ocurre al interior de los poderes, es decir, es un poder de la unión, el ejecutivo, quien compra al otro poder, el legislativo, por medio de *pork barrelling*, o beneficios clientelistas, y de patronazgo, lo que aumenta la posibilidad de que una iniciativa de este tipo cuente con el beneplácito del Congreso.

Es sobresaliente que en 2010 Lula no presentó ningún PEC. Aunque en el capítulo IV se ahondará en las razones, desde finales de 2007 el presidente declaró que no presentaría más enmiendas. Este hecho permite relacionar las variables “tipo” y “*elapse*.” Para aprobar un PEC se necesitan dos tercios de votos aprobatorios de cada Cámara dos veces y por separado, pero una MP entra en vigor al momento de su introducción. El presidente, como actor adverso al riesgo, no presenta una iniciativa que requiere de apoyo si advierte que no será aceptada, y menos en su último año de gobierno.

La principal limitación de los modelos logísticos es el posible sesgo por omitir la variable “disciplina.” En ambos casos se puede solventar aumentando el número de enmiendas en la base de datos, o bien, estudiando sólo PEC.

6. Alcances y límites de los métodos elegidos

Numerosos obstáculos dieron cuenta de las dificultades inherentes a la cuantificación de un fenómeno político tan complejo y de la operacionalización de las variables que intervienen

en él. El problema principal fue la falta de disponibilidad de información, que impidió la inclusión de modelos de regresión lineal para estudiar Brasil y la incorporación de datos para las iniciativas rechazadas en México. Estas omisiones limitan la capacidad explicativa de los modelos para comprobar la hipótesis, aunque obligan a ofrecer alternativas para solucionar los problemas metodológicos.

Por un lado, las dificultades expuestas podrían disuadir a un investigador de utilizar estos métodos por considerarlos impuestos a fenómenos imposibles de captar en modelos estadísticos. Sin embargo, y partiendo de la premisa de que los modelos son simplificaciones de la realidad, la sola identificación de los problemas metodológicos, así como el planteamiento de caminos alternativos, hace fructífera la experiencia de investigación, ya que puede arrojar advertir los riesgos a investigaciones futuras que se planteen estudiar el tema desde el mismo ángulo. Asimismo, estas herramientas son valiosas por su rigor metodológico, por la posibilidad de replicarlas y falsearlas, y porque encuentran sustento en una base teórica. Si bien este esfuerzo resultó incompleto y con lagunas importantes, este trabajo constituye una primera aproximación al objetivo de amalgamar una base de datos que permita derivar inferencias en el tema de coaliciones legislativas en México.

Debido a sesgos y omisiones, y para realizar un esfuerzo de complementariedad, se incorporó el capítulo IV, que incluye un análisis más detallado de la operación de las variables en cuatro iniciativas. El capítulo incorpora aspectos específicos de los casos que el modelo no pudo capturar, o que las mediciones pasan por alto. En este sentido, una de las aportaciones de la tesis es el uso de un pluralismo metodológico en el estudio de un fenómeno de gran relevancia.

No obstante, es posible eludir los obstáculos de medición por medio de la incorporación de más observaciones, del uso de modelos distintos o de la redefinición de variables. A este último objetivo contribuye también el capítulo IV, en el que se plantean

distintas maneras de operacionalizar la temporalidad y se da cuenta de la precaución con la que se deben interpretar las mediciones de disciplina de partido.

7. Recapitulando: la hipótesis puesta a prueba

El capítulo presentó cuatro modelos con los que se puso a prueba la hipótesis. Uno de los modelos OLS dio como resultado que el estudio de la disciplina de partido es necesario para comprender la conducta de los legisladores individuales en el caso mexicano. El segundo OLS confirmó que la temporalidad y la propensión de una iniciativa a ser presa intereses clientelistas influye en el número de partidos que participan en la coalición.

Las tres variables explicativas de los modelos *logit*, uno para México y otro para Brasil, resultaron significativas. Los modelos coincidieron en la importancia de las facultades legislativas del presidente, ya que la variable “tipo” reveló que las iniciativas de área exclusiva tienen más probabilidad de aprobación que aquéllas en las que el legislativo también puede iniciar el cambio. La temporalidad también resultó significativa en estos modelos; se corroboró que conforme se acerca la elección del ejecutivo federal, los partidos buscan diferenciarse por medio de la no cooperación.

La presencia de intereses clientelistas resultó significativa para ambos países, aunque con direcciones opuestas. En México, una iniciativa que cae en la arena clientelista tiene menos probabilidad de aprobarse, mientras que en Brasil la probabilidad de aprobación aumenta. En este sentido, una diferencia reveladora entre ambos países es que la compra de votos concentra los beneficios al interior de los poderes de la unión en Brasil, mientras que en México los beneficios se concentran en agentes externos a los poderes políticos.

Fue imposible hacer comparaciones entre ambos países en los modelos OLS debido a la falta de información, aunque la inclusión de un número considerable de años para los Proyectos de Enmienda Constitucional, que sí se registran en votación nominal en Brasil, posibilita la comparación.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS EMPÍRICO: CASOS MÁS SIGNIFICATIVOS

En este capítulo se analizan dos casos por país, uno en el que una iniciativa del ejecutivo se aprobó y otro en el que se rechazó. Los criterios principales de selección de los casos incluyen: su señalamiento explícito como un asunto prioritario en la agenda legislativa del presidente, su estatus como tema controversial entre los actores involucrados, y la necesidad de la conformación de mayorías legislativas. Estos requisitos se plantearon para establecer un rigor que permitiera una selección de casos objetiva, y no en una que comprobara la hipótesis, aunque los criterios también se debieron flexibilizar por falta de casos que los cumplieran a cabalidad.

El estudio de los casos ofrece escenarios más detallados de cómo actúan las variables que se analizaron en capítulos anteriores en la aprobación o rechazo de iniciativas.⁴³ Inicialmente, se pretendía analizar un caso de éxito y otro de derrota durante el periodo de un mismo presidente, lo cual fue posible para Brasil, ya que se estudiaron dos iniciativas de Luís Inacio “Lula” da Silva. Como éxito de su administración se eligió la reforma al sistema de pensiones, y como fracaso el rechazo a la renovación de un paquete de impuestos financieros.

Fue difícil encontrar una iniciativa aprobada con los requisitos arriba expuestos durante la presidencia de Vicente Fox, por lo que se incluyó una reforma que se aprobó durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa. Como caso fallido se eligió la reforma energética del gobierno de Fox, y como caso exitoso la misma reforma que planteó Felipe Calderón, del mismo partido que Fox, en el sexenio subsecuente. La principal fuente para los cuatro casos la constituyó la búsqueda hemerográfica.

⁴³ Agradezco al Dr. Jean François Prud’homme por la recomendación sobre la estructura del capítulo.

1. Brasil

1.1 La reforma de pensiones: presentación del problema

Al final de su mandato, Cardoso negoció un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que le otorgaría un paquete de ayuda de 30 mil millones de dólares para estabilizar la economía a cambio de que el país limitara el gasto y lograra una balanza de pagos superavitaria. Lula da Silva tendría que hacer efectivo el acuerdo, pero para ello debía recorrerse ideológicamente hacia el centro, no sólo para obtener el apoyo de los partidos centristas en el Congreso, sino para apaciguar los temores de inversionistas y organismos internacionales, que mostraban cierta desconfianza al Partido de los Trabajadores (PT) dada su falta de experiencia en el gobierno federal y sus promesas de política redistributiva (BBC, 21 de noviembre de 2002).

A mediados del 2003, el desempleo iba en aumento y la economía mostraba una desaceleración sustancial (Arahetes, 2004:en línea). A cinco meses del inicio del gobierno, Lula propuso, con el respaldo de los 27 gobernadores, una iniciativa de reforma al sistema de pensiones conocido como “*Prévidencia*.” Éste fue el primero de los dos Proyectos de Enmienda Constitucional (PEC) que presentó en 2003. El PEC planteó una reducción e imposición de límites a las pensiones de jubilación de los servidores públicos, la aplicación de tasas impositivas y el aumento de la edad mínima para retirarse.

La reforma tenía tres objetivos. Primero, reducir las desigualdades entre el sistema de pensiones del sector público y del privado, ya que la mayoría de los trabajadores del sector privado solía jubilarse con un salario mínimo alrededor de 113 dólares mensuales, mientras que los jubilados estatales recibían 733 dólares en promedio, cantidad que se triplicaba en el caso de los servidores de los poderes judicial y legislativo.

El segundo objetivo era corregir irregularidades en un sistema que había sido propenso a la corrupción. En el pasado, algunos políticos petistas señalaron que los fondos de

pensiones canalizaban sobornos y contribuciones a campañas del partido en el poder, el PSDB.

El tercero y más importante era reducir el déficit del gasto público en el sistema de pensiones, que le costó a Brasil más de 19 mil millones de dólares en 2002, casi 5% de su Producto Interno Bruto (PIB). El gasto en jubilaciones y pensiones del gobierno era mucho mayor que lo que se recaudaba por las contribuciones de los trabajadores activos, y la prospectiva era que el déficit podría superar los 23 mil millones de dólares en 2004. El gasto era incluso mayor que el de salud, educación y seguridad juntos (BBC, 7 de enero de 2003). En Brasil, un funcionario público jubilado podía ganar más dinero que cuando estaba activo, cobrar varias pensiones a la vez, o incluso los nietos de funcionarios fallecidos podían seguir cobrando la pensión de sus abuelos. Se calculaba que la aprobación de la reforma produciría un ahorro de 18 400 millones de dólares en 20 años (BBC, 6 de agosto de 2003).

Distintos autores han defendido la hipótesis de que el sistema es deficitario porque el cálculo no toma en cuenta otros ingresos federales que deberían ser abonados a las cuentas de *Prévidencia* conforme a lo establecido en la ley (Serra, 2009). Según Gentil, para el período de 1995 a 2005, tomando en cuenta los ingresos legalmente vinculados al sistema de seguridad social, salud, asistencia social y pensiones, el resultado de la balanza es superavitario (Gentil, 2007:en línea). El superávit resulta si se considera al Desprendimiento de la Renta de la Unión (DRU) como parte del presupuesto disponible para seguridad social, medida que como se menciona en el capítulo II, estipula que el presidente disponga del 20% de los ingresos federales. De tal manera, la defensa de la *Prévidencia* también puede leerse como la necesidad del gobierno federal de mantener el DRU.

Tras la presentación de la reforma, distintos sindicatos acusaron a Lula de traicionar a los trabajadores (BBC, 1 de mayo de 2003), sector de la población que el PT representa según sus estatutos. El 8 de julio, el 55% de los funcionarios públicos federales entró en

huelga (La República, 18 de julio de 2003). Además de los trabajadores ya jubilados cuyas pensiones iban a tener un límite inferior, los huelguistas incluían a cerca de 500 mil empleados cuyo futuro estaba garantizado con el sistema de pensiones vigente (BBC, 8 de julio de 2003). El sistema de pensiones no sólo otorgaba beneficios a la clase trabajadora, también otorgaba pensiones privilegiadas a altos funcionarios, políticos y legisladores retirados, así como a ex cancilleres, jueces y magistrados.

Durante su periodo, Cardoso y su partido, el PSDB, fueron los más grandes impulsores de esta reforma, mientras que el PT se constituyó como el opositor principal. En sus ocho años de gobierno, Cardoso sólo pudo modificar al sistema del sector privado, dada la renuencia del PT de alterar el régimen de pensiones de los servidores públicos. Así, el PSDB se oponía a que su principal rival fuera el ganador en la aprobación de esta reforma.

1.2 Variables que intervinieron en la aprobación de la propuesta

a. Conformación del gabinete

Como oposición, el PT criticaba duramente al gobierno de Cardoso por la heterogeneidad de su coalición (Lamounier, 2005:247). No obstante, una vez en el gobierno, el PT también recurrió a la estrategia de conformación de coaliciones poco homogéneas.

Lula inició su periodo presidencial en 2003 con una situación difícil. La distribución de asientos en la legislatura le era adversa, pues sólo contaba con 91 de 513 escaños en la Cámara baja, e incluso las divisiones internas del PT eran profundas (Raile et al., 2010:4). Como muestra el cuadro 6, el PT conformaba el 17.7% de la Cámara de Diputados, contingente que aunque pequeño, era el mayor entre los demás partidos.

Cuadro 6. Representación por partido en la Cámara de Diputados en 2003

Partido	Número de escaños	Porcentaje	Posición ideológica
PT	91	17.7	Izquierda
PFL	84	16.4	Derecha
PMDB	76	14.4	Centro
PSDB	70	13.6	Centro
PPB	48	9.3	Derecha
PTB	26	5.1	Centro-derecha
PL	26	5.2	Derecha
PSB	22	4.3	Centro-izquierda
PDT	21	4.1	Centro-izquierda
PPS	15	2.9	Centro-izquierda
PCdoB	12	2.3	Izquierda
PRONA	6	1.2	Derecha
PV	5	0.9	Izquierda
PSD	4	0.8	Centro-derecha
PST	3	0.6	Centro-derecha
PMN	1	0.1	Centro
PSC	1	0.1	Derecha
PDC/PSDC	1	0.1	Centro-derecha
PSL	1	0.1	Centro

Fuente: Jiménez Badillo et al., 2008:13.

La coalición inicial de gobierno era minoritaria. Lula incluyó en el gabinete al PCdoB, al PTB, al PSB, al PPB y al PV, logrando un apoyo legislativo del 49.3%. Además era ideológicamente diversa, incorporaba a partidos de derecha como el PPB, surgido de ARENA; de centro derecha como el PTB; de centro como el PMDB, surgido del MDB; de centro izquierda como el PSB; y de izquierda como el PCdoB y el PT. Más adelante negoció la inclusión del PMDB, que contaba con 76 diputados. El PMDB, al centro del espectro ideológico, también había sido parte de la coalición de Cardoso.

El presidente incrementó el número de ministerios y repartió las nuevas carteras entre miembros de su partido para enmendar las divisiones internas (Raile et al., 2010:4). Después repartió carteras ministeriales entre los demás partidos, aunque no de manera proporcional. Por ejemplo, aunque el contingente legislativo del PMDB era del 14.4%, no recibió el 14.4% de los ministerios.

La estrategia de formación de coaliciones de gobierno le permitió a Lula tener una base multipartidista que fortaleciera sus iniciativas, y fue determinante para que pudiera

entablar negociaciones en términos de colaboradores y no de adversarios con los miembros de la coalición. También recibió duras críticas por la multiplicación de ministerios, a lo que respondía con el argumento de que un país con 190 millones de habitantes necesitaba un gran número de ministerios para organizar la vida política (Esmás Noticias, 9 de marzo de 2009).

b. Facultades legislativas del presidente y tipo de iniciativa

El tipo de iniciativa que propuso Lula era un Proyecto de Enmienda Constitucional (PEC). El proceso legislativo de los PEC exige que sean turnados a la comisión correspondiente en la Cámara de origen, que la analizará y tendrá facultades de enmienda. Una vez que se acepta la redacción final, se dispone su votación en el pleno, en donde sólo puede aprobarse por una mayoría calificada de dos tercios. No más de cinco sesiones después, la iniciativa tiene que votarse en segunda ronda por la misma Cámara. Si se aprueba, pasa a la otra Cámara en la que atraviesa el mismo procedimiento de negociación en comisiones, posibilidad de enmiendas, y doble votación obligatoria. El procedimiento legislativo exige que si la segunda Cámara revisora cambia el contenido del texto, éste se envíe de regreso a consideración de la Cámara de origen y se vote otras dos veces. Así, en la aprobación de PEC el ejecutivo es casi un rehén del legislativo.

Aunado a ello, Lula se encontraba en una posición de mayor debilidad frente al Congreso que Cardoso por la enmienda constitucional de 2001 que limitaba la reexpedición de las MP a una sola vez, por lo que tenía menos instrumentos de negociación e imposición frente al legislativo.

La facultad del presidente de asignación presupuestal contribuyó en gran medida a la aprobación de esta reforma. Lula le garantizó a la oposición, en particular al Partido Frente

Liberal (PFL), el aumento de transferencias de recursos tributarios, con lo que aseguró la aprobación. Asimismo, el apoyo de los gobernadores, independientemente de su adscripción partidaria, también respondió a asuntos tributarios, específicamente a la carga que las pensiones representaban a sus estados y a la expectativa de recibir parte del presupuesto federal.

