# Los partidos en el Poder Legislativo: dilemas, actuación y relaciones entre las bancadas parlamentarias en la Cámara de Diputados durante la LXIV legislatura (2018-2021)

ANDREA BUSSOLETTI

Resumen

El presente trabajo se enfoca en analizar el comportamiento estratégico de los partidos políticos mexicanos en la LXIV Legislatura (2018-2021), con la finalidad de realizar un análisis histórico que abarca algunos momentos decisivos en la actuación de los grupos parlamentarios en las principales coyunturas y al mismo tiempo de presentar perspectiva agregada que permita hacer una interpretación general del período analizado. El propósito del estudio es evidenciar cuáles novedades indujo la afirmación del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) como primer partido por votos a nivel federal y detectar tendencias de largo plazo de la vida política nacional.

*Palabras clave*: partidos políticos, sistema de partidos, gobierno unificado.

Abstract:

This paper focuses on analyzing the strategic behavior of Mexican political parties in the LXIV Legislature (2018-2021), in order to carry out a historical analysis that covers some decisive moments in the performance of parliamentary groups in the main conjunctures and at the same time to present an aggregate perspective that allows a general interpretation of the analyzed period. The purpose of the study is to show what novelties induced the affirmation of the National Regeneration Movement (Mo-

rena) as the first party by votes at the federal level and to detect long-term trends in national political life.

*Keywords*: political parties, party system, unified government.

## Introducción

El 2 de junio de 2018, una vez concluida la elección para la renovación de la Presidencia de la República mexicana y de los integrantes del Congreso de la Unión, el sistema político mexicano pareció atravesar un momento de ruptura en su historia reciente. El regreso a un escenario de gobierno unificado después de más de veinte años –la última legislatura en que el presidente contaba también con la mayoría absoluta en el Congreso fue la LVI entre 1994 y 1997 bajo el gobierno de Ernesto Zedillo– fue visto en el inmediato como una señal preocupante y una potencial condición para un retroceso autoritario en el país.

A tres años de distancia de aquella coyuntura, concluida la LXIV legislatura (2018-2021), es posible trazar un balance para ver qué tanto de esta preocupación se reveló fundamentada. En términos generales las asambleas del poder legislativo son un importante instrumento para poder comprender cómo evoluciona el sistema de partidos de un país, dando indicaciones para analizar las relaciones de fuerzas entre ellos a la luz de la actuación de sus respectivos grupos parlamentarios. En el caso específico analizado es posible ver cómo la legislatura que concluyó en el mayo de 2021 representa un objeto de estudio atractivo para tratar de ver si efectivamente se cumplió el retroceso autoritario imaginado por algunos o si, a la inversa, el escenario de gobierno unificado no ha alterado de manera significativa el rol del Congreso como contrapeso institucional a las decisiones planteadas e implementadas por el Gobierno federal.

El presente trabajo se pone como objetivo hacer una descripción de la LXIV legislatura, orientada a evidenciar cómo han evolucionado las relaciones entre los ocho partidos representados en la Cámara de Diputados. Este esfuerzo ha sido posible gracias a una pluralidad de fuentes que permiten acceder a información sobre el trabajo realizado al interior del poder legislativo a nivel nacional: en primer lugar, los sitios web de la

Cámara de Diputados, que permiten reconstruir en su totalidad la evolución del Congreso, tanto en su integración como en su trabajo cotidiano. Además, dos fuentes estratégicas fueron los informes de Integralia Consultores y de Buró Parlamentario, quienes realizan cortes a intervalos regulares que ayudan a tener primeras aproximaciones a la comprensión de las dinámicas políticas internas al Congreso. A estos se suma una revisión hemerográfica a lo largo del período analizado, que permite complementar la información en relación con acontecimientos, coyunturas y declaraciones de líderes políticos externos a la labor del Congreso, pero relacionada a los temas debatidos en las asambleas del Poder Legislativo.

Para lograr este objetivo el capítulo a continuación se articula en cuatro apartados: el primero de ellos se enfoca a proveer de las bases teóricas de la literatura politológica que muestran cómo el estudio de los grupos parlamentarios representa una componente de primaria importancia para comprender a los partidos políticos, tanto en su actuación individual, como en sus interacciones sistémicas. El segundo apartado presenta una panorámica del arranque de la legislatura y en particular del mapa político heredado de los resultados de la elección de 2018. Sucesivamente, en la tercera sección se hace un recuento de los momentos de la legislatura analizada que tuvieron un efecto de modificación en las relaciones internas al sistema de partidos mexicano. A ello sigue un cuarto bloque que analiza en bloque la entera legislatura enfocándose en el comportamiento de voto agregado de los grupos parlamentarios de mayoría y de oposición. Después de eso, en la sección de consideraciones finales se presentan algunas posibles líneas de interpretación de los fenómenos políticos que han caracterizado la LXIV legislatura, a la luz de las evidencias presentadas en el mismo capítulo; así mismo plantea algunos de los posibles escenarios futuros tomando en cuenta los resultados del proceso electoral de 2021 y los acontecimientos del primer año de la LXV legislatura, dejando abierta al lector la posibilidad de validar estas consideraciones en los años a venir, dependiendo de las futuras coyunturas políticas y de las decisiones de sus protagonistas.

## El poder legislativo como reflejo del sistema de partidos

El partido político en su acepción contemporánea es una organización con una historia relativamente breve, que tiende a tener sus orígenes en la segunda mitad del siglo XIX, en el contexto de constitución de los primeros sistemas de democracia liberal en Estados Unidos y Europa Occidental. En la genealogía de las formas partidistas que comúnmente se encuentran en la literatura politológica la primera expresión en este sentido es el *partido de notables*: una peculiaridad de este modelo consiste en el origen parlamentario del partido mismo. En otras palabras, el partido nace como organización que reúne a diputados que comparten intereses, estrategias y posturas públicas dentro de la Asamblea representativa. En este escenario el partido político actúa a final de cuentas como un comité electoral, que se activa en ocasión de las campañas para la renovación del poder legislativo, mientras en el resto del tiempo su presencia se manifiesta dentro del aula, bajo la forma del grupo parlamentario. Con la afirmación de los partidos de masa (Duverger, 2006) en la transición entre siglo XIX y siglo XX la relación entre partido y grupo parlamentario cambia, con una marcada inversión de roles: el primero se convierte en el principal centro de la elaboración política, ideológica y propagandística, mientras el segundo pierde de centralidad y se convierte a su vez en un brazo operativo del primero.

