

# Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000–2003

Everardo Rodrigo Díaz Gómez\*

El artículo muestra los resultados de una investigación sobre el desempeño legislativo y la disciplina partidista en la Cámara de Diputados mexicana, durante la 58 Legislatura (2000–2003). El trabajo pone a prueba cuatro hipótesis provenientes de la bibliografía sobre gobierno sin mayoría en el caso mexicano. En particular, busca mostrar que, contrario a lo que se piensa comúnmente, las instituciones políticas mexicanas, y en especial el Congreso, no están en un estado de "parálisis" o crisis.

**Palabras clave:** México, gobiernos sin mayoría, producción legislativa, 58 legislatura

## *Legislative performance and party discipline in Mexico: the Chamber of Deputies, 2000–2003*

*The purpose of this article is to investigate party discipline and legislative performance in the Mexican Chamber of Deputies for the 58th Legislature (2000–2003). I test four hypotheses regarding the lack of a party majority in the legislative branch of the government. I illustrate that, contrary to what is commonly believed, the Mexican political institutions are not "paralyzed" or in a crisis.*

**Key words:** Mexico, legislature, governments without majority, party discipline, 58th legislature

Fecha de recepción: 01/09/05

Fecha de aceptación: 04/10/05

## INTRODUCCIÓN

En las dos últimas décadas, el sistema político mexicano ha presenciado una transformación profunda y que parece irreversible. La marcada hegemonía del PRI, con su control casi absoluto en todos los niveles de gobierno, ha llegado a su fin y estamos en presencia de un sistema electoral cada vez más competitivo. Las históricas elecciones federales de 1988 privaron por primera vez en la historia al PRI de la mayoría calificada para efectuar reformas constitucionales en la Cámara de Diputados. En los años siguientes los partidos de oposición lograron avances notables, comenzando con el reconocimiento del triunfo del PAN en las elecciones de gobernador en Baja California, en 1989, y culminando con la victoria de Vicente Fox en las elecciones presidenciales de 2000.

Durante este período, la conformación del Congreso, y en particular la de la Cámara de Diputados, ha reflejado este pro-

ceso de cambio. Si bien todavía en 1988, 1991 y 1994 el PRI logró conservar la mayoría absoluta en ambas Cámaras, las elecciones de 1997 marcaron un "punto de inflexión" (Lujambio, 2000: 251), en el que por primera vez nuestro país entró en un contexto de gobierno sin mayoría. En efecto, en ese año el PRI, además de perder la primera elección abierta de jefe de Gobierno del Distrito Federal, también perdió por primera vez en la historia el control del 50%+1 de los asientos de la Cámara de Diputados. Esta situación, novedosa a nivel federal desde la conformación del PRI, fue objeto de gran especulación en los medios, y también de algunos estudios académicos sobre cómo se ajustaría el funcionamiento gubernamental.

La tendencia hacia un gobierno sin mayoría se confirmó en las elecciones federales de 2000 y 2003, pues tampoco el PAN, que se había hecho del Poder Ejecutivo, logró la mayoría ab-

\* ITESM, Centro de Estudios de Norteamérica. everardo.diaz@itesm.mx

soluta de los asientos en el Congreso, ni tan siquiera en la Cámara de Diputados. Esta situación ha llevado a que en algunos medios de comunicación se hable de “parálisis gubernativa” o de falta de gobernabilidad, dando lugar a la percepción generalizada de que de alguna forma nuestras instituciones políticas están fallando. Estos temores se fundan sobre todo en el publicitado enfrentamiento que el presidente Fox ha sostenido con los grupos legislativos de oposición, sobre todo a partir de 2002, y que han alimentado la idea de una “crisis de gobernabilidad” que, inclusive, ha llevado a cuestionar la eficiencia de la conformación actual de nuestro sistema político-electoral.

Este tipo de situaciones son bien conocidas en el ámbito de la teoría política. De hecho, existe un amplio debate sobre los incentivos que tienen los partidos políticos para cooperar entre sí, sobre todo en el marco de un gobierno sin mayoría, con un sistema electoral de mayoría simple y de una sola vuelta, como es el caso de México en la actualidad. De acuerdo con Linz (1990), los partidos políticos en este contexto tienen los menores incentivos para la cooperación, al no tener cabida los gobiernos de coalición, y siendo el único verdadero estímulo la victoria en las siguientes elecciones. Sin embargo, parece apartarse de esta pauta el caso mexicano en años recientes. El PAN cooperó consistentemente con el PRI, desde la época de Carlos Salinas (1988–1994) y también bajo la presidencia de Ernesto Zedillo (1994–2000), y no parece haber sufrido en demasía por esta alianza para las elecciones federales de 2000, en las que resultó victorioso.

Asimismo, la propia situación política durante los tres primeros años de gobierno panista (2000–2003) parece ir también en contra de lo que establece la teoría. Kaare Strom y Arthur Lupia (1995) sostienen que es durante los primeros años de un nuevo gobierno cuando existen mayores incentivos para la cooperación entre el partido gobernante y la oposición. Bajo esta lógica, cabría esperar que en la 58 Legislatura el presidente tuviera mayor éxito en la formación de acuerdos y alianzas, pues para la segunda parte de su mandato (la 59 Legislatura) los partidos de oposición tendrían menos incentivos para “cooperar” con el éxito del Ejecutivo. Esto porque, con base en Linz (1990), la cercanía de las nuevas elecciones hacen necesario la diferenciación entre las fuerzas políticas. Si los partidos de oposición cooperan en políticas exitosas con el partido gobernante, éste recibirá el crédito, mientras que si algunos partidos de oposición apoyan medidas impopulares impulsadas por el gobierno, tendrán que compartir los costos electorales. En suma, un escenario donde cooperar con el gobierno es una opción sólo en los primeros años de manda-

to, antes de que la lógica de competencia electoral rompa la posibilidad de gestar acuerdos. Sin embargo, justamente una de las razones que se aducen para explicar la actual “parálisis legislativa” en México es la falta de voluntad de la oposición para negociar con el presidente en turno, tanto en las dos legislaturas pasadas (57 y 58) como en la actual.

Este trabajo está centrado en el problema del gobierno sin mayoría, y en particular, en cómo se resuelve la producción legislativa en un contexto de partidos altamente disciplinados y centralizados, como es el caso en México. El estudio está centrado exclusivamente en torno a la Cámara de Diputados, durante la 58 Legislatura (2000–2003). En las siguientes secciones se analizan datos empíricos de producción legislativa y disciplina partidista en el período, para finalizar con un análisis de la aprobación de proyectos provenientes del Ejecutivo durante el período. Específicamente, este artículo busca probar una serie de hipótesis que se desprenden de un trabajo anterior sobre disciplina partidista en la Cámara de Diputados, de Alonso Lujambio (2000), mismas que se explican un poco más adelante.

#### ESTUDIOS DE DISCIPLINA PARTIDISTA EN EL LEGISLATIVO EN MÉXICO

No existe una abundante bibliografía respecto a los estudios legislativos en México, particularmente en lo que se refiere a estudios de cohesión partidista y desempeño legislativo durante el gobierno sin mayoría. Sencillamente, tenía poco sentido hacerlo en un contexto político donde el partido oficial controlaba, siempre con comodidad, la presidencia y ambas cámaras. Sin embargo, tras las elecciones federales del 6 de julio de 1997, la pérdida de la mayoría del PRI en la Cámara de Diputados llevó a que se activara el interés en el tema en México.

De acuerdo con Casar (2000: 183), y Casar y Marván (2001: 9), mientras que en otros países los estudios de gobierno dividido han sido tema de investigación durante décadas, en México comenzaron recientemente. Hasta hace una década, no existían prácticamente estudios sobre el papel del Congreso y su funcionamiento en el sistema político. Pero las transformaciones políticas ocurridas en México a partir de los años ochenta llevaron a que los analistas empezaran a preocuparse por primera vez por el estudio sistemático de la función legislativa.

En general, la mayor parte de los estudios hasta el momento se han enfocado en aspectos teóricos, analizando al Congreso sobre todo desde la perspectiva de su relación con el Poder Ejecutivo, más que por su funcionamiento interno y el comportamiento de las bancadas de los distintos partidos políticos. Esto se explica debido a que los estudios pioneros se toparon con un obstáculo importante: la falta de información detallada y fidedigna sobre el proceso legislativo del Congreso. Prácticamente los únicos indicadores utilizados durante esta primera etapa de investigaciones han sido de dos clases: a) el número, tipo y origen de las iniciativas; b) la tasa de aprobación de acuerdo con las propuestas. Empero, y a raíz de la mayor pluralidad, en septiembre de 1997 se tomó la decisión de instalar tableros electrónicos en la Cámara de Diputados, para agilizar y hacer públicas las votaciones nominales de los asuntos votados por el pleno. Desde octubre de 1998, este sistema permite estudiar el comportamiento individual de los legisladores, y proporciona mayor información que los confusos e incompletos registros del pasado.

A pesar de las limitaciones, existen ya algunos estudios sobre la producción legislativa y la disciplina partidista en el Congreso mexicano, aunque básicamente son sólo cuatro o cinco los investigadores que han tratado el tema: María Amparo Casar, Alonso Lujambio, Benito Nacif, Luis Carlos Ugalde y Jeffrey Weldon. En general, estos autores se han concentrado en el estudio de la 57 Legislatura, que fue la primera en la que no existió mayoría (50%+1) por parte del PRI, y en el análisis de los nuevos datos que se pueden recolectar con el sistema electrónico de votación nominal. Algunos ejemplos de estos estudios son: Carrillo y Lujambio (1998), que analizan la aprobación presupuestal en el marco del gobierno dividido en 1997; Mena (2001), que se dedica a estudiar la disciplina del PAN durante las 57 y 58 Legislaturas; y sobre todo Lujambio (2000), Casar (2000) y Ugalde (2002), que estudian la formación de coaliciones y la cohesión partidista en la 57 Legislatura, en el caso de Casar y de Lujambio, y el primer año de la 58, en el caso de Ugalde.

Entre los primeros estudios que analizaron la perspectiva del gobierno dividido, se encuentra *Gobernar sin mayoría: México, 1867-1997*, coordinado por Casar y Marván. En este trabajo se hicieron varios hallazgos interesantes. Se mostró que a lo largo de la historia de México, y contrariamente a lo que suele creerse, han existido varias situaciones donde el Ejecutivo ha necesitado negociar con un Congreso fuerte. Sólo bajo el dominio del PRI y bajo el mandato de Porfirio Díaz el Congreso estuvo asegurado para el presidente, mientras que

durante la época revolucionaria y hasta la creación del PNR, los presidentes tuvieron que recurrir en mucha mayor medida a los decretos y a la negociación para llevar adelante su agenda de gobierno. Las preguntas eran muy amplias, en una materia que, a decir de Casar, se perfilaba como un tema de gran relevancia para el futuro político de México: las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo: ¿Qué elementos institucionales generan incentivos para construir consensos y coaliciones dentro del Congreso, y entre éste y el Ejecutivo? ¿Cómo afecta la disciplina partidaria al trabajo legislativo? ¿Cómo reformar nuestras normas y prácticas para adecuarlas a una situación de pluralidad política?

Toda esta discusión se inserta dentro de un debate más amplio sobre las formas de gobierno, en particular en las comparaciones entre los sistemas parlamentarios y presidenciales. Justamente de este punto partió otra de las investigaciones importantes en materia de estudios legislativos en México que ya se mencionaba, el trabajo de Alonso Lujambio "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México", de 2000. De acuerdo con las tesis desarrolladas por Juan Linz en su conocido trabajo acerca de las ventajas del parlamentarismo sobre el presidencialismo, en un sistema presidencial los partidos de oposición enfrentan una notoria ausencia de incentivos para cooperar con el partido del presidente en el ámbito del Poder Legislativo, por dos razones principales (Linz, 1994). Si cooperan, y la cooperación resulta exitosa, el partido gobernante y el presidente serán los principales beneficiados en términos políticos y electorales. Si fracasa la cooperación, todos los miembros de la coalición han de compartir el fracaso. En síntesis, cooperar no es recomendable porque no se gana nada con el éxito y se pierde mucho con el fracaso. Esto quiere decir que sólo un partido que se mantenga al margen de la coalición si ésta fracasa, sale beneficiado. Entonces, "la parálisis institucional será entonces el resultado final siempre que el partido del presidente no cuente con una mayoría parlamentaria" (Lujambio, 2000: 262).

Hay que tener en cuenta, por supuesto, el número de partidos reales, ya que en este escenario se supone que todos los partidos compiten por la presidencia, cuando en realidad, como bien apunta Lujambio, no siempre es así: existen pequeños partidos, y partidos emergentes, que no tienen aspiraciones reales de victoria en el corto o el mediano plazo. Ahora, si un partido de oposición tiene posibilidades reales de ganar la presidencia, la teoría de Linz afirma que éste no se ve obligado a cooperar, y que por el contrario, esperará que un mal desempeño del gobierno le beneficie para llegar al poder.

En este contexto, Lujambio planteó una hipótesis que pretendió poner a prueba en el caso mexicano. Esta hipótesis afirma que “en un sistema de mayoría simple para la elección presidencial (sin segunda vuelta) y con un sistema de partidos que presenta un formato de fragmentación moderada, puede esperarse que los partidos de oposición no quieran cooperar con el partido del presidente, debido a que en su estrategia de corto plazo priorizan la probabilidad de una victoria próxima en la competencia presidencial” (Lujambio, 2000: 261). Pero al mismo tiempo, pueden pagar el precio de la parálisis institucional y de los costos de no actuar: según Lujambio, un sistema de partidos con fragmentación moderada parece que alienta “al mismo tiempo la no cooperación y el surgimiento de conductas políticas responsables” (Lujambio, 2000: 261).

En opinión de Mainwaring y Scully (1995), la disciplina parlamentaria de los partidos es una característica que facilita el funcionamiento de los sistemas presidenciales, pues si la indisciplina es frecuente hace más difícil el establecimiento de relaciones estables entre el gobierno, los partidos y la legislatura. Por tanto, los acuerdos políticos son más difíciles de lograr. Pero al mismo tiempo, ambos autores señalan los peligros que plantea la disciplina excesiva en periodos de gobierno dividido. El problema aquí, dice entonces Lujambio, radica en que no se conocen mecanismos para que los partidos se disciplinen cuando el presidente tiene mayoría, y no lo hagan (para que se construyan mayorías) cuando no la tiene. Y en el caso de México, existe un obstáculo adicional, muy propio de nuestro sistema político: “la no reelección obstaculiza enormemente la posibilidad de que los legisladores puedan impulsar una estrategia de maximización del capital político en su distrito” (Lujambio, 2000: 262).

Para Lujambio, además, el dilema de cooperar o no queda atenuado por el contexto, que determina muchas veces a la cooperación a pesar de lo predicho por la teoría. Y señala que “el argumento de Linz es particularmente fuerte en sistemas de partidos de fragmentación moderada, en donde pocos partidos de oposición, de tamaño medio, con expectativas de crecimiento y con ambición presidencial, perciben como particularmente costosa la cooperación con el presidente (cercaña con la parálisis institucional)” (Lujambio, 2000: 263). Pero también el que sean pocos partidos “efectivos” puede llevar al partido gobernante a señalar claramente a los partidos que no cooperan, y a que el costo para éstos sea mayor si no se unen de alguna forma, que los que implica que sí lo hagan.

Para poner a prueba sus tesis, Lujambio analizó 138 votaciones del plenario en casi dos periodos ordinarios (sin contar los extraordinarios) de la 57 legislatura, hasta abril de 1999. De éstas, 133 resultaron en la aprobación de algún asunto, revisión o ley. No clasificó por tema las votaciones por la falta de datos adecuados, pues en la época de su estudio apenas se estaba implementando el sistema electrónico de voto que ya se mencionó.

Lujambio encontró en este trabajo inicial algunas cuestiones importantes. Calculando el grado de disciplina de las bancadas de los cinco partidos que estaban presentes en la Cámara de Diputados, estimó que en el 63.04% de las votaciones el PAN tuvo una cohesión de 100%, por 90.58% del PRI y 64.49% del PRD. Más aún, el PAN sólo votó el 12.32% de las ocasiones por debajo del 90% de grado de cohesión; el PRI nunca votó por debajo de ese límite de cohesión, y el PRD tuvo casi el mismo porcentaje de votaciones por debajo del grado de cohesión de 90% que el PAN, un 12.45% (Lujambio, 2000: 266).

El alto grado de cohesión del PRI fue explicado en ese trabajo como producto de que la presidencia de la República estaba en manos de Ernesto Zedillo, a la que un diputado de dicho partido entrevistado por el propio Lujambio acusaba de generar una cultura de verticalismo y votación irreflexiva. Sin embargo, al mismo tiempo había algunas señales de disidencia, encabezadas sobre todo por el llamado ‘Grupo Reflexión’.

Respecto al PAN, por su parte, atribuía su reciente diversidad a la heterogeneidad de los orígenes de los diputados. No hay que olvidar que el período 1997–2000 fue el primero en el que los diputados uninominales superaron a los plurinominales, que eran “la elite de la bancada”. Las frecuentes tendencias de voto dividido al interior del PAN también es explicada por Lujambio por su “compleja relación con el PRI”, y su carácter de contrapeso o equilibrio en el Congreso para garantizar la gobernabilidad.

Por su parte, también en el caso del PRD las tendencias de votación “indisciplinadas” las atribuyó Lujambio a la llegada de nuevas caras en los diputados, provenientes de distritos uninominales. Los diputados plurinominales son en este caso la elite del partido, y para Lujambio era difícil coordinarlos con los recién llegados. Por otro lado, la rivalidad interna entre Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas en la carrera por la nominación de 2000 es el otro factor que utiliza como explicación de esta conducta.

En una segunda tabla, Lujambio analiza la construcción de coaliciones “ganadoras”, aquellas en las que se construyeron mayorías para aprobar o al menos llevar a votación algún asunto. Ya en ese momento llamó la atención que más de la mitad de las votaciones (75 sobre 133 aprobadas) lograron el apoyo de todos los partidos: “ciertamente, aunque en ese conjunto se encontraban asuntos poco relevantes, es importante notar que también se aprobó más de una docena de leyes de importancia” (Lujambio, 2000: 273).

Por otra parte, las coaliciones ganadoras que con mayor frecuencia se lograron conjuntar durante el periodo (aparte de las “mega coaliciones”) fueron las que combinaron al PRI, al PAN y, en ocasiones, a cualquier otro partido excepto el PRD. Por el contrario, las posibles coaliciones entre los grupos de oposición al PRI (todos los partidos contra el PRI, o al menos el PAN con el PRD) fueron muy raras. La explicación de Lujambio es razonable: dado que gran parte de las leyes requieren también la aprobación del Senado, entonces dominado por el PRI de forma absoluta, parecería un ejercicio poco práctico pasar leyes que finalmente serían bloqueadas en la Cámara alta por el partido en el gobierno.

A pesar de las lagunas de información, Lujambio arribó a algunas conclusiones importantes. “Es obvio que el arribo de México a la democracia conduce ya –sin una clara institucionalización de nuevas prácticas parlamentarias– a la necesidad de negociar la cohesión de las fracciones y a abandonar la tradicional disciplina a rajatabla” (Lujambio, 2000: 276). Más aún, hizo notar (en algunas notas posteriores, tras la elección del 2 de julio de 2000), que el triunfo del partido que más cooperó con el gobierno parece contradecir las tesis de Linz sobre los costos en términos de votos de las alianzas en un sistema presidencial.

Con posterioridad al trabajo de Lujambio, otros autores (notablemente Casar, y Ugalde) realizaron estudios de naturaleza semejante en la Cámara de Diputados. En “Coaliciones y cohesión partidista en un gobierno sin mayoría” (2000), Casar analizó 118 iniciativas de la misma 58 Legislatura (1997–2000), reportadas y votadas en la Cámara de Diputados. A diferencia de Lujambio, excluyó votaciones referentes a permisos, condecoraciones y procedimientos internos; su trabajo consistió sobre todo en la recopilación de cinco indicadores:

- Número de iniciativas presentadas
- Tasa de aprobación legislativa
- Coaliciones mínimas ganadoras posibles y frecuencia de coaliciones

- Coaliciones por materia: (económica, seguridad y justicia, política, varias)
- Cohesión partidaria, por materia

Casar encontró que durante el período analizado (dos años de la 57 Legislatura) se habían presentado proporcionalmente más iniciativas que en el pasado, pero que éstas tendían a ser aprobadas “en menor medida que en legislaturas anteriores” (2000: 188). La tasa de aprobación legislativa para este período la calculó esta autora en 26.6%, cifra muy por debajo de la media de 53% alcanzada en las dos legislaturas conformadas durante el gobierno de Carlos Salinas, por ejemplo.

Casar arribó a conclusiones semejantes a las de Lujambio en lo que respecta a la cohesión de los partidos y las coaliciones formadas, pero añadiéndole la precisión de haber clasificado las votaciones y las coaliciones por tema, aún de forma muy general. La coalición más frecuente fue la de todos los partidos (36% de las veces), mientras que el PRI y el PAN cooperaron frecuentemente, sobre todo en materia económica, donde sólo en dos ocasiones (sobre 25 propuestas) ambos partidos votaron en sentidos contrarios. Por el contrario, los partidos de oposición en conjunto rara vez votaron iniciativas donde no participara el PRI. Esto ocurrió sólo en siete ocasiones, cinco en materia política y dos en economía, además de una propuesta de reforma constitucional a la que no se consiguió llegar a los dos tercios requeridos de la votación.

En términos de cohesión partidaria, Casar encontró que el PRI era con mucho el partido más disciplinado, con un índice Rice superior a 0.99 en todo tipo de iniciativas, y con una baja tasa de disidencia (1.2%). Por el contrario, el PAN y el PRD se mostraron como partidos altamente indisciplinados, siendo el primero un poco más cohesionado y con menos disidencia (8.5% para el PAN) que el segundo (12.1% de tasa de disidencia para el PRD). Notablemente, los tres partidos tendían a mostrarse más cohesionados en materia económica que en otras áreas.

Además de estos trabajos, algunas otras investigaciones han completado el análisis del desempeño legislativo durante la 57 Legislatura. Sin embargo, no existe todavía un estudio completo de la 58, en parte por su reciente conclusión. Entre quienes han trabajado (parcialmente) con este período se encuentra Ugalde, en “La disciplina partidista en México” (2002). De los resultados importantes de su trabajo, Ugalde encuentra que México tiene altas tasas de disciplina partidaria en comparación con otros Congresos con sistemas presidenciales. A mitad de camino de la 58 Legislatura, “la disciplina

partidaria en la Cámara de Diputados ha oscilado entre 0.94 y 0.98 medida por el índice de Rice". En el caso del PRI, según Ugalde la disciplina ha bajado marginalmente, al pasar de 0.99 (media de la Legislatura 57) a 0.94 (media de la Legislatura 58). En el caso del PAN se observa un ligero incremento, pues su disciplina pasó de 0.91 (media en Legislatura 57) a 0.98 (Legislatura 58), mientras que en el caso del PRD se observa también un incremento al pasar de 0.91 (Legislatura 57) a 0.97 (Legislatura 58).

Pero, a diferencia de los otros dos autores anteriormente citados, el trabajo de Ugalde no contempló la formación de coaliciones. En cambio, se concentra en analizar lo que llama "las determinantes de la disciplina partidista": las reglas electorales, las reglas que regulan el funcionamiento de los congresos, las reglas de los partidos, el sistema de financiamiento, la visibilidad del tema en cuestión, la 'reputación' del partido, la polarización ideológica, etc.

En general, los trabajos que hasta ahora se han preocupado por el funcionamiento legislativo desde la perspectiva política han encontrado dificultades para encontrar información fiable y completa. Esta situación ha llevado a que los escasos investigadores que tratan el tema tengan diferencias importantes en cuanto a criterios y metodología, lo que dificulta un ejercicio comparativo con indicadores estandarizados. Sin embargo, al mismo tiempo los hallazgos de estas investigaciones han sido lo suficientemente significativos como para sugerir que se está gestando una nueva dinámica en la producción legislativa, algo que se pretende poner a prueba en este trabajo. A continuación, y a partir de esta revisión teórica, se plantean las hipótesis y objetivos específicos que guiarán el resto de este trabajo.

#### HIPÓTESIS SOBRE EL DESEMPEÑO LEGISLATIVO

Como se había comentado anteriormente, para el presente trabajo se ponen a prueba cuatro hipótesis respecto al comportamiento legislativo de los partidos políticos mexicanos durante el período 2000–2003 en la Cámara de Diputados, que se vinculan con las conclusiones bosquejadas por Lujambio (2000), en uno de los primeros trabajos al respecto en un contexto sin mayoría. Estas hipótesis son:

1. Los índices de producción legislativa, en general y de proyectos del Ejecutivo aprobados en particular, de la 58 Legislatura son inferiores a los obtenidos por las legislatu-

ras anteriores, bajo el gobierno de Salinas y también bajo el gobierno de Zedillo.

Esto es, se presupone que se han aprobado menos propuestas y leyes que en los períodos legislativos inmediatamente anteriores, y que el Ejecutivo ha encontrado mayor dificultad para la aprobación de sus proyectos que en el pasado, cuando el PRI tenía el control de la presidencia.

2. Durante el período a analizar, no se han conformado "coaliciones ganadoras" estables.

Es decir, no se han conformado alianzas consistentes ni duraderas que garanticen a algún bloque legislativo el control de la mayoría legislativa.

3. El mecanismo a través del cual ha funcionado la producción legislativa en la 58 Legislatura ha sido la formación de coaliciones especiales, caso por caso.

La formación de coaliciones *ad hoc*, sin compromisos posteriores ni alianzas (explícitas o implícitas), ha sido la fórmula con la que se han aprobado las votaciones polémicas o divididas durante el período legislativo a analizar.

4. Los partidos en el gobierno tienden a ser altamente disciplinados, mientras que la oposición muestra una cohesión mucho menor y vota de forma dividida con mayor frecuencia.

Se espera que el PAN haya tenido el índice de cohesión más alto entre aquellos que tuvieron representación parlamentaria en el período 2000–2003, en su condición de partido gobernante, y en contraste con la indisciplina relativamente alta que mostró en el período 1997–2000, cuando constituía la oposición. Inversamente, el PRI habrá sido menos disciplinado en el período 2000–2003 que en el inmediatamente precedente, cuando aún controlaba el Ejecutivo.

#### LA COMPOSICIÓN DEL CONGRESO Y LA VOTACIÓN DE INICIATIVAS

Para poder poner a prueba estas hipótesis, se construyó una base de datos sobre las votaciones efectuadas en la Cámara de Diputados en el período 2000–2003 a partir de la información disponible en la Gaceta Parlamentaria de dicha institución. Esta base de datos permite analizar el compor-

tamiento legislativo de cada partido político con respecto al tema, origen e importancia de la iniciativa, con lo cual se abren grandes posibilidades para estudios mucho más detallados que en el pasado. Ahora bien, antes de pasar al análisis de los datos propiamente dichos, se presenta la relación de fuerzas entre los principales partidos políticos durante el período.

Para el período legislativo 2000–2003 (58 Legislatura), la Cámara de Diputados comenzó compuesta de la siguiente forma:

Cuadro 1

Partido	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PSN	CONV	PAS
Diputados	211	207	51	16	8	3	2	2
% del Total	42.2	41.4	10.2	3.2	1.6	0.6	0.4	0.4

Como se puede apreciar a partir de la información en la tabla, ningún partido se encontraba por sí solo en posesión de la mayoría legislativa. Más aún, a pesar de que el PRI y el PAN necesitaban relativamente pocos votos adicionales para la mayoría, no era posible construir ésta sin al menos una parte del PRD. Los pequeños partidos sumados no alcanzaban a desequilibrar la balanza, con lo que la construcción de coaliciones para la 58 Legislatura dependería de los tres partidos mayores. A lo largo de la Legislatura se registraron algunas defecciones, que no obstante no afectaron en demasía la composición final de la Cámara, como se aprecia a continuación<sup>1</sup>:

Cuadro 2

Partido	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PSN	CONV	PAS	IND
Diputados	208	206	54	16	8	3	1	2	2
% del Total	42.2	41.4	10.2	3.2	1.6	0.6	0.4	0.4	0.4

En total, en los tres años analizados se realizaron 316 votaciones, a partir de las cuales se realizó la construcción de los índices de cohesión y la evaluación de coaliciones. Es importante hacer notar, sin embargo, que las votaciones no se distribuyeron uniformemente a lo largo del período, sino que variaron notablemente entre los distintos períodos que componen los ciclos legislativos. La distribución se detalla en el cuadro 3, donde se distingue las votaciones en el pleno de iniciativas dictaminadas en comisión (es decir, votaciones de material legislativo) de las votaciones de reservas o impugnaciones particulares en algunas de dichas iniciativas:

<sup>1</sup> Composición para el tercer año de la Legislatura, primer período.

**Cuadro 3**  
**Clasificación de las votaciones por tipo y**  
**período legislativo**

Período	Reserva	Dictamen	Total
58 Legislatura, primer año, primer período	3	19	22
58 Legislatura, primer año, segundo período	0	23	23
<b>58 Legislatura, total primer año</b>	<b>3</b>	<b>42</b>	<b>45</b>
58 Legislatura, segundo año, primer período	2	40	42
58 Legislatura, segundo año, período extraordinario	31	17	48
58 Legislatura, segundo año, tercer período	9	22	31
<b>58 Legislatura, total segundo año</b>	<b>42</b>	<b>79</b>	<b>121</b>
58 Legislatura, tercer año, primer período	34	63	97
58 Legislatura, tercer año, segundo período	4	49	53
<b>58 Legislatura, total tercer año</b>	<b>38</b>	<b>112</b>	<b>97</b>
<b>Total 58 Legislatura</b>	<b>83</b>	<b>233</b>	<b>316</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

De la distribución de los datos de esta tabla, inmediatamente salta a la vista el bajo número de votaciones efectuadas durante el primer año de la 58 Legislatura. De acuerdo con la teoría política en la materia, en los gobiernos divididos la actividad legislativa debería concentrarse en el primer año de gobierno, pues es cuando se cuenta con la mayor capacidad para negociar acuerdos y cuando se delinear las estrategias de política pública que habrán de aplicarse durante el mandato. Sin embargo, se puede apreciar que durante la 58 Legislatura las votaciones se concentraron en la parte final, durante el tercer año (150 votaciones sobre un total de 316).

En términos generales, el número de votaciones durante esta Legislatura es bastante alto, sobre todo si se compara con los hallazgos de Lujambio (2000), quien en los primeros dos años de la 57 Legislatura encontró 138 votaciones. En contraste, la 58 Legislatura tuvo una media anual bastante superior, de poco más de 105 votaciones por año.

En cuanto a las votaciones de reservas, éstas representan el 26.3% del total de votaciones (83 sobre un total de 316). Como se puede apreciar a partir de la tabla anterior, las votaciones de reserva suelen concentrarse en el primer período de cada año, o en el primer período extraordinario si es que lo hubo. Tomando en cuenta que en esos períodos debe llevarse a cabo la



aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, parecería razonable pensar que la mayor parte de las reservas podrían referirse a estas importantes leyes.

### PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

La producción legislativa, para los fines de este trabajo, se define en términos cuantitativos, como el número de proyectos de ley aprobados en un período determinado. El número de proyectos de ley aprobados es entonces distinto del número de votaciones, pues éstas toman en cuenta las reservas de artículos específicos de una iniciativa. La separación entre ambos tipos de votación es importante para los efectos de la producción legislativa y de la clasificación temática de las iniciativas, porque de hecho las votaciones de reserva no son proyectos de ley aprobados o rechazados en sí mismos, y su temática se clasifica siempre en referencia a la iniciativa sobre la que versan. Por tanto, incluir las votaciones de reserva en ambos casos sería contabilizar un mismo dictamen en múltiples ocasiones. Sin embargo, las votaciones de reserva sí se toman en cuenta (y son de gran relevancia) para los estudios de cohesión y formación de coaliciones. Como se desprende del cuadro 4, durante la 58 Legislatura se aprobaron todos los dictámenes al menos en lo general, y 196 de ellos fueron aceptados sin modificaciones por parte del pleno. Por otra parte, sólo 37 votaciones durante esta Legislatura generaron objeciones particulares, la mayor parte de las cuales se atendieron en sentido favorable.

**Cuadro 4**  
**Votaciones por tipo de veredicto**

Legislatura	Texto	Positivo	Negativo	
58 Legislatura	Aprobado sin modificaciones	196		196
	Aprobado con reservas	37		37
	Votación de artículo ó reserva	65	18	83
	<b>Total</b>	<b>298</b>	<b>18</b>	<b>316</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

En total, de 316 votaciones, 298 (o sea, 94.3%) fueron en sentido aprobatorio, y ninguna votación negativa se tradujo en el rechazo de la iniciativa. De hecho, las primeras votaciones en sentido negativo bajo la presidencia de Vicente Fox

se produjeron ya en la 59 Legislatura (que no es analizada en este trabajo).

El bajo número de rechazos globales, no obstante, es de llamar la atención. Poniéndolo en perspectiva, para la 57 Legislatura Lujambio (2000) encuentra cinco rechazos de dictámenes en el período; por su parte, Casar (2000: 189) encuentra también cinco rechazos en un total de 118 iniciativas durante una tercera parte de la misma Legislatura. Es decir, contrariamente a lo que se esperaba, durante tres años de gobierno sin mayoría no se ha producido una parálisis legislativa, al menos en lo que respecta a las votaciones del pleno, aprobándose generalmente los proyectos propuestos por las comisiones. Sin embargo, es pertinente recordar que esto no necesariamente significa una buena relación entre la oposición y el gobierno, porque de hecho muchas iniciativas importantes para el gobierno de Fox han sido bloqueadas desde el sistema de comisiones. En otras palabras, puede ser que los dictámenes que se someten a votación nominal lleguen ya "negociados" o modificados de tal forma en las comisiones, que hagan de la votación un mero trámite. Pero estudiar esta situación sería objeto de una investigación diferente a la que actualmente se presenta.

Para poner estos resultados en perspectiva, se pueden comparar las medias de iniciativas aprobadas en la 58 Legislatura con los resultados de otros estudios. Casar (2000: 188) afirma que la media de iniciativas aprobadas para las legislaturas 54, 55, y 56 es de 132, que es exactamente la cifra que maneja Ugalde (2000) para la 57 Legislatura. Como se mostró en la tabla 4, durante la 58 legislatura se aprobaron 233 proyectos, una media bastante más alta que la de las legislaturas precedentes. Por su parte, Lujambio (2000: 264) encontró que sobre un total de 138 votaciones analizadas entre 1997 y 1999, 133 terminaron en la aprobación del proyecto de ley.

### ¿QUÉ SE VOTA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS?

Uno de los principales vacíos informativos que existen en la bibliografía sobre estudios de gobierno sin mayoría en México se refiere a la clasificación temática de las iniciativas. Por ejemplo, Lujambio (2000: 266) decidió no utilizar criterio clasificatorio alguno, porque consideró que "hacía falta información suficiente", en lo que respecta a la 57 Legislatura. Por su parte, Casar (2000) y Ugalde (2002) clasifican las iniciativas en cuatro áreas: economía, política, seguridad y justicia, y 'otras'. Para este trabajo, se decidió enfatizar en la distinción



temática de las iniciativas, y para tal efecto se clasificaron los dictámenes en doce categorías, a partir de las comisiones que enviaban la iniciativa al pleno.

A partir de los datos presentados en el siguiente cuadro, puede generarse un panorama de los temas discutidos con mayor frecuencia en la Cámara de Diputados en los últimos años. Como fue una constante en lo poco que puede desprenderse de trabajos anteriores, los temas de economía y finanzas fueron los más frecuentes a lo largo del periodo, representando el 31.3% de las votaciones en la 58 Legislatura.

**Cuadro 5**  
**Clasificación temática de los dictámenes**

Tema	58 Legislación	
Relaciones exteriores	12	5.2%
Gobernación y seguridad	28	12.0%
Temas educativos	14	6.0%
Agricultura, Medio ambiente y energía	24	10.3%
Economía, finanzas y hacienda	73	31.3%
Justicia y derechos humanos	24	10.3%
Comunicaciones y transportes	6	2.6%
Asuntos militares	3	1.3%
Salud	12	5.2%
Legislación constitucional y de la Cámara	16	6.9%
Trabajo y asuntos sociales	14	6.0%
Otros	7	3.0%
<b>Total</b>	<b>233</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

También de cierta importancia resultaron los temas de gobernación y seguridad, de justicia y derechos humanos, y de agricultura y medio ambiente, cada uno con al menos el 5% de los dictámenes. Resulta interesante también ver la escasez de votaciones sobre temas educativos, sobre todo si se considera que es el área que generalmente absorbe mayor porcentaje del presupuesto nacional.

Para poner estos resultados en perspectiva comparada, conviene citar algunos de los trabajos que realizaron clasificación temática de las votaciones. Ugalde (2002), apoyándose en el trabajo de Amalia Mena (2001), contabiliza 132 iniciativas aprobadas durante la 57 Legislatura. De éstas, 47 (35.6%) fueron de índole económica, 14 (10.6%) de seguridad y justicia, 19 (14.4%) de naturaleza "política" y las restantes 52 (39.4%)

se clasificaron como "otras". Casar (2000: 196), por su parte, analiza sólo el segundo año de la 57 Legislatura, donde cuenta 118 votaciones, pero excluye lo que considera "asuntos menores". La división temática que se presenta en dicho estudio arroja los siguientes resultados: 38 (32.2%) iniciativas en materia económica, 27 (22.9%) en materia de seguridad y justicia, 35 (29.7%) en materia política, y 18 (15.3%) en 'otras'.

**Cuadro 6**  
**Comparación temática de dictámenes e iniciativas,**  
**58 Legislatura.**

Tema	Dictámenes	Iniciativas	Tasa de éxito
Relaciones exteriores	12	15	80.0%
Gobernación y seguridad	28	172	16.3%
Temas educativos	14	65	21.5%
Agricultura, Medio ambiente y energía	24	65	21.5%
Economía, finanzas y hacienda	73	97	24.7%
Justicia y derechos humanos	24	402	18.2%
Comunicaciones y transportes	6	124	19.4%
Asuntos militares	3	38	15.8%
Salud	12	12	25.0%
Legislación constitucional y de la Cámara	16	59	20.3%
Trabajo y asuntos sociales	14	394	4.1%
Otros	7	152	3.5%
<b>Total</b>	<b>233</b>	<b>1580</b>	<b>14.7%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Otros aspectos interesantes de la producción legislativa pueden encontrarse con la comparación entre los contenidos temáticos de las iniciativas presentadas a la Cámara y los contenidos temáticos de los dictámenes votados por el pleno. Es decir, con esto se puede evaluar hasta cierto punto, y de manera indirecta, el efecto que tiene el sistema de comisiones como "filtro" de los temas que se pasan a discutir al pleno de la Cámara de Diputados. La intención original en la conformación de las comisiones es la especialización de los legisladores, y la división del trabajo en teoría haría que la Cámara en su conjunto recibiera dictámenes cuidadosamente analizados. Esto evitaría discusiones estériles de temas poco trascendentes o propuestas poco realistas en el pleno de la Cámara, optimizando la función legislativa.

En el cuadro 6 se presenta la comparación, en términos relativos, de los temas propuestos y tratados durante la 58 Legislatura. De la información que contiene se desprende que

la media de éxito de las iniciativas para la 58 Legislatura se fijó en apenas 14.7%: esto es, sólo una de cada siete iniciativas presentadas pasó finalmente a votación en el pleno. Sin duda, donde se aprecia en mayor grado el efecto “filtro” de las comisiones es en el tema de legislación constitucional y de la Cámara, pero sobre todo en el primer caso (pues de las 394 iniciativas de ese tema, 309 se turnaron a la comisión de Puntos Constitucionales), pues tan sólo el 4.1% de las propuestas en este tema se pasaron a discusión del pleno. Del resto de los temas, destacan por su alto índice de acceso a la votación por el pleno el de Relaciones Exteriores, y por su bajo índice de acceso el de Trabajo y Asuntos Sociales. El primero se puede explicar, presumiblemente, por la propia naturaleza de la comisión, que por lo demás no es tan importante para la Cámara, toda vez que el Senado tiene casi todas las facultades en materia de política exterior.

### DISCIPLINA Y COHESIÓN DE PARTIDOS

Como hace notar Casar (2000: 196), en los estudios sobre el comportamiento de los legisladores muchas veces se utilizan de forma indistinta los términos “cohesión” y “disciplina”. En términos estrictos, dice esta autora, la disciplina es el acatamiento por parte de los legisladores de la postura del líder del partido o de la bancada, mientras que la cohesión “se refiere al sentido mayoritario de la votación de una fracción parlamentaria y al porcentaje de legisladores que se apartan de él”. Sin embargo, de acuerdo con estas definiciones el cálculo de la disciplina requeriría averiguar, caso por caso, si existió de forma manifiesta una “postura oficial” del partido y compararla con la votación de la fracción en cada votación específica.

Para fines prácticos, esta definición de disciplina difícilmente puede aplicarse de forma sistemática. Para los efectos de este artículo se consideró que el grado de disciplina se refleja en gran medida en los indicadores de cohesión, y puede inferirse parcialmente a través de éstos. Por ejemplo, un partido es indisciplinado, si algunos diputados se ausentan frecuentemente de las sesiones o se abstienen apartándose de la tendencia generalizada del partido para ello. La indisciplinación, por tanto, se refleja más bien en el grado de oposición en la conducta entre los legisladores de un mismo partido. Así, podríamos considerar que, si la mayoría de los diputados de

un partido opta por el voto a favor de un proyecto, representa un disenso ‘fuerte’ el voto en contra por parte de diputados particulares del mismo partido, pues con el actual sistema de votaciones se conoce exactamente quién y en qué materias se aparta de la línea del partido. Un disenso ‘suave’ sería la abstención o el pase de lista sin voto, y un ‘disenso participativo’ la proporción de ausencias.

Para analizar el grado de cohesión y disciplina, se emplean cinco indicadores básicos: la tasa de aprobación de proyectos, el índice Rice, el índice Jones (y su versión modificada considerando ausencias), el índice de ausencias, y el “índice de cohesión legislativa”. La tasa de aprobación se refiere a la tendencia de un partido de votar a favor de las iniciativas presentadas, o lo que podríamos llamar “participación propositiva”. Así, mientras más bajo sea el valor de esta tasa, mayor será la tendencia del partido a oponerse a la aprobación del material legislativo propuesto.

El índice Rice<sup>2</sup>, por su parte, es un indicador estándar para medir la cohesión partidaria, pero sólo en el caso de los votos válidos. La desventaja de este índice es que no contempla la posibilidad de abstenciones en masa, o ausencias en bloque, pero se incluye para fines comparativos. Además, constituye una buena referencia para la estimación del “disenso fuerte” del que se hablaba anteriormente, al estimar la diferencia absoluta entre los votos a favor y en contra de una fracción parlamentaria.

El índice Jones<sup>3</sup> y el índice Jones considerando ausencias, por su parte, miden la dispersión de un partido respecto a la posibilidad de aprobación de la iniciativa, o en otras palabras, el grado de cohesión de las bancadas frente al grado de “participación institucional”, o tendencia de aprobación de las iniciativas.

El índice de ausencias, por otro lado, es un complemento que evalúa el “disenso participativo” de los partidos. En términos de disciplina, se supone que un partido político tiene interés en contar con el mayor número posible de diputados en las votaciones, para tener un peso de decisión mayor. El índice de ausencias refleja directamente la disciplina del partido, y su capacidad de “ejercer presión” sobre sus legisladores para que asistan a las sesiones.

Finalmente, el índice de cohesión<sup>4</sup> que aquí se propone,

2 El índice Rice se calcula como el valor absoluto de la diferencia del porcentaje mayoritario y el porcentaje minoritario del voto de una fracción parlamentaria, con valor máximo de 1 (100% de cohesión) y valor mínimo de 0 (voto dividido equitativamente dentro de la fracción).

3 Este índice calcula la disciplina de un partido dividiendo los votos a favor entre la suma de los votos a favor, los votos en contra, las abstenciones y los legisladores presentes que no votan, o quórum.

evalúa el grado de cohesión absoluta de las bancadas contra su posibilidad de dispersión; esto es, qué tanto se divide la bancada, considerando todas las posibles categorías de clasificación. Al incluir todas las categorías clasificatorias, este índice también incluye las posibilidades de 'disenso', con lo que puede decirse que evalúa "globalmente" la integración de la bancada durante un período determinado.

Para el cálculo de los índices de cohesión y disciplina partidistas, como ya se mencionó anteriormente, se utilizarán los resultados de las votaciones como conjunto, incluyendo las reservas y propuestas de modificación individuales. Esto, porque dichos casos reflejan también la cohesión y disciplina de los partidos. En la siguiente tabla se presentan los resultados globales de estos indicadores para la 58 Legislatura, para cada uno de los cinco partidos políticos con mayor representación en la Cámara:

**Cuadro 7**  
**Indicadores de cohesión y disciplina para**  
**la 58 Legislatura**

Índice/Partido	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	Media Legislativa
Tasa de aprobación	0.94	0.92	0.87	0.90	n/a*	0.91
Índice Rice	0.94	0.96	0.94	0.84	0.97	0.93
Índice Jones	0.92	0.91	0.85	0.89	0.87	0.86
Índice Jones aus.	0.69	0.82	0.67	0.71	0.56	0.70
Índice de ausencias	0.26	0.10	0.21	0.20	0.35	0.21
Índice de cohesión	0.71	0.87	0.76	0.78	0.74	0.81

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

\* No se calcula la tasa de aprobación por el pequeño número de diputados de la bancada (menos de 10).

La tabla anterior presenta datos sumamente interesantes. El primer índice, de tasa de aprobación, indica que durante la 58 Legislatura el PRI (y no el PAN) fue el partido más "propositivo", esto es, el que en más ocasiones trató de hacer pasar legislación. Esto es sorprendente en cierta medida, pero el PAN no estuvo tan lejos en este aspecto. Lo que sí refleja cabalmente este índice es la tendencia del PRD de ser el partido "más opositor" (Casar, 2000: 197), ya observada anteriormente por otros estudios.

En segundo lugar, se tiene la tabla de índices Rice. En investigaciones anteriores (Ugalde, 2002: 2) se había encontrado que el índice Rice de los tres partidos principales para la 57 Legislatura había sido de 0.99 para el PRI, y de 0.91 para el PAN y el PRD. Para la 58 Legislatura, vemos que el PAN y el PRD

aumentaron su cohesión interna en votaciones, y disminuyeron su grado de 'disenso fuerte', teniendo el índice un valor de 0.96 para el primer partido, y 0.94 para el segundo. Mientras tanto, el PRI bajó su cohesión interna en votaciones de forma sensible, y el valor de 0.94 que tiene ahora su índice Rice sugiere que existe un mayor grado de 'disenso fuerte' en su interior, sin que éste sea todavía muy importante en términos globales. Por otra parte, llama la atención la diferencia entre el PT y el PVEM. Cabría esperar, de acuerdo con la teoría, que los partidos pequeños fueran más cohesionados y disciplinados internamente que los partidos grandes, pues son más fáciles de controlar y "maximizan" su fuerza votando en bloque. Sin embargo, si bien el PT tiene el índice Rice más alto, el PVEM se ubica en la media general de la Legislatura, que sigue siendo considerablemente alta para el contexto latinoamericano.

Por su parte, los índices Jones y Jones considerando ausencias evalúan el grado de cohesión de las bancadas frente al grado de "participación institucional", o tendencia de aprobación de las iniciativas. Sin tomar en cuenta las ausencias, el índice Jones revela que el PRI fue el partido más cohesionado y participativo en términos positivos de la Legislatura, seguido muy de cerca del PAN. Por su parte, el PRD se manifestó como un opositor medianamente cohesionado. Pero si le agregamos el factor de ausencias, encontramos entonces que el PAN fue el partido que trabajó más en conjunto por la aprobación de iniciativas.

El índice de ausencias también revela datos interesantes. De acuerdo con el cuadro 7, entre los partidos grandes el PRI tuvo el mayor índice de ausencias, un altísimo 26%, mientras que el PRD tuvo un 20% de ausencias y el PAN sólo 10%. Puesto en términos proporcionales al tamaño de las bancadas, el PRI tuvo 53 diputados ausentes por sesión, contra 10 del PRD y sólo 20 del PAN. Inversamente, la composición media de la Cámara en votación (es decir, quitando ausencias) fue de 186 diputados del PAN, 156 del PRI y 41 del PRD.

Si tomamos en cuenta que la asistencia media a la Cámara durante la 58 Legislatura fue de 407 diputados, entonces las respectivas proporciones de los partidos grandes quedaban así: PAN 45.7%, PRI 37.6% y PRD 10.1%. En otras palabras, con su gran número de ausencias el PRI le concedió al PAN un mayor poder sobre la aprobación de legislación que lo que sugiere el tamaño de la bancada en primer lugar, durante la 58 Legislatura. Entre los partidos pequeños, el PT fue el partido

4 Este índice, que aquí proponemos, esencialmente es una combinación del índice Rice y del índice Jones. A diferencia de este último, toma en cuenta que una porción mayoritaria del partido puede votar en contra de la iniciativa, y esto no significa que sea menos cohesionado, sino al contrario, que tiene una mayor cohesión interna. Toma en cuenta incluso la posibilidad de que un partido decida abstenerse en bloque ante una votación, o retirarse de la Cámara como protesta. Entonces, en lugar de tomar como numerador los votos a favor de la iniciativa, utiliza la opción preferida por la mayoría del partido, entre los votos a favor, los votos en contra, las abstenciones, el quórum y las ausencias.

más indisciplinado en términos participativos, con una tasa media de 35%. Sin embargo, el pequeño número de diputados (8) durante la 58 Legislatura hace muy volátil esta cifra.

Finalmente, el indicador de cohesión nos revela la imagen global del comportamiento de los partidos durante la 58 Legislatura. El PAN fue, con gran diferencia, el partido más disciplinado y cohesionado, con un valor de 0.87. Es decir, fue el partido que en conjunto estuvo más unificado en su comportamiento. En segundo lugar estuvo el PVEM, con 0.78, y en tercero el PRD, con 0.76. Por su parte, el PRI fue claramente el partido menos cohesionado y disciplinado internamente en la Legislatura, lo que opaca en cierta medida su condición de partido "participativo". Como se puede notar, estos hallazgos contrastan fuertemente con las estimaciones de cohesión encontradas por Lujambio (2000) para la 57 Legislatura, lapso legislativo en el que el PRI se mostró con el mayor grado de cohesión, seguido por el PAN y el PRD. Esto también sugiere que, efectivamente, el partido en el gobierno se ve estimulado a cohesionarse en su comportamiento legislativo.

#### INICIATIVAS Y VOTACIONES RESPECTO AL PODER EJECUTIVO: EL CASO DE FOX

En este apartado se analiza de forma general el comportamiento la 58 Legislatura respecto a las iniciativas enviadas por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, así como las votaciones de las mismas. Esto, a fin de determinar si el presidente Vicente Fox tuvo efectivamente un menor éxito en cuanto a iniciativas aprobadas respecto a presidentes anteriores bajo el PRI, que generalmente contaron con mayoría absoluta o relativa en la Cámara de Diputados.

Ahora bien, hay que tomar en cuenta que las iniciativas enviadas por el Ejecutivo pueden tardar bastante en ser aprobadas por comisión. También es importante notar que, dada la naturaleza del procedimiento de aprobación de leyes ordinarias en México, en muchos casos se requiere que los dictámenes aprobados por la Cámara de Diputados sean también aprobados por el Senado. Además, es importante notar que el primer período de la 58 Legislatura no es en su totalidad un caso de gobierno sin mayoría donde el PAN actúa como partido en el gobierno. En efecto, desde la apertura de sesiones en la Cámara de Diputados el 1 de septiembre de 2000 y hasta el 1 de diciembre del mismo año, el Poder Ejecutivo estuvo controlado por el PRI. Sin embargo, en dicho período no se presentaron votaciones cuyo origen estuviera en el Ejecutivo, y por lo demás en este apartado sólo se consideran las inicia-

tivas que fueron enviada después del 1 de diciembre.

**Cuadro 8**

#### Toma de votación de iniciativas enviadas por el ejecutivo

Temas de votación	58 Legislatura	Porcentaje
Gobernación y seguridad	4	7.5
Agricultura, Medio ambiente y energía	5	9.4
Temas educativos	1	1.9
Economía, hacienda y finanzas	32	60.4
Justicia y Derechos Humanos	4	7.5
Asuntos militares	4	7.5
Legislación constitucional y de la Cámara	2	3.8
Trabajo y temas sociales	1	1.9
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

El presidente Vicente Fox envió, entre diciembre de 2000 y mayo de 2003, un total de 53 iniciativas a la Cámara de Diputados (en el cuadro 8 se detalla esta información), como se puede apreciar, la gran mayoría de las iniciativas enviadas por Vicente Fox durante la 58 Legislatura son de naturaleza económica, mientras que en un lejano segundo puesto se encuentra agricultura y medio ambiente (esto por la serie de propuestas de legislación ambiental que se enviaron en octubre de 2001). Esto, el 60.4% de todas las propuestas enviadas por el Poder Ejecutivo se relacionaban con materia económica, hacendaria, presupuestal, fiscal o financiera.

En el siguiente cuadro se resume el destino que tuvieron las iniciativas presentadas por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados durante el período analizado, hasta finales de abril de 2004:

**Cuadro 9**

#### Estado actual de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo

	58 Legislatura	Porcentaje
Publicada	41	66.7
En comisión	5	13.3
Cámara de Diputados	6	15.0
Cámara de Senadores	1	3.3
Desechados	1*	1.7
<b>Total</b>	<b>53*</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria. \*La iniciativa deseada se refiere a una parte de la miscelánea fiscal de abril de 2001.

A partir de los datos presentados en el cuadro anterior, se tiene una idea más precisa de cómo fue la relación del presidente con el Legislativo en términos de aprobación de las

leyes. Del total de 53 iniciativas enviadas durante la 58 Legislatura, se publicaron ya 41 (el 66.7%), mientras que 5 están en comisión y 7 más en espera de respuesta de alguna de las Cámaras, con algunos casos de publicación parcial. Significativamente, tan sólo una iniciativa fue desechada durante esos tres años y, de hecho, es considerada parte de la propuesta de miscelánea fiscal enviada originalmente en abril de 2001. La única iniciativa presentada por Vicente Fox durante el período que fue realmente rechazada, en votación del pleno, fue la propuesta de Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, enviada a la Cámara de Diputados el 5 de abril de 2001. El dictamen de esta iniciativa fue aprobado en dicha Cámara el 27 del mismo mes, pero fue rechazada dos años más tarde, el 29 de abril de 2003, por la Cámara de Senadores (controlada por el PRI), y archivada. Poniendo estos resultados en perspectiva comparada, respecto al Ejecutivo, Casar (2000) menciona que se presentaron 43 iniciativas durante la 57 Legislatura, de las cuales se aprobaron 35 (74.5%), siete quedaron pendientes y se rechazó una. Anteriormente, entre 1964 y 1994 se dio un índice de aprobación de proyectos del Ejecutivo del 97% (Casar, 2000: 190).

En cuanto al tiempo medio de resolución de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo durante la 58 Legislatura fue de 131 días, entre la entrega de la iniciativa y la aprobación por parte de una o ambas cámaras (si es el caso). Sin embargo, sólo 40 de las 60 iniciativas llegaron a tal punto. El resto está en comisión o en discusión en alguna de las Cámaras. Si se excluye la votación rechazada, el tiempo medio de aprobación de las iniciativas enviadas por Vicente Fox es de 117 días, aunque ambas cifras se refieren al número de días transcurridos entre el envío de la propuesta y su resolución, ya corresponda ésta a la Cámara de Senadores o a la Cámara de Diputados, y no al número de días hábiles de trabajo legislativo.

Cuadro 10

## Estado actual de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo

Legislatura	Ejecutivo	Rice	Índice de Ausencias	Cohesión
58 Legislatura	No proviene del Ejecutivo	.96	0.098	.868
	Proviene del Ejecutivo	.96	0.08	.886
	<b>Total</b>	<b>.96</b>	<b>0.097</b>	<b>.872</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Ahora bien, una de las explicaciones que suelen ofrecerse al alto grado de aprobación de iniciativas provenientes del Ejecutivo durante legislaturas anteriores era el alto grado de con-

trol que tenía el presidente sobre su partido. En un contexto un tanto diferente, se presenta de forma comparativa en el cuadro 10 el comportamiento de la bancada del PAN en votaciones de iniciativas que provienen del Ejecutivo, con respecto a su comportamiento en la votación del resto de las iniciativas. Aún considerando que el PAN fue un partido con altísimo grado de cohesión y disciplina durante la 58 Legislatura, puede afirmarse que las iniciativas provenientes del Ejecutivo incentivaron un poco más la votación unificada por parte de la bancada del partido en la Cámara de Diputados. Los índices de cohesión fueron marginalmente mejores, mientras que la asistencia del partido a la Cámara aumentó notablemente cuando se votaban iniciativas enviadas por el presidente Fox.

Por otra parte, conviene hacer notar que las “reformas estructurales” apenas si se contemplan en este período, pues en la Cámara de Diputados sólo se recibió la “miscelánea fiscal” y algunas otras reformas de importancia, pero cuestiones como la reforma energética no llegaron al Congreso oficialmente, quizá porque se percibió desde el Ejecutivo que la posibilidad de rechazo era muy alta.

## COALISIONES

Este trabajo se enfocó en las llamadas “coaliciones ganadoras”, es decir, en aquellas combinaciones de votos formal o informal que consiguen aprobar o rechazar, según sea el caso, una iniciativa particular. Hay que aclarar que para el estudio de las coaliciones conformadas durante el período a analizar se tomaron en cuenta tanto las votaciones en sentido negativo (o rechazo) de dictámenes en general, como las votaciones en sentido negativo de reservas. Esto es, se consideran también las coaliciones “defensivas” o de bloqueo de cuestiones particulares. En la siguiente tabla se resume la formación de coaliciones durante el período:

Cuadro 11  
Tipo de coalición

58 Legislatura	Coaliciones						Total
	CTP	CGS	CGR	CGA	CMNR	CMNA	
	257	32	16	5	0	6	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

CTP se refiere a las coaliciones que incluyen al PRI, al PAN y al PRD; CGS, las que constan al menos del PRI y del PAN, sin el PRD; CGR, las integradas por lo menos por el PRI y el PRD, sin el PAN; CGA, las coaliciones que incluyen al PRD y al PAN, sin el PRI. CMNR y CMNA se refieren a las coaliciones aprobadas, respectivamente, por el PRI y el PAN, con el apoyo de alas minoritarias de otros partidos importantes.

En línea con los resultados de Lujambio (2000), se encontró que la gran mayoría de las coaliciones que se conformaron durante el período pueden catalogarse como “grandes coaliciones de todos los partidos”. Esto es, durante la 58 Legislatura 257 votaciones sobre un total de 316 (81.3%) se aprobaron por “grandes coaliciones” que incluían a los tres partidos mayoritarios, y frecuentemente también a los partidos pequeños. Por otra parte, la siguiente coalición más frecuente fue la del PRI y el PAN, algo que también está en línea con lo encontrado por Lujambio.

**Cuadro 12**  
**58 Legislatura: Coaliciones por tema**

Tipo de Coalición/ Tema	CTP	CGS	CGR	CGA	CMNR	CMNA	Total
Relaciones Exteriores	10	4	0	0	0	0	14
Gobernación y seguridad	30	1	1	0	0	1	33
Temas educativos	13	1	5	0	0	0	19
Agricultura, medio ambiente y energía	23	8	0	0	0	1	32
Economía, finanzas y hacienda	97	11	7	4	0	3	122
Justicia y Derechos Humanos	29	1	0	0	0	0	30
Comunicaciones y Transportes	6	1	0	0	0	0	7
Asuntos militares	3	0	0	0	0	0	3
Salud	11	1	0	0	0	0	12
Legislación constitucional y de la Cámara	15	0	1	0	0	0	16
Trabajo y asuntos sociales	13	4	1	0	0	0	18
Otros	7	0	1	1	0	1	10
<b>Total</b>	<b>257</b>	<b>32</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>316</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

La coalición entre sólo estos partidos se dio en 32 ocasiones (10.1%), y en total ambos coincidieron en 289 votaciones (91.5%). La gran novedad estriba en que el PRI y el PRD sí cooperaron con cierta frecuencia; durante los últimos tres años esta combinación se dio en 16 ocasiones (5%), y en total coincidieron 273 veces (86.4%). También destaca que en seis ocasiones el PAN, junto con el apoyo de una minoría del PRI,

logró aprobar o rechazar una iniciativa.

En el cuadro 12 se hace un análisis más detallado de la conformación de coaliciones respecto al tema de la iniciativa. A partir de la información presentada anteriormente, se puede apreciar la continuidad de otra situación que ya había sido detectada por Casar (2000) en la 57 Legislatura: la frecuente coincidencia del PRI y el PAN en votaciones en materia económica. Sólo en siete de 122 votaciones sobre este tema ambos partidos votaron en sentidos diferentes, y aún en tres de esos casos una minoría importante del PRI siguió votando junto al PAN. En otra materia donde ambos partidos coincidieron casi totalmente fue en Agricultura, Medio Ambiente y Energía, rubro que aportó un cuarto de las coaliciones entre ambos partidos durante las dos legislaturas analizadas.

Por otra parte, las coaliciones del PRD sólo con el PAN o el PRI llaman la atención, pues en ambos casos la mayoría se dio en cuestiones económicas. Sin embargo, la coincidencia del PRD y el PRI fue mayor, complementado por lo que parecería “afinidad ideológica” en materia educativa, pues ambos partidos coincidieron en todas las votaciones de este tema excepto una.

Como ejemplo de este tipo de cooperación se citaba ya anteriormente la votación sobre las modificaciones a la Ley General de Educación de noviembre de 2002, en la que el PRI y el PRD insistieron en especificar que para el 2006 se debía gastar el 8% del PIB en educación. El PAN trató de incluir una cláusula de reserva en la que se aclaraba que este monto incluía “a la sociedad civil y a la iniciativa privada”, algo que no prosperó.

### COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

Una vez hecho el análisis de los datos recolectados sobre las votaciones efectuadas en la 58 Legislatura, se formulan a continuación algunas conclusiones generales, respondiendo a las hipótesis planteadas al principio de este artículo. Aunque ya se fueron adelantando algunos datos que permitían aceptar o rechazar algunos de los supuestos previos, esta información se complementa y sintetiza a continuación.

La primera hipótesis planteaba que los índices de producción legislativa, en general y de proyectos del Ejecutivo aprobados en particular, de la 58 Legislatura eran inferiores a los



obtenidos por las legislaturas anteriores, bajo el gobierno de Salinas y también bajo el gobierno de Zedillo. Es decir, que se habrían aprobado menos propuestas y leyes que en los períodos legislativos inmediatamente anteriores, y el Ejecutivo habría encontrado mayor dificultad para la aprobación de sus proyectos que en el pasado, cuando el PRI tenía el control de la presidencia.

Para comprobar la validez de estas suposiciones, se presentan en el cuadro 13 las tasas de producción y aprobación legislativa en las últimas ocho legislaturas. Los datos presentados en dicho cuadro permiten comprobar en sentido parcialmente afirmativo esta primera hipótesis. Proporcionalmente, se han aprobado menos iniciativas que en las legislaturas anteriores: 14.7% para la 58 Legislatura. Sin embargo, en términos cuantitativos absolutos la 58 Legislatura ha generado más leyes que las legislaturas anteriores, lo que parece disminuir un tanto los temores hacia la problemática de los gobiernos divididos.

**Cuadro 13**  
**Tasas de aprobación legislativa:**

Legislatura	Iniciativas presentadas	Iniciativas aprobadas	Porcentaje aprobación
52 (1982-1985)	308	166	53.8
53 (1985-1988)	559	223	38.8
54 (1988-1991)	294	131	44.5
55 (1991-1994)	260	158	60.7
56 (1994-1997)	250	108	43.2
57 (1997-2000)	424*	113	26.6
58 (2000-2003)	1,580	233	14.7

Fuentes: Casar (2000:187) y elaboración propia para las dos últimas legislaturas.

\*Los datos de la 57 Legislatura están incompletos.

Esto es, se han presentado muchas más iniciativas que en el pasado, y es de hacerse notar que en la 58 Legislatura la totalidad de las iniciativas que se sometieron a votación del pleno (esto es, las que pasaron por las comisiones) fueron aprobadas, al menos en lo general. Entonces, hay que tener cuidado con la evaluación de estos resultados.

En lo que respecta a la aprobación de proyectos por parte del Ejecutivo, este aspecto se analizó en el cuadro 9 del apartado anterior. A partir de los datos ahí presentados, es posible afirmar que en particular los proyectos presentados por el Ejecutivo han tenido una tasa de aprobación menor que la que existía cuando el PRI controlaba la presidencia, aunque las iniciativas presidenciales siguen recibiendo una tasa de aprobación muy por encima de la media de las legislaturas. En

perspectiva histórica comparada, de acuerdo con Casar (2000: 190), entre 1982 y 1997 la tasa de aprobación de iniciativas presidenciales fue de 97%, considerando las iniciativas que se quedaron en comisión, mientras que entre 1997 y 2000 esta tasa fue de 81.4%. En comparación, para los proyectos enviados por Vicente Fox, esta tasa fue de 66% para la 58 Legislatura, si tomamos en cuenta que presentó 60 iniciativas, y de éstas se le rechazó una, ocho se quedaron en comisión, y 11 más quedaron pendientes en alguna de las dos Cámaras.

Entonces, globalmente se puede afirmar que si bien durante la 58 Legislatura se redujo la proporción de iniciativas aprobadas, la mayor parte de este efecto se atribuye al sistema de comisiones y al gran número de iniciativas recibidas, pues en términos absolutos se han aprobado más iniciativas de ley que en el pasado. Por otra parte, la tasa de aprobación de proyectos provenientes del Ejecutivo se ha reducido notablemente, inclusive comparándola con la anterior experiencia de gobierno sin mayoría entre 1997 y 2000.

La segunda hipótesis planteada en esta investigación suponía que “durante el período a analizar, no se han conformado ‘coaliciones ganadoras’ estables.” Es decir, que no se habrían conformado alianzas consistentes ni duraderas que garanticen a algún bloque legislativo el control de la mayoría parlamentaria. Para esta hipótesis, la evidencia de sustento es ciertamente mixta, y requiere ser evaluada cuidadosamente. Como se apuntó anteriormente, y en línea con los resultados parciales obtenidos por Lujambio y Casar para la 57 Legislatura, la coalición más frecuente fue la de todos los partidos. Durante la 58 Legislatura, en promedio ésta se presentó en el 81.3% de los casos, respectivamente; ciertamente algo estable y sistemático. Sin embargo, cuando se analiza con mayor detenimiento el contenido y la importancia de las votaciones, se trasluce que la mayor parte de estas coaliciones masivas se conformaron en temas poco trascendentes. Al mismo tiempo, tanto el PRI y el PAN por un lado, como el PRD y el PRI, por el otro, cooperaron con cierta frecuencia, sin implicar en sí una relación permanente o sistemática. Es decir, si bien la coalición de todos los partidos fue la más frecuente durante el período, tal parece que esto se debía más bien a una coincidencia general de intereses entre los partidos y a que se votaban temas poco importantes que a alianzas explícitamente construidas para tal fin.

La tercera hipótesis que se planteó al inicio de esta investigación suponía que “el mecanismo a través del cual ha funcionado la producción legislativa en la 58 Legislatura ha



sido la formación de coaliciones especiales, caso por caso". Es decir, que la formación de coaliciones *ad hoc*, sin compromisos posteriores ni alianzas (explícitas o implícitas), habría sido la fórmula con la que se aprobaron las votaciones polémicas o divididas durante el período legislativo a analizar.

Como se demostró en la sección sobre las coaliciones, hubo cierta estabilidad en la generación de coaliciones durante la Legislatura. La gran mayoría de las votaciones se aprobaron con la participación mayoritaria de todos o casi todos los partidos; en cuanto a la construcción de coaliciones, el PRI se convirtió en el pivote de aprobación, al construir con cierta frecuencia coaliciones con el PAN, sobre todo en materia económica, y con el PRD en algunos asuntos económicos y educativos.

Es decir, se encontró que los patrones de votación asocian frecuentemente a los mismos partidos en temas semejantes, y en general se aprecia una cierta tendencia a la construcción de coaliciones temáticas y no por caso. Sin embargo, la evidencia indica también que ninguna de las coaliciones construidas fue totalmente consistente a lo largo de la Legislatura y, por el contrario, el supuesto temático en ocasiones no se cumple: el PRI llegó a votar en contra del PAN 14 veces en materia económica, y el PRD también se opuso en muchas ocasiones al PRI en temas sociales, en los que supuestamente tienen ambos cierta coincidencia ideológica.

Por tanto, la respuesta a esta hipótesis también es parcialmente verdadera, pues si bien no existen alianzas explícitas ni duraderas entre los partidos que tuvieron y tienen representación en la Cámara de Diputados durante la 58 Legislatura, sí existe evidencia de algunas coincidencias ideológicas entre algunos partidos que permite construir "coaliciones temáticas", aunque tampoco éstas son muy firmes.

Finalmente, la cuarta hipótesis que se planteó en esta investigación suponía que los partidos en el gobierno tienden a ser altamente disciplinados, mientras que la oposición muestra una cohesión mucho menor y vota de forma dividida con mayor frecuencia. Esta hipótesis es la que encontró, a lo largo del análisis de datos, la más firme evidencia positiva. Tal como lo demostró Lujambio, el PRI fue el partido más disciplinado durante la 57 Legislatura, mientras que el PAN y el PRD se comportaron como partidos con un alto nivel de fragmentación. No obstante, de acuerdo con los datos presentados en la sección de análisis, esta situación cambió diametralmente para la 58 Legislatura, en las que el PAN es el partido en el gobier-

no.

Para todos los indicadores presentados de cohesión y disciplina que se generaron, el PAN fue el partido que tuvo la mayor coherencia interna, la máxima asistencia y disciplina legislativa. Es decir, un partido que estaba frecuentemente dividido en la 57 Legislatura, y que siempre se enorgullecía de la "libertad de conciencia" que daba a sus diputados para votar, se transformó en los últimos cuatro años en un partido de bloque casi "soviético", por emplear el término con el que Lujambio calificaba a la bancada del PRI antes de 2000. Esto es comprensible, sin embargo, si se tiene en cuenta la necesidad que tenía el Ejecutivo de apoyo de su partido para la aprobación de los proyectos de "reformas estructurales de fondo" que constituyen parte de la oferta del 'cambio político' con la que arribó Vicente Fox a Los Pinos.

Por otra parte, entre los partidos mayores, el PRI se convirtió en el partido más indisciplinado, con altas tasas de ausencias y una baja cohesión general. Mientras tanto, el PRD pasó de ser un partido relativamente indisciplinado en la 57 y la primera parte de la 58 Legislatura, a ser un partido casi tan disciplinado como el PAN a finales del mismo período. Esto se puede atribuir parcialmente a la inserción de un código de sanciones en el régimen interno de la bancada de este partido en la Cámara de Diputados, con lo que la disidencia queda severamente penalizada. Finalmente, los partidos pequeños mostraron un comportamiento un tanto excéntrico, no siendo tan disciplinados ni cohesionados como se hubiera pensado. Por lo demás, salvo el PVEM ninguno de los que obtuvieron representación durante la Legislatura analizada alcanzaron en algún momento el 2% de los asientos, con lo que su papel en coaliciones y otros aspectos fue mínimo en general.

## CONCLUSIONES

Aunque este trabajo no se enfocó en el estudio de los últimos años de gobierno en México, los resultados de investigaciones anteriores, realizados sobre la base de la experiencia en otros países, parecen indicar que los ciclos de cooperación en el caso mexicano tenderán a la elaboración de negociaciones de reformas amplias durante la primera parte (primer trienio) del mandato del Ejecutivo federal, con la máxima presentación de propuestas durante el primer año y la máxima aprobación de proyectos durante el tercer año (final de la Legislatura). Queda por ver qué ocurre durante los tres últimos años de gestión de Vicente Fox, pues en el sexenio anterior el

PAN siguió cooperando con el PRI hasta el final del período y no pareció sufrir consecuencias electorales negativas. En otros países, ha ocurrido que el nivel de cooperación entre la oposición y el gobierno tiende a disminuir, pero hasta ahora no se ha encontrado una tendencia firme para el caso mexicano.

Otra cuestión interesante para la 59 Legislatura y para el próximo período con cambio de presidente es analizar el comportamiento y la cohesión interna de los partidos. La tendencia parece apuntar a la solidificación de la integración y al castigo de la disidencia, pero también es importante apuntar que la disputa por el control de los partidos hace plausible la posibilidad de fractura de alguno de los partidos mayores, si no de manera total, si de forma parcial y de oposición interna. Particularmente sensibles a esta posibilidad parecen ser el PRI (con múltiples facciones internas y al menos dos grandes bloques legislativos por el momento) y el PRD (con la potencial división entre los seguidores de López Obrador y sus opositores). El PAN ofrece un conjunto más sólido, y podría tomar ventaja de su relativa cohesión interna, alto grado de disciplina y asistencia para jugar un papel más importante. En contra, tiene un pobre récord como partido gobernante, en materia de generación de acuerdos y cumplimiento de promesas de campaña, que seguramente le costará varios puntos porcentuales de votación con respecto al año 2000.

En términos generales, los resultados que arrojó este ejercicio de investigación permiten forjar un panorama general de cómo ocurrió la producción legislativa en la Cámara de Diputados durante los últimos tres años. Contrario a lo que se podría suponer previamente, no se han aprobado menos leyes que en el pasado, ni tampoco se han dejado de discutir cuestiones importantes en el Congreso, aun y cuando la aprobación de las "reformas estructurales" ha dado lugar a un amplio debate. También, se confirmó que en general los partidos políticos mexicanos son altamente disciplinados, sobre todo cuando están en el gobierno. Sin embargo, esto no impide que se forjen coaliciones informales entre partidos con cierta frecuencia. Aunque es evidente que la aprobación de legislación resulta más complicada en un contexto sin mayoría, en general el trabajo no detectó un estado crítico de "ingobernabilidad" o "parálisis legislativa". La producción legislativa se resolvió en términos bastante positivos en lo que se refiere a los índices de aprobación de proyectos de ley. La alta disciplina interna de los partidos políticos no se reveló hasta ahora como un gran obstáculo para la producción legislativa e inclusive, parece que puede acelerar el proceso de negociación de la legislación. Esto es, la discusión tiende a concentrarse en los líderes de las

bancadas y no en los diputados individuales.

Por otra parte, es necesario un estudio que profundice en el trabajo de las comisiones, su distribución y el comportamiento de los legisladores de acuerdo con su afiliación política. También, resultaría oportuno realizar aproximaciones cualitativas a las modificaciones realizadas a las iniciativas por parte de las comisiones encargadas de dictaminarlas. De esta forma, podría explicarse de manera más completa algunas de los interrogantes que se plantean en esta investigación.

Queda bastante claro que el verdadero proceso de negociación ocurre raras veces en la Cámara de Diputados, y que las votaciones de ésta parecen reflejar acuerdos alcanzados previamente, salvo en cuestiones verdaderamente conflictivas. Empero, en cuestiones prioritarias, como las reformas estructurales y la aprobación del presupuesto, el PAN ha dependido del PRI de forma importante, y dado el reajuste de asientos producido en la 59 Legislatura, es de esperarse que la tendencia continúe. El riesgo es que, ante la falta de una alianza más o menos explícita, como la que vinculó al PAN con las reformas salinistas, la mayoría relativa del PRI pueda bastarse para bloquear ciertos proyectos. Queda por ver si, como piensa Linz, la cercanía de las elecciones de 2006 quita incentivos para la cooperación con un gobierno ya desgastado y desprestigiado por la desproporción entre las expectativas creadas y los resultados obtenidos.

Lujambio (2000: 276) señalaba hace cinco años que el gran riesgo que podría arrojar la experiencia de gobierno dividido era "el debilitamiento del presidente en el ejercicio cotidiano del gobierno a través de la pérdida de la mayoría legislativa". Al mismo tiempo, este autor indicaba que "sólo una disfunción institucional grave pondría en entredicho el modelo constitucional vigente", y externaba su temor de que después de 2003 "viejos instrumentos de la maquinaria constitucional, como el veto presidencial, podrían activarse tras décadas de desuso". Aunque esta situación no ha ocurrido, no se descarta que esto pueda verificarse en el futuro, por factores que no pueden apreciarse con el mero estudio de la disciplina partidista. Formalmente el presidente no tiene un poder de veto constitucional "fuerte", pues grandes coaliciones opositoras al gobierno contarían con la mayoría necesaria para superar las objeciones presidenciales. De hecho, en este momento las fuerzas de oposición poseen el 69.8% de los asientos en la Cámara de Diputados, con que la defección de un partido pequeño puede significar la diferencia entre la superación o no de un veto "nominal" presidencial (la devolución con observaciones).

Por su parte, Casar (1999: 120) pronosticaba en 1999 “el final de los gobiernos subordinados”. Ciertamente, la aprobación de proyectos del Ejecutivo por parte del Congreso ha sido menor que otros años, y los tiempos de discusión se han alargado notablemente, pero esto en sí mismo no puede catalogarse como una tendencia netamente negativa. Es de esperarse que conforme se avance en el ejercicio democrático el Congreso sea cada vez más proclive a hacer “demostraciones de fuerza” frente al Ejecutivo, lo cual no significa automáticamente un estado de ingobernabilidad. Más bien, se requiere de la elaboración más cuidadosa de consensos entre el gobierno y los partidos políticos. Por otra parte, la disciplina partidista puede ser un factor negativo si la oposición se ve incentivada a cooperar entre sí por desacuerdos específicos con el Ejecutivo. En la tradición del pragmatismo político, es más conveniente la división relativa de los partidos que su integración completa.

Justamente, un aspecto preocupante es la falta de una “cultura de negociación” y cooperación sostenida entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso. Aunque la 58 Legislatura de la Cámara de Diputados se caracterizó por la permanencia de patrones de voto en un mismo sentido, es importante señalar que hasta ahora no se han construido alianzas estratégicas firmes y duraderas, que garanticen coaliciones ganadoras estables de forma favorable a los proyectos de gobierno. Al propio tiempo, una situación más complicada en el Congreso desnudaría las facultades legislativas relativamente débiles que tiene el presidente mexicano en comparación con sus pares latinoamericanos. Tal como se ha señalado en diversos trabajos, la fortaleza del Ejecutivo en México estribaba en sus facultades “meta constitucionales”, y particularmente en el control que ejercía sobre su partido, hegemónico en la política nacional. Despojado de la facultad de control partidario, el presidente depende más de su capacidad negociadora (o la

de su gabinete) para la aprobación de su agenda legislativa, como ocurre usualmente en el resto de América Latina.

Por otra parte, es importante hacer notar que la investigación se enfocó en el estudio de la producción legislativa y la disciplina partidista durante los primeros años de ejercicio del Ejecutivo a cargo de Vicente Fox, pero no entró en la evaluación, que requiere de mayor profundidad, de la gestión política presidencial en general durante el período. La teoría de Linz pronostica un descenso en el nivel de cooperación conforme se acercan las elecciones, y se acrecenta la lucha por la diferenciación política. Posiblemente, dado que todos los partidos importantes cuentan con opciones de ganar la presidencia de la República en el 2006, se acentuará la confrontación entre las fuerzas políticas, por medio de “exhibiciones de fuerza” y el bloqueo mutuo de iniciativas, pero parece exagerado afirmar que el proceso de producción legislativa sufrirá de “ingobernabilidad” y “parálisis”, ahora o en el futuro cercano. Hay que entender que en términos estrictos, la modificación o rechazo de iniciativas del Ejecutivo o del partido en el gobierno no es una crisis insuperable, sino una característica de un sistema de contrapesos. En todo caso, la atención debe dirigirse al diseño constitucional para la aprobación adecuada (en tiempo y competencia) de las leyes: a las reglas del juego, más que a los actores. Pero un colapso completo, en el sentido de la no aprobación de legislación importante (por ejemplo, las “reformas estructurales”) de forma indefinida, difícilmente podrá ocurrir de continuar con las tendencias actuales, aunque evidentemente será necesario un delicado proceso de negociación colectiva para que la misma se concrete. Es decir, se necesita profundizar en la cultura de negociación de los partidos políticos, y quizá habrá que esperar hasta las elecciones de 2006 para ver algún avance en este sentido.

#### Referencias Bibliográficas



- Carey, J. y Shugart, M. (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Casar, M. (1996). "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en *Política y Gobierno*, III,1, 61-92.
- (1999). "El Congreso del 6 de Julio de 1997", en Salazar, L. (coord.), *Elecciones y transición a la democracia en México*. México: Cal y Arena
- (2000). "Coaliciones y cohesión partidista en un gobierno sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999", en *Política y Gobierno*, VII, 1, 183-202
- (2000b). "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico", en Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press
- Casar, M. y Marván, I. (coords.) (2002). *Gobernar sin mayoría*. México, 1867-1997. México: Taurus
- Colomer, J. (2000). *Instituciones Políticas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política
- Espinoza Toledo, R. (1999). "La relación ejecutivo-legislativo en la LVII Legislatura", en *Diálogo y debate*, II, 9
- Farías Mackey, L. (1999). "La nueva relación entre el Ejecutivo y el Legislativo", en *Diálogo y debate*, II, 9
- Jones, M. (1998). "Party Discipline in Argentine Congress", Paper presentado en el Seminario: *Legislatures in Latin America: Comparative Perspectives*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 6-8 de febrero de 1998
- Laakso, M. y Taagepera, R.. (1979) "The Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe", en *Comparative Political Studies*, 12 (1, Abril), 3-27
- Lanzaro, J., Buquet, D., Chasquetti, D. y Moraes, J.A. (2001). *Estudio de Producción Legislativa, 1985-2000*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas, Universidad de la República
- Linz, J. (1994) "Democracy, Presidential or Parliamentary; Does it Make a Difference?", en Linz, J. y Valenzuela, A. (eds.) *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press
- (1990) "The perils of Presidentialism", en *Journal of Democracy*, 1, 51-69
- (1990b) "The Virtues of Parliamentarism", en *Journal of Democracy*, 1 (4), 84-91
- Lujambio, A. (1993) "Presidentes y Congresos. Los Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano", en Foro Internacional (México) N° XXXIII.
- (1995). *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- (ed.) (1996). *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la federación mexicana*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- (1999) *El gobierno de la Cámara de Diputados: el caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*. México: CIDE, Legislatura del Estado de México, Instituto de Estudios Legislativos
- (2000) "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México", en Lanzaro, J. (comp.), *Tipos de presidencialismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO
- (2002). *El gobierno congresional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México
- Lupia, A. y Strom, K. (1995). "Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections", en *The American Political Science Review*, 89 (3) (septiembre 1995), 648-665
- Mainwaring, S. y Shugart, M., (eds.) (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós
- Mainwaring, S. y Scully, T. (1995). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press
- Martínez, A. y Pérez del Castillo, G. (eds.) (2000). *La Cámara de Diputados en México*. México: FLACSO, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa
- Mena, Amalia (2001). *La disciplina parlamentaria en las legislaturas LVII y LVIII: el caso del PAN*. Documento de trabajo, núm. 71, Fundación Rafael Preciado Hernández, México
- Nacif, B. (1997) "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México", en *Política y Gobierno*, IV, 1, 115-145
- (2003) "¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México", en *Textos*, FLACSO, 3, año 2

- Shugart, M. y Wattenberg, M. (2001). *Mixed-member electoral systems: the best of both worlds?* Nueva York: Oxford University Press
- Strom, K (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press
- (1990a). "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties", en *American Journal of Political Science*, 34 (2) 565–598.
- (1991) "Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies", en *American Journal of Political Science*, 38 (2), 303–335
- Ugalde, L. (2002). *La disciplina partidista en México*. Ponencia presentada en el seminario El gobierno dividido en México: Riesgos y Oportunidades, CIDE, 6 y 7 de mayo de 2002.
- Weldon, J. (1997). "El presidente como legislador, 1917–1934", en *Enciclopedia Parlamentaria de México*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Serie I, Capítulos I al III.
- (1997a). "Political Sources of Presidentialism in México", en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.