Fue el ejecutivo, no los partidos en el Congreso, quien inició el cambio en el *status quo*. Tal como Cardoso en el pasado, Lula propuso la iniciativa sobre la cual se negoció, lo que es indicativo del poder de establecimiento de agenda que le dan al presidente sus amplias facultades legislativas, aun cuando se trate de una enmienda constitucional.

c. Disciplina de partido y centralización de la agenda legislativa

Lula entabló negociaciones con los líderes de los partidos en la Comisión Especial de la Cámara de Diputados, tanto con los opositores como con los aliados. Sin embargo, la iniciativa causó escisiones incluso al interior del ya dividido PT. La diputada petista Luciana Genro declaró para el diario brasileño Folha que actuar en detrimento de los empleados públicos, aliados históricos del PT, era una traición a los principios del partido. José Genoí, dirigente nacional del partido, advirtió a Genro y en general a los diputados petistas que serían expulsados del PT si votaran contra el gobierno (Folha, 6 de agosto de 2003a).

La reforma se aprobó en primer turno el 6 de agosto de 2003, con 358 votos a favor, 126 en contra y 9 abstenciones, con un quórum de 493 diputados presentes del total de 513. El PSDB y el PFL, tradicionales opositores al PT, sumaron entre ambos 62 votos a favor del proyecto (Folha, 6 de agosto de 2003b), pero la mayoría de sus miembros votó en contra. Los llamados por la prensa “radicales del PT,” Luciana Genro, João Batista y João Fontes votaron en contra. Ocho diputados del PT se abstuvieron (Folha, 6 de agosto de 2003).

El 27 de agosto la reforma se aprobó en segundo turno con 357 votos a favor, 123 en contra y 6 abstenciones, con un quórum de 487 diputados. La votación se muestra en el cuadro 7, donde puede verse que los principales opositores, PSDB y PFL, estuvieron poco cohesionados. La disciplina medida con el Índice de Rice corregido es de .02 para el PFL y de .05 para el PSDB, en una escala de 0 a 1. La medida más laxa de cohesión partidaria es de 51 para el PFL y 52 para el PSDB, en una escala de 0 a 100.

Cuadro7. Votaciones en la Cámara de Diputados de la reforma al sistema de pensiones

Partido	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Total	Orientación mayoritaria
PT	80	4	6	90	A favor
PMDB	49	19	-	68	A favor
PTB	42	8	-	50	A favor
PL	39	0	-	39	A favor
PP	32	14	-	46	A favor
PSB	18	2	-	20	A favor
PPS	17	0	-	17	A favor
PCdoB	7	4	-	11	A favor
PDT	6	6	-	12	A favor
PV	4	1	-	5	A favor
PMN	1	0	-	1	A favor
PSC	1	0	-	1	A favor
PSL	1	0	-	1	A favor
PFL	32	34	-	66	En contra
PSDB	25	28	-	53	En contra
PRONA	0	6	-	6	En contra
Total	354	126	6	486	Aprobada

Fuente: Cámara de Diputados de Brasil, 2011: en línea.

Los miembros de la coalición estuvieron más cohesionados que los opositores; el Índice de Rice corregido fue de .80 para el PT y de .44 para el PMDB, mientras que la cohesión partidaria fue de 87 para el primero y 72 para el segundo. Hubo 58 diputados –un 16.02%– pertenecientes a la coalición que votaron en contra.

El PT ha sido tradicionalmente uno de los partidos más disciplinados en Brasil. A ello se le añade que los partidos que pertenecen a la coalición de gobierno han tendido a ser más disciplinados, ya que uno de los resultados de la disciplina legislativa es la obtención de

patronazgo (Figueredo et al., 2000, 2006). Esto robustece la importancia de la variable “disciplina de partido” en la explicación sobre la formación de coaliciones.

Por su parte, la Comisión de Constitucionalidad y Justicia del Senado aprobó la reforma, que se mantuvo como llegó de la Cámara baja. La votación en primer turno en el pleno ocurrió el 27 de noviembre de 2003 (Folha, 27 de noviembre de 2003). Después de 225 días de trámite, el PEC fue aprobado en segunda ronda el 11 de diciembre de 2003, con 51 votos. El gobierno contó con los votos de algunos senadores de oposición: siete senadores del PFL y cinco del PSDB (Folha, 11 de diciembre de 2003).

Los legisladores cuyos partidos pertenecían a la coalición y votaron en contra recibieron castigos que en su mayoría consistieron en la expulsión del partido. Por ejemplo, se expulsó a la senadora Heloisa Helena del PT, así como a los tres “radicales” de la Cámara baja, Genro, Batista y Fontes. Se les acusó de “causar un grave daño y empañar la imagen del partido unido” (Folha, 12 de diciembre de 2003).

El PTdoB, aliado histórico del PT, castigó a cinco de sus miembros con la suspensión del partido por lapsos desde cinco meses hasta cinco años (Folha, 29 de noviembre de 2003). El partido más disciplinado en el Senado también fue el PT, con mayor predictibilidad en su conducta que sus adversarios, PFL y PSDB.

Es preciso hacer un apunte sobre la disciplina de partido en Brasil. En el cuadro 7 puede verse que el número de diputados por partido es distinto al del cuadro 6. El número no sólo cambia por las ausencias de los diputados, sino por el alto grado de transfuguismo legislativo, es decir, el cambio oficial de los legisladores de un partido a otro durante una misma legislatura, fenómeno que las mediciones tradicionales de disciplina de partido aquí expuestas no pueden capturar.

A pesar de los castigos a los legisladores desleales, la posibilidad de adscribirse a otro partido, así como la permisividad del sistema de representación proporcional con lista

abierta, disminuyen el costo de la expulsión, pero también eliminan los “premios” de pertenecer a la coalición. Los legisladores pueden aliarse a otro partido o conformar uno nuevo, aunque no obtienen los beneficios en materia de patronazgo o clientelismo que implica la pertenencia a la coalición.

d. Calendario electoral

Los partidos tomaron en cuenta el calendario electoral para guiar su conducta, no sólo en la búsqueda de cargos, sino de recursos. Por un lado, la temporalidad en la presentación de la reforma al inicio del cuatrienio le dio mayor legitimidad y centró la atención en las iniciativas y no en las campañas electorales.

Es preciso recordar que del modelo *logit* resultó que por cada 100 días antes del fin de un mandato presidencial, las propuestas del ejecutivo tendrán 6.6% más probabilidad de ser aprobadas. Si tomamos en cuenta que un presidente brasileño está en el poder 4 años, o 1460 días, al inicio de su mandato el presidente tiene una probabilidad mucho mayor de que su iniciativa sea aprobada.

Por otro lado, los partidos consideraron el calendario electoral municipal. Su atención se centró en la asignación de recursos presupuestales a municipios que los partidos preveían gobernar. Antes de la segunda ronda en el Senado, gobierno y oposición volvieron a negociar la iniciativa. El acuerdo que posibilitó su votación en el pleno fue la concesión que hizo el gobierno al PFL, comprometiéndose a aumentar la transferencia de recursos al Fondo de Participación Municipal (FPM) del 22.5% al 23.5% en el 2004. Lo aumentaría otro punto porcentual en 2005 y otro más en 2006 (Folha, 10 de diciembre de 2003). El PFL luchó por estas transferencias porque preveía obtener las alcaldías más grandes del país en

2005 y 2006, São Paulo y Río de Janeiro, entonces gobernadas por el PPB y el PT, respectivamente.

e. Intereses clientelistas

Algunos diputados consideraron que la reforma iba en contra de intereses creados de sindicatos y de los mismos trabajadores públicos de alto rango que perderían sus beneficios. Entre los mayores perdedores de la reforma estuvieron los antiguos miembros del poder judicial. Así, algunos ex magistrados se opusieron a la reforma y solicitaron al ejecutivo ajustes en la iniciativa que permitieran que sus pensiones fueran iguales al último salario en activo (La República, 18 de julio de 2003).

En entrevista para la BBC, Genoín, presidente del PT, señaló: “Sabemos que tocamos intereses creados, pero Brasil necesita esta reforma” (BBC, 6 de agosto de 2003). Con esta declaración hacía alusión a los privilegios de ex magistrados y altos funcionarios con los que terminaría la reforma.

Este pequeño grupo no logró mantener sus privilegios. El poder ejecutivo sobrepasó al poder judicial apoyado sobre las bases de patronazgo y clientelismo. El presidente logró “comprar” el apoyo de los legisladores, que se constituyeron como su principal clientela, es decir, ofrecieron sus votos a cambio de recursos tal como revelaron los resultados del modelo *logit* 2. Con ligeras modificaciones respecto a la original, la reforma se consideró como la primera gran victoria del presidente en el Congreso.

1.3 Rechazo del paquete de impuestos financieros: presentación del problema

En diciembre de 2007 ocurrió la mayor derrota política de la presidencia de Lula da Silva (Amorim et al., 2008, Power, 2010), el rechazo de la prórroga de la Contribución Provisional sobre Movimientos Financieros (CPMF). La CPMF disponía que cada una de las transacciones financieras que se hiciera por medio del sistema bancario se sujetara al cobro de un impuesto del .38%.⁴⁴ Entró en vigor por primera vez en 1993 con el nombre de Impuesto Provisional sobre Movimientos Financieros (IPMF) con una tasa de .25%; sin embargo, se abolió en 1994.

En 1996, el gobierno de Cardoso volvió a proponer el impuesto al legislativo con el argumento de que la recaudación se dirigiría al sector salud (Folha, 15 de agosto de 2007). El Congreso lo aprobó y entró en vigor con el nombre de CPMF y una tasa de .20%. En 1999 se aprobó una elevación de la tasa a .38% con el objetivo de contribuir a la seguridad social, y se renovó consecutivamente hasta 2007.

A mediados del año, Lula presentó la propuesta de renovación. Se preveía que en 2008 el impuesto aportaría 40 mil millones de reales a la federación (Folha, 6 de agosto de 2007); sin embargo, el ejecutivo admitió encontrar “dificultades sin precedentes” para mantenerlo (Folha, 12 de septiembre de 2007). De manera paralela presentó el Desprendimiento de la Renta Nacional (DRU) para su renovación.

El PSDB, con una orientación ideológica de derecha, era un tradicional opositor a este impuesto. Durante todo el proceso, el partido contó con el respaldo de la Federación de Industrias del Estado de Sao Paulo (FIESP), foro del sector empresarial e industrial del estado más rico de Brasil, que se oponía a la prórroga. La FIESP representa a 132 sindicatos

⁴⁴ Con excepción de las operaciones bursátiles en el mercado de valores, los retiros de jubilación, seguros de desempleo y transferencias entre cuentas corrientes con el mismo titular. Para mayor información sobre el impuesto, ver la nota al pie número 39 del artículo de Otavio Amorim Neto y Carlos Coelho “Brasil, el desencuentro entre la política y la economía,” con información sobre la CPMF. El hipervínculo que los autores citan como fuente original ya no está disponible.

patronales que cubren de manera aproximada 150 mil industrias, y es considerada la institución patronal más poderosa del país (Fiesp, 2009: en línea).

El presidente de la FIESP, Pablo Skaf, se presentó a las negociaciones de la propuesta en el Senado, respaldado por análisis económicos que comprobaban que el gobierno podía subsistir sin la CPMF (Folha, 12 de noviembre de 2007b). En Brasil, el sector privado financia las campañas electorales, por lo que este suceso puede interpretarse como la representación del PSDB de los intereses de esta cámara empresarial.

Lula defendió la CPMF como un impuesto justo e irrenunciable, señalando que si los brasileños ganaban más dinero también debían pagar más impuestos (Folha, 6 de agosto de 2007). Sin embargo, defendía este impuesto porque en su mayoría se destinaba al presupuesto ministerial, y representaba casi la mitad de los recursos de los ministerios (Folha, 8 de agosto de 2007).

1.4 Variables que intervinieron el rechazo a la propuesta

a. Conformación del gabinete

Al inicio de su segundo mandato, Lula realizó cambios en el gabinete, centrados en construir una base legislativa más sólida que la que tuvo entre 2003 y 2006 (Amorim et al., 2008:90). Así como en la administración anterior, cada partido decidió en lo individual unirse o no a la coalición, no sin negociar carteras ministeriales a cambio.

Los miembros del PMDB realizaron una votación simbólica en la que la orientación mayoritaria fue pro-coalición. No obstante, el Senador Jarbas Vasconcelos votó en contra y aseguró que iba a ser un férreo opositor de Lula dentro el PMDB (Folha, 30 de noviembre de 2006). Vasconcelos se volvió uno de los principales críticos del gobierno federal cuando su

partido decidió apoyar la reelección de Lula en 2005, elección para la que él buscaba la candidatura.

El presidente del partido, Michel Temer, reiteró que el apoyo del PMDB no era a Lula da Silva sino a los siete principios que éste presentó como prioridades de gobierno, y se reservó el derecho de abandonar la alianza si los compromisos no se cumplían. A pesar de que negó, como el resto de los partidos, que la decisión de aliarse estuviera condicionada a la asignación de cargos en el gabinete, Temer señaló que era “difícil celebrar la victoria [presidencial] en el barco del PT si [desconocía] por lo menos a cuantos ministerios [tenían] derecho” (Folha, 21 de noviembre de 2006). Como uno de los partidos más fuertes en el Congreso, el PMDB pedía por lo menos 4 ministerios, las presidencias de ambas Cámaras y las direcciones del gobierno también en ambas Cámaras. El ejecutivo le asignó seis posiciones ministeriales de las 32 disponibles al inicio del cuatrienio.

Lula continuó distribuyendo ministerios a los partidos, entre los cuales estaba el Ministerio de Relaciones Institucionales,⁴⁵ cuyo titular sería ministro a la vez que diputado y representaría los intereses del ejecutivo en la Cámara baja. En total, nueve partidos obtuvieron representación ministerial –PT, PSB, PCdoB, PV, PTB, PMDB, PP, PR y PDT– lo que le daba al presidente un contingente legislativo de 69% en la Cámara de Diputados (Amorim et al., 2008:90). La composición de la Cámara se muestra en el cuadro 8.

Con el tiempo, la estrategia resultó problemática y fomentó la rivalidad intracoalición. En marzo de 2007, durante la reunión del Consejo Político que reúne a los líderes de los partidos de la coalición, el ejecutivo creó el ministerio número 35, la Secretaría Portuaria Nacional. Lula buscaba mantener dos ministerios asignados al PSB, partido al que había removido del Ministerio de Integración Nacional (MIN) que el PMDB presionaba por obtener. Aun cuando se creó otro ministerio para otorgárselo al PSB, su líder en el Senado

⁴⁵ Ministerio que creó por medio de una MP en julio de 2005, misma que se convirtió en ley meses después.

advirtió a Lula que la pérdida del MIN y el aumento de ministerios para el PMDB creaba un desbalance en la coalición (Kzuka, 16 de marzo de 2003).

Cuadro 8. Representación por partido en la Cámara de Diputados de Brasil en 2006

Partido	Número de escaños	Porcentaje	Posición ideológica
PMDB	89	17.3	Centro
PT	83	16.2	Izquierda
DEM	65	12.7	Derecha
PSDB	65	12.7	Centro
PPB	42	8.1	Derecha
PSB	27	5.2	Centro-izquierda
PDT	24	4.7	Centro-izquierda
PL	23	4.4	Derecha
PTB	22	4.3	Centro-derecha
PPS	21	4	Centro-izquierda
PCdoB	13	2.5	Izquierda
PV	13	2.5	Izquierda
PSC	9	1.7	Derecha
PTC	4	0.7	Centro-derecha
PMN	3	0.6	Centro
PSOL	3	0.6	Izquierda
PRONA	2	0.4	Derecha
PHS	2	0.4	Derecha
PT do B	1	0.2	Izquierda
PAN	1	0.2	Centro-derecha
PRN	1	0.2	Derecha

Fuente: PARLINE, en línea, 2011.