La evolución más reciente de los partidos políticos y en particular la tendencia a la cartelización de los mismos ha puesto en crisis el modelo del partido de masa después de máximo auge al principio del siglo XX y en cierta medida ha vuelto a devolver un peso mayor al rol de los notables y en general de los liderazgos en la contienda política-electoral. El deseo de ser *catch-all*, es decir de atrapar todos los cargos públicos posibles (Kirchheimer, 1966*)* y la transformación de algunos partidos en franquicias (Kenneth Carty, 2004) que disponen de una identidad de marca y la asignan según acuerdos con élites políticas locales que pueden constantemente ser renovados y modificados modifica una vez más la relación entre partido y grupo parlamentario: si bien no se asiste al regreso a esquemas típicos del siglo XIX es también evidente cómo el

debilitamiento de la disciplina partidista y el desgaste de imagen y organizativo de los partidos vuelven a devolver un mayor peso al espacio representativo: el grupo parlamentario como tal sigue actuando en una relación de subalternidad al partido político, aún más evidente cuando se dirige la observación hacia las fuerzas políticas que ejercen función de gobierno. No obstante se puede observar cómo los partidos tienen cada vez más dificultad a ejercer un control rígido hacia sus propios diputados, a punto de observar con cada vez más frecuencia comportamientos de votos de diputados y senadores desalineados a las indicaciones de su propio grupo y fenómenos de transfuguismo parlamentario individuales o en bloque que cambian el mapa de las relaciones de fuerzas entre los grupos parlamentarios sin ser la consecuencia directa de un pronunciamiento electoral de la ciudadanía. Por décadas el partido, a través del grupo parlamentario había sido la instancia dedicada a resolver el dilema de la representación identificado por Pitkin (1985) entre delegado y albacea. Los partidos, en nombre de una precisa identidad ideológica, eran las organizaciones encargadas de indicar a los electos qué acciones llevar a cabo y sobre todo cómo votar cuando la asamblea estaba llamada a tomar decisiones trascendentes en materia de políticas públicas, evitando para el diputado o diputada el problema de establecer que priorizar entre los intereses particulares de sus propios electores y la necesidad de tomar en consideración y atender también las demandas provenientes de las demás fuerzas sociales y políticas.

El estudio de las conductas de los grupos parlamentarios permite conocer la actuación de los partidos en una esfera donde la dimensión propagandística y retórica de la política, que podemos encontrar cotidianamente en los medios de comunicación y con mayor intensidad en los períodos de campaña electorales, coexiste con una dimensión concreta de toma de decisiones, donde es posible ver que proponen, discuten, aprueban y/o rechazan y al fin aprueban en las instituciones del poder legislativo. La información puesta a disposición por los repositorios de la Cámara de Diputados y del Senado de la República permiten ir más allá de la polémica política coyuntural, para ver la capacidad de los par-

tidos de construir consenso, tanto en términos cuantitativos en relación con los resultados de las votaciones en el pleno, como desde un punto de vista cualitativo, en relación con los temas e iniciativas legislativas más relevantes durante el período legislativo. El análisis cuantitativo permite generar interpretaciones sobre la naturaleza del sistema de partidos en el país, más allá de las conductas particulares de los actores involucrados; al contrario el recuento de la actividad en el Congreso permite contribuir a enriquecer la disciplina de la historia de los partidos políticos desde una vista general que también puede alimentarse de las contribuciones de los trabajos recientes de estudiosos que han analizado en específico los principales partidos políticos mexicano como Navarrete Vela (2021) en el caso del PRD y de Morena (2020), de Bussoletti (2021) y Hernández en el caso del PAN (2013) y de Langston sobre el PRI (2017).

## El sistema de partidos mexicano durante la LXIV legislatura

La elección presidencial de 2018 registró un elemento de novedad en comparación con sus antecedentes en 2006 y 2012: el resultado de la votación fue inmediatamente reconocido de manera unánime por las fuerzas políticas, sin que se vislumbraron inconformidades por parte de candidatos y partidos. El amplio margen de victoria de Andrés Manuel López Obrador (Díaz Jiménez y León Ganatios, 2019), candidato de la coalición Juntos Hacemos Historia, sobre el segundo candidato más votado, es decir el abanderado de Por México al Frente, Ricardo Anaya –más de 30% votos de diferencia no daba espacio para cuestionamientos de fraudes manipulación de la voluntad de los electores mexicanos. El marcado liderazgo de AMLO se tradujo en un triunfo generalizado de Morena, que cerró la elección para la Cámara de Diputados con un 38% de votos sobre el total de los sufragios emitidos. A ello se sumaba, a nivel subnacional, una serie de victorias en elecciones para la renovación de

los congresos locales y un total de cuatro gubernaturas ganadas sobre las ocho renovadas en el proceso electoral[1].

Sin embargo, más allá de la penetración de Morena en los estados después de las primeras dificultades en los procesos electorales de 2015 y 2016, el dato que más destacó y generó el interés y preocupaciones de los analistas políticos fue el regreso a un escenario de gobierno unificado, que no se registraba desde la primera mitad del sexenio de Ernesto Zedillo, último gobierno previo a la alternancia electoral del año 2000. Por dos décadas los presidentes que se sucedieron no pudieron contar con el favor de la mayoría absoluta de diputados y senadores, lo que –al menos teóricamente– representaba una mayor limitación a sus facultades. Cabe destacar que este rol de contrapeso por parte del Congreso no siempre siguió este patrón: por ejemplo en la LXII legislatura el entonces presidente Enrique Peña Nieto, pese al hecho de contar con 214 diputados de su propio partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue caracterizada por una marcada disponibilidad del Congreso a aprobar las iniciativas legislativas presidenciales, en nombre de la implementación del así llamado *Pacto por México*, es decir el acuerdo entre los tres grupos parlamentarios más amplio (en aquel entonces PRI, PAN y PRD). Aun así el caso de las *reformas estructurales* del período 2012-2015 parece representar una excepción, por lo menos en el discurso político: en las legislaturas anteriores los presidentes del Partido Acción Nacional (PAN) y en particular Vicente Fox expresaron seguido su inconformidad por la escasa

[1] Morena ganó en 2018 las gubernaturas de Chiapas, Veracruz y Tabasco, a la que se suma el estado de Morelos, donde se impuso el candidato Cuauhtémoc Blanco, del Partido Encuentro Social, apoyado por la coalición Juntos Haremos Historia integrada también por Morena y PT. Cabe destacar también que, en Puebla, el resultado de la elección fue objeto de impugnación por el candidato de Morena Miguel Barbosa. La elección fue repetida en 2019, después de una controversia judicial y del fallecimiento de Martha Erika Alonso, candidata del PAN que había resultado ganadora en el conteo de votos en 2018. En la nueva votación para la renovación del gobierno estatal en 2019, Morena ganó el gobierno del estado.

disponibilidad del Congreso para aprobar las políticas presidenciales, lo que en el espacio mediático parecía afirmar un creciente protagonismo del poder legislativo en su rol de contrapeso al poder del Jefe de Estado.

