

**COMPORTAMIENTO LEGISLATIVO.**  
**INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN. AÑO 2003**  
**Mirada desde la representación<sup>1</sup>**

**1. Contexto político de la LIX Legislatura.**

Después de la obra seminal de Samuel Huntington (1991)<sup>2</sup>, México es uno más de los países democráticos en el mundo. Decir que México ha transitado a la democracia es, sin duda, un indicador político grueso, si estamos de acuerdo con el punto de vista de Clifford Geertz (1988)<sup>3</sup>. Este indicador, junto con el económico, el social y el comunitario (Michael Coppedge, 2005), que no discutiremos en esta comunicación<sup>4</sup>, debe analizarse con detenimiento si queremos precisar los modos de transición a la democracia en México. Sin duda, ésta no resulta del simple acontecimiento electoral del 2000, ni de la exclusividad de las iniciativas de Carlos Salinas después de 1988; es la culminación de un largo proceso de cambio estructural y procedimental, si estamos de acuerdo con los trazos de Dankwart Rostow (1999).<sup>5</sup>

Es indudable, el periodo comprendido entre 1988 y 2000 es fundamental (Beatriz magaloni, 2005:122)<sup>6</sup> para la transición democrática. La urgencia de legitimidad de parte de Carlos Salinas de Gortari, en el contexto de las acusaciones de fraude electoral masivo, crea la necesidad de promover mayores modificaciones constitucionales en el sistema electoral y evitar de este modo los costos de una elección cuestionada. Hay otros motivos, sin duda, como la necesidad de Salinas de Gortari de impulsar sus iniciativas de orden económico, como el Tratado de Libre Comercio. En este contexto se producen las concertaciones y concertaciones con el Partido Acción

---

<sup>1</sup> Inicialmente había propuesto el tema del gobierno dividido y el pragmatismo político. En virtud de que actualmente estoy trabajando el tema de la construcción de la representación, reorienté mi contribución en este congreso examinando del tema de la representación y su implicación en la discusión del gobierno dividido.

<sup>2</sup> . *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma. Oklahoma University Press.

<sup>3</sup> *Interpretación de las culturas*. Barcelona. Paidós.

<sup>4</sup> Sobre el tema existe ya un número importante de trabajos. Algunos hacen hincapié en el indicador económico, otros se instalan en el educativo y otros más subrayan los aspectos institucionales y procedimentales. Eisenstadt (2004) y Giménez-Welsh (2005) se detienen en el análisis de las transformaciones electorales y su repercusión en los espacios de contestación.

<sup>5</sup> Estoy conciente de la existencia del artículo inicial "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", publicado en 1970 en *Comparative Politics*; la versión que estoy utilizando es la que aparece en *Transitions to Democracy*. Lisa Anderson (Editor). New York. Columbia University Press.

<sup>6</sup> *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Frances Hagopian y Scott Mainwaring (ed.) Cambridge. Cambridge University Press.

Nacional. Seguramente la modificación al artículo 82 constitucional<sup>7</sup> forma parte de la negociación, que abre las puertas a la candidatura presidencial de Vicente Fox.

El 2000 es un año simbólico: es el cambio de régimen político con la llegada de Fox a los Pinos. Pero antes de esa fecha histórica, el pluralismo político en el Congreso de la Unión ya había hecho su aparición en el escenario legislativo nacional, pero también en los otros dos niveles de la federación: estatal y local, como han señalado varios autores (Ochoa-Reza, 2004; Julio Labastida M. del Campo, 2004; Gimete-Welsh, 2005)<sup>8</sup>

Sin entrar en la polémica que Thomas Carothers (2002)<sup>9</sup> ha generado a raíz de su cuestionamiento del “llamado paradigma de la transición”, suscribo la importancia que se le asigna a las elecciones para el establecimiento de la democracia; este fue uno de los reclamos constantes de la oposición a lo largo de muchas décadas de autoritarismo presidencial. Asimismo, suscribo la idea de que la democracia no existe sin rendición de cuentas (Przeworski, 1999; Mainwaring y Welna, 2003).<sup>10</sup> Si bien la transición a la democracia en México comparte indicadores del cuestionado “paradigma” en el plano general, la situación mexicana es *sui generis*. El arribo a la democracia en México ha estado marcado por el gradualismo; ha ido de arriba hacia abajo,<sup>11</sup> lo que en otro trabajo he denominado la fase preparatoria; pero también de abajo hacia arriba o fase de decisión. La democracia no aparece por generación espontánea, sino que resulta de un “prolongado” (Eisenstadt, 2004)<sup>12</sup> proceso y de la confluencia de múltiples arenas (Enrique Ochoa-Reza, 2004).<sup>13</sup> Hay un nuevo entorno democrático en las instituciones electorales en los tres niveles de la federación. Los partidos políticos, desde la época de Miguel Alemán, han sido fortalecidos, han tenido que ajustarse a las nuevas circunstancias de competencia electoral (Luisa Béjar, 2004:200).

Ante el derrumbe del autoritarismo presidencial, los partidos políticos han tenido que llevar a cabo adecuaciones de acuerdo con las nuevas circunstancias democráticas

---

<sup>7</sup> Diario Oficial, junio, 1994.

<sup>8</sup> Me refiero al trabajo de Enrique Ochoa-Reza (2004), al de Julio Labastida M. del Campo y Miguel A. Leyva (2004) así como al de Gimete-Welsh (en prensa, UNAM).

<sup>9</sup> Journal of Democracy, Volume 13, Number 1, January

<sup>10</sup> *Democracy, Accountability and Representation*. A. Przeworski, Susan Stokes, Bernard Manin (editors). Cambridge. Cambridge University Press; *Democratic Accountability in Latin America*; Scott Mainwaring and Christopher Welna (Editores), Oxford, Oxford University Press

<sup>11</sup> Véase modos de transición a la democracia (Gimete-Welsh, 2005).