La formación de coaliciones de gobierno resultó un arma de doble filo. Si bien le dio a Lula una base sobre la cual iniciar las negociaciones, las disputas intercoalición por ministerios, la desproporcionalidad con la que se compartió el poder ejecutivo y la sobreexplotación del recurso del patronazgo, mermaron la unidad de la alianza y contribuyeron de manera directa al rechazo del PEC. La conformación plural del gabinete no fue una herramienta infalible para la aprobación de iniciativas. Al abusar del patronazgo, Lula creó obstáculos que incidieron en su capacidad de aprobar el proyecto.

b. Facultades legislativas del presidente y tipo de iniciativa

El presidente, confiado en sus facultades como legislador, dirigía reiteradamente provocadoras declaraciones a la oposición. Afirmaba que si los partidos querían ser opositores, deberían esperar hasta el 2010 cuando él ya no fuera presidente (Folha, 23 de noviembre de 2007).

No obstante, la Constitución estipula que ciertas contribuciones deben renovarse como enmiendas constitucionales, es decir, con la aprobación de dos terceras partes del Congreso. Este episodio reivindicó la capacidad de acción del legislativo frente a la creencia de que el presidente brasileño puede legislar solo. Las reformas constitucionales ejemplifican la relevancia de la variable “tipo,” pues a pesar de ser un ejecutivo fuerte, el presidente brasileño necesita al Congreso para aprobar PEC, a diferencia de los MP, por ejemplo, con los que legisla unilateralmente. Los PEC deben ser votados en el pleno de cada Cámara por partida doble, además de las votaciones que se dispongan en lo particular.

En contraste, el control presupuestal es una de las mayores facultades e instrumentos de negociación del presidente. A pesar de que Brasil es una federación, la Unión, como se le llama al gobierno federal, mantiene facultades centralizadoras respecto a los recursos fiscales.⁴⁶

Las condiciones que imponía la oposición para la votación de la CPMF incluían redistribuciones presupuestales. Por ejemplo, para acceder a votar el impuesto en la Cámara de Diputados, la oposición exigió la aprobación del Fondo de Participación Municipal (FPM) que otorga recursos a los municipios.

⁴⁶ El gobierno central tiene la competencia de distribuir a los estados y municipios los recursos de los tributos directos, pero no los recaudados de las contribuciones. Según Sonia Fleury, la Unión ha llevado a cabo un aumento de las partes proporcionales de las contribuciones, logrando así una reconcentración fiscal. Ver el artículo “Las reformas pendientes: desafíos para la gobernabilidad en Brasil,” de 2012, página 44.

En el Senado, como concesión al PSDB, el gobierno ofreció destinar el 100% de los recursos recaudados al sector salud. En ese entonces, sólo el .20% del total de .38%, se dirigía a tal sector. También accedió a que la CPMF tuviera vigencia de un año, tras el cual se discutiría nuevamente en el marco de una reforma fiscal (Folha, 12 de diciembre de 2007a).

Los gobernadores aprovecharon la coyuntura para revivir una vieja reivindicación, ser beneficiados con la repartición de los recursos de la CPMF. Los estados reciben recursos del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), encauzado al saneamiento y la vivienda de las entidades estatales, y del ramo de la Contribución de Intervención del Domínio Económico (CIDE). El presidente del PT afirmó que la coalición utilizaría el PAC como moneda de cambio para tratar de convencer a la oposición de extender la CPMF (Folha, 10 de agosto de 2007).

Los gobernadores Aécio Neves y José Serra del PSDB, fueron activos interlocutores entre el presidente y su partido en el Senado. Al depender de los recursos federales, y con especial temor de perder las transferencias del PAC, los mandatarios estatales presionaron a los senadores de su partido para aprobar el PEC (Folha, 12 de diciembre de 2007b).

Otro de los instrumentos con los que contó el presidente en la negociación fueron las *Medidas Provisórias* (MP). Puesto que tienen calidad de urgencia, el ejecutivo editó medidas que ya había introducido, eliminando los puntos de desacuerdo para que se aprobaran y retiró otras dos (Folha, 19 de septiembre de 2007). Así, la Cámara podría dar prioridad a la votación de la CPMF.

El líder del gobierno en la Cámara baja y a la vez nuevo Ministro de Relaciones Institucionales, José Múcio, se reunió con los líderes de los partidos para negociar si retiraba una polémica MP que creaba el Programa Nacional de Seguridad Pública (Pronasci), que el Partido Demócrata (DEM, antes PFL) y el PSDB habían combatido por su alto costo fiscal.

Sin embargo, la decisión de retirarla no dependía tanto de las negociaciones como del quórum. Para desincentivar el ausentismo como método de bloqueo de las votaciones, Múcio advirtió que si el número de diputados era menor a 460 –mínimo de diputados necesarios para votar un PEC– la MP se mantendría en la agenda legislativa y se votaría con vistas a su aprobación. Si el quórum era mayor a 460, el gobierno retiraría la MP (Folha, 9 de octubre de 2007a). Finalmente, el quórum fue suficiente y Múcio retiró el Pronasci.

La Cámara de Diputados aprobó la prórroga en las dos rondas. La misma tarde, Lula envió a la Cámara un proyecto de ley con solicitud de urgencia para reemplazar a la MP que estableció el Pronasci. De esta manera, el proyecto logró prioridad antes de otras materias con la excepción de otras MP (Folha, 9 de octubre de 2007b).

En la Cámara baja se evidenció la importancia de las facultades legislativas del presidente, quien utilizó las MP no sólo a manera de imposición o de dispendios presupuestales sino como instrumentos de negociación, pues las retiró y modificó para controlar el ritmo de la agenda legislativa. También mostró la importancia del control presupuestal del presidente para negociar apoyo legislativo.

Asimismo, el posterior rechazo de la enmienda en el Senado demostró que las facultades legislativas no son una variable suficiente cuando se trata de aprobar PEC. Tras el rechazo del proyecto, el ex presidente Cardoso calificó el incidente como un “baño de realidad” para Lula da Silva (Folha, 13 de diciembre de 2007a).

c. Disciplina de partido

Dada su superioridad numérica en la Cámara de Diputados, el gobierno federal preveía la aprobación holgada de la CPMF. En septiembre, la Cámara aprobó el PEC en primera ronda, con 338 votos a favor, 117 en contra y 2 abstenciones (Folha, 20 de septiembre de 2007).

También se aprobó en segunda ronda con 333 votos a favor, 113 en contra y 2 abstenciones (Folha, 10 de octubre de 2007).

La propuesta original se mantuvo inalterada con la cuota de .38% para ser extendida hasta 2011 y sin repartición de recursos a los gobernadores. La base aliada volvió a mostrar mayor disciplina que los opositores, ya que entre el PSDB y el DEM tenían 130 diputados, sin embargo sólo 113 se opusieron al gobierno.

En la Cámara de Diputados, el ejecutivo contó además con los legisladores tránsfugas. Desde el mandato de Cardoso, las coaliciones de gobierno han mostrado una propensión a ampliar sus bases con legisladores que abandonan su partido para incorporarse a las filas de la coalición, aunque el fenómeno se ha manifestado principalmente en la Cámara baja. En Brasil, un diputado cambia de un partido a otro cada 5 días en promedio desde 1995.⁴⁷ Por ejemplo, el PSDB y el PFL que contaban con 130 diputados electos en 2006, calcularon que en realidad contarían con 120 (Folha, 13 de noviembre de 2006).

El intento de Lula de fortalecer su base legislativa no fue tan exitoso en el Senado, que se consagró como “trincheras de la oposición” (Amorim et al., 2008:88). Además de que el contingente del gobierno era débil, como se aprecia en el cuadro 9, algunos senadores de la coalición, en particular del PDT y del PMDB, votaban continuamente contra las recomendaciones del gobierno.

⁴⁷ Debido a los altos índices de transfuguismo, el 27 de marzo de 2007, el Supremo Tribunal Electoral (STE) dispuso, con el argumento de que el mandato pertenece al partido y no al candidato electo, que los diputados tránsfugas fueran castigados con la pérdida del cargo. Extendió la disposición a mandatos ejecutivos y legislativos de todos los niveles de gobierno. Los legisladores que estaban en peligro de recibir la sanción antepusieron un recurso de inconstitucionalidad o *mandamus* para conservar su cargo, y sus casos fueron resueltos de forma individual. Por ejemplo, Jusmari Oliveira, quien se cambió del DEM al PR, conservó su mandato tras ajustar las fechas en las que llevó a cabo argumentando la no retroactividad de la disposición. El STE acordó que la decisión aplicaría solamente a los legisladores que hubieran cambiado de partido a partir del 27 de marzo, y no desde febrero de 2007, cuando la legislatura entró en funciones. Ver el diario brasileño *Folha* en línea, el 5 de octubre de 2007a y el 5 de octubre de 2007b.

Cuadro 9. Representación por partido en la Cámara de Senadores de Brasil en 2007⁴⁸

Partido	Número de escaños	Porcentaje	Posición ideológica
PMDB	19	23.75	Centro
DEM	14	17.5	Centro-derecha
PSDB	13	16.25	Centro
PT	12	15	Izquierda
PTB	7	8.75	Centro-derecha
PDT	5	6.25	Centro-izquierda
PR	4	5	Derecha
PSB	2	2.5	Centro-izquierda
PCdoB	1	1.25	Izquierda
PRB	1	1.25	Centro-derecha
PSOL	1	1.25	Izquierda
PP	1	1.25	Derecha

Fuente: Legislatina, en línea, 2011.

Además del transfuguismo, otra muestra de falta de cohesión partidaria fue el apoyo que recibió Lula de los gobernadores pesedebistas Aécio Neves y José Serra, mientras que la dirigencia del partido mantenía su tradicional oposición (Folha, 22 de noviembre de 2006). El líder del PSD en el Senado, Arthur Virgílio, criticó la arrogancia de Lula al suponer que los senadores respondían a las órdenes de los gobernadores, y lo acusó de causar divisiones en el partido (Folha, 12 de diciembre de 2007c).

Los gobernadores dependen del dinero federal. Este apoyo dejó al descubierto la combinación de federalismo con presidencialismo fuerte, propiciando que los gobernadores sean leales no a su partido, sino a quien tiene mayores facultades presupuestales, el presidente (Amorim Neto et al., 2008:99).

El 13 de diciembre ocurrió la votación en primer turno en el Senado. Como muestra el cuadro 10, la propuesta alcanzó sólo 45 votos. Si la coalición en el Senado hubiera actuado de forma disciplinada, el PEC se habría aprobado, lo que reafirma la importancia de la disciplina de partido, que desafortunadamente no se pudo incorporar como variable en el modelo *logit* de Brasil.

⁴⁸ El cuadro 9 muestra cambios notorios respecto a la legislatura anterior. Por ejemplo, el PSD, el PST, el PSL, y el PSDC no figuraron en el Senado, y se crearon nuevos partidos como el PSOL, el PTC, el PHS y el PRB. El PFL cambió su nombre a Partido Demócrata (DEM) el 8 de febrero de 2007. A finales del 2007, el Partido Liberal (PL) se transformaría en Partido de la República (PR).

Cuadro 10. Votación de la prórroga de la CPMF por partido en el Senado

Partido	Votos a favor	Votos en contra	Total	Orientación mayoritaria
PT	12	0	12	A favor
PDT	5	0	5	A favor
PRB	1	0	1	A favor
PSB	2	0	2	A favor
PCdoB	1	0	1	A favor
PP	1	0	1	A favor
PMDB	16	3	19	A favor
PTB	5	1	6	A favor
PR	2	2	4	A favor
DEM	0	14	14	En contra
PSDB	0	13	13	En contra
Total	45	34	79	Rechazo

Fuente: elaboración propia con datos de *Folha*, 13 de diciembre de 2007b.

d. Calendario electoral

Tal como fue operacionalizada, la variable temporal “*elapse*” no tuvo contundencia en este caso, ya que al igual que la reforma de pensiones, el proyecto se presentó al inicio del periodo, con la diferencia de que el presidente contaba con menor legitimidad tras el escándalo del *mensalão*. No obstante, la conducta del PSDB como partido fue de fortalecimiento de su oposición antes de las elecciones presidenciales del 2010 (Amorim Neto et al., 2008:98), para las que tenía dos candidatos fuertes, paradójicamente, los interlocutores de Lula con el Senado, los gobernadores Serra y Neves.

Así como en el caso anterior, el calendario electoral incidió en la búsqueda partidista de transferencias presupuestales. Puesto que el DEM preveía ganar las alcaldías de los municipios más ricos, Sao Paulo y Rio de Janeiro en las elecciones del 2008, el partido presionó para que una parte de los recursos del CPMF fuera al Fondo de Participación Municipal.

Del análisis de este caso se puede plantear una re-operacionalización de la variable temporal o la introducción de una variable distinta –ya que *elapse* sí fue significativa en los

modelos- que explore la cercanía de elecciones no sólo presidenciales sino estatales y municipales.

e. Intereses clientelistas

Como parte fundamental de las negociaciones, el gobierno recurrió a las estrategias de patronazgo. El presidente intentó comprar a legisladores y los gobernadores con patronazgo y *pork*. Un día antes de la segunda votación de la Cámara baja, el líder del PP acudió a Múcio con una lista de peticiones, como ya lo habían hecho los líderes del PMDB y el PR. El listado incluía la garantía de mantener la Dirección de Abastecimiento de la empresa *Petróleo Brasileiro* (Petrobras), la asignación de la Secretaría Nacional de Programas Urbanos, además del nombramiento de un número de puestos en varios ministerios (Folha, 9 de octubre de 2007c). Con 39 diputados, el PP era un aliado valioso al cual considerar en la distribución de cargos.

Lula también intentó cooptar a los opositores. Jonas Pinheiro, senador del DEM, declaró que estaba estudiando una tentadora propuesta del gobierno que le ofrecía la transferencia de 5 mil millones de reales a su estado a cambio de su voto. La dirigencia del DEM amenazó a Pinheiro con la remoción del cargo si votaba a favor del impuesto (Folha, 10 de diciembre de 2007).

Poco antes de la primera y única votación en el Senado, el ejecutivo se reunió con el gobernador de Brasilia, Roberto Arruda, del DEM, para persuadirlo de que intermediara frente a su partido por la aprobación del impuesto. Arruda se negó, descubrió el incidente ante la prensa y declaró que el principal error del gobierno había sido intentar cooptar a los senadores en lugar de entablar una verdadera negociación (Folha, 12 de diciembre de 2007c).

El rechazo de la prórroga demostró que el abuso en las estrategias de compra de votos por medio de patronazgo y política clientelista puede agotar y deslegitimar a la coalición. Tal fue el impacto del rechazo de la CPMF que Lula se negó a presentar más PEC por el resto de su mandato. No obstante, el ejecutivo dictó la agenda política todo el 2007 (Amorim Neto et al., 2008:97). De las 170 iniciativas transformadas en ley ordinaria en 2007, el presidente introdujo 130, el 76.5%. De estas 130, el 47%, 62, fueron MP (Queiroz, 2007).

2. México

2.1 Reforma energética durante el sexenio de Vicente Fox: presentación del problema

La industria petrolera mexicana se nacionalizó en 1938, cuando el presidente Lázaro Cárdenas decretó su expropiación de compañías nacionales e internacionales. Desde entonces, y como producto de una nacionalización asociada con la reconquista de la soberanía, la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (Pemex) y el tema petrolero han estado cargados de un valor simbólico en cuanto al nacionalismo y la dignidad nacional (Rousseau, 2006:22).

Pemex ha sido trascendental para desarrollar las políticas sociales en el país. Ha sido proveedora de energía primaria y bienes estratégicos, demandante de insumos y servicios, garante de la deuda pública y fuente de enorme importancia de los ingresos fiscales federales. En palabras de Isabelle Rousseau, es un instrumento clave para la estrategia nacional de desarrollo económico y social (Rousseau, 2006:23,24).

Pese a ello, Pemex está rezagada tecnológicamente. Está sujeta a un régimen hacendario confiscatorio; su “función nacional” como proveedora ingresos se ha visto seriamente contrapuesta a su “función empresarial” (Boussena en Rousseau, 2006). Aquella ha predominado impidiendo una administración eficaz y competitiva de la empresa, pues la

mayor parte de sus ingresos se destina al gasto corriente del gobierno federal (Rousseau, 2010:322). El Congreso asigna el presupuesto de Pemex en función de las erogaciones del país y no de los requerimientos de la empresa (Rousseau, 2010:322). A inicios del gobierno de Vicente Fox, la paraestatal recibía menos de una cuarta parte de lo que aportaba a los ingresos federales (Shields, 2003:82).