Tabla 1. Diputados del partido del presidente en la Cámara de Diputados en el período 1994-2018

| Presidente | Legislatura | Diputados |
|---|---|---|
| Ernesto Zedillo (PRI) | 1994-1997 | 330 |
| | 1997-2000 | 239 |
| Vicente Fox Quezada (PAN) | 2000-2003 | 206 |
| | 2003-2006 | 151 |
| Felipe Calderón Hinojosa (PAN) | 2006-2009 | 206 |
| | 2009-2012 | 141 |
| Enrique Peña Nieto (PRI) | 2012-2015 | 214 |
| | 2015-2018 | 203 |
| Andrés Manuel López Obrador (Morena) | 2018-2021 | 256 |

Fuente: Integralia Consultores (2021, p. 8).

El dato de 256 diputados morenistas en la Cámara puede proyectar la apariencia de un escenario de gobierno sí unificado, pero con un amplio espacio para las fuerzas de oposición en una relación casi paritaria entre ellas y el partido de mayoría. En realidad, esta lectura no es correcta, debido a que omitiría un factor de suma importancia: la presencia de las coaliciones electorales. Por primera vez en la historia de las elecciones federales mexicanas todos los partidos que participaron en la contienda para la renovación de la Presidencia de la República y de los integrantes del Poder Legislativo decidieron formar parte de alguna coalición y ninguna fuerza política decidió correr en solitario. Todo esto se tradujo en la presencia de tres grandes coaliciones: la ganadora resultó ser Juntos Haremos Historia, integrada por Morena, PT y PES, seguida por la alianza Por México al Frente (suma de PAN, PRD y MC); en tercer lugar, quedó Todos por México, en la que se unieron PRI, PVEM y PANAL (Tabla 2).

Tabla 2. Distribución de diputados por coalición partidista al principio de la LXIV legislatura (2018-2021)

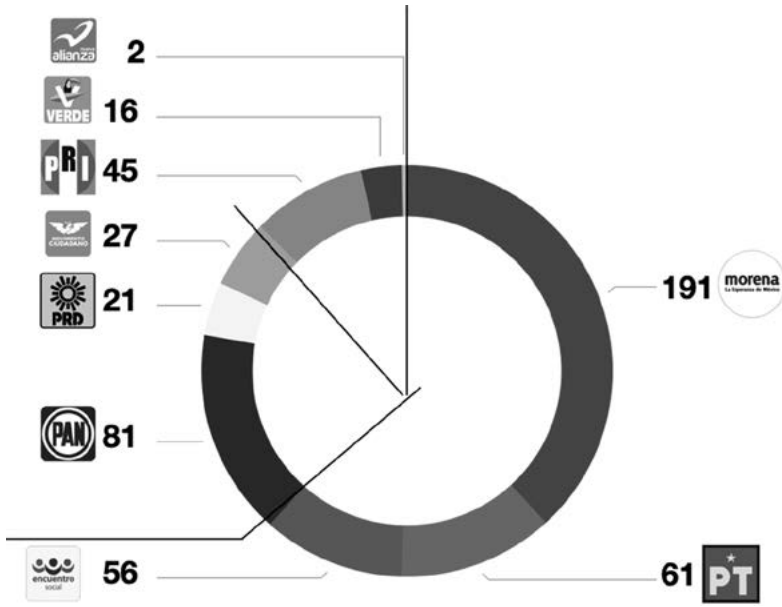
| Alianza | Integrantes | Diputados electos |
|---|---|---|
| Juntos Haremos Historia | Morena -PT-PES | 308 |
| Por México al Frente | PAN-PRD-MC | 129 |
| Todos por México | PRI-PVEM-PANAL | 63 |

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (2018).

Un análisis detallado del resultado electoral por coalición permite ver desde luego la verdadera consistencia de la mayoría parlamentaria que apoyaría al gobierno de AMLO en el período entre 2018 y 2021: una vez que el INE concluyó el conteo de los votos y proclamó los resultados oficiales Juntos Hacemos Historia pudo contar con un total de 308 electos, es decir, el 61.6% de los miembros de la Cámara de Diputados, lo que representaba un amplio margen de maniobra parlamentaria para el presidente. Esta mayoría se enfrentaba además a una oposición fragmentada desde luego en dos coaliciones, cuyo destino en la legislatura era incierto, por una serie de razones. En primer lugar, los antecedentes políticos mexicano mostraban una marcada tendencia a la reducción del rol de las alianzas o inclusive a su desaparición durante el período legislativo. A este argumento puede agregarse otro aspecto importante: las delegaciones parlamentarias de algunos partidos de oposición (en particular las del PRI y de MC) podían ser pivótales, es decir proveer el número decisivo de diputados para que la mayoría de gobierno alcanzara aquel 66% de los votos necesarios a la aprobación de reformas de la constitución. Estas premisas inducían a los observadores más críticos a preocuparse por un retroceso autoritario y a un regreso a un sistema de *partido hegemónico* (Sartori, 2005) en el país.

Aun en presencia de tan amplia ventaja electoral y en escaños por parte de la coalición ganadora el sistema político parecía mostrar una situación de pluralismo partidista, con un total de 8 partidos representados, a los que se sumaba un octavo, el PANAL, que logró la elección de dos integrantes, lo que no le permitió conformar un propio grupo en el Congreso.