<sup>12</sup> *Courting Democracy. Party Strategies and Electoral Institutions*. Cambridge. Cambridge University Press

<sup>13</sup> “Multiple Arenas Struggle. *Federalism and Mexico’s Transition to Democracy*” en *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore & London. The Johns Hopkins University Press

del país. El Partido Revolucionario Institucional, institución hegemónica durante el presidencialismo omnímodo, ahora partido mayoritario de oposición en el Poder Legislativo, ha tenido que realizar transformaciones procedimentales para elegir a su líder nacional, a su candidato presidencial y enfrentar de esta manera los conflictos existentes entre los liderazgos intrapartidistas, una vez desaparecida la figura presidencial (Ricardo Espinosa, 2004:76-77). La XVIII Asamblea Nacional no resuelve la pugna entre las facciones priístas, sólo las posterga; las grietas de división vuelven a surgir con la renovación de la dirigencia nacional partidista en el año 2002. El Madracismo se impone a los seguidores del candidato presidencial perdedor del 2000, Francisco Labastida, con el apoyo de la dirigente del magisterio nacional: Elba Esther Gordillo. Pero en la elección de los candidatos de representación proporcional para la renovación de la Cámara de Diputados en el 2003, surgen los desacuerdos entre Madrazo y Gordillo, diferencias que se acrecentaron con la discusión de la iniciativa de reforma fiscal enviada a la Cámara de Diputados por Vicente Fox en el 2003. Estos conflictos desembocarán finalmente en la suspensión de los derechos partidistas de Elba Esther Gordillo el 16 noviembre del 2005.

Lo que pretendo resaltar, en esta apretada reseña de algunos de los acontecimientos políticos dentro del Partido Revolucionario Institucional de los últimos cinco años, es la pugna de facciones y de liderazgos intrapartidistas en el contexto de nuevas reglas de juego político, “reglas democráticas verdaderas” (O’Donnell, 2004)<sup>14</sup> que asegure los derechos políticos, los derechos civiles y la rendición de cuentas. Dichas pugnas han tenido consecuencias de trascendencia en el comportamiento de los legisladores priístas de la LIX Legislatura, sobre todo en el contexto de la discusión del dictamen de reforma fiscal presentado al pleno de la Cámara el 11 de diciembre del 2003. Fue una derrota para los legisladores priístas agrupados en torno a la figura de Elba Esther Gordillo; pero también una derrota para el Acción Nacional, partido con el que Gordillo estableció la coalición; y una derrota para el Presidente Fox y su iniciativa de gravar con el IVA a las medicinas y los alimentos.

No es mi propósito examinar las distintas alternativas del IVA que se presentaron en la LIX Legislatura. Mi finalidad es el análisis, no exhaustivo, del comportamiento de los legisladores del PRI, sino el de explorar cuáles fueron sus

---

<sup>14</sup> *Journal of Democracy*. Vol. 15, Num. 4.

estrategias de desplazamiento topológico que permitió las coaliciones con los partidos minoritarios: el PAN, el PRD, el PVEM, Convergencia y el Partido del Trabajo.

Si bien el sistema parlamentario europeo exhibe rasgos distintivos que contrastan con el presidencial mexicano, los acontecimientos alrededor de la reforma fiscal de Fox y la coalición Gordillo-Acción Nacional<sup>15</sup> del 2003, exhiben rasgos que podrían ser comparables con el sistema parlamentario: la existencia de la coalición integrada por un amplio sector de priístas y panistas no fue capaz de hacer la entrega del paquete fiscal al Ejecutivo; el líder de la coalición, que fracasa en la entrega del compromiso, cae y es substituido por un nuevo líder; se establece una nueva mayoría opositora; el nuevo líder priísta es finalmente reconocido por el Presidente de la Mesa, Juan de Dios Castro del PAN, pero lo hace después de la votación. Emilio Chuayffet, es el nuevo líder de los priístas que sustituye a Elba Esther Gordillo; se fortalece el nuevo liderazgo legislativo con la derrota del dictamen de reforma fiscal, se fortalece el liderazgo partidista nacional y se reafirma la cohesión legislativa del Partido Revolucionario Institucional (cf. tabla de cohesión partidista).

Veamos las cifras. Hasta antes de la votación, el Coordinador parlamentario del PRD, Pablo Gómez, en coalición con la fracción priísta en contra de Gordillo, contabilizaba solamente 233<sup>16</sup> votos para frenar la iniciativa de reforma fiscal de Fox; en las oficinas del PAN se contabilizaban 249 diputados a favor del dictamen. Sin embargo, la votación fue distinta en el último momento: 251<sup>17</sup> votos en contra del dictamen de reforma fiscal que impondría un impuesto de 8 % a la cadena productiva de alimentos y medicinas; y 234 a favor del dictamen. Fox fracasa en su propósito de lograr los acuerdos con los partidos políticos de oposición. Su estado de ánimo quedó plasmado en el enunciado: “Como ciudadano, como Presidente de la República, lamento (...) hayan privilegiado conflictos internos e intereses de grupo (...) La democracia no justifica el desacuerdo, la expresión de la pluralidad no debe ser excusa para servir intereses de grupo,”<sup>18</sup> los que votaron en contra, diría en la entrega de los premios Nacionales de Ciencias y Artes 2003, votaron pensando en la próxima elección.

En efecto, el comportamiento de los legisladores se mueve por intereses múltiples, entre ellos, el cálculo de la próxima elección y la rendición de cuentas al electorado. Pero también el Poder Ejecutivo y los legisladores del PAN han tenido

---

<sup>15</sup> Conocida en los medios como *Elbiazul*.