Al mismo tiempo, la corrupción y el clientelismo imperan en el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM).⁴⁹ En el sector petrolero “aún se manifiesta con fuerza el viejo modelo político” basado en el proteccionismo económico nacionalista, en el carácter rector del Estado en la economía, en el sindicalismo corporativo y en una legislación caracterizada por la protección del Estado al trabajador (Rousseau, 2006:22).

La cercana relación que mantiene el STPRM con el PRI data de la incorporación del sector petrolero como parte de la alianza corporativa del partido. Como parte del sistema corporativista, el sindicato cobra cuotas políticas y administrativas en el partido a cambio del apoyo de sus agremiados. Líderes de la cúpula sindical han obtenido puestos legislativos, como Ricardo Aldana Prieto, Tesorero del STPRM que además ha sido diputado y senador por el PRI, y Carlos Romero Deschamps, que ha fungido como Secretario General del Sindicato y como legislador. En la legislatura que inició en 2012, el primero es diputado y el segundo, senador.

El STPMR es un “feudo anclado en sus privilegios” (Rousseau, 2010:321). No sólo la cúpula sindical se ha beneficiado de esta relación, sino que los trabajadores cuentan con uno de los Contratos Colectivos de Trabajo más privilegiados entre los trabajadores mexicanos.

⁴⁹ Para una historia detallada de cómo el STPRM se volvió la organización sindical más poderosa de Pemex y de sus lazos con el PRI, ver el libro de M. Cupolo, *Petróleo y Política en México y Venezuela*, de 1996 y el libro de G. Philip, *Oil and Politics in Latin America*, de 1982.

El sindicato ha mostrado muy poca disposición a revisar el contrato aunque algunos de sus artículos sean contraproducentes para Pemex (Rousseau, 2010:321).

Una de las propuestas de campaña de Fox fue modernizar y hacer más eficiente a la empresa, asegurando que la mantendría como propiedad de la nación. Sin embargo, presentó su propuesta de reforma hasta mediados de 2005, un año antes de que terminara su sexenio.

La oposición a las propuestas relacionadas con Pemex ha emanado de distintas fuentes. La primera es la tradicional oposición nacionalista de un sector del PRI y de los partidos de izquierda. La segunda es la defensa, mucho menos visible, de los privilegios de las cúpulas sindicales. La tercera, en particular durante el gobierno de Fox, fue la conflictiva relación que el presidente entabló con el Congreso dada su falta de experiencia y disposición negociadora a lo largo del periodo.

Los miembros del sector nacionalista del PRI, encabezados por Manuel Bartlett, temían perder al electorado que asociaba el tema de los energéticos con la soberanía y orgullo nacionales. Además, el PRI no veía ganancia en aprobar una reforma propuesta por Fox o por el PAN; para el partido era preferible esperar a tener la presidencia otra vez para aprobar una reforma del sector (Castañeda, 2006:12).

2.2 Variables que intervinieron en el rechazo a la propuesta

a. Conformación del gabinete

A diferencia de Brasil, en México las coaliciones electorales no se vuelven coaliciones de gobierno. Las alianzas se diseñan con el objetivo de ganar elecciones pero no de tener un plan conjunto de gobierno. Por ejemplo, el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) conformaron la Alianza por el Cambio que propuso a Fox como candidato presidencial en el 2000. Como fruto de la coalición, el PVEM obtuvo 5 senadurías, 16

diputaciones federales, 8 escaños en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y dos diputaciones locales (Reforma, 2 de septiembre de 2001). No obstante, en 2001 el PVEM anunció su rompimiento con el gobierno, acusándolo de faltar a sus compromisos de campaña. Otra diferencia con el caso brasileño es que los dividendos de las alianzas electorales se otorgan principalmente en el poder legislativo como cargos de elección, no en el ejecutivo como cargos de gobierno.

Como presidente electo, Fox reiteraba que mantendría una “sana distancia” de su partido, el PAN (El Norte, 13 de octubre de 2000), y que la estrategia de conformación unipartidista del gobierno se había agotado. Sin embargo, como presidente constitucional no conformó un gabinete plural. Asignó una cartera ministerial a un miembro del PRI, pero no se negoció a cambio de apoyo legislativo ni significó un acercamiento entre partidos.

Para la conformación del gabinete recurrió a la empresa de reclutadora de talentos *Korn/Ferry International*, que le propuso distintas ternas de secretarios (El Norte, 10 de julio de 2000). La lógica de los caza talentos era encontrar en ámbitos no exclusivos al político a los personajes mejor preparados para desempeñarse en las secretarías de Estado.

Así, Fox incorporó a once secretarios independientes, entre los que se encontraba Ernesto Martens Rebolledo, a quien nombró titular de la Secretaría de Energía (Sener). Martens contaba con amplia experiencia en el ámbito corporativo, pero no tenía experiencia política ni en el sector energético.

Distintos autores coinciden en la inexperiencia de los miembros del gabinete. Ejemplo de ello fue que a inicios del sexenio, la Sener presentó el Programa de Modernización Integral del Sector Energético, con una propuesta que planteaba cambios a los artículos 27 y 28 de la Constitución⁵⁰ para incorporar empresas privadas a las actividades básicas del

⁵⁰ El artículo 27 de la Constitución establece que corresponde a la nación el dominio de todos los recursos naturales, incluyendo los combustibles minerales y los hidrocarburos. Además, estipula que no se otorgarán contratos o concesiones a particulares y que la nación llevará a cabo la explotación de hidrocarburos de manera

sector. Según Shields, la propuesta fue elaborada por un pequeño grupo de funcionarios que “no consultaron la reforma con nadie por falta de oficio político” (Shields, 24 de agosto de 2001). Finalmente, no se envió a la Comisión de Energía.

Cuando se cuestionaba a Martens sobre la reforma al sector, afirmaba que estaba a la espera de que los legisladores decidieran cuándo era oportuno entregarla, ya que había temas que los mantenían ocupados (El Universal, 5 de noviembre de 2001). El Secretario creía “innecesario” que el gobierno presentara una iniciativa energética y que las iniciativas de los partidos eran suficientes para iniciar la discusión (El Universal, 17 de enero de 2002).

Además de la inexperiencia, fue notoria la falta de coordinación entre Fox y Martens. Oscar Cantón, senador priista, señaló para el diario “El Universal” que durante la legislatura de 2000 a 2003, Martens pactó con la Comisión de Energía que ésta dictaminaría una reforma que cumpliera un punto clave: no realizar reformas constitucionales. Sin embargo, el senador afirma que Fox “pasó sobre el acuerdo de Martens” y comenzó a negociar modificaciones constitucionales (El Universal, 15 de septiembre de 2003).

Tres años después del inicio del gobierno, Martens abandonó la Sener por motivos de salud, pero también por presuntos desacuerdos con Fox en cuanto a la política eléctrica. En septiembre de 2003 se designó como titular a Felipe Calderón Hinojosa, abogado de profesión y coordinador de la bancada panista durante la primera mitad del sexenio de Fox.

A diferencia de su antecesor, Calderón contaba con una trayectoria política en el seno del PAN y con experiencia en materia energética. Pese a ello, tampoco logró negociar una reforma durante el breve periodo que fue Secretario. Aunque inició cabildeos con el legislativo para la aprobación de la iniciativa de Fox que reformaba el sector eléctrico, renunció a la titularidad de la Sener en septiembre de 2004.

exclusiva. Es preciso notar que desde 1992, modificaciones a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica permiten la participación de la iniciativa privada bajo esquemas que no están constitucionalmente prohibidos, como la cogeneración y el autoabastecimiento.

Su renuncia ocurrió después de que Fox lo amonestara públicamente por manifestar en un mitin político su aspiración a la candidatura presidencial por el PAN, para la cual Fox respaldaba al Secretario de Gobernación, Santiago Creel. Calderón dejó el cargo para iniciar su campaña por la precandidatura. Este suceso reflejó, según Shields, que había por lo menos errores de comunicación dentro de la administración y puso en duda que acaso el Secretario y el presidente hubiesen discutido las reformas (Shields, 2 de junio de 2004).

El siguiente Secretario, Fernando Elizondo, renunció tras algunos meses de gestión para postularse como candidato a Senador por el estado de Nuevo León. Lo sustituyó Fernando Canales Clariond, cuarto Secretario de Energía del sexenio.

La Segob fue un actor débil, ausente y deslegitimado frente al poder legislativo respecto a éste y otros temas. Al igual que varios de sus homólogos en la Sener, Creel renunció al cargo para competir por otro cargo político, en su caso la precandidatura del PAN a la presidencia.

Este episodio mostró un presidente y un gabinete inexpertos y descoordinados. El desfile de Secretarios de Energía comenzó con un titular proveniente de la clase empresarial y siguió con personajes que priorizaron metas políticas personales antes que su función como interlocutores del ejecutivo, lo que incidió en el desvanecimiento del ejecutivo federal de la agenda legislativa en materia energética.

b. Facultades legislativas del presidente y tipo de iniciativa

Además de su falta de disposición negociadora, el tema energético ejemplificó los débiles poderes de agenda y de legislación con los que cuenta el ejecutivo mexicano. Para permitir la participación privada en el rubro energético es necesaria una reforma constitucional, lo que requeriría el acuerdo de dos tercios del Congreso, es decir, de 334 de 500 diputados y 86 de 128 senadores, además de la mitad más una de las legislaturas locales. Sin mayoría en

ninguna de las Cámaras, como muestran los cuadros 11 y 12, y con débiles poderes legislativos, Fox preveía una fuerte oposición en el Congreso, y estaba desprovisto de facultades como la expedición de decretos.

Cuadro 11. Conformación partidista de la Cámara de Senadores en México en la legislatura de 2000 a 2006

Partido	Senadores
PRI	60 ⁵¹
PAN	47
PRD	16
PVEM	5
Total	128

Fuente: Cámara de Senadores, 2012.

Cuadro 12. Conformación partidista de la Cámara de Diputados en México en la legislatura de 2000 a 2003

Partido	Diputados
PRI	208
PAN	207
PRD	53
PVEM	16
PT	8
PSN	3
Convergencia	2
PDS	2
PAS	2
Total	500

Fuente: Cámara de Diputados, 2012.

En 2001, antes de intentar entablar negociaciones, Fox modificó el reglamento de la ley del servicio público de energía eléctrica en lo referente a la venta y concesión de excedentes. El Congreso entabló una controversia constitucional en su contra por exceder sus funciones y suplantar las del legislativo. Fue la primera vez que el Congreso utilizó esta figura legal desde su incorporación a la Constitución en 1995. La modificación se anuló por contravenir el artículo 89 constitucional sobre las facultades y obligaciones del presidente.

⁵¹ Uno de los Senadores del PRI, Rodomiro Amaya, renunció al partido y obtuvo el estatus de “independiente.”

Como alternativa ante el inmovilismo en la materia y su propia incapacidad de revertirlo, Fox introdujo los Contratos de Servicios Múltiples⁵² (CSM), que permitirían la asociación entre el capital público y el privado para mantener y desarrollar los campos de gas natural (Rousseau, 2006:44,45). Fox buscaba abrir el camino al sector privado a la explotación del hidrocarburo sin tener que entablar un debate con el Congreso, lo que creó un ambiente de controversia política y de legalidad ambigua.

En junio de 2005, fueron los diputados quienes iniciaron el cambio del *status quo*, presentando una iniciativa de reforma al régimen fiscal de Pemex (El Universal, 8 de junio de 2005). El legislativo prácticamente ignoró la propuesta de reforma que envió Fox a la Cámara de Diputados en septiembre de 2005; finalmente se debatió, modificó y aprobó la propuesta de los diputados.

Por petición de los gobernadores, el presidente emitió un veto con observaciones a la reforma por su alto costo fiscal para las entidades federativas. Los diputados aprobaron el régimen con 7 de las 9 observaciones del ejecutivo (Gaceta Parlamentaria, 2005:en línea). De haber contado con veto parcial –y no sólo estar capacitado para emitir vetos con observaciones parciales– Fox pudo haber publicado la reforma con los cambios y omisiones que considerara pertinentes, sin volver a enviarla al legislativo. Sus débiles facultades, así como su falta de vocación negociadora para compensarlas, fueron determinantes en el rechazo a su propuesta.

c. Disciplina de partido

⁵² Con una duración de 20 años, los CSM cubrían en un sólo contrato los servicios de exploración, producción, desarrollo, transporte, procesamiento e infraestructura. Entre noviembre de 2003 y febrero de 2004 el gobierno federal firmó cinco CSM para la explotación de gas natural con las empresas Repsol (España), Petrobras (Brasil), Lewis Energy Group (Estados Unidos), Teikoku Oil Co. (Japón) y Servicios Múltiples de Burgos (México), por un total de 4 mil 341 millones de dólares estadounidenses (La Jornada, 27 de abril de 2004).

El prospecto de una reforma energética, y más aún, de una reforma constitucional en la materia, creaba divisiones inter e intrapartidistas. Como titular de la Sener, Calderón presento una propuesta de reforma acotada al sector eléctrico, manteniendo una distinción entre éste sector y el petrolero. Tras la presentación, diputados y senadores del PRI manifestaron divergencias. Por un lado estaban en contra de cambios constitucionales, pero tampoco daban un rotundo no a la propuesta (El Universal, 14 de octubre de 2003).

El PRI en el Senado anunció que no tenía “posición concluyente” (El Universal, 23 de octubre de 2003). Las posturas incluían desde la férrea oposición encabezada por Bartlett, hasta el total acuerdo en reformas constitucionales que permitieran la participación privada, por parte de Genaro Borrego y Alejandro Gutiérrez.

Incluso el presidente actuaba distanciado de su partido, el PAN. Desde su campaña, Fox parecía más cercano a “Amigos de Fox,” una asociación civil que fungió como estructura paralela al PAN, reunió fondos para la campaña y delineó la estrategia electoral. Las primeras iniciativas de su gobierno se presentaron sin consultar a la dirigencia del partido ni considerar sus posturas (Méndez, 2008).

Es posible extraer dos conclusiones de estos conflictos. Por un lado, que la disciplina de partido, a pesar de ser alta en los asuntos no controversiales, es menos contundente en temas polémicos, lo que invita a considerar con cautela sus formas de medición. Por otro, ratifican la importancia de la variable en la aprobación o rechazo de iniciativas.

d. Calendario electoral

Cuando Elizondo asumió el cargo como tercer Secretario de Energía del sexenio, era difícil pensar en la aprobación de una reforma constitucional. El subsecretario José Acevedo aceptó que no existían las condiciones necesarias para la reforma a tan sólo dos años de que acabara

el sexenio, y que Fox debía limitarse a la modificación de leyes secundarias (El Universal, 18 de octubre de 2004), consejo que Fox desestimó al presentar su reforma en septiembre de 2005.

Cuando Fox envió su iniciativa a la Cámara baja, realizar cambios constitucionales era aún más inverosímil que hacerlo al inicio del sexenio en un asunto tan delicado como el energético. El vicecoordinador de la bancada de los senadores perredistas, César Raúl, afirmó que no había tiempo ni voluntad. El tema a partir de enero de 2006 fueron las campañas electorales. Todos los candidatos, a excepción de Andrés Manuel López Obrador, se posicionaron a favor de realizar una reforma energética.

e. Intereses clientelistas

Una reforma integral a Pemex hubiera resultado en la pérdida de beneficios a algunos actores del sistema político mexicano. Entre ellos hubiera estado el gobierno federal y los gobiernos de los estados, que reciben ingresos sin los cuales el manejo de las finanzas públicas se afecta severamente.

Después de que los diputados presentaron la reforma al régimen fiscal de la paraestatal, los gobernadores y secretarios de finanzas de las entidades federativas se manifestaron inconformes y acordaron pedir una retribución económica extraordinaria en el próximo Presupuesto de Egresos de Fox (El Universal, 3 de mayo de 2005). Los mandatarios estatales que conformaban la Conago exigieron a Fox que ejerciera su facultad de veto para evitar la disminución del presupuesto de las entidades federativas (El Universal, 1 de septiembre de 2005). Los gobernadores ejercen influencia sobre los diputados en la elaboración del presupuesto, por lo que el presidente respondió ante la amenaza de tener que otorgar una compensación presupuestal adicional.