Gráfica 1. Composición de la Cámara de Diputados en la LXIV antes de la integración del Congreso



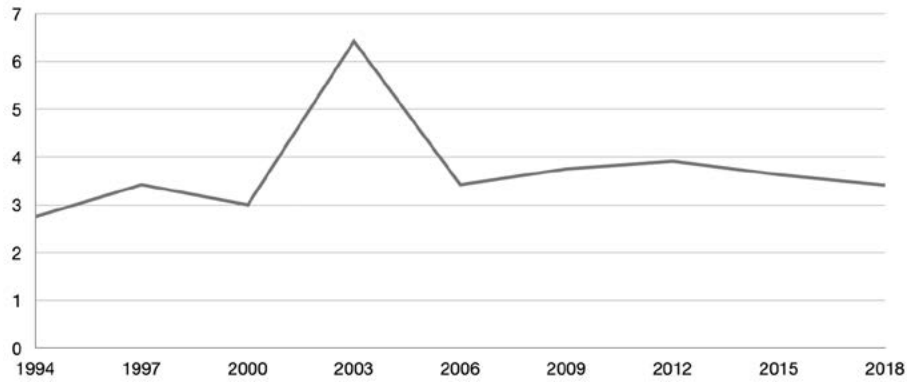

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (2018).

Una vez más es oportuno hacer mención del rol de las coaliciones electorales para comprender una serie de aspectos aparentemente anómalos, en particular la desproporcionalidad de electos entre partidos menores. Por ejemplo, se observa que tanto el PES como el PANAL no alcanzaron el umbral del 3% de votos nacionales emitidos necesarios para conservar el registro (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2014); sin embargo, el primero obtuvo un total de 56 electos, lo que proyectaba al menos inicialmente como el cuarto grupo parlamentario por cantidad de integrantes, mientras el segundo con sólo 2 electos estaba destinado a una inmediata desaparición del mapa político nacional. Otra anomalía a primera vista se nota al comparar el Partido Verde con el PT: en este caso el primero obtiene una mayor cantidad de votos (4.8% contra el 3.9%) pero en cuanto a escaños el segundo obtiene una cantidad de

electos que supera por cuatro veces la del primero (61 el PT, 16 el PVEM). Estas aparentes contradicciones se explican en virtud de la presencia de las coaliciones y en particular de los mecanismos que la misma normatividad establece para su creación: los partidos que suscriben dichos acuerdos están llamados a registrar ante el organismo electoral un convenio en el que se indique la repartición por partido de todas las candidaturas en común. Dependiendo del contenido, los acuerdos de coalición pueden favorecer a los partidos minoritarios, dando ellos una mayor cantidad de candidaturas con posibilidad de ganar en la votación para los cargos de mayoría relativa, según lo que se conoce como la *proporcionalización del voto de mayoría* (Bartolini y D'Alimonte, 1994).

En el caso específico de la LXIV Legislatura lo que se pudo registrar fue una amplia disposición de Morena a otorgar candidaturas a sus aliados, según una proporción en la que tanto el PES como el PT pudieron contar con un 25% de ellas. Tan amplia asignación de candidatos, sumada a los amplios sufragios obtenidos por Morena permitió a sus aliados contar con una evidente sobrerrepresentación en el Congreso. En términos generales de conformación del sistema de partidos, la distribución de fuerzas parecía proyectar la imagen de una asamblea plural, pero la realidad mostraba una reducción del número de actores relevantes. Desde una medición meramente cuantitativa se nota que al aplicar la fórmula para el cálculo de Número Efectivo de Partidos NEP (Laakso y Taagepera, 1979) este valor registra una reducción sensible en comparación con los períodos legislativos anteriores más cercanos (Gráfica 2). Si a esto se suma, desde la perspectiva del análisis cualitativo, el hecho que los partidos aliados de Morena en 2018 se mostraban a los ojos de la opinión pública mexicana más como partidos satélites que como organizaciones con una línea política original, podemos entender como la realidad de fondo parecía encaminarse hacia una reducción o limitación de facto de este mismo pluralismo.

Gráfica 2. Número efectivo de partidos (NEP) en la Cámara de Diputados durante el período 1994-2018




Fuentes: Palma Cabrera y Osornio Guerrero (2019, p. 122) para los datos de 1994 a 2015. El valor de 2018 es de elaboración propia con datos Integralia Consultores (2021, p. 11).

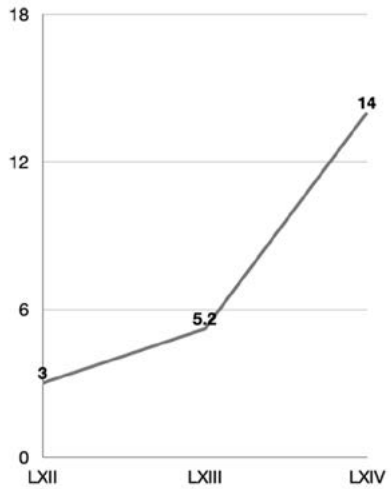
## La Cámara de Diputados como reflejo del sistema de partidos durante la LXIV Legislatura

La posición de fuerza de Morena se sustentaba también por el estatus en que se encontraban las fuerzas de oposición después de la elección. PAN y PRI además de haber sido derrotados con amplio margen en términos de votos se veían también reducidos drásticamente en cuanto a sus representaciones al interior de la asamblea legislativa. La suma de los dos factores antes mencionados –el resultado electoral y la repartición de candidaturas en los convenios de coalición– provocaron una situación sorprendente con el grupo parlamentario del PAN segundo por cantidad de integrantes electos (81), seguido por la bancada del PT (61) y de Encuentro Social (56). El PRI, es decir la fuerza política que había gobernado en el sexenio anterior se reducía a cuarta fuerza con un total de 45 diputados.

Este escenario tuvo una duración efímera: de hecho, la LXIV Legislatura se caracterizó desde su principio por la marcada presencia de un fenómeno que en las legislaturas había tenido una relevancia mucho menor: el transfuguismo parlamentario. Este fenómeno entendido en la literatura como la situación de alguien que *ocupa una ubicación parlamen-*

*taria distinta a la que le correspondería según su adscripción político-electoral* (Tomás Mallén, 2002, p. 34), cuya finalidad *no es ir por el cargo de elección popular (porque ya lo tiene), sino por un espacio parlamentario diferente al que lo llevó a la representación política* (Ríos Vega, 2009, p. 256). Este tipo de escenario que desde una perspectiva teórica acompaña cualquier tipo de contexto político ha adquirido una mayor relevancia en tiempos recientes, tanto en su forma parlamentaria como en la electoral (Bussoletti, 2019). La presencia del transfuguismo parlamentario tuvo en la pasada legislatura un impacto mayor que en las pasadas, convirtiéndose en un fenómeno digno de observación, como muestra la Gráfica 3.