<sup>16</sup> Los datos provienen del diario Reforma, 12 de diciembre, 2003.

<sup>17</sup> Ver cuadro de votación de los partidos en el apéndice al final.

<sup>18</sup> Diario Reforma, 12 de diciembre, 2003, página 9.

puesta su mirada en los procesos electorales del futuro. Eso está más que demostrado desde Anthony Downs (1957).<sup>19</sup> Los legisladores se mueven en múltiples arenas: complacen a los grupos económicos que les dieron apoyo económico en el proceso electoral, a sus partidarios, a sus comités de acción política en sus distritos, a los líderes de partido y a sus líderes parlamentarios; pero también tienen una agenda política propia (Kenneth A. Shepsle, Mark S. Bonchek, 1997:312-344).<sup>20</sup> Esta agenda la conocemos como “ambición” política.

De acuerdo con Joseph Schlesinger (1966), la ambición se clasifica en tres categorías: 1) la ambición discreta: el legislador que anhela ocupar un puesto y después de haberlo ocupado, se retira; 2) estática: ocupar un puesto y desear mantenerlo, una suerte de profesionalización legislativa; 3) progresiva: ocupar un puesto y afanarse por ocupar uno superior al que ya se tiene. Para Rebekah Herrick y Michael Moore (1993)<sup>21</sup>, apoyándose en Hibbing (1989)<sup>22</sup>, proponen que la tipología debe incorporar la idea de búsqueda de nuevas posiciones: “*position seeking*”, de suerte que los legisladores con ambición progresiva son más activos, buscan un público más amplio y, en consecuencia, tratan de estar en la noticia en los diversos medios, tienden a respetar las normas para demostrar que están comprometidos con la legalidad, tienen un personal más amplio que les asegure la aprobación de las iniciativas que les dé visibilidad.

Ambos, Roberto Madrazo y Elba Esther Gordillo han demostrado tener ambición progresiva: aspiran a ocupar una posición superior a la que ya tienen. Con sus actos, ambos actores persiguen su ambición intra-institucional: Madrazo consolidarse como líder absoluto del Partido Revolucionario Institucional. Al quedar como candidato único del PRI a la presidencia de México ha disciplinado a las distintas facciones, aun aquellas que se oponían.<sup>23</sup> Elba Esther Gordillo, anheló mantenerse como líder incuestionable de los legisladores priístas en la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura, fortalecer su posición en coalición con el partido en el gobierno y su grupo

---

<sup>19</sup> *Economic Theory of Democracy*. Boston. Harvard University Press.

<sup>20</sup> *Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*. New York, London. W.W. Norton and Co. Existe la versión en español *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad, y comportamiento*. 2004. México. Taurus. CIDE.

<sup>21</sup> “Political Ambition’s Effects on Legislative Behavior: Schlesinger’s typology Reconsidered and Revised”. *The Journal of Politics*, Vol. 55, No. 3, 765-776.

<sup>22</sup> “The Career Paths of Members of Congress”. Ponencia presentada en el encuentro del Centro para el estudio de políticos elegidos. Escuela de Gobierno Kennedy. Universidad de Harvard. Referencia tomada de Rebekah Eric y Michael Moore.

<sup>23</sup> El grupo conocido como el TUCOM.

de priístas. La ambición de ambos se extiende al ámbito interinstitucional. Las acciones de Madrazo tienen la finalidad de convertirlo en líder absoluto de los legisladores del PRI en el congreso; es Presidente del PRI, pero aspira ocupar la candidatura presidencial del año 2006 y ser Presidente de la República.<sup>24</sup> Sus acciones en conjunto están orientadas a este fin. Por su parte, el comportamiento de Elba Esther Gordillo igualmente tiene el objetivo de colocarla en una posición superior a la que ya tiene: ocupar la presidencia del PRI, obtener una Secretaria de Estado en el gabinete de Vicente Fox, como ella misma declaró a los medios en el mes de octubre, 2005: “mi ambición privada era formar parte del gabinete de Fox,” en entrevista con el periódico *la Jornada*, después de regresar de su auto-exilio en San Diego, California.

Pero los líderes, son agentes. No pueden actuar de manera autónoma. Los líderes deben asegurar el apoyo de aquellos que los siguen, sobre todo en los grupos en que el líder debe expresar la voluntad de los miembros del grupo<sup>25</sup>. Elba Esther Gordillo, quien fuera electa el 19 de julio del 2003, con el voto de 124 legisladores del total de 222, es removida del cargo el 3 de diciembre del 2003 por 118 legisladores priístas.

El líder, para lograr sus objetivos, debe inducir a sus seguidores a la cooperación, persuadirlos a seguirlo; no hacerlo puede resultar costoso, como de hecho lo fue para la profesora Gordillo. El día de su elección, la profesora Gordillo dijo: “Nada se podrá hacer en este Legislativo si ustedes, todos, no nos echan la mano” (*La Jornada*, 4 de diciembre, 2003). Seguramente Gordillo reunió las aptitudes de intimidación, de mediación y de convocatoria (Shepsle y Bonchek, 2005:366), pero le faltó la capacidad de humildad para saber escuchar, para persuadir y de razonamiento. Las dos últimas, rasgos fundamentales de una democracia representativa y deliberativa. Su experiencia, como la de Roberto Madrazo, no refleja una ruta de acciones democráticas; su experiencia, ha sido la del autoritarismo; las estructuras mentales de ambos actores políticos corresponden al verticalismo autoritarismo del régimen presidencial priísta, no al de una democracia deliberativa que busca construir consensos, de deliberación y de legitimación de las acciones colectivas (Michael Rabinder James, 2004).<sup>26</sup> Legisladores priístas de la colegisladora, Roque Villanueva y Oscar Cantón Zetina, calificaron de positiva la salida de Elba Esther Gordillo. El primero hizo notar

---

<sup>24</sup> El 17 de noviembre, 2005, el día en que a Gordillo se le suspenden sus derechos partidistas en el PRI, Madrazo es líder absoluto del partido y candidato presidencial para el 2006.