Un segundo conjunto de perdedores hubiera sido la cúpula sindical y los trabajadores de la empresa, quienes reciben prestaciones laborales privilegiadas y cargos públicos. Pemex y el STPRM han estado envueltos en escándalos de corrupción y desvío de fondos. Por ejemplo, el “Pemexgate” en 2000, implicó el desvío de recursos públicos de Pemex al sindicato, que a su vez el sindicato utilizó para financiar gastos de la campaña del candidato del PRI a la presidencia, Francisco Labastida. Tras relacionar a Aldana Prieto y Romero Deschamps con el ilícito, se inició un proceso de desafuero en su contra por acusaciones de peculado electoral. La bancada priista señaló que si Deschamps era desaforado, rompería el diálogo legislativo con Fox. El PRI consideró el proceso contra Romero como una “embestida” al partido, y lo ligó a los “afanes desnacionalizadores” del petróleo (Palabra, 3 de septiembre de 2003).

Este tipo de relaciones no se limita al PRI. En 2004, la prensa difundió la existencia de acuerdos entre el STPRM y el gobierno de Fox, que le entregaría al sindicato 7 mil 800 millones de pesos (El Universal, 30 de julio de 2005). Al PRD, por ejemplo, se vinculan organizaciones como la Unión Nacional de Trabajadores, el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Sindicato de Telefonistas y de Sobrecargos.⁵³

Según Castañeda, la población mexicana hubiera sido la potencial ganadora de una reforma. Sin embargo, la población era menos propensa a organizarse y tenía menos capacidad de ejercer influencia sobre los legisladores que los potenciales perdedores.

⁵³ Ver el libro de Alfonso del Rosal y Hermosillo, *Apuntes sobre la transición en el poder legislativo mexicano*, de 2008.

2.3 Reforma energética durante el sexenio de Felipe Calderón: presentación del problema

Calderón presentó una reforma al sector energético en abril de 2008 de manera cautelosa ante un tema tan politizado, limitándose a cambiar las leyes secundarias sin alterar la Constitución. La iniciativa se estructuró en tres ejes (Baker en Rousseau, 2010:330):

- El sector petrolero. Se abría la participación e inversión privada en el transporte, distribución y almacenamiento del gas, así como a servicios de refinación; reforzaba el gobierno corporativo de Pemex e incrementaba su autonomía respecto a la Secretaría de Hacienda (Rousseau, 2010:330-1).
- El sector energético. Se creaba una Comisión Nacional del Petróleo, ente regulador que respaldaría a la Sener en la toma de decisiones en proyectos de producción y exploración.
- La administración pública federal. Se le otorgaban responsabilidades a la Sener que estaban antes en manos de Pemex en cuanto a la política energética y a permisos de exploración y producción. Se introdujeron los “contratos de desempeño,” que estimulaban, legalmente, la participación del sector privado (Rousseau, 2010:332).

Aunque la propuesta resolvía deficiencias en la industria, era ambigua en cuanto a la participación del sector privado con el objetivo de favorecer la aprobación rápida del Congreso. Las incoherencias resultaban de su intento de satisfacer a dos posiciones encontradas. Por un lado, al sector político nacionalista; por otro, a las compañías que podían establecer refinerías pero no crear un mercado competitivo de energéticos (Ramírez de la O, 16 de abril de 2008).

Calderón anticipaba la oposición, además del tradicional sector nacionalista, del Frente Amplio Progresista (FAP), una coalición integrada por los partidos de izquierda PRD,

Convergencia y PT, que reivindicaba a Andrés Manuel López Obrador como vencedor de las elecciones presidenciales de 2006.⁵⁴ En septiembre de 2006, los partidos firmaron ante el Instituto Federal Electoral (IFE) un convenio con duración de tres años en el que se constituían como coalición legislativa y se comprometían a presentar y avalar propuestas de reforma como bloque, salvaguardando la autonomía de cada partido. El FAP utilizó la defensa nacionalista del petróleo para oponerse a la propuesta⁵⁵ (Rousseau, 2010:329).

La desconfianza del FAP creció ante el temor de que ocurriera lo mismo que con la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), iniciativa presidencial que se aprobó mediante una alianza PAN-PRI con la oposición numéricamente inferior de los legisladores de izquierda (El Universal, 21 de abril de 2008). Así, el FAP tomó las tribunas de ambas Cámaras el 10 de abril y permaneció 16 días impidiendo las actividades legislativas.

El PRI se sumó a la oposición de una aprobación rápida y sin discusión, aunque condenó las acciones del FAP. Los Senadores del PRI, PAN y PVEM acordaron organizar un debate nacional en el que todas las propuestas se analizarían y dictaminarían. El debate se llevaría a cabo durante 71 días en distintos foros, donde se recogerían las opiniones de expertos en la materia (La Jornada, 26 de abril de 2008). Los 71 días impedirían que la iniciativa se dictaminara en lo que restaba del periodo ordinario de sesiones.

⁵⁴ Las reñidas elecciones presidenciales de 2006 dejaron a los dos candidatos punteros con menos de un punto porcentual de diferencia. A las elecciones les siguieron acusaciones de fraude electoral por parte del candidato que terminó en la segunda posición, López Obrador, respaldado por la coalición electoral “Alianza por el Bien de Todos” (ABT). Tras la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que reiteró como ganador a Felipe Calderón, del PAN, los partidos que integraban la ABT, el, conformaron el FAP.

⁵⁵ A inicios de 2008, López Obrador constituyó el Movimiento Nacional en Defensa del Petróleo (MNDP), un grupo que llevaría a cabo acciones de “resistencia civil pacífica” para impedir la privatización del recurso (La Jornada, 10 de enero de 2008). El movimiento incluía a dirigentes el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) y a legisladores del FAP.

2.4 Variables que intervinieron en la aprobación de la reforma

a. Conformación del gabinete

A diferencia de Fox, Calderón construyó un gabinete mayoritariamente panista, con la excepción de Luis Téllez, del PRI, que fungió como Secretario de Comunicaciones y Transportes de 2006 a 2009. Su inclusión no correspondió a una negociación entre PAN y PRI, y Téllez tampoco fungió como representante de su partido en el gabinete.

Aunque mantuvo a algunos miembros del gabinete de Fox, como a Eduardo Sojo y Josefina Vázquez Mota, Calderón conformó su gabinete con personas con quienes había construido relaciones cercanas durante su carrera política, como el entonces Secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño. Calderón y Mouriño se conocieron en la Cámara baja cuando eran diputados federales por el PAN y aquél era el coordinador de la bancada. Mouriño fue asesor y luego Subsecretario de Electricidad cuando Calderón fungía como Secretario de Energía. Después de que Calderón se revelara como aspirante a la presidencia y de su renuncia en 2004, Mouriño renunció también a la Subsecretaría para asumir la coordinación general de la precampaña y luego de la campaña. Cuando se declaró a Calderón presidente electo, Mouriño fue el coordinador de su equipo de transición, y después fue Jefe de la Oficina de la Presidencia, donde operó de diciembre de 2006 a enero de 2008, para luego asumir la titularidad de la Segob.

El ambiente de desconfianza alrededor del tema energético se exacerbó por haber sido Mouriño quien inició los cabildeos con los gobernadores meses antes de que se presentara la iniciativa. Como apoderado legal de sus empresas familiares “Transportes Especializados Ivancar” y “Grupo Energético del Sureste,” firmó contratos con Pemex en 2003 y 2004 por

los que se le acusó de tráfico de influencias, peculado, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos y uso indebido de facultades de funcionarios públicos.⁵⁶

Mientras tanto, la Secretaria de Energía, Georgina Kessel, presentó el Diagnóstico del Sector Energético del gobierno federal. Kessel contaba con notable experiencia en la administración pública y el sector energético.⁵⁷ No obstante, Calderón dio preeminencia a Mouriño como su interlocutor. La coordinación entre presidente y secretario que impulsó la iniciativa no ocurrió en un marco institucional, sino que se debió a la cercanía personal entre los individuos.

b. Facultades legislativas del presidente y tipo de iniciativa

El ejecutivo no contó con mayores facultades legislativas de las que tuvo Fox, pero fue más cauteloso y mostró mayor comunicación con su partido y con su gabinete, en particular con el titular de la Segob. Otra diferencia con el caso anterior es que el presidente dio inicio al cambio en el *status quo* y mostró una disposición negociadora que el ex presidente no.

Los partidos entablaron una verdadera negociación. Por ejemplo, PRI y PAN acordaron apoyar la propuesta del PRD de la inclusión de consejeros independientes en el Consejo de Administración de Pemex, a cambio de que el nombramiento de los comisionados de la Comisión Nacional de Hidrocarburos se dejara como facultad exclusiva del presidente. Para el PAN esta cláusula era conveniente porque un presidente panista estaba en el poder, mientras que el PRI contaba con que recuperaría el poder ejecutivo en el 2012. PAN y PRI también acordaron mantener la facultad del ejecutivo de realizar los nombramientos de los altos mandos de Pemex (Rousseau, 2010:337).

⁵⁶ Los demandantes fueron diputados del FAP, pero la Comisión investigadora, integrada por diputados del PAN, PVEM y Panal, exoneró a Mouriño de todos los cargos. Ver el diario “La Jornada,” edición del 9 de mayo de 2008.

⁵⁷ Fue Directora General de Análisis Económico Sectorial de la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; Presidenta de la Comisión Reguladora de Energía y titular de la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda.

Uno de los puntos clave, según Rousseau, fue que el principio rector de la propuesta del presidente fue no incluir ninguna enmienda constitucional y concentrarse en leyes secundarias (Rousseau, 2010:330). En otras palabras, el tipo de iniciativa favoreció el cambio. Esto apaciguó a los sectores políticos nacionalistas que se oponían rotundamente a una modificación a la Constitución.

c. Disciplina de partido

El retraso de 71 días por los foros de discusión en el Senado también le dio un plazo al PRI para concertar y proponer una respuesta unitaria, ante las divisiones internas del partido (Dworak, 2008). Todas las fracciones priistas estaban de acuerdo con la modernización administrativa de Pemex y en su tratamiento como empresa, pero no en la participación de la iniciativa privada ni en las fuentes de recaudación alternativas (Dworak, 2008).

Antes de acordar una contrapropuesta, el partido vivió intensas riñas internas (Rousseau, 2010:334). Bartlett retomó los argumentos nacionalistas que lo caracterizaban. Otro grupo de priistas abogó por incluir la reforma del sindicato petrolero. Finalmente, su contrapropuesta no fue tan disímil a la del ejecutivo, ya que apoyaba el fortalecimiento del gobierno corporativo de Pemex, así como la creación de una Comisión Reguladora y de los contratos de desempeño (Rousseau, 2010:333).

Por su parte, el FAP insistió en la definición de un nuevo régimen fiscal que le diera independencia a Pemex respecto a la Secretaría de Hacienda y en la erradicación de los Pidiregas,⁵⁸ entre otras disposiciones. Sin embargo, sus integrantes estaban internamente divididos, con un ala radical y otra moderada.

⁵⁸ Los Pidiregas o Proyectos de infraestructura productiva de impacto diferido en el registro del gasto público, nacieron en el sexenio de Ernesto Zedillo como un esquema para permitir a particulares emprender trabajos en el sector energético sin infringir la Constitución. Los proyectos que reúnen requisitos de redituabilidad y generación de recursos se licitan internacionalmente con la modalidad de contrato de “llave en mano,” es decir,

Tras meses de debates intrapartidistas y en las Comisiones de Energía, la reforma se aprobó en lo general y lo particular en el Senado a inicios de octubre. Como conjunto, el PRD reiteró su voto a favor de la propuesta, aunque 4 de 26 senadores perredistas y 2 de 5 del PT, votaron en contra. El Índice de Rice para el PRD fue de 68.8, mientras que para el PT fue de 20, en una escala de 0 a 100. En dos de los siete dictámenes, los tres senadores de Convergencia se opusieron a la línea de su coalición (La Jornada, 24 de octubre de 2008).

La reforma se dispuso a votación en la Cámara Diputados el 28 de octubre. Javier González Garza, coordinador de la bancada perredista, señaló que su partido estaba en lo general a favor de la reforma energética, pero que había puntos de discordia (El Universal, 28 de octubre de 2008a). Treinta diputados del FAP tomaron la tribuna, siendo removidos por fuerzas de la Policía Federal. La Cámara baja aprobó la reforma con 395 a favor y 82 en contra (El Universal, 28 de octubre de 2008b).

Este caso también puso en duda la imagen de partidos políticos altamente cohesionados que tienen en la literatura los partidos mexicanos. Aunque los legisladores individuales no pueden proponer temas en la agenda, las riñas intrapartidistas cobran intensidad con temas polémicos.

d. Calendario electoral

El ejecutivo inició el cambio en el *status quo* dos años después del inicio del sexenio, elemento que jugó a su favor, según los modelos que se presentaron en el capítulo anterior. Cuando presentó su iniciativa las elecciones presidenciales estaban lejanas temporalmente. No obstante, la reforma resultó ser también un espacio en el que los políticos midieron sus

Pemex garantiza préstamos a particulares para llevar a cabo obras públicas por cuenta de la paraestatal. Ésta se compromete a pagar la obra una vez haya recibido satisfactoriamente las instalaciones. Los recursos con los que Pemex pagaba provenían de los mercados financieros internacionales con la garantía de las instalaciones recibidas.

fuerzas antes de las elecciones intermedias (Rousseau, 2010:337), lo que apunta, tal como en los casos brasileños, a la consideración del calendario electoral en su conjunto y no sólo de la elección del ejecutivo federal.

e. Intereses clientelistas

El PRI intentó posicionar a sus clientelas locales como ganadoras en el cambio de *status quo*. Con el objetivo de favorecer a los gobiernos locales y a la clientela priista de los estados (Rousseau, 2010:334), Beatriz Paredes, presidente del partido, propuso la creación de “organismos públicos descentralizados filiales” que participaran en las áreas de almacenamiento, transporte y refinación en lugar de permitir la participación privada en esos ámbitos (Dworak, 2008). No obstante, el PAN y el PRD fueron renuentes a aceptar la creación de dichos organismos, lo que hubiera beneficiado a los gobiernos estatales y empresarios ligados al PRI en los estados.

Fidel Herrera, gobernador priista de Veracruz, fue uno de los mayores impulsores de esta propuesta. Presentó una lista a seis entidades que podrían asociarse con Pemex para explotar pozos para los cuales no había presupuesto, entidades dentro de las que incluía al sindicato petrolero (La Jornada, 27 de mayo de 2008).

Vale la pena considerar también lo que la reforma dejó intacto, como los beneficios del sector sindical. La iniciativa prosperó porque no los afectaba, es decir, porque no alteró su *status quo* de concentración de beneficios. Lo más notorio es que el STPRM resultó indemne de la reforma. La relación entre Pemex y el sindicato, así como el papel político de sus líderes, el sistema de pensiones y los pasivos laborales fueron temas que no se trataron (Rousseau, 2010:337).

3. Recapitulando: la hipótesis puesta a prueba

En este capítulo se expusieron cuatro casos controversiales para los que el ejecutivo necesitó de manera ineludible conformar mayorías calificadas. Los casos demostraron diferentes maneras de ejercer el poder ejecutivo y distintos tipos de relaciones con el legislativo.

Ninguna de las cuatro iniciativas caía en un área de facultad exclusiva de los presidentes, no son MP en los casos de Brasil ni asuntos presupuestales en los casos mexicanos. En Brasil, a pesar de que no era facultad única del presidente alterar el *status quo*, los partidos legislativos esperaron a que el presidente iniciara el cambio, y los legisladores negociaron adiciones y enmiendas a su propuesta. En México, en cambio, el presidente fue un actor más en las negociaciones y se discutieron propuestas de todos los partidos. La iniciativa aprobada fue una mezcla de las propuestas del presidente y de los partidos, mientras que en el caso fallido la propuesta del ejecutivo prácticamente se ignoró.

El presidente mexicano no está facultado para imponer la agenda legislativa ni emitir decretos, y ha rechazado el uso de instrumentos de negociación como sería una coalición de gobierno. Por su parte, su homólogo brasileño se sirve de estas capacidades para ser el principal conformador de coaliciones del país.