Gráfica 3. Porcentaje de Transfuguismo parlamentario en la Cámara de Diputados (2012-2021)




Fuente: Integralia Consultores (2021, p. 11).

La tendencia de los diputados a cambiarse de partidos siguió algunas directrices fáciles de identificar que son reveladores de las relaciones internas al sistema de partidos que surgió en México después de la elección de 2018. El primer gran *flujo migratorio* en este sentido se realizó antes de que los diputados tomaran posesión de sus cargos: entre julio y sep-

tiembre de 2018 una relevante cantidad de electos cambió su filiación partidista. En particular esta tendencia se observó con mayor frecuencia en el caso de los dos partidos menores de la coalición Juntos Haremos Historia. En el verano de 2018 la bancada del PT se redujo de la mitad de sus integrantes, que pasaron de 61 a 29 al principio de la legislatura, mientras que el PES arrancó formalmente la legislatura con una bancada de 31 integrantes después de haber obtenido un total de 56 diputados una vez concluidas las votaciones. Este flujo de diputados no modificó la distribución de fuerzas entre gobierno y oposición, tratándose principalmente de un movimiento de fichas interno a la mayoría parlamentaria en apoyo a la presidencia de López Obrador. Los 32 diputados que dejaron las filas del PT y los 25 que salieron del PES se incorporaron en su totalidad en la bancada de Morena, garantizando al partido del presidente un total de 248, lo que otorgaba a esta fuerza política una gran ventaja sobre todos los demás grupos parlamentarios y al mismo tiempo la acercaba a la mayoría absoluta en la cámara baja.

Tabla 3. Transfuguismo parlamentario en la Cámara de Diputados en la LXIV Legislatura (2018-2021)

| Partido | Diputados electos | Diputaciones al principio de legislatura | Diputaciones al final de legislatura | Saldo |
|---|---|---|---|---|
| Morena | 191 | 248 | 256 | +65 |
| PAN | 81 | 79 | 79 | -2 |
| PT | 61 | 29 | 47 | -14 |
| PES | 56 | 31 | 20 | -36 |
| PRI | 45 | 47 | 48 | +3 |
| MC | 27 | 28 | 25 | -2 |
| PRD | 21 | 20 | 11 | -10 |
| PVEM | 16 | 16 | 11 | -5 |
| Independientes | 2 | 2 | 3 | +1 |

Fuentes: Instituto Nacional Electoral (2018) e Interalia Consultores (2021, p. 11).

El objetivo de alcanzar la mayoría absoluta fue alcanzado por Morena en las primeras sesiones de la LXIV Legislatura, pero en esta ocasión un rol decisivo lo tuvieron los diputados de otra fuerza política, es decir el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). En septiembre de 2018 cinco diputados dejaron el PVEM para unirse a las filas de Morena, lo que permitió a este último de alcanzar un total de 253 diputados: haber obtenido este resultado significó la posibilidad para el partido de gobierno de ejercer la presidencia de la Junta de Coordinación Política por toda la duración de la legislatura (*El Financiero*, 2018, 5 de septiembre). Es importante tomar en consideración que esta coyuntura no fue el resultado de tensiones o hasta de una ruptura de la unidad interna al Partido Verde: al contrario, la operación fue el producto de un acuerdo entre los dos partidos, con el PVEM que cedía sus diputados para obtener en cambio el voto favorable de la bancada de Morena en el Senado sobre la solicitud de licencia de Manuel Velasco Coello, para concluir ejerciendo su cargo de Gobernador del estado de Chiapas.

El intercambio de favores entre Morena y PVEM representaba en efecto un cambio de la geografía política nacional que evidenciaba la ruptura de la alianza Todos por México. El Partido Verde había sido un aliado constante para el PRI desde el proceso electoral federal de 2006, pero el evidente declive de este último (Langston, 2017) indujo al PVEM a buscar otros referentes para la construcción de alianzas estratégicas. Fue así que sobre la lealtad a su aliado tradicional pesó más la vocación *filo gubernamental*: el Partido Verde había sido antes aliado del PAN en la elección presidencial de 2000, para luego romper con éste y alinearse al PRI por casi dos décadas. A partir de 2018, después de esta coyuntura, Morena y PVEM tuvieron un fuerte acercamiento, como es evidenciado por el comportamiento en la Asamblea de sus grupos parlamentarios: la alianza fue definitivamente formalizada el año siguiente cuando en las elecciones de Baja California, Puebla y Quintana Roo el PVEM fue integrado a la coalición Juntos Haremos Historia. La incorporación del Verde en la mayoría parlamentaria tenía otro efecto importante: con ella el total de los dipu-

tados subía a 324 miembros y se acercaba aún más a la mayoría calificada de 330 para las reformas constitucionales.

El cambio de estrategia del Partido Verde no fue el único caso de ruptura de alianza entre partidos: en agosto de 2018 los tres partidos que habían conformado un año antes el *Frente Ciudadano por México* decidieron disolver la colaboración entre ellos, que según el convenio original hubiera debido continuar al interior del poder legislativo por un período de seis años. Concluido el proceso electoral PAN, PRD y MC prefirieron volver a actuar de manera solitaria, en espera de definir su propio rol en los tres años siguientes. En este aspecto cada uno de ellos persiguió una estrategia distinta: el PAN adquirió para sí el rol de principal alternativa de oposición a las políticas de López Obrador, mientras que sus dos aliados en el proceso electoral de 2018 dieron prueba de mayores incertidumbres. Movimiento Ciudadano empezó la legislatura haciendo declaraciones públicas de apertura hacia Morena –"aquí están nuestros votos" (*El Universal*, 2018) pronunciaban en sus spots del agosto de 2018 los diputados y senadores de este partido– pero con el pasar de los meses esta perspectiva de colaboración no prosperó: por un lado Morena pareció no necesitar del apoyo de esta fuerza política para alcanzar sus objetivos en el poder legislativo, por otro MC tomó progresivamente el rol de segunda oposición competitiva a la del PAN, una fuerza política crítica del Gobierno federal pero que buscaba desprenderse de la alianza con los partidos tradicionales: una postura que se hizo aún más evidente en el proceso electoral que siguió la LXIV legislatura, donde MC intentó presentarse como la tercera vía al bipolarismo que ponía por un lado AMLO-Morena y por otro la alianza de los partidos tradicionales. Una coyuntura ejemplar de como PAN y MC actuaron compitiendo entre ellas para afirmarse en el debate mediático como principal fuerza de oposición se registró durante la pandemia de COVID-19: ambos partidos presentaron denuncias contra del Subsecretario de Salud Hugo López Gatell, en diferentes momentos –MC en julio (*El Financiero*, 2020, 21 de julio), PAN en septiembre (*El Financiero*, 2020, 22 de noviembre)– y por separado: si bien ninguna de las dos prosperó en los meses siguientes el hecho ilustra con claridad cómo

los dos partidos se contendieron el espacio de la oposición al Gobierno federal durante la LXIV Legislatura.