<sup>25</sup> De acuerdo con el artículo 27 de la Ley Orgánica del Congreso.

<sup>26</sup> *Deliberative Democracy and the Plural Polity*. Kansas. University of Kansas Press.

que las actitudes “verticales y arbitrarias” provocaron que los diputados la desconocieran; el segundo advirtió que fueron “las ambiciones personales” de Gordillo las que provocaron el descontento entre los diputados (La Jornada, 29, noviembre, 2003). Cuatro ex gobernadores anhelaban el puesto: Enrique Burgos, ex gobernador de Querétaro; Alfredo del Mazo, del estado de México, Manlio Fabio Beltrones, de Sinaloa, y Emilio Chuayffet, del estado de México. Éste último es elegido por 120 de sus compañeros legisladores en sustitución de Gordillo.

¿Cómo descubrir las huellas de los grupos de interés en pugna al interior del Partido Revolucionario Institucional? Una vía es el análisis inferencial: cómo y qué deliberan los grupos antagónicos al interior del PRI y los nexos de sentido que establecen con otras fracciones parlamentarias. El análisis incluye asimismo a los grupos partidistas antagónicos. Los datos de esta fase de la investigación me permitirán reforzar el estudio de las coaliciones y llevar a cabo el análisis espacial del comportamiento legislativo expresado en los votos de los legisladores en lo colectivo e individual y a partir de los datos llegar a una reflexión sobre la cohesión partidista (John Owens, 2003).<sup>27</sup>

¿Cómo analizar los vínculos que se establecen entre los actores de la LIX Legislatura y sus liderazgos? Para analizar la variable dependiente, el comportamiento legislativo, que resulta de la afiliación partidista y las preferencias de los legisladores, llevaré a cabo, en primer lugar, el análisis del debate del dictamen de reforma fiscal en el pleno de la Cámara de Diputados del día jueves 11 de diciembre del 2003 con el propósito de inferir el tipo de representación política que reflejan los grupos en esta fase del proceso legislativo; y de precisar el tipo de vínculo que le da sentido a la formación de las coaliciones. El análisis espacial del comportamiento legislativo lo centraré en los grupos antagónicos al interior del PRI, pero aludiendo a los vínculos que establecen ambos grupos con otras fracciones partidistas.

## **2. Análisis del debate del dictamen de la Reforma Fiscal.**

¿Por qué un análisis del debate? Porque si bien un análisis basado en los votos visibles se funda en datos duros, sólo miden el momento de la decisión: el recuento de los votos; no exhiben los aspectos latentes de las diferencias intrapartidistas e interpartidistas ni

---

<sup>27</sup> “Explaining Party cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Contexts”. Ponencia presentada en la reunion anual de la Asociación Americana de Ciencia Política.

bajo qué aspectos sustantivos se dan las aproximaciones o distanciamientos entre los partidos. Los votos exhiben las preferencias visibles de los legisladores, pero los diputados pueden mostrar sus preferencias de múltiples maneras: presentar modificaciones al dictamen, como ocurrió, por ejemplo con el Partido Convergencia Democrática. Dicho de otra manera, mucha de la actividad legislativa no se manifiesta en el voto, sino a través del debate: 1) rol de los líderes de partido, 2) el rol de los líderes de la coalición gobernante como la manipulación de las reglas y procedimientos a fin de estructurar las preferencias legislativas, como fue el caso de Juan de Dios Castro quien no reconoció al nuevo líder de la bancada del PRI sino hasta después de que habían perdido la votación en el pleno o el conjunto de aclaraciones sobre el reglamento y el sentido de la votación antes de la votación de los legisladores.

El debate parlamentario lo podemos concebir como una competencia entre los participantes u oponentes de un diálogo; cada uno tratando de construir espacios mentales y conexiones con el propósito de producir las necesarias inferencias requeridas para lograr un comportamiento legislativo esperado en la votación nominal.

La coalición del gobierno, integrada por los legisladores del PAN y una fracción importante de diputados priístas, mediante la lectura del dictamen de la Comisión de Hacienda y Presupuesto y su argumentación, se propone establecer un nuevo marco conceptual legislativo para la nueva ley de ingresos, un nuevo lenguaje que exprese los contenidos de la iniciativa de ley y formule una forma distinta de concebir la representación. Veamos unos fragmentos de discurso de los actores de la coalición del gobierno. El diputado Juan Francisco Molinar Horcaditas, de Acción Nacional, partiendo de dos premisas centrales del quehacer legislativo: la política de gasto social y la política de inversión pública, sostiene:

Los asuntos fiscales son y deben ser políticos por excelencia, pero deben ser políticos en el mejor sentido de esa noble palabra, el que es sinónimo de responsabilidad social (...) la responsabilidad social nos obliga con seriedad a un hecho clave del sistema tributario mexicano, su más grave debilidad en que está en que casi la mitad de los bienes y servicios que forman el mercado, no se gravan con ningún impuesto (...) El dictamen propone (...) mantener la tasa cero en alimentos y medicinas, pero introduciendo un impuesto de control de 8 % (...) Los sujetos de este impuesto serán importadores, fabricantes y comerciantes, no los consumidores (...) Es un compromiso con México (Diario de debates, 11, diciembre, 2003).

La cognición subyacente en la producción discursiva de Molinar Horcaditas especifica datos, cantidades y esgrime argumentos de valores que resultan incuestionables, como el fortalecimiento del federalismo, de modo tal que si hay elementos coincidentes en las estructuras mentales de sus interlocutores, éstos se muevan a la acción legislativa colectiva. El decir de Molinar Horcaditas, en tanto control cognitivo, delinea una orientación cognitiva — un saber — que tiene por sustento la información que va de lo concreto a lo abstracto (véase la última línea). Y, como puede verse en el fragmento, se postulan redes de unidades cognitivas: un nuevo marco conceptual, un nuevo lenguaje, una forma alternativa de concebir la representación.

La coalición opositora, integrada por las fracciones partidistas del PRI, del PRD, del PT y de Convergencia, proceden atacando de inmediato contrafactualmente las orientaciones cognitivas de la coalición Elbi-Azul del gobierno, proponiendo a su vez nuevas orientaciones cognitivas:

1. El impuesto del 8 % de control, sí es un impuesto a las medicinas y alimentos.
2. El 9 % es un impuesto disfrazado
3. No es un beneficio para los mexicanos
4. Afecta a 70 millones de pobres
5. Más del 60 % de las compras de medicamentos las hace el sector público en todos sus niveles. El Estado pagará el impuesto al Estado.

Veamos un fragmento del discurso del diputado Pablo Gómez del PRD:

El momento electoral es el momento en que los partidos definen posturas, ofrecen hacer o luchar por determinados cambios o porque no cambien determinadas cosas que otros quieren cambiar, y en esta última campaña electoral del 2003, varios partidos, entre ellos el Revolucionario Institucional como el PRD, dijimos que con toda claridad, iremos al Congreso a oponernos al programa del Presidente Fox, de ponerle impuestos a las medicinas y alimentos (Diario de debates, 11, diciembre, 2003).

El fragmento discursivo del diputado Gómez exhibe redes de unidades discursivas que establecen vínculos de experiencias compartidas, un lenguaje compartido que posibilita la cercanía espacial y la identidad de preferencias legislativas, como también lo hacen los actores políticos del Partido del Trabajo, Convergencia y la oposición priísta a la

coalición de Esther Gordillo y de Acción Nacional. En palabras del diputado José Luís Flores Hernández del PRI:

Todos nosotros somos representantes populares, llegamos a esta honrosa representación con el apoyo de nuestros partidos políticos, pero sobre todo con el apoyo de la gente que confió en nosotros, porque le hicimos una oferta política (el subrayado es mío). En mi caso y en el de mis compañeros de partido, la oferta fundamental fue buscar elementos que permitieran recuperar la generación de empleos y el crecimiento económico, al mismo tiempo que nos comprometimos a no imponer nuevos gravámenes que lesionen a la gente más necesitada del país (Diario de debates, 11, diciembre, 2003)

La coalición opositora al gobierno de Fox se propone dos tareas cognitivas: postula un saber contrafactual que se sustenta asimismo en datos duros y en conceptualizaciones abstractas a fin de que el procesamiento de la información posibilite una valoración de la iniciativa de ley. Pero sobre todo, posibilite la construcción de estructuras mentales identitarias que al fomentar la cercanía espacial, promueva la acción colectiva. Estos acercamientos topológicos los podemos formalizar según se puede ver en la figura 1.

El diálogo parlamentario podemos verlo como una competencia entre los actores políticos que intentan construir espacios mentales y las conexiones necesarias a fin de instaurar las inferencias en los interlocutores. El fragmento discursivo de Molinar Horcaditas, que postula determinados espacios mentales es atacado de manera frontal por el discurso del diputado del PRD así como por el diputado de la fracción priísta opositora. El conector analógico A permite la conexión entre el espacio mental X y el espacio mental X'. El ataque implica la negación del contenido de la última línea del discurso de Molinar Horcaditas: "Es un compromiso por México", es un ataque a la redefinición del concepto de representación que hace el diputado panista: "la responsabilidad social nos obliga" y sobre todo niega que los sujetos del impuesto sean los importadores y fabricantes, sino los consumidores. Negados estos objetos de sentido