Los casos demostraron que las facultades legislativas de las que gozó Lula, la estrategia de asignación de ministerios y secretarías y los dispendios presupuestales que está facultado para otorgar, fueron instrumentos centrales para conformar su base multipartidista, aunque también sobreexplotó la cooptación, el patronazgo y la “compra” de legisladores. Algunas de sus tácticas fueron fiscalmente costosas y muy cuestionadas por la oposición, como la multiplicación de cargos y el uso de subvenciones como medio de cooptación y compra más que de negociación. El presidente de Brasil también cuenta con figuras como la de líder y vice-líder de gobierno en ambas Cámaras, que el mismo ejecutivo creó con dos objetivos. El primero fue contar con representantes de sus intereses dentro del poder

legislativo, ya que los líderes de cada bancada acuden al líder del gobierno, no al líder del partido del presidente, para negociar cada reforma. El segundo fue continuar la lógica de multiplicación de cargos, en otras palabras, de crear incentivos para, y recompensas por, pertenecer a la alianza.

El presidente mexicano no ha buscado de manera explícita la formación de coaliciones para compartir el poder ejecutivo a cambio de apoyo legislativo. En este país es posible denominar las coaliciones como “involuntarias.” Cuando ocurren, es común que se exalte la capacidad de los partidos de llegar a acuerdos ante asuntos polémicos y reformas constitucionales. Sin embargo, es preciso recordar que la Constitución impide que se aprueben cambios en su contenido si son producto de los votos aprobatorios de un sólo partido.

El ejecutivo en México no cuenta con representantes permanentes de su agenda en el legislativo. Sus secretarios de gobernación y de energía desplegaron diferentes grados de actividad como interlocutores con el Congreso. La Sener también se desempeñó como una institución desdibujada, según Rousseau, por la falta de precisión legal de su papel (Rousseau, 2006:49). Así, la débil institucionalización de los mecanismos de negociación para llegar a acuerdos hace que las negociaciones dependan de lazos personales, del tema del que se trate y del beneficio que pueda obtener cada partido.

En el sistema brasileño existe un traslape de poderes, pues es posible ser ministro a la vez que legislador, y el poder judicial opina en los asuntos legislativos. En México, el poder judicial también decide en cuanto a la constitucionalidad de las leyes, pero no tiene entrada en la arena legislativa como negociador.

Estos casos cuestionan tesis como las de Figueiredo y Limongi (2000) para Brasil y de Nacif (2002) para México, quienes afirman que hay altos niveles de disciplina de partido. Los resultados de Nacif muestran partidos muy disciplinados porque utiliza la medición laxa

de cohesión partidaria y porque considera todas las votaciones sin discernir el distinto grado de importancia entre ellas. Entre las iniciativas que presenta el ejecutivo mexicano y que se registran en votaciones nominales, se encuentran algunas con un alto grado de unanimidad pero que tienen poco impacto en la vida nacional, como la edición de monedas conmemorativas, viajes y condecoraciones.

Las mediciones de disciplina de Figueiredo y Limongi son altas porque no toman en cuenta el transfuguismo o *troca-troca* legislativo. En los casos analizados, los partidos brasileños vivieron divisiones internas, expulsiones por indisciplina y un alto grado de transfuguismo. Éste es el mejor indicador de indisciplina partidaria en Brasil, más aún que las votaciones nominales, que ocurren cuando una iniciativa ya ha sido negociada y su resultado es relativamente previsible. Tal ha sido la frecuencia del *troca-troca* que el poder judicial ha tenido que intervenir y castigar a los legisladores con la remoción del cargo. Las medidas tradicionales de disciplina partidaria fueron incapaces de captar el fenómeno porque consideran al diputado tráfuga como leal a las líneas de su nuevo partido, y no miden la frecuencia con la que el fenómeno ocurre. De igual manera, se manifestaron pugnas intracoalición, pues los partidos tienen expectativas de patronazgo que rivalizan unas con otras.

Las facultades legislativas del presidente brasileño desempeñaron un papel significativo, pues con la ayuda de las *Medidas Provisorias*, el ejecutivo tuvo un instrumento de imposición de leyes pero también de negociación de enmiendas. Uno de los casos expuso la sobrada confianza del presidente en sus facultades legislativas y el abuso del ejercicio de las tácticas de cooptación.

En cambio, las facultades del presidente mexicano no le permitieron controlar el ritmo ni la composición de la agenda legislativa. El primer caso no sólo evidenció una presidencia constitucionalmente débil, sino un ejecutivo inexperto, separado de su partido e incapaz de

formar consensos. La figura presidencial desplegó poca capacidad de liderazgo e iniciativa, además de que no tuvo una presencia o representación constante en el legislativo.

El tema energético en México es delicado por su valor en cuanto a la soberanía nacional y las finanzas públicas: que la iniciativa no fuera enmienda constitucional favoreció en gran medida su aprobación. Además, el asunto es controversial por estar permeado de intereses de clientelas. En la iniciativa que se aprobó, el poder de los sindicatos y sus relaciones con la empresa paraestatal y los partidos políticos permanecieron inalterados. Tanto el caso exitoso como el modelo *logit* para México del capítulo III, permiten afirmar que la reforma prosperó porque no alteró una situación de concentración de beneficios. Los gobernadores también sobresalieron como una clientela a la cual tanto el PRI como el presidente buscaron beneficiar, o por lo menos no privar de beneficios. Pese a que los partidos salvaguardaron los intereses de los dirigentes sindicales, no perdieron de vista la consecución de sus propios intereses y sus cálculos electorales.

Por su parte, en Brasil, la compra de votos legislativos ocurre al interior de los poderes por medio de patronazgo y *pork barrelling*, pues los legisladores son la clientela del presidente, quien es el “patrón” en esta relación asimétrica. Una particularidad del caso brasileño es que el sector privado financia las campañas electorales, de manera que los partidos también muestran fidelidad a sus patrocinadores, como el caso del PSDB al FIESP.

Algunos autores han estudiado la influencia que tienen los gobernadores sobre los legisladores en México (Hernández, 2008, Langston, 2010, Rosas et al., 2011). En el caso sobre la iniciativa aprobada, el PAN comenzó los cabildeos con los gobernadores antes de hacerlo con los mismos legisladores, y el PRI incluyó en su propuesta una disposición que los beneficiaría. Sin embargo, la acción concertada de los gobernadores se ha concentrado en torno a asuntos presupuestales (Hernández, 2008).

En Brasil, gobernadores de partidos que no pertenecían a la coalición se desempeñaron como interlocutores entre su partido y el presidente. Aunque los estados gozan de cierta autonomía, siguen recibiendo ingresos del presupuesto federal, lo que propicia su búsqueda de contribuciones y transferencias de la Unión (Fleury, 2012:44).

Finalmente, la variable temporal ayudó a comprender la conducta de los partidos como agentes en busca de votos y recursos. Los partidos actuaron con miras a próximas elecciones, no sólo para diferenciarse de presidentes impopulares como señala la teoría, sino para hacerse de recursos. La influencia de la variable temporal se manifestó en los cálculos sobre posibles victorias electorales que realizaron los partidos. Asimismo, la renuencia de Lula de presentar más PEC hacia el final de su mandato es indicativa de la importancia del calendario electoral. En México, las reformas sirvieron, como apunta Rousseau (2010), para medir fuerzas para las elecciones intermedias. Así, es posible plantear una redefinición de la variable temporal, o la creación de una distinta, ya que “*elapse*” sí tuvo niveles importantes de significancia estadística en el capítulo III. La creación de esta variable tendría en cuenta el calendario electoral municipal y el estatal.

Este capítulo añade matices al análisis del capítulo anterior utilizando las mismas variables de estudio. La observación y seguimiento de los casos ofrece una posibilidad de reconsiderar o replantear variables, como en el caso de la variable “*elapse*,” y de incorporar información sobre las facultades legislativas que la variable aproximada “tipo” no capturó. Además, resulta provechoso encontrar que los resultados de ambas pruebas, los casos y los modelos, son complementarios y se refuerzan mutuamente.

CONCLUSIONES FINALES

Después de las advertencias de Linz y Mainwaring sobre los peligros del presidencialismo, la producción académica que ha distinguido entre tipos de sistemas presidenciales y de relaciones ejecutivo-legislativo ha sido muy fructífera. Esta tesis pretendió contribuir a la literatura que profundiza en las estrategias que utilizan los ejecutivos federales de distintos países para sortear las dificultades que implica un congreso multipartidista.

Los determinantes de la formación de coaliciones no han sido sistemáticamente estudiados como variables explicativas en el caso de México, como lo han sido en el brasileño. Ello responde a que empíricamente no hay experiencias de presidentes mexicanos que hayan compartido el poder ejecutivo, o que hayan llevado a cabo esfuerzos negociadores con la oposición a lo largo de su mandato. Sin embargo, el capítulo I presentó el enfoque de presidencialismo de coalición como un instrumento analítico pertinente para estudiar por confrontación a estos contrastantes sistemas presidenciales. El capítulo planteó una revisión de las variables tradicionales que incorpora el enfoque, pero también añadió al análisis la variable de intereses clientelistas, elemento explicativo que no forma parte de literatura clásica sobre formación de coaliciones y que aquí se propone como componente relevante para analizar el fenómeno en los países de estudio.

El análisis histórico del capítulo II dio cuenta de la renovación constitucional y consulta plebiscitaria sobre el tipo de gobierno en Brasil, así como del fortalecimiento del ejecutivo como legislador en la Constitución. Estos momentos clave tuvieron un carácter atomizado y caótico, pero sus méritos fueron someter a consideración las virtudes y desventajas de los sistemas presidenciales y parlamentarios, incluir a la sociedad civil en los debates y tomar la decisión expresa de fortalecer a uno de los poderes sobre el otro.

No se propone en este trabajo que en México se emule la trayectoria de formación de instituciones brasileña, sino que a la luz de experiencias externas, se considere que las

instituciones tienen consecuencias, por lo que resulta provechoso plantear su diseño o rediseño con un objetivo y considerar que la selección de una u otra implica *trade offs* o compensaciones. Surge la necesidad de que en ambos sistemas se cuestione qué objetivos se plantean y qué expectativas se alberga de los sistemas de gobierno actuales. Asimismo, es preciso retomar el planteamiento de las instituciones como un medio para la toma de decisiones, y no como causantes de la efectividad de los acuerdos que se logren con ellas como instrumento.

Con frecuencia, variables de carácter político-partidista imposibilitan que los actores lleguen a un punto de acuerdo para reformar las instituciones formales, sobre todo si implican cambios constitucionales. Ante tal imposibilidad, es conveniente considerar que existen prácticas informales, como compartir el ejecutivo, que pueden redituar en una mayor cooperación entre poderes. Es necesario reiterar también que un sistema en el que se aprueban todas las iniciativas presidenciales sin discusión se asemeja más a un sistema autoritario que a uno democrático.

El análisis dio cuenta de que el sistema presidencial en Brasil enfrenta profundos desbalances. La toma de decisiones efectiva se ha logrado menoscabando al poder legislativo, lo que podría, potencialmente, desestabilizar la democracia del país. En México, la compensación ha sido que la fuerza del legislativo sea la debilidad del presidente. En ambos países se han discutido reformas para revertir la situación y aminorar problemas relacionados con la gobernabilidad. En Brasil los congresistas discuten acabar con el sistema de listas abiertas, manteniendo la representación proporcional, para fortalecer el sistema de partidos. Recientemente, se le otorgó la facultad de iniciativa preferente al ejecutivo mexicano, aunque la reforma no lo fortaleció de manera considerable.

Todas las variables de la hipótesis tuvieron –con importantes matices– algún grado de significancia, haya sido estadística o sustantiva. El capítulo III demostró la importancia de la

disciplina partidista y sus fuentes para comprender la conducta de los legisladores en una coalición. Pese a que la disciplina no garantiza el apoyo al ejecutivo, sí propicia que éste negocie con menos actores que en un congreso individualista y atomizado y que el apoyo que pueda ofrecer un partido esté mejor sustentado. La centralización de los trabajos legislativos también favorece que los diputados sean más disciplinados y que el presidente no tenga que negociar con los legisladores uno por uno, sino con sus líderes.

Aunque los legisladores mexicanos siguen manteniendo lealtad al líder de su partido debido a la imposibilidad de reelección, los gobernadores estatales se han constituido como agentes a quienes los legisladores deben sus carreras, y por lo tanto, son actores con quienes el ejecutivo tiene que negociar. En Brasil, los líderes de las bancadas aún concentran en gran medida la lealtad legislativa.

La variable que mide la distancia temporal de las próximas elecciones presidenciales resultó explicativa del número de partidos en uno de los modelos de regresión lineal. Ello indica que en México, mientras falte más tiempo para el fin del mandato, más partidos integrarán la coalición que forme el ejecutivo. El resultado también es afín al cuerpo de literatura sobre coaliciones, que indica que al final de su administración, el presidente se percibirá como incapaz y los partidos dirigirán su atención a la competencia electoral. También fue significativa en los modelos *logit*, que demostraron que su impacto aumenta cada día del mandato presidencial.

Una variable no tradicional que se introdujo en la tesis fue la propensión de una iniciativa a ser “comprada” por intereses clientelistas. Resulta interesante que la variable haya sido significativa para tres de los cuatro modelos. En una de las regresiones lineales, la variable explicó que si la iniciativa es clientelista, ésta podrá reunir a un menor número de partidos en la coalición, en el caso de México. En los dos modelos *logit*, que estimaron los

determinantes de aprobación o rechazo de una iniciativa, la variable fue significativa pero con signos distintos.

El signo fue negativo en el caso de México porque la compra de votos la realiza un agente externo a los poderes de la Unión que tratará de obstaculizar cambios al *status quo* que le es favorable. Para el modelo de Brasil, el signo fue positivo porque la compra de votos ocurre al interior de los poderes de la Unión; el comprador o “patrón” en la relación es el ejecutivo que ofrece partidas presupuestales y patronazgo a los partidos legislativos para obtener su apoyo en el Congreso.

Las otras dos variables independientes que fue posible operacionalizar para los modelos *logit* –la temporal y el tipo de iniciativa– fueron significativas. Cuando el tipo de iniciativa compete a una de las facultades exclusivas del ejecutivo, ésta tiene mayores probabilidades de ser aprobada. En Brasil, las *Medidas Provisorias* (MP) aumentan la capacidad de negociación del presidente, ya que además de ser un instrumento para alterar el *status quo* de manera unilateral en legislación ordinaria, son una herramienta de negociación que se utiliza para obtener apoyo en enmiendas constitucionales. En México, la legislación exclusiva del presidente se restringe al área presupuestal y sus propuestas pueden ser modificadas por la Cámara baja, lo que disminuye la posibilidad de que no se aprueben. El capítulo III demostró que todas las variables que se lograron operacionalizar tuvieron algún peso explicativo.

El capítulo IV sobre los casos más significativos analizó las variables en cuatro iniciativas, una ganadora y una perdedora por cada país. Así, fue posible observar varianza en la variable dependiente, considerar elementos de la explicación que se relacionan con la especificidad de los casos y hacer un análisis más matizado de las mediciones.

El capítulo demostró la amplia diferencia entre los poderes de agenda de cada presidente. Mientras que el presidente en Brasil conforma coaliciones como estrategia

central para aprobar su agenda legislativa, la mayoría de las alianzas legislativas en México han sido no intencionales, ya que ningún partido puede aprobar legislación por sí solo, pero tampoco cuenta con los incentivos para gobernar en conjunto.

Las coaliciones en Brasil han sido fiscalmente costosas, han fortalecido peligrosamente a un poder sobre otro, han desencadenado riñas interpartidistas por los recursos que el ejecutivo provee, y han deslegitimado al liderazgo presidencial. Sin embargo, han sido funcionales para la aprobación de reformas que polarizaban a los legisladores. Por su parte, el presidente mexicano encontraría muchos más obstáculos en la conformación de este tipo de coaliciones, ya que no posee las facultades legislativas ni presupuestales del brasileño. Además, los tres principales partidos en México serían muy renuentes a diluir su identidad partidista en una coalición en la que se compartiera el poder ejecutivo, considerado como un premio que el ganador no desea compartir.