Un discurso diferente vale para el PRD que, a pesar de haber sido drásticamente redimensionado en votos y en su representación en el Congreso, siguió viviendo un nuevo período de conflictos internos. El dilema para el partido del Sol Azteca era entre dar continuidad a la alianza *contra natura* con el PAN (Reynoso y Espinosa, 2017) que le permitió contar con una delegación de 21 diputados federales o si volver a acercarse a AMLO, quien en su momento había sido su presidente y líder carismático hasta 2012. Al final, al nivel de partido prevaleció una línea política orientada a dar continuidad a la colaboración con el PAN como evidenciado de la realización de alianzas electorales en los procesos subnacionales en 2019 y 2020, pero esta opción no fue aceptada por una parte de la clase dirigente del partido: a pocos meses del inicio de la Legislatura en febrero de 2019 un total de 9 diputados, es decir casi la mitad de los integrantes del grupo parlamentario del PRD, abandonaron su bancada, con la mayoría de ellos que transitaron a las filas de Morena. Por lo tanto, la evolución de la legislatura decantó aún más la debilidad del PRD y su condición de satélite del PAN para seguir existiendo en la vida política nacional.

Completa el escenario de la LXIV Legislatura el PRI, que tuvo la difícil tarea de repensar su rol en el sistema de partidos mexicano después de haber perdido la presidencia y de verse relegado al rol de tercera fuerza por votos a nivel nacional. En la historia del PRI esta situación se había presentado ya en 2006, pero una serie de factores permiten afirmar que en 2018 las condiciones en que movía el partido eran más críticas: después de la elección que llevó Felipe Calderón a la presidencia el PRI contaba con un total de 106 diputados en un contexto de gobierno dividido en el que el PAN estaba lejos de contar con la mayoría absoluta en el Congreso (206 diputados), lo que hacía del tricolor un posible pivote de las mayorías parlamentarias. Además, en aquel entonces el PRI expresaba la gran mayoría de las gubernaturas en los estados mexicanos, lo que representaba una posición institucional de suma importancia para condicionar la vida política mexicana. Doce años después el PRI había perdido también

estos recursos: sus diputados no eran decisivos para conformar mayorías en el Congreso –incluso eran menos relevantes en las votaciones para las reformas constitucionales– y el número de gobiernos estatales priistas iba sensiblemente bajando. Ante estas dificultades el grupo dirigente priista dio prueba de solidez: su grupo parlamentario no fue atravesado por crisis interna ni por casos relevantes de transfuguismo y al final de la Legislatura la bancada priista contaba hasta con tres integrantes más en comparación del arranque. No obstante, eso también el PRI tuvo que hacer frente a decisiones estratégicas: la más relevante fue a principios de 2019, cuando la Cámara debatió sobre la reforma constitucional que introducía la Guardia Nacional, es decir una nueva institución pública de seguridad. En esta circunstancia algunos diputados de Morena criticaron la iniciativa por tener un efecto de militarización de la vida mexicana y decidieron abstenerse o ausentarse durante la votación. Ante ello, el voto favorable de los integrantes del grupo parlamentario del PRI se reveló decisivo para alcanzar la mayoría calificada. De ahí en adelante no se registraron otros momentos importantes de convergencia entre Morena y PRI. En particular desde el principio de la pandemia la posición del PRI se hizo cada vez más cercana a la del PAN. En junio de 2020 el presidente de la República denunció un supuesto intento golpista con el nombre de Proyecto BOA (Aristegui Noticias, 2020, 10 de julio), que involucraría a todos los partidos de oposición: desde aquel entonces, si bien los involucrados negaron públicamente la existencia de dicho proyecto, la colaboración entre PRI y PAN se hizo más estrecha, al punto de dar lugar a una coalición electoral en el siguiente proceso electoral de 2021. Con la formalización de la alianza entre los partidos tradicionales como oposición al proyecto de Morena y de sus aliados, el sistema de partidos mexicano cerró la legislatura en 2021 y se encaminaba hacia un modelo de competencia bipolar.

## Las estrategias partidistas a través de sus votos: balance de las votaciones de la LXIV Legislatura

Un insumo que permite una mayor comprensión del comportamiento de los partidos políticos es representado por sus votaciones en las asambleas

representativas, es decir en el espacio institucional donde estas organizaciones pueden efectivamente tener una incidencia en los procesos de toma de decisiones con carácter colectivo. También en el apartado anterior se ha mencionado un caso específico, la votación para constitución de la Guardia Nacional, como revelador de las relaciones entre las fuerzas políticas. Por otro lado, la posibilidad de realizar un análisis de carácter agregado permite dar argumentos para la comprensión de los fenómenos políticos observando el total de las votaciones realizadas en el pleno. Para realizar este tipo de interpretación resultan sumamente útiles los datos publicados por Buró Parlamentario en su Informe Final de la LXIV Legislatura. En la evaluación del total de las votaciones destacan una vez más las tendencias de los partidos a colaborar o menos con Morena y, por ende, con la línea política del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador (Tabla 4).

Tabla 4. Concordancia con las votaciones de Morena de los grupos parlamentarios en la LXIV en la Cámara de Diputados sobre el total de las votaciones

| Grupo Parlamentario | Votos grupales en el mismo sentido de Morena | Votos grupales en el sentido opuesto de Morena | % de concordancia grupal sobre la postura de Morena |
|---|---|---|---|
| PES | 692 | 16 | 98 |
| PT | 673 | 35 | 95 |
| PVEM | 660 | 33 | 95 |
| MC | 579 | 116 | 80 |
| PRI | 547 | 126 | 77 |
| PRD | 553 | 147 | 75 |
| PAN | 539 | 154 | 71 |

Fuente: Buró Parlamentario (2021, p. 24).