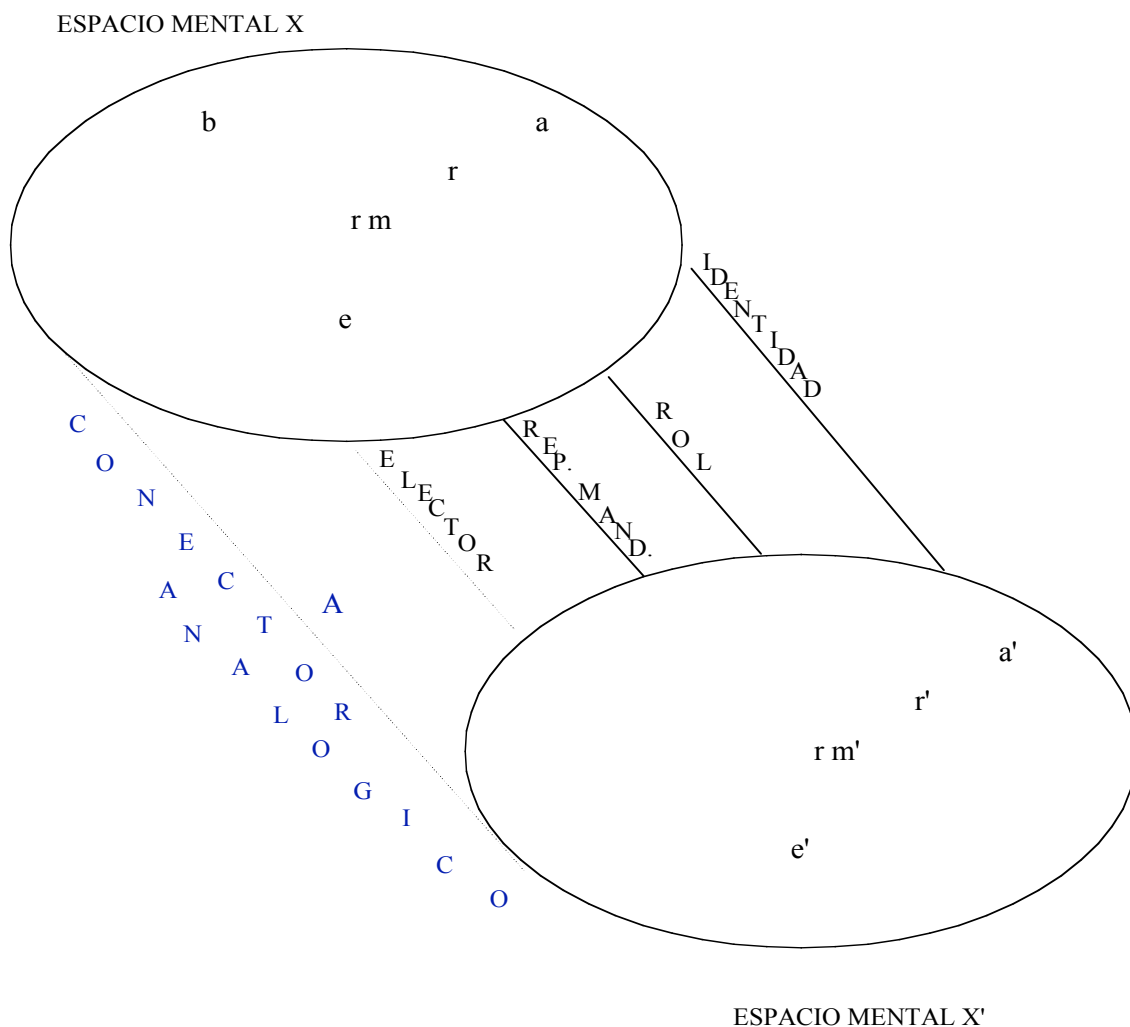


Figura 1: Espacios mentales

la coalición opositora al dictamen postula una nueva estructura mental que establece nuevos nexos entre los objetos a partir del conector analógico que posibilita el acercamiento espacial entre los legisladores. Si el símbolo a en la figura 1 representa la coalición opositora, a' representa el espacio mental de identidad entre los legisladores según se aprecia en el discurso del diputado perredista y en el legislador priísta: “somos representantes populares”, “hicimos una oferta política”, “nos comprometimos a no imponer nuevos gravámenes” (José Luís Flores). El contenido sustantivo del diputado del PRI es la representación-mandato que prospectivamente tiene como contenido subyacente un sentido alternativo de responsabilidad. El rol del legislador, en consecuencia, es el de la defensa de las clases pobres y de este modo se establece el vínculo entre los legisladores y el electorado, representado en la figura 1 con los símbolos [e] y [e'].

Como puede apreciarse en los fragmentos citados, la agenda de partido se hace evidente en las intervenciones del diputado priísta como del perredista. Estos aspectos sustantivos del debate nos recuerda el señalamiento de Cox y McCubbins (1991:145)<sup>28</sup> en el sentido de la importancia de las señales que envían los líderes del partido a los legisladores antes de la votación nominal. Se podría decir, incluso, que es una votación sobre el dictamen, pero también es una votación sobre la propia agenda política del propio partido. Votar en contra del dictamen es votar a favor de la agenda del partido, es votar de acuerdo a un mandato-representación, es votar responsablemente. Todos estos sentidos son los que se proyectan como espacios mentales. Más aún, votar en contra del dictamen es fortalecer la cohesión de partido. Vemos aquí expresados uno de los puntos de la ambición política del liderazgo nacional del PRI frente a la contestación de parte de la Secretaria General del Partido, Elba Esther Gordillo. Más allá de las preferencias de los legisladores, lo que vemos en la votación nominal, además, es una votación determinada por los liderazgos de partido, particularmente en el PRI (véase más adelante el cuadro 1: cohesión partidista).

La coalición opositora postula una noción de representación como un acto; el proceso de representación implica el establecimiento de tipos correspondencias o nexos entre el representante y el representado y esto lo vemos en los tipos de conectores analógicos que los legisladores establecen entre sí y que posibilitan un comportamiento legislativo nominal expresado en los votos visibles, como veremos en el siguiente apartado.

### **3. Análisis espacial del comportamiento legislativo.**

Por lo general, la disciplina de partido se ve en función del voto nominal, el voto visible (John Carey, 2004). Sin embargo, en las circunstancias de una disciplina partidista frágil, el conteo del voto individual tuvo consecuencias críticas en el contexto de la pugna entre los liderazgos y su expresión en la fractura de la disciplina partidista al interior del PRI. Pero más allá de la visibilidad del voto individual o de grupo, lo central es el argumento que le da contenido al voto, sobre todo en el contexto de procesos electorales futuros y de rendición de cuentas al electorado. Como hemos visto en el apartado 2, uno de los argumentos centrales del bloque de los legisladores opuestos a la reforma fiscal que contempla, entre otras cosas, un impuesto de 8 % a los alimentos y

---

<sup>28</sup> “On the Decline of Party Voting in Congress” , *Legislative Studies Quarterly*, 16:547-570.

las medicinas, es el daño que implicaría la ley a las clases populares. En palabras del diputado Jesús Martínez Álvarez, de Convergencia: "mayores ingresos sin dañar a las clases populares" (Diario de debates, 11 de diciembre, 2003).

Del comportamiento legislativo expresado en el voto colectivo e individual, ¿podemos realmente inferir disciplina o cohesión partidista o es un voto que tiene como sustento la ambición personal de los legisladores? Ante un PRI dividido, el liderazgo partidista, en el marco de su agenda política individual, se vio obligado a fortalecer la cohesión y fortaleza del partido. Para lograrlo, la estrategia se centró en dos frentes: a) neutralizar el liderazgo legislativo de Elba Esther Gordillo y fortalecer los liderazgos alternos priístas: Manlio Fabio Beltrones y Emilio Chuayffet; el primero había competido en contra de Gordillo por la Coordinación del bancada priísta en la Cámara.

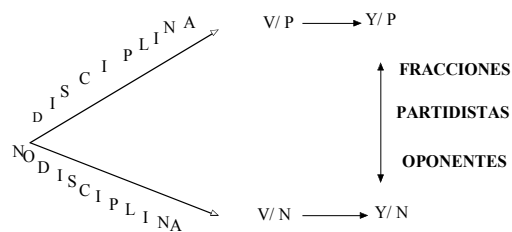
Si en el partido mayoritario el rango de preferencias para el conjunto de legisladores priístas es (0,1), el punto de corte entre las preferencias de izquierda y derecha será de 0.5, donde la mayor heterogeneidad de preferencias será de 1.0 y la máxima homogeneidad es de 0.0 Si nos remitimos a los votos visibles, individualizados, tendremos en panorama siguiente. Descontando las ausencias y las abstenciones, de los 222 legisladores priístas, votaron 214; 71 votos a favor del dictamen de la Comisión de Hacienda y Presupuesto que proponía un impuesto de 8 %<sup>29</sup> a los alimentos y medicinas; 141 votos en contra del dictamen, o sea, un voto a favor del *status quo*.

El comportamiento de los legisladores priístas lo podemos representar<sup>30</sup> del modo siguiente (ver figura 2).

Podemos ver la figura 2 dos formas extremas de comportamiento legislativo: en un caso, la disciplina partidista perfecta (V/P) y en el otro la negación de la disciplina (V/N). Por tanto, Y/P y Y/N se oponen. Si nos remitimos al análisis de la fase anterior a la votación, esto es, el debate, veremos que la estrategia de los liderazgos partidistas era la de obtener la disciplina perfecta.

<sup>29</sup> Un "impuesto de control de 8 %" de acuerdo con el argumento del diputador Juan Molinar horcaditas.

<sup>30</sup> De acuerdo con el modelo de Keith Krehbiel "Party Discipline and Measures of Partisanship". *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 2 (2000)



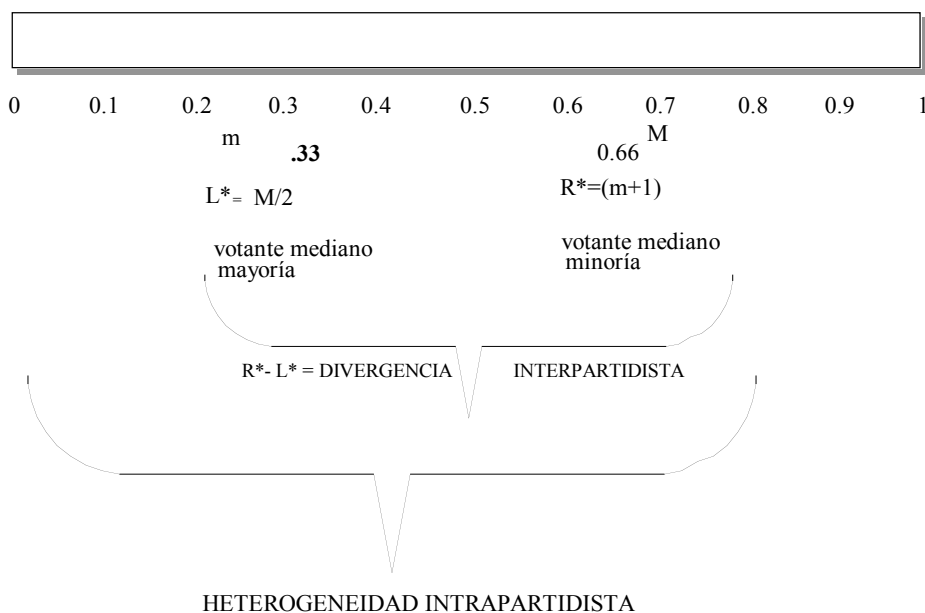
CONDICIONES	COMPORTAMIENTO	MEDICIÓN
EXÓGENAS $X_i, P_i$	PURO, VARIADO $P, N$	$Y = f(X_i, P_i)$

DONDE  $X_i$  = PREFERENCIA INDIVIDUAL DEL LEGISLADOR;  
 $Y$   $P_i$  = AFILIACIÓN PARTIDISTA INDIVIDUAL DEL LEGISLADOR

Figura 2: Comportamiento legislativo

De acuerdo con el comportamiento legislativo de los votos de los legisladores priístas, el valor de  $Y$ , que es función de  $X_i$  y  $P_i$ , resulta de la heterogeneidad de los liderazgos o pugna entre los liderazgos al interior del Partido Revolucionario Institucional de modo tal que el liderazgo en contra del IVA a los alimentos y a las medicinas se encuentra ubicado espacialmente, por lo menos, en el lugar del votante mediano, o sea, en el 0.32 del intervalo (0,1); el liderazgo a favor del IVA, igualmente, en la posición de su votante mediano en el punto 0.66 del intervalo (0,1). Lo anterior lo podemos representar mediante la figura siguiente.

Figura 3: Distribuciones partidistas



El modelo refleja la distribución de las preferencias de los legisladores en el asunto de l IVA. La premisa subyacente es que, si bien la composición del Congreso de la Unión es pluripartidista, los diversos partidos se aglutinaron en dos bloques: los defensores del IVA en los alimentos y las medicinas y los opositores. Por tanto, la idea subyacente es la de dos partidos en oposición: el de la izquierda (I), ubicado en el espacio del status quo; y el de la derecha (D)<sup>31</sup>, que busca la transformación del status quo; ambos bloques partidistas ubicados en el intervalo (0,1). El miembro del partido I de la extrema izquierda tiene su punto ideal en 0; mientras que el punto ideal del miembro del partido D tiene su punto ideal en 1. El miembro de la extrema derecha del partido I tiene su punto ideal en M (mayoría); y el de la extrema izquierda del partido D en m (minoría).

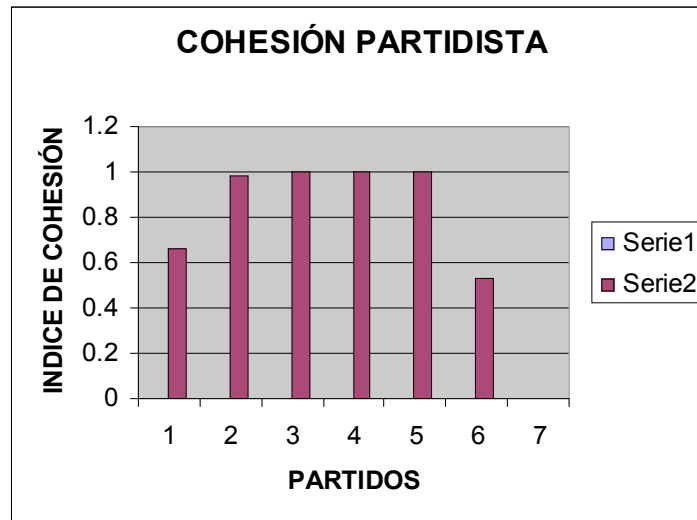
Como puede apreciarse en la figura 3, la posición del partido en el asunto del IVA se ve reflejada en la posición de los coordinadores de los partidos, su punto ideal. Para el caso del bloque de izquierda el punto ideal es de **.33**<sup>32</sup> y para el bloque de derecha es de **.66** que en la figura están representados por las siglas L\* y R\*. El punto de corte entre las dos posiciones  $R^* + L^* / 2 = .49$ , que se encuentra ligeramente abajo del punto de corte entre los legisladores que se oponen al IVA y los que están a favor del IVA, situación que es muy semejante a la votación nominal en las coaliciones de los partidos: 233 a favor del IVA y 251 en contra. El votante mediano espacialmente se ubica en .74 y .26 en el intervalo (0,1).

Entendiendo la votación nominal como el resultado de de las preferencias legislativas y la afiliación partidista, los resultados de la votación nominal (ver apéndice al final) en el asunto de la aprobación o rechazo del IVA a los alimentos y medicinas nos arroja los siguientes datos de cohesión partidista (gráfica 1).

---

<sup>31</sup> Cf. Keith Krehbiel, 2000. Página 215.

<sup>32</sup> La fracción está calculada según los resultados de las votaciones nominales de los priístas: a) los que exhibieron disciplina perfecta ( $V/P \rightarrow Y/P = M/2 = .32$ ) y no disciplina ( $V/N \rightarrow y/N = m + \frac{1}{2} = .66$ ).



Gráfica 1: Cohesión partidista<sup>33</sup>.

Sin duda, la fortaleza partidista resulta de la combinación de la cohesión expresada en los votos nominales, pero también es expresión de los liderazgos intrapartidistas y de las relaciones interpartidistas en un determinado asunto. Como muestra de ello, veamos cómo fue la suscripción del dictamen de parte de los legisladores en la Comisión de Hacienda y Presupuesto. De acuerdo las firmas del dictamen tenemos lo siguiente:

LEGISLADORES QUE SUSCRIBIERON EL DICTAMEN	
A FAVOR SIN RESERVAS	17
A FAVOR CON RESERVAS	10
EN CONTRA	3

El diputado Rafael Roberto Campa Cifrian (del PRI) firma el dictamen con reservas. Sin embargo, en la votación, dados los argumentos, las presiones de los liderazgos priístas y sin la agenda política, y dadas las circunstancias de los procedimientos de

<sup>33</sup> La fórmula para calcular la cohesión es la que propone Keith Krehbiel (2000): la diferencia de porcentaje entre los votos nominales en contra del IVA y los votos a favor:  $CP/N = 100 \left( \frac{1}{2} M/2 + \frac{1}{2} M/2 + (1-M) \right) = .65$

votación, el legislador Campa Cifrian vota a favor del dictamen. La diputada Dolores Padierna (PRD), quien firma sin ninguna reserva, no sólo vota en contra del dictamen, sino que hace una intervención resaltando la injusticia de la medida: “La iniciativa (...) elbi-azul (...) están pensando en que los millones de pobres son un inmenso mercado al que hay que gravar”. Se resalta pues la importancia de las señales que envían los liderazgos a sus legisladores, como ya lo han advertido Cox y McCubbins para el Congreso de los Estados Unidos (1993). Como he señalado en párrafos anteriores, la votación no es sólo la votación de un asunto político, se debate asimismo y se votan asuntos partidistas, se votan los liderazgos partidistas y se vota en función de la rendición de cuentas en los próximos procesos electorales.

#### BIBLIOGRAFIA.

#### APÉNDICE 1: VOTACIÓN POR GRUPO PARLAMENTARIO.

De la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto por el que se modifica la denominación de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de esta ley (en lo general y en lo particular los artículos no reservados).

<b>Votos</b>	<b>Total</b>	<b>PRI</b>	<b>PAN</b>	<b>PRD</b>	<b>PVEM</b>	<b>PT</b>	<b>CONV</b>
Favor	234	71	150	0	13	0	0
Contra	251	141	1	94	4	6	5
Abstención	4	4	0	0	0	0	0
Quórum *	2	2	0	0	0	0	0
Ausente	5	4	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>496</b>	<b>222</b>	<b>151</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>6</b>	<b>5</b>