Finalmente, se dio cuenta de la necesidad de contextualizar las mediciones, en particular la disciplina de partido. Distintos académicos han señalado que en México hay altos niveles de disciplina midiéndola como cohesión partidista; sin embargo, no distinguen la relevancia entre las distintas votaciones nominales e incorporan asuntos de poca importancia para la política nacional. En Brasil, el cálculo de la cohesión partidista no considera el fenómeno del transfuguismo como indisciplina de partido.

Esta investigación ofreció una explicación, si bien incipiente y limitada, al fenómeno de formación de coaliciones en presidencialismos multipartidistas, que se ha estudiado de manera sistemática en Brasil pero no en México. Se utilizaron instrumentos cualitativos y cuantitativos como herramientas distintas pero con un mismo objetivo, comprender una práctica política de relevancia para las democracias presidenciales actuales. Si es que de ella se puede extraer alguna enseñanza es que, aunque difícil, es posible tender puentes tanto entre herramientas metodológicas como entre poderes de la Unión.

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ANC: Asamblea Nacional Constituyente
ARENA: Alianza Renovadora Nacional
CPMF: Contribución Provisional sobre Movimientos Financieros
DEM: Partido Demócrata
DRU: Desprendimiento de la Renta Nacional
FPM: Fondo de Participación de los Municipios
MDB: Movimiento Democrático Brasileño
MP: Medida Provisoria
PAN (Brasil): Partido de los Retirados de la Nación
PAN (México): Partido Acción Nacional
PANAL: Partido Nueva Alianza
PAS: Partido Alianza Social
PCdoB: Partido Comunista de Brasil
PDC: Partido Demócrata Cristiano
PDT: Partido Democrático de los Trabajadores
PDS: Partido Democracia Social
PEC: Proyecto de Enmienda Constitucional
PFL: Partido Frente Liberal
PHS: Partido Humanista de la Solidaridad
PL: Proyecto de ley
PL (partido): Partido Liberal
PMDB: Partido del Movimiento Democrático Brasileño
PMN: Partido de la Movilización Nacional
PP: Partido Popular
PPB: Partido Progresista Brasileño
PPS: Partido Popular Socialista
PRB: Partido Republicano Brasileño
PRD: Partido de la Revolución Democrática
PRI: Partido de la Revolución Institucional
PRN: Partido de la Reconstrucción Nacional
PSB: Partido Socialista de Brasil
PSC: Partido Social Cristiano
PSD: Partido Social Democracia
PSDB: Partido de la Social Democracia Brasileña
PSDC: Partido de Social Democracia Cristiana
PSN: Partido de la Sociedad Nacionalista
PT (Brasil): Partido de los Trabajadores
PT (México): Partido del Trabajo
PTdoB: Partido de los Trabajadores de Brasil
PTB: Partido de los Trabajadores Brasileño
PRONA: Partido de la Reedificación del Orden Nacional
PSL: Partido Social Liberal
PSOL: Partido Socialismo y Libertad
PST: Partido Social de los Trabajadores
PTD: Partido Democrático del Trabajo
PV (Brasil): Partido Verde
PVEM (México): Partido Verde Ecologista de México
RPLA: representación proporcional con lista abierta

BIBLIOGRAFÍA

- Ames, Barry, *The deadlock of democracy in Brazil*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2001.
- Amorim Neto, Octavio, "Presidential Cabinets, Electoral Cycles and Coalition Discipline in Brazil" en Morgenstern, Scott, y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, 2002.
- "The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas," en *Comparative Political Studies*, núm 39, vol. 4, 2006, pp. 415-440.
- , y Carlos Frederico Coelho, 2008, "Brasil: el desencuentro entre la política y la economía," disponible en línea en (<http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v28n1/art05.pdf>), consultado el 7 de abril de 2011.
- Arahuetes, Alfredo, 2004, "La economía de Brasil en el primer año de Lula (1ª parte): la búsqueda de la estabilidad y la lucha contra los desafíos de la inserción internacional," disponible en línea en (<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/dc3ae1804f018772bd1bfd3170baead1/ARI-26-2004-E.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=dc3ae1804f018772bd1bfd3170baead1>), consultado el 21 de septiembre de 2012.
- Aziz Nassif, Alberto, "La construcción de la democracia electoral" en Bizberg, Ilán, Lorenzo Meyer y Francisco Alba, *Una Historia contemporánea de México*, Tomo 1, 2003.
- Banco Mundial, "Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social," México: Banco Mundial, 2007.
- BBC, 7 de enero de 2003, "Brazil plans pension reform," disponible en línea en (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/2637199.stm>), consultado el 5 de abril de 2011.
- 8 de julio de 2003, "Brasil: paran los empleados estatales," disponible en línea en (http://news.bbc.co.uk/2/hi/spanish/latin_america/newsid_3056000/3056136.stm), consultado el 5 de abril de 2011.
- 6 de agosto de 2003, "Diputados aprueban propuesta de Lula," disponible en línea en (http://news.bbc.co.uk/2/hi/spanish/latin_america/newsid_3129000/3129331.stm
- 21 de noviembre de 2002, "Brazil warned to tread carefully over debt," disponible en línea en (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/2499657.stm>), consultada el 25 de abril de 2011.
- 1 de mayo de 2003, Lula pushes Brazil reforms, disponible en línea en (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/2990921.stm>), consultado el 5 de abril de 2011.
- 3 de diciembre de 2013, "El Senado avala reforma política con gobiernos de coalición y reelección," disponible en línea en (<http://mexico.cnn.com/nacional/2013/12/03/senado-debate-reforma-politica-reeleccion-legislativa>), consultado el 15 de diciembre de 2013.
- Béjar Algazi, Luisa, *Los Partidos en el Congreso de la Unión: la Representación Parlamentaria Después de la Alternancia*, México: UNAM, 2006.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México: Porrúa, 1994.
- Cámara de Diputados de Brasil. "2a. Legislatura Primeira Sessão o legislativa ordinaria Nº 155 - 27/08/2003," en línea en (<http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=1940&numLegislatura=52&codCasa=1&numSessaoLegislativa=1&indTipoSessaoLegislativa=O&numSessao=155&indTipoSessao=E&tipo=partido>), consultado el 10 de abril de 2011.
- Campello de Souza, Maria do Carmo, "The Brazilian New Republic: Under the Sword of Damocles" en Stepan, Alfred (coord), *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*, New York: Oxford University, Press, 1989.
- Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, México: Siglo Veintiuno Editores, 1978.
- Casar, María Amparo, "El presidencialismo mexicano y la estructura de acceso y distribución del poder político," en Espinoza Toledo Ricardo (coord.), *Presidencialismo, Memorias del Congreso Nacional de Ciencia Política*, México: Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, 1996.
- "El equilibrio de poderes entre Presidente y Congreso," en Negretto, Gabriel (ed.), *Debatendo la Reforma Política: claves del cambio institucional en México*, México: CIDE, 2010.
- "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006," en *Política y Gobierno*, vol. XV, no. 2, segundo semestre de 2008.
- Castañeda Sabido, Alejandro, "Reforma eléctrica en México: los incentivos que están detrás del proceso político," en *Foro Internacional*, enero-marzo, año XLVI, número 001, 2006, pp. 5-20.
- Chasquetti, Daniel, "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América latina: evaluando la difícil combinación" en Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Clacso, Buenos Aires, 2001.
- Cheibub, José Antonio, Przeworski, Adam, Saiegh, Sebastian, "Government Coalitions and Legislative Success Under Parliamentarism and Presidentialism," en *British Journal of Political Science*, No. 34:565-87, October 2004.
- Colomer, Josep, y Gabriel Negretto, "Gobernanza con poderes divididos América Latina," en *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1, 1 semestre de 2003.
- Cox, Gary, "Electoral Institutions, Cleavage Structures and the Number of Parties," en *American Journal of Political Science*, Number 41, 1997.
- y Mathew McCubbins, *Legislative Leviathan Party Government in the House*, California, University of California Press, 1993.
- y Scott Morgenstern, "Legislaturas Reactivas y Presidentes Proactivos en América Latina," en *Desarrollo Económico*, vol. 163, pp. 373-393, 2002.
- Cupolo, Marco, *Petróleo y Política en México y Venezuela*, Caracas: Equinoccio, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, 1996.

- De Swaan, Abraham, *Coalition theories and cabinet formations. A study of formal theories of coalition formation applied to nine European parliaments after 1918*, Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company, 1973.
- Del Rosal y Hermosillo, Alfonso, *Apuntes sobre la transición en el poder legislativo mexicano. La reelección inmediata, la regulación del cabildo y la disciplina de los legisladores federales*, México, Porrúa, 2008.
- Díaz Gómez, Everardo Rodrigo, “Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003” en *Confinés*, núm. 2-3, enero-mayo de 2006, pp. 45- 64.
- DOF, 9 de agosto de 2012, en línea en (http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012), consultado el 5 de septiembre de 2012.
- Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970.
- Dworak, Fernando “¿Sirvieron para algo los foros sobre la reforma energética?”, Ponencia presentada durante el foro sobre la reforma energética ¿De qué sirvieron estos 72 días de debate?, Querétaro, 26 de agosto de 2008, disponible en línea en (http://www.fernandodworak.com/www.fernandodworak.com/Art.%20De%20Port_files/Nota%20de%20portada%2013.pdf), consultada el 3 de mayo de 2012.
- El Norte, 10 de julio de 2000, “A la caza del gabinete,” disponible en línea en (<http://search.proquest.com/docview/316002461?accountid=15172>), consultado el 10 de mayo de 2012.
- 13 de octubre de 2000, “Presenta altibajos relación Fox-PAN,” disponible en línea en (<http://search.proquest.com/docview/315956984?accountid=15172>), consultado el 10 de mayo de 2012.
- El Universal, 6 de febrero de 2001, “Propone Fox nueva Constitución,” disponible en línea en (http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=4710&tabla=primera), consultada en marzo de 2011.
- 5 de noviembre de 2001, “La reforma energética está a punto de turrón: Martens,” disponible en (http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=22269&tabla=finanzas), consultado el 16 de mayo de 2012.
- 17 de enero de 2002, “Aplaza la Sener la reforma eléctrica,” disponible en línea en (http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=24901&tabla=finanzas), consultado el 18 de mayo de 2012.
- 15 de septiembre de 2003, “PRI: aplaza ejecutivo reunión prioritaria,” disponible en línea en (http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=102004&tabla=nacion), consultado el 16 de mayo de 2012.
- 14 de octubre de 2003, “Jaloneo en el PRI por nuevo plan eléctrico,” disponible en línea en (http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=15272&tabla=primera), consultado el 12 de mayo de 2012.
- 23 de octubre de 2003, “PRI sin postura final sobre la reforma energética,” disponible en línea en (http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=103536&tabla=nacion), consultado el 3 de abril de 2012.
- 18 de octubre de 2004, “Sin reforma energética en el corto plazo,” disponible en línea en (http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=42575&tabla=finanzas), consultado el 1 de marzo de 2012.
- 3 de mayo de 2005, “Preocupa nuevo régimen de Pemex,” disponible en línea en (http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=45540&tabla=finanzas), consultado el 1 de marzo de 2012.
- 8 de junio de 2005, “Pedirán estados compensaciones,” disponible en línea en (http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=46521&tabla=finanzas), consultado el 1 de marzo de 2012.
- 1 de septiembre de 2005, “Insisten en vetar reforma de Pemex,” disponible en línea en (http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=47311&tabla=finanzas), consultado el 1 de marzo de 2012.
- 21 de abril de 2008, “Los errores de Calderón,” disponible en línea en (<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/40318.html>).
- 28 de octubre de 2008a, “Reitera PRD voto a favor de la reforma energética,” disponible en línea en (<http://www.eluniversal.com.mx/notas/550772.html>).
- 28 de octubre de 2008b, “Aprueban diputados la reforma energética,” disponible en línea en (<http://www.eluniversal.com.mx/notas/550795.html>).
- Esmás Noticias, marzo de 2009, disponible en línea en (<http://www2.esmas.com/noticierostelevisa/internacional/047287/lula-crea-ministerio-mujer-brasil>), consultado el 3 de abril de 2011.
- Fiesp, 2009: en línea, “Quem somos,” disponible en línea en (<http://www.fiesp.com.br/fiesp/default.aspx>), consultado el 10 de mayo de 2012.
- Figueiredo Cheibub, Argelina, Limongi, Fernando, “Poder de Agenda na Democracia Brasileira: desempenho do governo da presidencialismo pluripartidário,” en *Reforma Política: Licoes da historia Recente*, Gláucio Ary Dillón Soares e Lucio R. Rennó (organizadores), Rio de Janeiro, FGV, 2006.
- “Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brazil,” CIDE, Documento de trabajo no. 120, 2000.
- Flores Andrade, Anselmo, “La relación ejecutivo-legislativo en México después del 2 de julio del 2000,” en Escobedo, Juan Francisco, *Representación política y toma de decisiones*, México, Universidad Iberoamericana, 2004.

- Folha, 6 de agosto de 2003a, “Câmara aprova reforma da Previdência em primeiro turno,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u51984.shtml>), consultado el 5 de abril de 2011.
- 6 de agosto de 2003b, 06/08/2003 - 02h21, “Líder do governo minimiza ajuda da oposição,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u51987.shtml>), consultado el 4 de abril de 2012.
- 27 de noviembre de 2003, “Senado finaliza aprovação da reforma da Previdência,” em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u55870.shtml>), consultado el 4 de abril de 2011.
- 29 de noviembre de 2003, “PC do B suspende deputados que votaram contra a Previdência” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u53874.shtml>), consultado el 2 de marzo de 2011.
- 10 de diciembre de 2003, “Governo cede recursos a municípios e fecha acordo para reformas,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56315.shtml>), consultado el 5 de abril de 2011.
- 11 de diciembre de 2003, “Reforma da Previdência é aprovada em segundo turno no Senado,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56352.shtml>), consultado el 6 de abril de 2011.
- 12 de diciembre de 2003, “Decisão do PT é lamentável, diz Erundina,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56529.shtml>), consultado el 6 de abril de 2011.
- 13 de noviembre de 2006, “Lula conta com PMDB para ter apoio recorde na Câmara,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86613.shtml>), consultado el 3 de abril de 2011.
- 21 de noviembre de 2006, “Indefinição sobre 2º governo gera desconfiança entre aliados,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86869.shtml>), consultado el 12 de abril de 2011.
- 22 de noviembre de 2006, “Serra diz que está disposto a dialogar com Lula no segundo mandato,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86962.shtml>), consultado el 1 de abril de 2011.
- 23 de noviembre de 2006, “Aécio Lula rebota y dice que la oposición es parte de la democracia,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u87030.shtml>), consultado el 3 de abril de 2011.
- 30 de noviembre de 2006, “PMDB decide integrar coalizão de Lula no segundo mandato,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u87269.shtml>), consultado el 9 de abril de 2011.
- 6 de agosto de 2007, “Lula diz que CPMF é um imposto justo e fiscalizador,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u326200.shtml>), consultado el 7 de abril de 2011.
- 8 de agosto de 2007, “Walfrido apela para que parlamentares votem prorrogação da CPMF,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u318678.shtml>), consultado el 6 de abril de 2011.
- 10 de agosto de 2007, “Governo vai usar PAC para convencer deputados a prorrogarem CPMF,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u319146.shtml>), consultado el 18 de abril de 2011.
- 15 de agosto de 2007, “Conheça a história da CPMF,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u320356.shtml>), consultado el 16 de abril de 2011.
- 12 de septiembre de 2007, “Medo de derrota no Senado convence Lula a negociar mudanças na CPMF,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u327705.shtml>), consultado el 17 de abril de 2011.
- 19 de septiembre de 2007, “Oposição recorre ao STF contra MP que revogou três medidas do governo,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u329732.shtml>), consultado el 12 de abril de 2011.
- 20 de septiembre de 2007, “Saiba quem votou 'sim' e quem votou 'não' pela prorrogação da CPMF,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u330125.shtml>), consultado el 7 de abril de 2011.
- 5 de octubre de 2007a, “Decisão do STF pode levar ao menos 16 deputados à perda de mandato,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u334152.shtml>), consultado el 1 de abril de 2011.
- 5 de octubre de 2007b, “Cumbre de la Cámara Suprema de presionar para la adopción de la fidelidad,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u334094.shtml>), consultado el 1 de abril de 2011.
- 9 de octubre de 2007a, “Governista vai negociar com líderes a votação da CPMF,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u335164.shtml>), consultado el 29 de mayo de 2012.
- 9 de octubre de 2007b, “Governo retira MP da pauta da Câmara para facilitar aprovação da CPMF,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u335204.shtml>), consultado el 8 de abril de 2011.
- 9 de octubre de 2007c, “Tarso nega enfraquecimento do Pronasci com alteração de MP na Câmara,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u335092.shtml>), consultado el 3 de abril de 2011.
- 10 de octubre de 2007, “Câmara rejeita destaques e aprova CPMF em 2º turno; PEC segue para o Senado,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u335348.shtml>), consultado el 8 de abril de 2011.
- 10 de diciembre de 2007, “Blog do Josias: Para conter 'infiel,' DEM ameaça intervir em MT 10 de diciembre,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u353516.shtml>), consultado el 4 de abril de 2011.
- 12 de diciembre de 2007a, “Governo já admite possibilidade de CPMF ser derrotada, mas mantém negociação,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u354370.shtml>), consultado el 6 de abril de 2011.
- 12 de diciembre de 2007b, “Bancada do PSDB rejeita apelos de Lula e dos governadores e fica contra a CPMF,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u354298.shtml>), consultado el 6 de abril de 2011.
- 12 de diciembre de 2007c, “Governador do DF critica negociação do Planalto, mas diz que CPMF não é tão ruim,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u354135.shtml>), consultado el 6 de abril de 2011.
- 13 de diciembre de 2007a, “Oposição derrota CPMF com o apoio de senadores governistas,” disponível em linha em (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u354450.shtml>), consultado el 9 de abril de 2011.