Puesta la premisa que el libre mandato implica el hecho que los diputados no están obligados jurídicamente a respetar una indicación directa de su partido y que por lo tanto también se registran casos en los que los

grupos parlamentarios no votan en bloque sobre la iniciativa en discusión, la Tabla 4 toma en consideración todos aquellos casos donde efectivamente las bancadas en la Cámara de Diputados han votado de manera uniforme, expresando todos los diputados de un grupo la misma preferencia (favorable o contraria) y compara su decisión de voto con el voto de Morena. Al realizar este ejercicio se confirma la solidez de la alianza partidista que se había presentado como coalición electoral en 2018, sumando las siglas de Morena, PT y PES. Encuentro Social y el Partido del Trabajo registran muy elevados niveles de concordancia con las posturas de Morena, votando de la misma forma en el 98% y 95% de los casos.

Un nivel similar de concordancia lo registra también el Partido Verde, que desde el principio de la legislatura se elevó al rango de aliado adquirido de la coalición filo gubernamental: con el 95% de votaciones en el mismo sentido de Morena el PVEM demostró a lo largo de la legislatura que el intercambio de favores del septiembre 2018 no era un episodio momentáneo o hasta efímero, si no el punto de partida de una abierta colaboración.

Al querer observar la conducta de las oposiciones se nota que estas no representaron un bloque unitario a lo largo de los tres años entre 2018 y 2021. Al enfocar el análisis sobre el total de las votaciones la variación puede parecer poco relevante: el partido que mostró más concordancia fue MC (80%), mientras el más alejado fue el PAN (71%). Para tener un cuadro más profundizado de la cuestión es posible analizar este mismo valor en relación con aquellas votaciones que por su importancia pueden ser consideradas trascendentales (Buró Parlamentario). Esta tipología se sustenta en el hecho que es posible distinguir entre temáticas de menor relevancia –que suelen ser deliberadas por la asamblea con votaciones unánimes de todo el pleno– y otras que por su naturaleza decantan las diferencias ideológicas y programáticas entre los partidos (Tabla 5).

En el momento en que se limita el universo de análisis a las votaciones trascendentales se puede notar con mayor nitidez la diferencia entre las conductas de los partidos de oposición. Destaca el hecho que los cuatro

Tabla 5. Concordancia con las votaciones de Morena de los partidos de oposición en la LXIV en la Cámara de Diputados en las votaciones trascendentales

| Grupo Parlamentario | Votos grupales en el mismo sentido de Morena | Votos grupales en el sentido opuesto de Morena | % de concordancia grupal sobre la postura de Morena |
|---|---|---|---|
| PRI | 10 | 13 | 43 |
| MC | 11 | 15 | 42 |
| PRD | 8 | 18 | 31 |
| PAN | 6 | 20 | 23 |

Fuente: Buró Parlamentario (2021, p. 33).

partidos pueden ser reconducidos a dos duplas: por un lato PRI y MC, por otro PAN y PRD.

Los valores de la primera "dupla" de partidos muestran una actitud de apertura hacia Morena por parte de ellos: el PRI votó como Morena en el 43% de las votaciones trascendentales, MC hizo lo mismo en 42% de los casos. Estos valores muestran como efectivamente hubo una disponibilidad no esporádica de PRI y MC para apoyar las medidas implementadas por Morena. En otras palabras, en la mayoría de las ocasiones ellos votaron en sentido opuesto a lo impulsado por el Gobierno federal, pero en una cantidad importante de ellas (poco menos de la mitad) decidieron coincidir con él, eso sea por razones ideológicas, por evaluaciones positivas del contenido de las iniciativas en discusión o por valoraciones estratégicas sobre el conjunto de relaciones de fuerzas entre partidos. PRI y MC por lo tanto se mostraron como los dos partidos más interesados a colaborar con Morena en las votaciones trascendentales: la contienda entre los dos para el rol de posible aliado externo de la mayoría morenista explica también en parte las fuertes tensiones entre ellos a lo largo del período analizado.

La segunda "dupla", integrada por PAN y PRD, se compone de los partidos que tuvieron los valores más bajos de concordancia con Morena. En este caso los valores indican una voluntad abierta de confrontación por

parte de estos partidos, lo que significa que ambos buscaron representar una oposición sistemática e intransigente a las políticas de la actual mayoría parlamentaria. Estas conductas tan parecidas pueden ser explicadas a partir de motivaciones diferentes: el PAN desde luego quiso adquirir el rol de partido anti-AMLO, por razones de distancia ideológica y programática entre ellos; el PRD al contrario parece hacerlo para preservar su autonomía como partido y no correr el riesgo de ulteriores fracturas y acercamientos de sus dirigentes hacia López Obrador. Aunque las motivaciones sean distintas llevan los dos partidos a la misma conducta: una tal evolución no estaba destinada a no tener consecuencias y de hecho la LXIV Legislatura terminó por reforzar la colaboración entre PAN y PRD, que fue ratificada nuevamente como coalición electoral en el proceso electoral intermedio en 2021.

## Consideraciones finales

La afirmación de Morena en 2018 representó sin duda un momento de ruptura donde *el sistema de partidos de la transición parece haber llegado a su fin* (Palma Cabrera y Osornio, 2019). A ello se sumaron fuertes preocupaciones sobre un posible retroceso autoritario del país, en virtud del escenario de gobierno unificado y ante una oposición que se mostraba fragmentada en diferentes grupos numéricamente poco consistentes y proclives a perseguir diferentes estrategias.

Este escenario de *subcompetitividad* (Sartori, 2005) entre las fuerzas políticas se mantuvo constante a lo largo de toda la legislatura y fue reafirmado en parte con los resultados de las elecciones intermedias de 2021. Estas últimas mostraron algunos valores, en particular la capacidad de PAN y PRI de mantener niveles de consenso análogos al resultado de 2018, que hacen más compleja la interpretación de los fenómenos observados. Lo que parece destacar del período 2018-2021 es una sustancial reorganización del sistema de partidos hacia un modelo bipolar. Por una parte, Morena se convierte en el principal polo de atracción para fuerzas políticas minoritarias que bajo el manto protector del partido del actual presidente pueden tener mejores resultados en cuanto a cargos electivos y de

