

# Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999

María Amparo Casar\*

El campo de investigación sobre el Congreso mexicano es relativamente nuevo. Hasta hace aproximadamente una década, prácticamente no había estudios sobre el papel del Congreso, sus prerrogativas, su organización interna, sus relaciones con el ejecutivo, etcétera. Los estudiosos de la política mexicana nos han provisto de una imagen en la que el Congreso es una institución débil y subordinada al ejecutivo. Pero, con contadas excepciones (González Casanova, 1965, y De la Garza, 1972), hasta muy recientemente tal imagen, correcta sin duda, permaneció sin sustento empírico.

Con la creciente liberalización del sistema político, las sucesivas reformas electorales y el fortalecimiento de la oposición, el Congreso, en particular la Cámara de Diputados, dejó de estar monopolizado por los miembros de un solo partido, y paulatinamente comenzó a asumir las funciones que toda asamblea legislativa debe cumplir: representar, legislar y actuar de contrapeso frente al ejecutivo.

A pesar de que desde la introducción de la representación proporcional en 1979, la Cámara de Diputados incorporó de manera creciente a los partidos de oposición,<sup>1</sup> no sería hasta 1988 cuando se rompería el

---

\* La autora es Directora de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., Carr. México Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, México, D.F., 01210, tel. (525) 727-9828, fax (525) 727-9871, e-mail: casar@dis1.cide.mx.

Este trabajo fue recibido en versión final en noviembre de 1999.

Agradezco la valiosa colaboración de Karla López de Nava, sin la cual la construcción de la base de datos y el análisis de la información de este trabajo no hubiese sido posible.

<sup>1</sup> Hasta 1963, año en el que se introdujo la modalidad de los diputados de partido, el PRI

cuasimonopolio que por décadas ejerció el partido del presidente. Ese año constituye un parteaguas, entre otros motivos, porque el PRI perdió la capacidad para aprobar modificaciones constitucionales por sí solo. Se comenzó a pensar entonces en el tema de la construcción de consensos y alianzas con otras fuerzas políticas con representación en el Congreso.

Las transformaciones políticas ocurridas en México en los años ochenta llevaron a los analistas a preocuparse por el estudio sistemático del Congreso, tanto desde una perspectiva teórica como empírica. Surgieron así las primeras investigaciones detalladas sobre la Cámara de Diputados (Nacif, 1997 y 2000; Lujambio, 1995; Casar, 1999 y 2000; Weldon, 1997). No obstante, la dificultad para obtener información relevante y fidedigna ha hecho de los estudios legislativos una tarea lenta, difícil de emprender y, sobre todo, construida a partir de datos agregados. Hasta el momento, la mayor parte de la investigación empírica sobre el proceso legislativo en el Congreso se ha basado en un número muy limitado de indicadores fundamentalmente extraídos del *Diario de Debates*: a) el número, tipo y origen de las iniciativas, y, b) la tasa de aprobación de las iniciativas de acuerdo con su origen. Estos indicadores han mostrado poca variación en el tiempo debido a que el control de un solo partido sobre el proceso legislativo fue una constante hasta 1997.

A raíz de la mayor pluralidad y como parte del proyecto para modernizar y fortalecer al Congreso mexicano, al inicio de la LVII Legislatura (1997-2000) se tomó la decisión de instalar tableros electrónicos en el recinto parlamentario con el fin de agilizar y hacer públicas las votaciones nominales de los asuntos votados en el pleno.

**Cuadro 1.** Distribución original de asientos en la Cámara de Diputados (1997-2000)

PRI	239	47.8%
PAN	121	24.2%
PRD	125	25%
PT	7	1.4%
PVEM	8	1.6%
<i>Total</i>	<i>500</i>	<i>100.0%</i>

concentró alrededor de 95 por ciento de los asientos de la Cámara de Diputados; de 1964 a 1976 la oposición obtuvo, en promedio, 17.1 por ciento de los asientos de la Cámara de Diputados. A partir de la reforma electoral de 1978 y hasta 1985 la oposición alcanzó 26.4 por ciento de las curules en promedio. Finalmente, en 1988 obtuvo 48 por ciento de los asientos.

Esta decisión, implementada a partir de septiembre de 1998, permitirá a los estudiosos del Congreso llevar a cabo investigación sobre el comportamiento *individual* de los congresistas e incursionar en dos campos que hasta ahora habían permanecido vedados por falta de información: las coaliciones que se forman al interior de la Cámara de Diputados, y la disciplina de las diferentes bancadas parlamentarias. La información es todavía limitada, pero aunque sea de manera preliminar, se pueden ya hacer algunos planteamientos interesantes sobre el comportamiento tanto de los diputados como de las bancadas parlamentarias.

Este avance de investigación tiene como propósito presentar una primera aproximación a los temas de las coaliciones y el comportamiento de los diputados a partir de las votaciones nominales que se llevaron a cabo durante los cuatro periodos de sesiones (dos ordinarios y dos extraordinarios) que tuvieron lugar en el segundo año de ejercicio (septiembre de 1998 a agosto de 1999) de la legislatura en curso. El estudio se basa en 118<sup>2</sup> iniciativas que fueron reportadas y votadas en el pleno de la Cámara de Diputados en este periodo. Excluye, desde luego, las votaciones referentes a permisos, condecoraciones y de procedimientos internos.

## **La LVII Legislatura**

En un sistema político caracterizado por la inequidad de su sistema electoral y una larga época de elecciones semicompetitivas o no competitivas, no es de extrañar que los fenómenos de gobierno dividido y gobierno sin mayoría ni se hayan presentado ni hayan sido objeto de la preocupación de políticos o analistas. A través de distintos mecanismos, la élite gobernante y su partido encontraron e impusieron los mecanismos que, de una u otra manera, garantizaban no sólo un gobierno unificado, sino también mayorías aplastantes que dejaban sin efecto político alguno a las raquílicas minorías de oposición en el Congreso. Esta situación se prolongó desde la fundación del partido oficial en 1929 hasta, cuando menos, 1988, y contrasta con la experiencia de otros sistemas presidenciales en que los gobiernos divididos o sin mayoría han sido, si no la norma, sí un fenómeno muy extendido.

La distribución del voto en las elecciones federales del 6 de julio de

---

<sup>2</sup> En realidad se llevaron a cabo 119 votaciones, pero de una no pudo conseguirse la votación nominal.

1997 produjo por primera vez una Cámara de Diputados en la que ningún partido obtuvo la mayoría de asientos parlamentarios.

El resultado de estas elecciones fue el surgimiento del primer gobierno sin mayoría desde la creación del PRI. Siendo una experiencia desconocida en México, pronto surgieron especulaciones sobre las posibles consecuencias del fenómeno. Se habló de confrontación en la Cámara, de la unidad de las fracciones opositoras para derrotar al PRI, de la imposibilidad del ejecutivo para llevar a cabo su programa de gobierno; en suma, de parálisis e ingobernabilidad.

Estas expectativas fueron alentadas aún más por las difíciles condiciones en que se instaló la LVII Legislatura el 1° de septiembre de 1997. Tanto la Ley Orgánica del Congreso como el Reglamento para el Gobierno Interior se originaron cuando el monopolio del PRI en el Congreso era absoluto e incuestionable, y no hubo entonces necesidad de imaginar escenarios distintos en los cuales las reglas serían inoperantes. Las modificaciones que ambos experimentaron al paso de los años, no eliminaron sus mayores deficiencias ni llenaron los vacíos jurídicos a los que daban lugar e impedían su funcionamiento en un escenario de gobierno dividido o sin mayoría.

El caso más flagrante de inoperancia de la Ley Orgánica —cuyas últimas reformas antes de 1999 databan de 1994— fue sin duda la permanencia del artículo 38 que respecto a la Gran Comisión —el órgano de gobierno de la Cámara— estipulaba que

cuando al inicio de una legislatura se hubiese conformado *una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político*, cuya elección se originase en la generalidad de las entidades, el grupo parlamentario que ostente esa mayoría deberá [...] organizarse de acuerdo con las siguientes normas: a) los diputados de una entidad federativa integran la diputación estatal y del Distrito Federal; b) los coordinadores de cada una de esas diputaciones pasan a formar parte de la Gran Comisión de la Cámara; c) formarán parte de la Gran Comisión los diputados de la mayoría que hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones plurinominales, y aquellos otros diputados que, en su caso, considere el líder de la fracción mayoritaria.

Podría argumentarse que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (1991), que sí es plural pues incluye a los líderes de las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso, había ya tomado la mayor parte de las funciones de gobierno de este órgano (proponer a los integrantes de las comisiones y comités, proponer el presu-

puesto anual de la Cámara de Diputados y proponer la designación del oficial mayor y del tesorero). Sin embargo, hay que recordar que una de las funciones de la Gran Comisión era nombrar a los diputados de la mayoría ("otros tantos diputados del grupo mayoritario en la Cámara") que, además de los líderes de las fracciones parlamentarias, formarían parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

Es evidente no sólo que la Gran Comisión estuvo diseñada como una comisión partidista y no plural, sino que ni siquiera podría integrarse en ausencia de una mayoría absoluta en el Congreso. Dado que en 1997 ningún partido obtuvo la mayoría absoluta, se llegó a la situación en que el órgano de gobierno simplemente no podía integrarse. Después de momentos críticos en los que se pensó que el Congreso no podría instalarse, las cuatro bancadas de oposición (el llamado G-4) conformaron una coalición procedimental para instituir a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política como órgano de gobierno y así abrir formalmente el periodo de sesiones el 1 de septiembre de 1997.<sup>3</sup>

Este hecho desató especulaciones sobre una alianza permanente de la oposición y de escenarios catastróficos para el presidente y su partido. A dos años de estos hechos, ¿qué ha ocurrido con el trabajo legislativo?, ¿pueden sostenerse los temores y predicciones expresados?, ¿sustentan los datos la imagen de ineficiencia e ingobernabilidad que se ha difundido? La información que se ha recabado hasta el momento apunta en otras direcciones.

## **El trabajo legislativo en la LVII Legislatura**

Los datos disponibles<sup>4</sup> permiten incursionar en tres temas sobre el trabajo legislativo: la llamada tasa de eficiencia legislativa, las coaliciones y la disciplina de las bancadas parlamentarias.

---

<sup>3</sup> En junio de 1999 se reformó el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. A partir de su vigencia, la Junta de Coordinación Política estará integrada por los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario. Será su presidente, "por la duración de la Legislatura, el Coordinador de aquel grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara. En el caso de que ningún grupo parlamentario se encuentre en el supuesto señalado [...] la responsabilidad de presidir la Junta tendrá una duración anual. Esta encomienda se desempeñará sucesivamente por los Coordinadores de los Grupos, en orden decreciente del número de legisladores que los integren" (art. 32). Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 1999.

<sup>4</sup> A partir de las votaciones nominales del segundo año de ejercicio de la Cámara de Diputados (septiembre de 1998-agosto de 1999) se construyó una base de datos que contiene el total de iniciativas presentadas (fecha, origen, materia y *status*), el total de iniciativas votadas, el resultado de las votaciones, el número de diputados disidentes y las coaliciones formadas.

**Cuadro 2.** Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados (1982-1999)

	1982- 1985	1985- 1988	1988- 1991	1991- 1994	1994- 1997	1997- 2000**
Ejecutivo	139	128	70	84	56	43
Senado	—	60	15	47	24	13
PRI	26	70	19	32	19	43
Oposición	133	282	178	85	144	230
Comisiones	—	16	12	0	2	0***
Leg. Loc.	10	3	0	2	2	20
Varios partidos	—			10*	3	75
<i>Total</i>	<i>308</i>	<i>559</i>	<i>294</i>	<i>260</i>	<i>250</i>	<i>424</i>

Fuente: Para la LII Legislatura, Memorias de la LII Legislatura (1982-1985), Cámara de Diputados; para las LIII y LIV, Nacif (1995); para la LV y LVI, SIID, Cuadernos de Apoyo (1994 y 1997); para la LVII, Diarios de Debates (1997-1998) y Sumario de Actividades Legislativas (1997, 1998 y 1999).

\* La información para las anteriores legislaturas no contiene este clasificador. Probablemente las iniciativas conjuntas están subsumidas en la categoría de comisiones.

\*\* Incluye los dos periodos del primer año, los dos periodos ordinarios y dos extraordinarios del segundo año.

\*\*\* Las iniciativas de los diputados en comisión se incluyen en el rubro "Varios partidos".

### *Eficiencia legislativa*

En repetidas ocasiones se ha afirmado que el trabajo legislativo, en particular el ritmo con que se han presentado y votado las iniciativas,<sup>5</sup> ha sufrido como resultado de la ausencia de una mayoría por parte del partido del presidente. ¿Ha sido éste el caso?

Si nos basamos en cifras muy crudas, esto es, cifras que no toman en cuenta el tipo de iniciativas ni los ámbitos que impactan ni tampoco sus consecuencias para la vida nacional, no parece haber gran validez en la percepción generalizada de que la LVII Legislatura ha "legislado menos" que sus antecesoras.

Considerando que la actual legislatura tiene todavía un año de labores por delante, el número de iniciativas presentadas se encuentra por encima del promedio de iniciativas presentadas en las cinco legislaturas anteriores (promedio = 334).

En lo que toca a las iniciativas aprobadas, los cambios son más sustanciales. En términos meramente cuantitativos, está claro que la

<sup>5</sup> Es necesario hacer notar que el trabajo legislativo no se agota en las votaciones en el pleno. Éstas constituyen tan sólo la última etapa del proceso. Investigaciones subsiguientes deberán ocuparse del papel de los partidos en el trabajo de las comisiones.

**Cuadro 3.** Tasa de aprobación legislativa (1982-1999)

<i>Legislatura</i>	<i>Iniciativas presentadas</i>	<i>Iniciativas aprobadas</i>	<i>Aprobadas / Presentadas</i>
LII	308	166	53.8%
LIII	559	223	39.8%
LIV	294	131	44.5%
LV	260	158	60.7%
LVI	250	108	43.2%
LVII*	424	113	26.6%

Fuente: Para la LII Legislatura, Memorias de la LII Legislatura (1982-1985), Cámara de Diputados; para las LIII y LIV, Nacif (1995); para la LV y LVI, SHID, Cuadernos de Apoyo (1994 y 1997); para la LVII, Diarios de Debates (1997-1998) y Sumario de Actividades Legislativas (1997, 1998 y 1999).

\* Incluye los dos periodos ordinarios del primer año, los dos periodos ordinarios y los dos extraordinarios del segundo año.

aprobación de iniciativas ha disminuido, aunque hay que tomar en cuenta que falta un año de ejercicio. La legislatura actual ha tenido una tasa de aprobación menor que las anteriores. Mientras que en lo que va de la LVII Legislatura se han aprobado 113 de las 424 iniciativas presentadas, en la anterior (LVI Legislatura), de las 250 iniciativas presentadas se votaron en el pleno 116 y se aprobaron 108; esto significa que mientras la tasa de aprobación de la LVI Legislatura fue de 43.2 por ciento en los dos primeros años de la actual legislatura, la tasa de aprobación ha sido de tan sólo 26.6 por ciento. Las tasas de aprobación para las LII, LIII, LIV y LV legislaturas son de 53.8, 39.8, 44.5 y 60.7 por ciento respectivamente.

Seguramente la menor tasa de aprobación tiene que ver con el aumento sustancial en el número de iniciativas presentadas tanto por el PRI como por los partidos de oposición. El número de iniciativas presentadas por el PRI creció en 126 por ciento respecto a la legislatura anterior. En el caso de la oposición el incremento fue de 59.7 por ciento. En términos absolutos, es probable que la actual legislatura quede apenas por debajo del promedio de iniciativas aprobadas (132) en las últimas tres legislaturas, que son las que han tenido un grupo nutrido de diputados de oposición.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> En todo caso, para una evaluación integral del trabajo legislativo es necesario incursionar en algunos aspectos centrales que en este primer estudio no han podido ser considerados. En particular, las iniciativas que no fueron votadas y las modificaciones acordadas en comisiones.

## Coaliciones

La necesidad de construir coaliciones en la Cámara de Diputados no es un fenómeno nuevo. Surgió en 1988 cuando el PRI perdió la mayoría calificada (2/3) para aprobar las reformas constitucionales. Posteriormente (1993) se aprobó una reforma constitucional que impide a cualquier partido reunir la mayoría necesaria para alterar la Constitución. La novedad de esta legislatura es que ningún partido reúne la mayoría para aprobar leyes secundarias que sólo requieren la mayoría simple.

El tema de las coaliciones y sus efectos puede abordarse al menos desde tres perspectivas: *a)* sus consecuencias sobre la agenda presidencial, *b)* el tipo y frecuencia de coaliciones que se forman y *c)* el grado de participación/exclusión de las diferentes bancadas parlamentarias en la formación de coaliciones.

Uno de los grandes temas que suscitaron polémica a raíz del surgimiento del primer gobierno sin mayoría fue el de la alianza de los partidos de oposición en contra del bloque PRI-ejecutivo. Una forma indirecta de probar esta percepción es a través de la tasa de aprobación de las iniciativas que tuvieron como origen el ejecutivo. La tasa promedio de aprobación de las iniciativas del ejecutivo en las cinco legislaturas anteriores (1982 a 1994) fue de 97 por ciento. La tasa de aprobación en lo que va de esta legislatura disminuyó a 81.4 por ciento, una disminución importante, pero no suficiente para afirmar que el programa de gobierno se obstaculiza sistemáticamente. De las 43 iniciativas presentadas por el ejecutivo se aprobaron 35; siete quedaron pendientes, entre otras, el Decreto que reforma la Ley del Banco de México, Ley Federal de Garantías de Crédito y Proyecto que modifica el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Impuestos sobre la Renta y al Valor Agregado y la referente al sector eléctrico. Una fue rechazada (diciembre de 1997): la iniciativa de ley que establece y modifica diversas leyes fiscales (miscelánea).

El análisis de las votaciones en el pleno está muy lejos de sustentar tanto la idea de coaliciones permanentes entre la oposición como la de alianzas en contra de la bancada priísta.

La configuración actual de la Cámara de Diputados<sup>7</sup> permite las siguientes coaliciones mínimas ganadoras<sup>8</sup> para las modalidades de

---

<sup>7</sup> Después de haberse conformado la LVII Legislatura, se produjeron algunos cambios en su composición. Para inicios de 1999, la fracción parlamentaria del PRI contaba con 238 diputados, la del PAN 117, la del PRD 125, la del PT 11 y la del PVEM 6. Tres diputados —dos del PVEM y uno del PAN— abandonaron sus fracciones y se definen como independientes o diputados sin partido.

<sup>8</sup> Por coalición *mínima* ganadora se entiende aquella coalición que se constituye con el

**Cuadro 4.** Coaliciones mínimas ganadoras en la Cámara de Diputados. LVII Legislatura

<i>Coaliciones</i>	<i>Reforma constitucional</i>	<i>Ley secundaria</i>
PRI-PAN 238 + 117 = 355	Sí	Sí
PRI-PRD 238 + 125 = 363	Sí	Sí
PAN-PRD-PT 117 + 125 + 11 = 253	No	Sí
PRI-PT-PVEM 238 + 11 + 6 = 255	No	Sí

iniciativas bajo estudio: reformas constitucionales y leyes secundarias.

De este cuadro se desprende la conclusión de que el PRI mantiene el *poder de veto* sobre cualquier iniciativa de reforma constitucional. A este hecho habría que añadir que, con su mayoría en el Senado, el PRI encuentra una segunda instancia con poder de veto, dado que en el

**Cuadro 5.** Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados. Todas las iniciativas (2° año de ejercicio de la LVII Legislatura)

<i>Coalición</i>	<i>Frecuencia de coaliciones en los cuatro periodos</i>	<i>Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas</i>
PRI-PAN	35	29.66
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-IND	42	35.59
PRI-PAN-PRD	4	3.39
PRI-PAN-PRD-IND	2	1.69
PRI-PAN-PRD-PVEM-IND	2	1.69
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT	1	0.85
PRI-PAN-PVEM	10	8.47
PRI-PAN-PVEM-IND	1	0.85
PRI-PAN-PVEM-PT	3	2.54
PRI-PAN-PVEM-IND-PT	8	6.78
PRI-PRD-PT	2	1.69
PRI-IND-PT	1	0.85
PAN-PRD-PVEM-IND-PT	7	5.93
<i>Total</i>	<i>118</i>	<i>100</i>

número mínimo indispensable de partidos para obtener la mayoría requerida para aprobar o rechazar una iniciativa de ley (Riker, 1962).

sistema bicameral de México todas las reformas constitucionales y la mayor parte de las iniciativas de ley secundaria deben pasar por la Cámara Alta.

Durante los cuatro periodos del segundo año de ejercicio de la LVII Legislatura se llevaron a cabo 118 votaciones. Sorprendentemente, la coalición más frecuente fue la de todos los partidos (incluidos los diputados independientes), equivalente a 35.6 por ciento del total de coaliciones; le sigue la coalición PRI-PAN con 29.7 por ciento de las alianzas formadas; estas dos abarcan el 65.3 por ciento del total de las coaliciones formadas. El otro 34.7 por ciento de las coaliciones se reparten entre diversas (11) combinaciones.

**Cuadro 6.** Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados. Iniciativas en materia económica

<i>Coalición</i>	<i>Frecuencia de coaliciones en los cuatro periodos</i>	<i>Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas económicas</i>
PRI-PAN	18	47.37
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-IND	14	36.84
PRI-PAN-PVEM	2	5.26
PRI-PAN-PVEM-IND	1	2.63
PRI-PAN-PVEM-IND-PT	1	2.63
PAN-PRD-PVEM-IND-PT	2	5.26
<i>Total</i>	<i>38</i>	<i>100.00</i>

**Cuadro 7.** Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados. Iniciativas en materia de seguridad y justicia

<i>Coalición</i>	<i>Frecuencia de coaliciones en los cuatro periodos</i>	<i>Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas de seguridad</i>
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-IND	9	33.33
PRI-PAN-PVEM	6	22.22
PRI-PAN-PVEM-PT	3	11.11
PRI-PAN-PVEM-IND-PT	7	25.93
PRI-PRD-PT	2	7.41
<i>Total</i>	<i>27</i>	<i>100.00</i>

**Cuadro 8.** Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados. Iniciativas en materia política

<i>Coalición</i>	<i>Frecuencia de coaliciones en los cuatro periodos</i>	<i>Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas políticas</i>
PRI-PAN	17	48.57
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-IND	4	11.43
PRI-PAN-PRD	4	11.43
PRI-PAN-PVEM	1	2.86
PRI-PAN-PRD-PVEM-IND	1	2.86
PRI-PAN-PRD-IND	2	5.71
PRI-IND-PT	1	2.86
PAN-PRD-PVEM-IND-PT	5	14.29
<i>Total</i>	<i>35</i>	<i>100.00</i>

**Cuadro 9.** Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados. Iniciativas varias

<i>Coalición</i>	<i>Frecuencia de coaliciones en los cuatro periodos</i>	<i>Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas varias</i>
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-IND	15	83.33
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT	1	5.56
PRI-PAN-PRD-PVEM-IND	1	5.56
PRI-PAN-PVEM	1	5.56
<i>Total</i>	<i>18</i>	<i>100.00</i>

Es interesante resaltar que la coalición de toda la oposición frente al PRI se dio sólo en siete ocasiones (5.9 por ciento de los casos): cinco en materia política y dos en materia económica. Las cinco votaciones en materia política fueron las siguientes: *a*) creación de una comisión de vigilancia para el proceso electoral en el estado de Nayarit, *b*) facultad de la SCJN para iniciar leyes, *c*) y *d*) dos iniciativas para reformar al COFIPE, y *e*) comisión de vigilancia para el proceso electoral del Estado de México. Las iniciativas en materia económica fueron, una referida a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la otra referente a la reglamentación del sector social de la economía. La coalición formada por toda la oposición para facultar a la SCJN a presentar iniciativas fue rechazada, pues la oposición, sin el PRI, no reúne las dos terceras partes de los votos requeridos para la reforma constitucional. Por su parte, las reformas al COFIPE fueron frenadas en el Senado.

Si se desglosa la información del cuadro 5 por tipo de iniciativa (económicas, de seguridad y justicia, políticas y varias),<sup>9</sup> la frecuencia de las coaliciones varía. En los ámbitos económico y político, la coalición más frecuente es la PRI-PAN (47.4 por ciento y 48.6 por ciento respectivamente); en las áreas de seguridad y justicia e iniciativas varias, la coalición más frecuente es, en cambio, la de todos los partidos (33.3 por ciento y 83.3 por ciento respectivamente).

El tipo y frecuencia de las coaliciones que se han construido permiten someter a discusión algunas conclusiones preliminares. Primero, es precisamente en el rubro de *iniciativas varias* en el que se concentran las iniciativas que podemos llamar menos controvertidas. Dado este carácter, no es de sorprender que sea justamente en ellas en las que con mayor facilidad se logre el consenso entre las diferentes bancadas y, por tanto, donde se construyan las coaliciones más incluyentes.

Segundo, en materia económica, la cercanía entre PRI y PAN es evidente. Si se toman los cuatro periodos (2 ordinarios y 2 extraordinarios) del segundo año de ejercicio de la presente legislatura, se observa que la coalición más frecuente en este rubro es la PRI-PAN (47.37 por ciento). Si diferenciamos entre el primer periodo ordinario y extraordinario por un lado, y el segundo periodo ordinario y extraordinario, puede probarse, aún con más fuerza, el punto. Es precisamente en los dos primeros periodos (1 de septiembre a 31 de diciembre de 1998) en los que se concentraron las medidas económicas de mayor trascendencia: paquete presupuestario, Ley de Protección al Ahorro Bancario, Ley de Protección al Usuario de Servicios Financieros y Organismo Superior de Fiscalización. En total, en estos dos periodos se votaron 25 iniciativas, 18 de ellas (72 por ciento) con la acción conjunta y exclusiva de PRI y PAN.<sup>10</sup>

Tercero, las cifras en materia política deben tomarse con mayor cuidado. Es cierto que de las 35 votaciones que se efectuaron en esta materia la mayoría correspondieron a la alianza PRI-PAN (48.6 por ciento); sin embargo, la mayor parte de las votaciones (21) se derivaron del proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Congreso proveniente de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Por su parte, es importante resaltar que con respecto a la reforma electoral,

---

<sup>9</sup> La clasificación en estas cuatro materias obedeció al criterio del área principal de impacto de las iniciativas.

<sup>10</sup> Este análisis deberá ser complementado más adelante por un estudio que comprenda las modificaciones que estas iniciativas sufrieron a lo largo del proceso legislativo.

zas para llevar adelante la aprobación o modificación de políticas públicas pareciera estar presente en esta primera Legislatura en la que no existe mayoría de ningún partido.

No obstante, es necesario insistir en que el conjunto de apreciaciones vertidas aquí no tienen más que un carácter preliminar por dos motivos. Primero porque se refieren tan sólo a una tercera parte de las votaciones de la presente legislatura. Segundo porque el análisis de estos datos debe ir acompañado de un análisis cualitativo de las iniciativas aprobadas, rechazadas y pendientes y, desde luego, de sus modificaciones.

### *Cohesión partidaria*

En los estudios sobre el comportamiento de los legisladores muchas veces se usan de manera indistinta los términos *cohesión* y *disciplina*. En rigor, el término *disciplina* se refiere al acatamiento de los legisladores de la línea dictada por el líder del partido o de la fracción parlamentaria. Se considera que hay indisciplina siempre que algún miembro de la fracción vote en sentido contrario o se abstenga de votar de acuerdo con la línea del partido. Por su parte, *cohesión partidaria* hace referencia al sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria y al porcentaje de legisladores que se apartan de él. En este trabajo nos restringimos a analizar la cohesión partidaria, dado que, por el momento, no contamos con la información detallada de las iniciativas en que se dictó línea partidista y de aquellas en que el líder "permite" a los diputados "votar a conciencia".

La cohesión de las fracciones parlamentarias puede abordarse desde distintas perspectivas: a) el número de votaciones en el pleno, en las que el total de los integrantes de las fracciones no votaron en el mismo sentido; b) el porcentaje promedio de los diputados que no votaron en el mismo sentido que la mayoría de su fracción, y c) el rango de diputados disidentes en aquellas votaciones en las que el fenómeno de la disidencia se presentó.

La primera aproximación es, entonces, la de evaluar qué tan extendido está el fenómeno de la disidencia en la Cámara de Diputados. Para ello puede tomarse el total de las votaciones y calcular para cada partido el porcentaje de ellas en las que se presentó el fenómeno.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> En este estudio, los diputados que se abstuvieron están considerados como disidentes. Un análisis más detallado podría contar a los "ausentes" también como disidentes.

**Cuadro 10.** Número y porcentaje de iniciativas en las que hubo disidencia (2° año de ejercicio, LVII Legislatura)

<i>Tipo de iniciativa</i>	<i>PRI</i>		<i>PAN</i>		<i>PRD</i>	
	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>
Económica (N = 38)	6	15.8	17	44.7	15	39.5
Seguridad y justicia (N = 27)	9	33.3	19	70.4	17	63.0
Política (N = 35)	8	22.9	28	80.0	24	68.6
Varias (N = 18)	8	44.4	10	55.6	11	61.1
<i>Total (N = 118)</i>	<i>31</i>	<i>26.3</i>	<i>74</i>	<i>62.7</i>	<i>67</i>	<i>56.8</i>

N = total de iniciativas  
n = iniciativas en las que hubo disidencia

**Cuadro 11.** Porcentaje promedio de diputados disidentes. Iniciativas en las que hubo disidencia (2° año de ejercicio, LVII Legislatura)

<i>Tipo de iniciativa</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>
Económica	2.8	11.3	13.6
Seguridad y justicia	0.60	5.1	11.5
Política	0.88	8.3	14.3
Varias	0.96	10.7	9.8
<i>Total</i>	<i>1.18</i>	<i>8.5</i>	<i>12.7</i>

Los datos del cuadro 10 parecerían llevar a la conclusión de que el fenómeno de la indisciplina está muy extendido, sobre todo en el PAN y en el PRD. Sin embargo, los datos anteriores pueden ser engañosos dado que no toman en cuenta el número de diputados que se apartan de la votación de la mayoría de la fracción en cada iniciativa votada; esto es, los datos no permiten discriminar entre una iniciativa en la que hubo disidencia de un solo diputado y otra en la que, por ejemplo, los disidentes alcanzaron el 40 por ciento.

Si se desagregan los datos, la perspectiva cambia radicalmente. El promedio de indisciplina por iniciativa es una medición más precisa y puede evaluarse con respecto al total de iniciativas votadas en las que hubo disidencia.

Los datos desagregados muestran una imagen de bancadas parlamentarias altamente cohesivas, con el PRI como el partido con el menor promedio de disidencia (1.2 por ciento) y el PRD con el mayor (12.7 por ciento).

**Cuadro 12.** Rangos de indisciplina (porcentaje mínimo y máximo de diputados disidentes) (2° año de ejercicio, LVII Legislatura)

Tipo de iniciativa	PRI			PAN			PRD		
	Máx	Mín	$\sigma$	Máx	Mín	$\sigma$	Máx	Mín	$\sigma$
Económica	9	0.5	2.9	45	0.9	13.1	50	0.9	16.9
Seguridad y justicia	1	0.4	0.2	17	0.9	4.7	28	1	10.5
Política	3	0.4	0.8	56	0.9	13.1	50	0.8	14.9
Varias	2.6	0.5	0.7	41	0.9	11.9	47	0.9	13.5

Pero más interesante aún es observar el comportamiento diferencial de las bancadas con respecto al tipo de iniciativa. El grado de cohesión se acentúa y atenúa dependiendo de la materia de que se trate. Tanto en el caso del PRI como del PAN, la mayor disidencia se registra en las iniciativas de tipo económico, mismas que se presentan como las más controvertidas. Aunque finalmente ambos partidos lograron que la mayor parte de sus diputados votaran de acuerdo a la línea partidaria, en el caso del PAN el mayor promedio de disidencia puede explicarse por la gran polémica acerca de que ese partido fuera identificado como el aliado del partido gobernante en materia financiera-presupuestal. Por su parte, el PRD aparece como el partido con el menor grado de cohesión, independientemente de la materia de que se trate.

Finalmente, una tercera medición que nos acerca a una visión más precisa de la cohesión de las bancadas parlamentarias es la del rango en que se mueve el porcentaje de diputados disidentes, esto es, los porcentajes máximo y mínimo de diputados que no votaron en el sentido mayoritario de su fracción.

Los datos del cuadro 12 vuelven a confirmar que el partido con menor grado de cohesión es el PRD, partido en que se presenta un mayor porcentaje de disidentes. Las iniciativas en materia económica y política son las que mayor controversia provocan. Para cada uno de los partidos, es precisamente en este tipo de iniciativas donde el mayor número de diputados se distancian de la posición mayoritaria.

La desviación estándar ( $\sigma$ ) respecto al porcentaje promedio de disidencia identifica la presencia de casos extremos de disidencia que se alejan de dicho promedio. El PRD es el partido que presenta una mayor desviación estándar para todas las iniciativas; esto significa que es el partido que mayor grado de dispersión presenta respecto al pro-

**Cuadro 13.** Índice medio de Rice

<i>Tipo de iniciativa</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>
Económicas	99.1	92.1	90.12
Seguridad y justicia	99.6	92.8	85.5
Políticas	99.6	87.1	80.7
Varias	99.1	82.2	87.9

medio de diputados disidentes. En el caso del PAN, la desviación estándar es menor y la amplitud del rango de disidencia en las iniciativas en materia económica y política se debe a la controversia que causaron tres votaciones de carácter fiscal y dos de carácter político.<sup>13</sup> Por su parte, el comportamiento de los diputados priístas es mucho menos disperso, tal y como lo muestra el valor de sus desviaciones estándar.

Estas conclusiones concuerdan con el Índice de Rice, que es una medida reconocida para medir la cohesión partidaria. El índice de Rice (*Ir*) se calcula a través de la diferencia del porcentaje mayoritario (*V<sub>may</sub>*) y el porcentaje minoritario (*V<sub>min</sub>*) del voto de una fracción parlamentaria:  $Ir = V_{may} - V_{min}$ . Puede tomar valores de 0 a 100, donde los valores cercanos a 0 denotan una cohesión partidaria muy baja y los cercanos a 100 un alto grado de cohesión.

Los valores del Índice de Rice comprueban, una vez más, que el PRD es el partido con menor grado de cohesión y el PRI el que tiene el mayor, esto, aun tomando en consideración que este índice toma como universo al total de las iniciativas votadas.

### Conclusiones preliminares

A pesar de que los datos anteriores se refieren sólo a una tercera parte del trabajo legislativo de la presente legislatura, constituyen un punto de partida para evaluar el desempeño y comportamiento de la Cámara de Diputados en este primer gobierno, en el que ningún partido tiene la mayoría absoluta.

La percepción generalizada de que los gobiernos divididos o sin mayoría desembocan en parálisis e ingobernabilidad o, cuando me-

<sup>13</sup> Éstas correspondieron a tres votaciones con respecto a la Ley de Ingresos de 1999, a la iniciativa para reducir la edad mínima para ser senador (Art. 58 de la Constitución), y a una votación particular sobre la Ley Orgánica del Congreso.

nos, en ineficiencia legislativa, ha sido desmentida para otros países con sistemas presidenciales.<sup>14</sup>

En el caso de México, los datos analizados en el presente avance de investigación apuntan en la misma dirección. A dos años de haberse instalado la LVII Legislatura, no puede hablarse de ineficiencia, y mucho menos de ingobernabilidad. No obstante, es necesario reconocer que en la actual legislatura han quedado todavía sin dictamen iniciativas importantes tanto de los partidos de oposición como del ejecutivo. Entre ellas cabe mencionar las referentes a la reforma del Estado, la ley reglamentaria del Órgano Superior de Fiscalización, la reforma electoral, la reforma del sector eléctrico, la Ley de Quiebras, la Ley Federal de Garantías de Crédito y la reforma a los mecanismos de aprobación presupuestal.

Reconociendo que la información generada hasta el momento es insuficiente para ofrecer resultados definitivos y que debe ir acompañada de un análisis cualitativo, es posible aventurar algunas conclusiones preliminares.

En esta legislatura, la construcción de consensos, la conformación de alianzas congresionales y la cooperación entre partidos han estado presentes. A ello ha contribuido, sin duda, tanto el tamaño de las bancadas parlamentarias como el alto grado de disciplina mostrado por el PRI y el PAN cuyos votos suman la cantidad necesaria para aprobar tanto leyes secundarias como reformas constitucionales.<sup>15</sup> Por otra parte, es inevitable concluir que, al menos en el trabajo legislativo, los partidos con mayor disposición a cooperar son el PRI y el PAN. Esto no es de sorprender dado que ambos partidos muestran una mayor proximidad programática-ideológica, sobre todo en materia económica. Por su parte, el PRD aparece como el partido con menor inclinación a pactar acuerdos y formar coaliciones, independientemente del área política de que se trate.

El ejecutivo no está ya en posibilidad de impulsar cualquier reforma con el solo apoyo de su partido. Esto ha alterado sus relaciones con el legislativo y el balance entre las dos ramas de gobierno. El poder de negociación que ha adquirido la oposición ha forzado al ejecutivo a mover sus preferencias de política, tanto las iniciales (cuando el pre-

---

<sup>14</sup> Al respecto véase, para Estados Unidos, Mayhew (1991) y para América Latina, Morgenstern y Domingo (1997).

<sup>15</sup> La no-reelección consecutiva, el control de la nominación de candidatos por parte de los líderes de los partidos y la inexistencia de candidaturas independientes, son todos factores que explican la disciplina y cohesión de las fracciones parlamentarias.

sidente envía un proyecto de ley) como las que se derivan del proceso de reunir apoyos y consumir acuerdos.

Finalmente, es necesario reconocer que la mayor pluralidad en la Cámara de Diputados y la pérdida de la mayoría por parte del PRI no se han traducido en grandes transformaciones en la orientación de política económica o de reforma del Estado, por el doble motivo de que la coalición de todos los partidos de oposición no es suficiente para aprobar reformas constitucionales y porque el PRI mantiene la capacidad para frenar cualquier iniciativa gracias a su mayoría en el Senado.

### Referencias bibliográficas

- Casar, Ma. Amparo (1999), "El Congreso del 6 de Julio", en Luis Salazar (coord.), *1997: Elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena.
- (2000), "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico", en Scott Morgenstern y Benito Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, por publicarse.
- De la Garza, Rudolph (1972), *The Mexican Chamber of Deputies*, tesis doctoral, Universidad de Arizona.
- González Casanova, Pablo (1965), *La democracia en México*, México, Ediciones Era.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1999), <http://www.camaradediputados.gob.mx/marco/leyorganica/index.html>.
- Lujambio, Alonso (1995), *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*, México, UNAM.
- Mayhew, David (1991), *Divided We Govern. Party Control, Law Making and Investigations, 1946-1990*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- Morgenstern, Scott y Pilar Domingo (1997), "The Success of Presidentialism. Breaking Gridlock in Presidential Regimes", Documento de Trabajo núm. 73, CIDE.
- Nacif, Benito (1995), "The Mexican Chamber of Deputies: The Political Significance of Non-Consecutive Reelection", tesis de doctorado, Universidad de Oxford.
- (1997), "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México", en *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1, México, primer semestre.

- Nacif, Benito (2000) "Legislative Parties in the Mexican Chamber of Deputies", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, por publicarse.
- Riker, William H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Weldon, Jeffrey (1997), "El presidente como legislador: 1917-1934", en Pablo Atilio Picato, *El poder legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.