- 13 de diciembre de 2007b, “Veja como cada um dos senadores votou a emenda da CPMF,” disponible en línea en (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u354451.shtml>), consultado el 9 de abril de 2011.
- 18 de septiembre de 2012, “O julgamento do *mensalão*. O esquema,” disponible en línea en (http://www1.folha.uol.com.br/especial/2012/ojulgamentodomensalao/ojulgamento/o_esquema.shtml), consultado el 18 de septiembre de 2012.
- Fleury, Sonia, “Las reformas pendientes: desafíos para la gobernabilidad en Brasil,” en Revista CIDOB d’afers internacionals, n.º 97-98, Abril de 2012, pp. 33-54.
- Gentil, D. L. “A falsa crise do sistema de seguridade social no Brasil: uma análise financeira do período 1990-2005. 2007. Disponible en línea en: (http://plenoemprego.files.wordpress.com/2007/07/artigo_para_congresso_trabalhista.doc), consultado el 5 de agosto de 2011.
- Groseclose, Tim, y James Snyder, “Buying Supermajorities,” en *American Political Science Review*, núm. 90, vol. 02, 1996, pp. 303-315.
- “Vote buying, supermajorities, and flooded coalitions,” en *American Political Science Review*, núm. 94, vol. 03, 2000, pp. 683-684.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México, 2008.
- “Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes,” en Loaeza, Soledad y Jean-François Prud’homme (coord.) *Los grandes problemas de México, Vol. XIV, Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010.
- “Instituciones y gobernabilidad democrática. La experiencia mexicana,” en *Reformas políticas en América Latina*, Río de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer, 2004.
- “La historia moderna del PRI: entre la autonomía y el sometimiento,” en *Foro Internacional*, vol. 40, no. 2 (160), abril-junio 2000.
- Jiménez Badillo, Margarita, y Gabino Solano Ramírez, “Tensiones institucionales entre los poderes ejecutivo y legislativo en Brasil” en *Estudios parlamentarios*, 2008, disponible en línea en (<http://estudiosparlamentarios.org/ponencias/Margarita%20JimenezB.pdf>), consultado el 10 de abril de 2011.
- Jones, Mark, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2005.
- Kinzo, Maria D’Alva Gil, “A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição,” em *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, núm. 15, vol. 4, 2001.
- “Opposition Politics in Brazil,” en Skidmore, Thomas E., *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*. New York, Oxford University Press, 1989.
- Kzuka, 16 de marzo de 2003, “Lula cria 35º ministério para acomodar PSB e agradar Ciro Gomes,” disponible en línea en (<http://www.kzuka.com.br/especial/rs/kzukars/19,0,1449294>), consultado el 15 de abril de 2012.
- Laakso, Markku, y Rein Taagepera. “Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe” en *Comparative Political Studies in Comparative International Development*, no. 26, vol., 2, 1979.
- Lamounier, Bolívar, “Brazil at Impasse,” en *Journal of Democracy*, núm. 5, 1994, pp. 72-87.
- “Brazil: The Hyperactive Paralysis Syndrome” en Domínguez, Jorge, Lowenthal, Abraham, *Constructing Democratic Governance. South America in the 1990’s*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- “Brasil: una evaluación de la administración Cardoso” en Domínguez, Jorge y Shifter, Michael, *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*, México, FCE, 2005.
- Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Clacso, Buenos Aires, 2001.
- Langston, Joy, “Governors and ‘their’ Deputies: New Legislative Principals in Mexico,” en *Legislative Studies Quarterly*, vol.35, pp. 235-258, 2010.
- La Jornada, 27 de abril de 2004, “Firmó el gobierno CSM por más de 4 mil mdd con trasnacionales,” disponible en línea en (<http://www.jornada.unam.mx/2004/04/27/020n1eco.php?origen=index.html&fly=1>), consultado el 10 de enero de 2012.
- 26 de abril de 2008, “Pactan debate energético en el Senado; FAP deja tribuna,” disponible en línea en (http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=212150), consultado el 10 de enero de 2012.
- 9 de mayo de 2008, “Diputados de PAN, PVEM y Panal ‘exoneran’ a Juan Camilo Mouriño,” disponible en línea en (<http://www.jornada.unam.mx/2008/05/09/index.php?section=politica&article=007n2pol>), consultado el 11 de enero de 2012.
- 27 de mayo de 2008, “Gobernadores tras una tajada de Pemex buscarán influenciar a los legisladores,” disponible en línea en (<http://www.jornada.unam.mx/2008/05/27/index.php?section=politica&article=012n1pol>), consultado el 11 de enero de 2012.
- 24 de octubre de 2008, “En menos de 4 horas se aprobó la reforma a Pemex” disponible en línea en (<http://www.jornada.unam.mx/2008/10/24/index.php?section=politica&article=003n1pol>), consultado el 11 de enero de 2012.
- La República, 18 de julio de 2003, “Lula cede en la reforma del sistema de pensiones brasileño,” disponible en línea en (<http://www.larepublica.com.uy/mundo/120004-lula-cede-en-la-reforma-del-sistema-de-pensiones-brasileno>), consultado el 5 de abril de 2011.
- Legislatura, “Brasil, Cámara de Senadores,” disponible en línea en (<http://americo.usal.es/oir/legislatura/brasil.htm>), consultado el 6 de abril de 2011.
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999.

- Linz, Juan, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" en Juan J. Linz, Arturo Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 2, The Case of Latin America, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- "The perils of Presidentialism," *Journal of Democracy*, vol. 1, number 1, Winter 1990a, pp. 51-69, 1990a.
- "The virtues of Parliamentarism," *Journal of Democracy*, vol. 1, number 4, Fall 1990b, pp. 84-91, 1990b.
- Valenzuela, Arturo, *The Failure of Presidential Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1994.
- Loaeza, "En la frontera de la superpotencia. La inmediata posguerra y el primer reformismo mexicano 1944-1946" en Gustavo Vega (coord.), *Ensayos en Honor a Mario Ojeda*, México, Porrúa, 2009.
- "Gustavo Díaz Ordaz" en Bizberg, Ilán y Lorenzo Meyer (coord.) *Una Historia Contemporánea de México: Actores*, México, Océano, 2005.
- Lowi, Theodore J., "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory," en *World Politics*, Vol. 16, pp. 677-715, 1964.
- "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política" en Luis F. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas*; México, Porrúa, 1992.
- Lujambio, Alonso, "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México" en Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2001.
- Mainwaring, Scott, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1999.
- "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination," *Comparative Political Studies*, No. 26, 198-228, July 1993.
- , Shugart, Matthew S., "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal," Working Paper núm. 200, julio de 1993, Universidad de Notre Dame. Disponible en línea en (<http://nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/200.pdf>), consultado el 1 de septiembre de 2012.
- *Presidencialismo y democracia en América Latina*, México, Paidós, 2002.
- Méndez Berrueta, Luis, 2008, "Neoliberalismo y derechización en México, 1983-2008," en *El Cotidiano*, 23(149), 5-15. <http://search.proquest.com/docview/748655981?accountid=15172>
- Méndez, José Luis, "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas," en *Foro Internacional*, Vol. 33, núm. 1, enero-marzo de 1993, pp. 111-144.
- Meyer, Lorenzo, "De la estabilidad al cambio" en *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 2009.
- Monroe, Burt, "Disproportionality and Malapportionment. Measuring Electoral Inequity," en *Electoral Studies*, No. 13, (2), 132-149, 1994.
- Morgenstern, Scott, y Pilar Domingo, "The Success of Presidentialism? Breaking Gridlock in Presidential Regimes," CIDE, Documento de trabajo no. 73, 1997.
- Muñoz Ledo, Porfirio, *La ruptura que viene: crónica de una transición catastrófica*, México, Grijalbo, 2008.
- Nacif, Benito, "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México" en *Política y Gobierno*, Vol. XI, Núm 1, I semestre de 2004.
- *The Mexican Chamber of Deputies; the Political Significance of Non-Consecutive Re-election*, Tesis de Doctorado, Universidad de Oxford, 1995.
- "Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model," en Morgenstern, Scott, y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, 2002.
- Negretto, Gabriel L., "La reforma constitucional en México. Apuntes para un debate futuro," en *Política y gobierno*, vol. XIII, núm. 2, II semestre de 2006, pp. 361-392.
- Nohlen, Dieter, Fernández Baeza, Mario, *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva. Sociedad, 1998.
- Ortega, Reynaldo Yunuen, *Movilización y democracia: España y México*. México, El Colegio de México, 2008.
- Palabra, 3 de septiembre de 2003, "Respaldan senadores del PRI a Carlos Romero Deschamps," disponible en línea en (<http://search.proquest.com/docview/377493106?accountid=15172>).
- PARLINE, "Brazil: Parliamentary Chamber: Cámara dos Deputados," disponible en línea en (http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2043_02.htm), consultado el 6 de abril de 2011.
- Parra Ramírez, Esther, "Dinámicas de cooperación política en sistemas presidenciales de América Latina 2004-2009," Working Paper núm. 288, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2010, disponible en línea en (<http://www.icps.es/archivos/WorkingPapers/WP288.pdf>), consultado el 8 de octubre de 2011.
- Payne, M., Daniel Zovatto, y M. Mateo, *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, BID, 2006.
- Pereira, Carlos, y Bernardo Mueller, "The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process," en *Comparative Political Studies*, num. 37, vol. 7, 2004, 781-815.
- Philip, George, *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
- Piattoni, Simona, *Clientelism, Interests and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Power, Timothy, "Political Institutions in Democratic Brazil: Politics as a Permanent Constitutional Convention," en Kingstone, Peter and Timothy Power (eds.) *Democratic Brazil: Actors, Institutions and Processes*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 2000.
- "Repensando el presidencialismo coalicional en Brasil," en Vivero Ávila, Igor, *Democracia y reformas políticas en México y América Latina*, México, Porrúa, 2010.
- Presidencia de la República, "Modernización del sistema político," 15 de diciembre de 2009, disponible en línea en (http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/TercerInformeEjecucion/5_2.pdf), consultado el 10 de agosto de 2012.

- Queiroz, Antônio Augusto, "Produção legislativa em 2007 foi decepcionante," en Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, disponible en línea en (<http://diap.ps5.com.br/content/0,1,79782,0,0.html>), consultado el 11 de abril de 2012.
- Raile, Eric, Carlos Pereira, y Timothy J. Power, "The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime," en *Political Research Quarterly*, Vol XX, No., (X), 2010, pp. 1–12.
- Pereira, Carlos y Rennó, Lucio, "Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results in the Brazilian Congress," en *Legislative Studies Quarterly*, 33 (1): 5-33, 2008.
- Ramírez de la O, Rogelio en El Universal, 16 de abril de 2008, "Reforma sin convicción," disponible en línea en (<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/40285.html>), consultado el 15 de enero de 2012.
- Reforma, 2 de septiembre de 2001, "Rompe aliado verde con gobierno," disponible en línea en (<http://search.proquest.com/docview/310688606?accountid=15172>), consultado el 3 de abril de 2011.
- 9 de febrero de 2005, "Pactan priistas ir contra reelección," disponible en línea en (reforma.vlex.com.mx/vid/pactan-priistas-ir-reeleccion-193683743), consultado el 10 de octubre de 2010.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2010, disponible en línea en (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf>), consultado el 8 de abril del 2011.
- Rosas, Guillermo y Joy Langston, "Gubernatorial Effects on the Voting Behavior of National Legislators," en *Journal of Politics*, Vol. 73, No. 2, 2011, pp. 477-493.
- Rousseau, Isabelle, "La política de hidrocarburos en México en el contexto de la transición democrática. Esquemas organizacionales y estrategias de los actores (1989:2004)," en *Foro Internacional* 183, XLVI, ene-mar 2006, 21-50.
- "Pemex y la política petrolera: los retos hacia el futuro," en Méndez, José Luis (coord.), *Los grandes problemas de México*, vol. XIII, México, El Colegio de México, 2010.
- Santos, Fabiano, *O poder legislativo no presidencialismo de coalizao*, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2003.
- Scott, James, "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia," en *The American Political Science Review*, Vol. 66, No. 1 (Mar., 1972), pp. 91-113.
- Scott, Robert, "Mexico: the Established Revolution" en Pye, Lucian y Sidney Verba (eds.), *Political Culture and Political Development*. Princeton, Princeton University Press, 1965.
- Segovia, Rafael. *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Serna de la Garza, José María, *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 1998.
- Serra de Araujo, "Elizeu, As reformas da previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social," en *Revista de Políticas Públicas*, São Luis, v. 13, no. 1, pp. 31-41, jan./jun. 2009.
- Shields, David, *Pemex, un futuro incierto*, México, Temas de Hoy, 2003.
- en Mural, 24 de agosto de 2001, "Proponen abrir a la IP gas, energía y petróleo," disponible en línea en (<http://search.proquest.com/docview/374082139?accountid=151729>), consultado el 17 de enero de 2012.
- en Reforma, 25 de junio de 2002, "Servicios múltiples: política y legalidad," disponible en línea en (<http://search.proquest.com/news/docview/310862017?accountid=15172#>), consultado el 17 de enero de 2012.
- en Reforma, 24 de octubre de 2006, "Energía y sindicatos" en Reforma, disponible en línea en (<http://search.proquest.com/news/docview/307740143?accountid=15172#>), consultado el 18 de enero de 2012.
- en Tribune Business News, 2 de junio de 2004, disponible en línea en (<http://search.proquest.com/docview/463677915/136C1D3F8D4BCF1540/59?accountid=15172>), consultado el 7 de marzo de 2012.
- Shugart, Mathew, y John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Stepan, Alfred, y Cindy Skach, "Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada," en Linz et al. *The Failure of Presidential Democracy, The Case of Latin America*, Vol. 2, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.
- Trejo Delarbre, Raúl, *Simpatía por el rating. La política deslumbrada por los medios*, México, Cal y Arena, 2010.
- Valadés, Diego, entrevista realizada vía correo electrónico el 3 de septiembre de 2012.
- Villa, Marco Antonio, *A História das Constituições Brasileiras*, Leya, 2011.
- Weldon, Jeffrey, "The Political Sources of Presidencialismo in Mexico," en Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (comps.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- "Changing Patterns of Executive-Legislative Relations in Mexico," en Middlebrook, Kevin J., *Dilemmas of Political Change in Mexico*, London, University of London, University of California, San Diego, 2004.
- Wilson, James Q., *Political Organization*, New York, Basic Books, 1973.
- Wiseman, Alan, "Tests of Vote Buyer Theories of Coalition Formation in Legislatures," en *Political Research Quarterly*, Vol. 53, No. 3, (September 2004), pp. 441-450.