representación, como ocurrió en el caso del PES, del PT y sucesivamente del PVEM, quienes se convirtieron en tiempos rápidos en satélites del partido mayoritario de su propia coalición. Frente a ellos los partidos tradicionales (PAN, PRD, PRI) y MC se enfrentaron a un dilema estratégico entre la posibilidad de hacer aperturas a Morena para convertirse en los pivotes necesarios a conseguir la mayoría calificada necesaria para la aprobación de las reformas constitucionales y la voluntad de fortalecer la colaboración entre las oposiciones para ejercer un control más estricto sobre el nuevo gobierno y a través del desempeño de este rol tratar de recuperar consenso ante la ciudadanía. La adaptación de estos partidos al nuevo escenario no fue ni inmediata ni constante: al contrario, varias coyunturas dieron prueba de la apertura de casi todos los partidos de la oposición a la posibilidad de colaborar con Morena, con la excepción del PAN que quiso asumir el rol de antítesis de AMLO y de su partido. Ante ello Morena buscó a lo largo de la legislatura fortalecer su mayoría: la vinculación con el PVEM a inicio de la legislatura y la desbandada de casi la mitad del grupo parlamentario del PRD a principios de 2019 dieron al partido del presidente de contar con la mayoría calificada en la Cámara Baja: a partir de aquel entonces, las fuerzas de oposición vieron un mayor incentivo en la perspectiva de colaborar entre ellas, lo que se tradujo en la formalización de la alianza Va Por México en la segunda mitad de 2020. La legislatura se concluyó por lo tanto con una más marcada bipolarización del sistema de partidos mexicano: esta tendencia no es necesariamente irreversible y también existen partidos que se resisten a esta inercia por decisión propia (MC) o por las limitaciones impuestas por la LGIPE a los partidos de nueva formación. Aun así, pese a los intentos de varios partidos de convertirse en una especie de *tercera vía*, la evolución de la Cámara de Diputados en sus trabajos entre 2018 y 2021 parece mostrar que la vida política mexicana se encamina rumbo una contienda entre dos grandes polos. La LXV legislatura y después de ella la campaña electoral de 2024 podrán revelar si esta tendencia está destinada a perpetuarse o menos.

## Referencias


Aristegui Noticias. (2020, 10 de julio), *Se dio a conocer el 'BOA' para informar a la gente: AMLO*. Recuperado de https://aristeguinoticias.com/1006/multimedia/se-dio-a-conocer-el-boa-para-informar-a-la-gente-amlo-enterate/

Bartolini, S. y D'Alimonte, R. (1994). *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni italiane del 1994.* Bologna: Il Mulino.

Buro Parlamentario. (2021). *Adiós a la 64 Legislatura. Votaciones, Iniciativas e Intentos de reelección*. Recuperado de https://buroparlamentario.org/reportes/Buro_Reporte2021

Bussoletti, A. (2019). Transfuguismo político en el proceso electoral 2018. El caso Jalisco. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, *3*(22), 12-41.

—. (2021). El 2018 de Acción Nacional ¿Ocasión perdida o crisis abierta? *Millars, Espai y Historia*, 50, 77-106.

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2014). *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf

Díaz Jiménez, O. F. y León Ganatios, L. (2019). *Los escenarios electoral e ideológico en el sistema de partidos mexicano. Una mirada posterior a la elección 2018*. México: Tirant Lo Blanch.

Duverger, M. (2006). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

*El Economista.* (2019, 16 de enero). *PRI y Verde se suman a Morena para la Guardia Nacional*. Recuperado de https://www.eleconomista.com.mx/politica/PRI-y-Verde-se-suman-a-Morena-para-la-Guardia-Nacional--20190116-0114.html

*El Financiero.* (2018, 5 de septiembre). *Verde cede diputados a Morena luego de aprobación de licencia a Velasco*. Recuperado de https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/morena-supera-los-251-diputados-federales-anuncia-mario-delgado/

—. (2020, 21 de julio). *MC denuncia a López-Gatell*. Recuperado de https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/confidencial/mc-denuncia-a-lopez-gatell/

—. (2020, 22 de noviembre). *PAN denuncia a López-Gatell ante FGR por 'negligencia criminal' en pandemia*. Recuperado de https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pan-denuncia-a-lopez-gatell-ante-fgr-por-negligencia-criminal-en-pandemia/

*El Universal.* (2018, 01 de agosto). *MC dará votos a AMLO en Congreso de la Unión para revertir gasolinazo*. Recuperado de https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/mc-dara-votos-amlo-en-congreso-de-la-union-para-revertir-gasolinazo

Kenneth Carty, R. (2004). Parties as Franchise Systems: The Stratarchical Organizational Imperative. *Party politics* 10(1), 5-24. Londres: SAGE.

Kirchheimer, O. (1966). The Transformation of the Western European Party System. En J. LaPalombara y M. Weiner (Eds.). *Political Parties and Political Development*. Princeton University Press.

Hernández, T. (2013). El Partido Acción Nacional después de la elección presidencial de 2012. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 12, 10-36.

Integralia Consultores (2021). *Décimo Reporte Legislativo, LXIV Legislatura 2018-2021*. Recuperado de https://integralia.com.mx/web/decimo-reporte-legislativo-lxiv-legislatura-2018-2021/

Instituto Nacional Electoral (2018). *Cómputos de Entidad Federativa y Circunscripción 2018. Elecciones Federales*. Recuperado de https://computos2018-entidad.ine.mx/#/diputaciones/nacional/1/3/1/1

Laakso, M., y Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties. A Measure with Application to Western Europe. *Comparative Political Studies*, 12, 3-27.

Langston, J. (2017). *Democratization and Authoritarian Party Survival. México's PRI*. Oxford University Press.

Navarrete Vela, J. P. (2021). *Treinta años del Partido de la Revolución Democrática. Desarrollo y Balance Electoral*. Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo.

Navarrete Vela, J. P. y Rosiles, J. (2020). Morena de la transición a la llegada al poder presidencial. *Estudios Políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, 51, 103-140.

Palma Cabrera, E. y Osornio Guerrero, M. C. (2019). Fragmentación y volatilidad electoral en las elecciones presidenciales de 2018 en México: ¿hacia un sistema de partido predominante? *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 3(22), 103-122.

Pitkin, H. F. (1985). *El concepto de representación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Ríos Vega, L. E. (2009). El transfuguismo electoral. Un debate constitucional en México. *Cuestiones constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional*, 21, 251-294.

Reynoso, D., y Espinosa Santiago, O. (2017). ¿Alianzas contra natura o *antihegemónicas? Las alianzas PAN-PRD en los Estados Mexicanos*. México: Tirant Lo Blanch.

Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partido*. Madrid: Alianza Editorial.

Tomás Mallen, B. S. (2002). *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucional.