

Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006

Ma. Amparo Casar*

Resumen: Como una contribución al estudio del Congreso en México, este artículo se centra en la tarea legislativa a partir de cuatro indicadores: el origen de las iniciativas, su tasa de aprobación, los patrones de votación en el pleno de la Cámara de Diputados y las coaliciones formadas para la aprobación de las iniciativas de ley. El periodo bajo estudio abarca las tres experiencias de gobierno sin mayoría que van de septiembre de 1997 a agosto de 2006 (LVII, LVIII y LIX legislaturas) y contiene los resultados de la investigación iniciada en 1997 cuando se presentó, por primera vez en el México contemporáneo, el fenómeno de los gobiernos sin mayoría.

A partir de la construcción y análisis de una base de datos de la totalidad de votaciones nominales en el pleno de la Cámara de Diputados (1997-2006) y de los patrones de coalición, se muestra que la percepción de un Congreso improductivo y opuesto de manera sistemática a las iniciativas del Ejecutivo y su partido no tiene sustento en la realidad. Se refutan así las tesis de que la pluralidad del Congreso se ha traducido en incapacidad para lograr acuerdos y de que la ausencia de mayorías para el partido del presidente ha llevado a la parálisis legislativa o a la ingobernabilidad.

Palabras clave: gobierno dividido, coaliciones, disciplina partidaria.

Governments without Majority in Mexico: 1997-2006

Abstract: As a contribution to the study of Congress in Mexico, this article focuses on the legislative task from four indicators: the origin of the initiatives, their adoption rate, the voting patterns on the Chamber of Deputies floor and the coalitions formed in the initiatives adoption process. The period under review covers the three experiences of divided government without a majority, ranging from September 1997 to August 2006 (LVII, LVIII and LIX legislatures), and presents the results of the investigation initiated in 1997 when it was introduced, for the first time in Mexico, the phenomenon of divided government.

*Ma. Amparo Casar es profesora e investigadora de la División de Administración Pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, Carretera México-Toluca 3655, col. Lomas de Santa Fe, C.P. 01210, México, D.F. Correo electrónico: amparo.casar@cide.edu. La base de datos para esta investigación fue diseñada y elaborada con la invaluable colaboración de Dolores Bernal F. Agradezco también a Paulina Sánchez Román su contribución en la versión final de este artículo.

El artículo se recibió en junio de 2007 y fue aceptado para su publicación en marzo de 2008.

Based on the construction and analysis of a database of all roll-call votes presented in the Chamber of Deputies floor (1997-2006), the article shows that the perception of an unproductive and systematic opposition to the Executive initiatives in Congress has no empirical basis. It thus refutes the thesis that the Congress plurality has resulted in the inability to reach agreements and that the absence of majorities for the president party has led to deadlock or to legislative ungovernability.

Keywords: divided government, coalitions, party discipline.

Introducción

Cuando en 1997 surgió en México el primer gobierno sin mayoría, las especulaciones de analistas y políticos fueron, si no de catastrofismo, sí de temor. Se hablaba entonces de confrontación al interior de la Cámara de Diputados, de enfrentamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, de parálisis e incluso de ingobernabilidad.¹

La aparición del primer gobierno sin mayoría en México produjo un renovado interés por analizar experiencias similares en otros países. Los estudios de política comparada han mostrado que, lejos de ser la excepción en los sistemas presidenciales, los gobiernos sin mayoría son un acontecimiento recurrente. Tanto Domingo y Morgenstern (1997) como Chasqueti (2001) han evidenciado que desde los años treinta cerca de 60 por ciento de los gobiernos emanados de elecciones democráticas en América Latina han producido gobiernos de carácter minoritario.² Concluyen, además, que este tipo de gobiernos no ha llevado al caos o parálisis legislativa. Por su parte, los estudios sobre Estados Unidos demuestran que la tasa de aprobación legislativa no se altera de manera significativa en función del tipo de gobierno. Tanto Mayhew (1991) como Jones (1994)

¹ Las expectativas negativas se acrecentaron cuando a unas horas de la fecha de instalación del Congreso no se reunían los consensos necesarios para instituir el órgano de gobierno y así abrir formalmente el periodo de sesiones el 1° de septiembre de 1997. Para evitar esta situación, las cuatro bancadas de oposición (el llamado G-4), que juntas constituían la mayoría, conformaron una coalición *procedimental*, instituyeron la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política como órgano de gobierno y procedieron a la apertura del periodo de sesiones en la fecha señalada por la Constitución.

² Domingo y Morgenstern toman el periodo de 1932 a 1995; la medición de Chasqueti corresponde al periodo 1979-2005 y utiliza un umbral de 45 por ciento para el partido del presidente para considerarlo mayoritario. Véase también Nacif y Morgenstern (2002), y Jones (1997).

comprueban que hay muy poca diferencia entre lo que ocurre en materia de productividad legislativa y de aprobación de iniciativas relevantes en periodos de gobierno unificado o dividido.³

Los trabajos de investigación sobre las experiencias de gobiernos sin mayoría a nivel local en México fueron otra fuente de conocimiento que contribuyó a ir desmitificando la concepción de que éstos llevaban indefectiblemente a la parálisis. Alonso Lujambio mostró que los gobiernos divididos a nivel estatal provocaron un cambio en la forma de hacer política pero “no han producido la tan temida ingobernabilidad” (Lujambio, 2002, p. 344).⁴

Finalmente, los primeros trabajos empíricos de la LVII Legislatura (1997-2000) llevaron a la conclusión de que la construcción de consensos, la formación de alianzas entre grupos parlamentarios, y la cooperación entre partidos para sacar adelante los dictámenes y votaciones de diversas iniciativas eran más la regla que la excepción.⁵

Aun así, después de tres experiencias consecutivas de gobierno sin mayoría, prevalece en México la imagen de que el Congreso no cumple con la función de legislar, de que los partidos políticos son incapaces de llegar a acuerdos y de que el Congreso se ha constituido en un dique permanente a las iniciativas del Poder Ejecutivo. Este conjunto de percepciones las encontramos por igual entre la opinión pública y la opinión publicada. La mayoría de las encuestas coinciden en que el Congreso y los partidos son dos de las instituciones más desprestigiadas, que los legisladores no llegan a acuerdos ni concitan confianza y que el Congreso es un obstáculo para el presidente.⁶

³ Charles Jones advierte sobre la necesidad de introducir otras variables como el contenido de la agenda del Ejecutivo o el periodo durante el mandato presidencial para explicar la productividad legislativa. Por otra parte, es necesario aclarar que si bien el carácter de gobierno unificado o dividido tiene un bajo impacto en la productividad legislativa, no puede decirse lo mismo sobre el tipo de leyes y la orientación política general de un gobierno (Jones, 1994, pp. 199, 201 y 285).

⁴ Véase también el trabajo de Alberto Aziz (2002).

⁵ Casar (2000), Nacif (2006), nuevas fuentes de información como Monitor Legislativo (<http://www.monitorlegislativo.org>), el Sistema de Información Legislativa (SIL) (<http://sil.gobernacion.gob.mx>), y la Secretaría de Gobernación han coadyuvado a desmitificar estas percepciones.

⁶ Véase *Confianza en las Instituciones* (abril de 2005) de Consulta Mitofsky y la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, ENCUP (2001, 2002, 2003 y 2005) de la Secretaría de Gobernación.

Independientemente de que en política las percepciones son tan importantes como la realidad, desde una perspectiva académica es indispensable comprobar o refutar las imágenes que se van creando sobre el funcionamiento de las instituciones y el comportamiento de los actores políticos. Sólo así puede tenerse una visión precisa sobre el accionar del Congreso y una justificación para la necesidad y dirección de las reformas.

La medición del trabajo legislativo es un asunto controvertido. No existe un criterio universalmente aceptado para determinar y calificar el desempeño del Poder Legislativo y de sus integrantes. De hecho, la evaluación del trabajo legislativo admite distintas aproximaciones. Una de ellas es tomar las principales funciones asignadas constitucionalmente a los legisladores (legislar, actuar como contrapeso y vigilar al Ejecutivo) y analizar su cumplimiento.

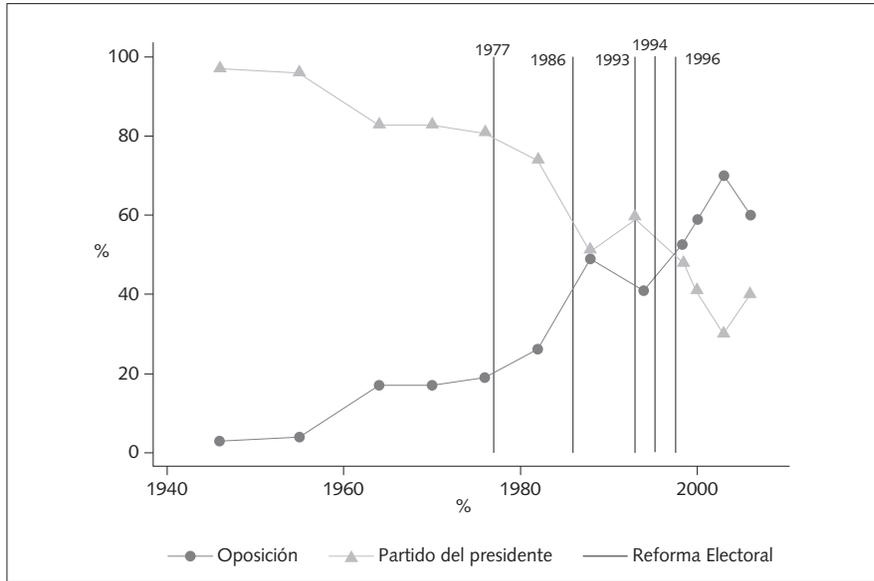
Como una contribución al estudio del Congreso en México, este artículo se centra en la tarea legislativa a partir de cuatro indicadores: el origen de las iniciativas, su tasa de aprobación, los patrones de votación por grupo parlamentario y las coaliciones formadas. El periodo bajo estudio abarca las tres experiencias de gobierno sin mayoría que van de septiembre de 1997 a agosto de 2006 (LVII, LVIII y LIX legislaturas) y permite evaluar los cambios en el comportamiento de los legisladores ante una realidad inédita en el país, rebatir la tesis de la improductividad del Congreso en su función legislativa, refutar la tesis de que los partidos con representación en el Congreso fueron incapaces de llegar a acuerdos y analizar el comportamiento de las bancadas parlamentarias *vis à vis* el proyecto del Poder Ejecutivo.

Los gobiernos sin mayoría

La presencia de partidos de oposición en la Cámara de Diputados fue muy reducida en el periodo que va de 1946 a 1979, año en el que rebasaron, en conjunto, el umbral de 25 por ciento. A partir de ese momento la oposición creció sostenidamente hasta que en 1997 el partido del presidente se quedó sin mayoría.

Desde entonces, cada elección (2000, 2003 y 2006) ha tenido como resultado gobiernos sin mayoría. La primera experiencia (1997) tuvo lugar cuando todavía gobernaba el partido que permaneció en el poder durante más de 70 años y fue la culminación de la apertura gradual del sistema de

GRÁFICA 1. Evolución del peso de la oposición en la Cámara de Diputados y reformas electorales 1946-2006



Fuente: Elaboración propia.

representación que llevó al Partido Revolucionario Institucional (PRI) por una ruta que transitó del monopolio a la hegemonía, a la dominancia de una sola fuerza política y, finalmente, a la pluralidad.

La gráfica 1 muestra para el periodo 1946-2006 que la presencia de la oposición está estrechamente relacionada con las reformas electorales y que éstas eventualmente permitieron la aparición del primer gobierno sin mayoría en 1997.

Los gobiernos sin mayoría tienen similitudes pero no constituyen una categoría que se pueda tratar de manera general. Las diferencias entre ellos son insoslayables.

La posición relativa del partido del presidente en el Congreso *vis à vis* las fuerzas políticas de oposición, el número de partidos y de grupos parlamentarios presentes en las cámaras, y la distribución del poder político local son variables determinantes para explicar el comportamiento del Poder Ejecutivo, de las fracciones parlamentarias y de las relaciones entre ambos (cuadro 1).

CUADRO 1. Gobiernos divididos (1997-2006)

Partido	Diputados			Senadores	
	LVII	LVIII	LIX	LVII	LVIII-LIX
	(1997-2000)	(2000-2003)	(2003-2006)	(1997-2000)*	(2000-2006)
PAN	122	206	152	33	46
PRI	239	211	224	77	60
PRD	125	50	96	16	16
PVEM	8	17	17	1	5
PT	6	8	6	1	-
PSN	-	3	-	-	-
PAS	-	2	-	-	-
CDPPN	-	3	5	-	1

Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados, en <http://www.diputados.gob.mx>. Por anulación de las elecciones en dos distritos electorales (19 de agosto de 2003) se realizaron dos elecciones extraordinarias en diciembre de 2003. La nueva elección resultó en la reasignación de dos diputados de representación proporcional. Nota: Se señala en negritas al partido del presidente. *En estos años, debido a cambios en la legislación se eligió a 1/3 del Senado.

Mientras que el gobierno sin mayoría de 1997 fue producto de elecciones intermedias y su resultado puede entenderse como una especie de referéndum de la gestión del presidente, el segundo episodio (2000-2003) fue resultado de elecciones concurrentes, lo que podría indicar la presencia de un voto estratégico para no dar mayoría al primer gobierno de alternancia. Además, mientras que en el periodo 1997-2000 el partido del presidente sin tener la mayoría era la *minoría más grande* en la Cámara de Diputados y la *mayoría absoluta* en la de Senadores, en el periodo 2000-2003 el partido del presidente no logró la primera minoría en ninguna de las dos cámaras (cuadro 2).

Esto significaba que, durante el mandato de Ernesto Zedillo, el PRI mantuvo el poder de veto ante cualquier intento de reforma constitucional planteada por la oposición. Poder con el que no contó Vicente Fox en toda su administración.

A estas diferencias en la composición del Congreso habría que añadir, cuando menos, dos variables más que influyen de manera decisiva en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y en el comportamiento de los legisladores y de las fracciones parlamentarias. La primera se refiere a la distribución del poder político a nivel nacional. A diferencia de lo que ocurría en el último trienio de la administración del presidente Zedillo, durante los primeros tres años del gobierno de Fox la mayoría de

CUADRO 2. Gobiernos sin mayoría

LVII (1997-2000)	Legislaturas	
	LVIII (2000-2003)	LIX (2003-2006)
Resultado de elecciones intermedias	Resultado de elecciones concurrentes	Resultado de elecciones intermedias
Partido del presidente: primera minoría en la Cámara de Diputados (47.8%)	Partido del presidente: segunda minoría en la Cámara de Diputados (41.2%)	Partido del presidente: segunda minoría en la Cámara de Diputados (30.4%)
Partido del presidente con mayoría en el Senado (60.1%)	Partido del presidente con primera minoría en el Senado (35.9%)	Partido del presidente con primera minoría en el Senado (35.9%)
5 partidos con representación en el Congreso	8 partidos con representación en el Congreso	6 partidos con representación en el Congreso

Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados, en: <http://www.diputados.gob.mx>.

las gubernaturas y de los congresos locales estaban en manos de la oposición (cuadro 3).

La importancia de esta variable no puede soslayarse, pues la Constitución estipula que para su reforma se requiere, además del voto aprobatorio de dos terceras partes de los miembros presentes de las dos cámaras del Congreso de la Unión, la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales (art. 135).

CUADRO 3. Distribución del poder político local*

	E. Zedillo 1997	V. Fox 2000
Gubernaturas ocupadas por el partido del presidente	25 (78)	7 (22)
Congresos locales con mayoría del partido del presidente	22 (69)	4 (13)
Presidencias municipales ocupadas por el partido del presidente	1,362 (56)	331** (14)

Fuente: Base de datos de elecciones locales 1980-2005, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., en: <http://www.cidac.org>. Nota: Porcentajes entre paréntesis. *México cuenta con 31 gobernadores, un jefe de gobierno del D.F., 32 legislaturas locales y 2 mil 439 municipios. **Incluye seis municipios de coalición con participación del PAN.

La segunda variable es la de la recomposición interna de los partidos. La democratización de la política trajo como consecuencia no sólo la pluralización del Congreso y con ella su transformación en una rama de poder autónoma e independiente del Ejecutivo. También tuvo consecuencias trascendentes en la vida interna de los partidos y en la conducta de sus militantes.

El impacto fue mayor en el partido que durante décadas fue primero monopolístico, después hegemónico y más tarde dominante. El PRI ya había sufrido transformaciones profundas como producto de la democratización del sistema. En primer lugar, el nuevo sistema electoral terminó con la certeza de que aparecer en las listas a los puestos de elección popular equivalía prácticamente a la obtención del cargo y obligó a los priistas a tener candidatos competitivos. En segundo lugar, los forzó a negociar con otros partidos, pues dejaron de alcanzar la mayoría necesaria para aprobar las iniciativas.⁷ Finalmente, la pérdida de la presidencia de la república trajo aparejada la desaparición del liderazgo “real” del partido, pues hasta el momento en que el PRI perdió la elección presidencial cada presidente había sido el único e indisputado líder de su partido. La disciplina, basada fundamentalmente en el poder del presidente para controlar las carreras políticas de los miembros del partido, perdió su principal asidero. Los líderes de las cámaras comenzaron a someterse a votación de las bancadas, los militantes activos adquirieron el poder para decidir quién debía ser el presidente del partido y los gobernadores dejaron de temer al centro como factor decisivo para la permanencia en el cargo.

Los otros dos principales partidos, Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD), también han experimentado procesos de recomposición interna. La ampliación de las posibilidades de triunfo tanto en las elecciones presidenciales como en las legislativas, junto con la entrada de enormes recursos públicos provenientes de la nueva legislación electoral, la ampliación de los grupos parlamentarios y los gobiernos locales que fueron ganando, desataron la lucha por las candidaturas y los liderazgos partidarios.

⁷ Es importante resaltar que la reforma electoral de 1993 implicó que ningún partido pudiese ocupar más de 65 por ciento de los asientos en la Cámara de Diputados independientemente de la votación obtenida en las urnas. [Con esta modificación se aseguraba](#) que las reformas constitucionales que requieren de mayoría calificada para su aprobación tuviesen que ser aprobadas con el concurso de más de una fracción parlamentaria.

En suma, la democratización electoral trajo consigo la diferenciación entre el *partido en el gobierno*, el *partido en el parlamento* y el *partido-organización*. Estos tres pilares en los que se sostienen los partidos comenzaron a cobrar importancia haciendo más complejas las relaciones intrapartidarias y, desde luego, las relaciones partidos-gobierno.

El resto de este trabajo se dedica a analizar el impacto de los cambios en la composición del Congreso y al interior de los partidos en el trabajo legislativo, en la conducta de los grupos parlamentarios y en el comportamiento individual de los legisladores. Este análisis se hace tanto para el conjunto de las iniciativas presentadas y votadas en el periodo 1997-2006 como para el subconjunto de las iniciativas que se originan en el Poder Ejecutivo.

El trabajo legislativo en los gobiernos sin mayoría

Tasa de aprobación legislativa

Como se mencionó en la introducción, la percepción generalizada después de nueve años de trabajo de las LVII, LVIII y LIX legislaturas es que se legisla menos que en el pasado, cuando había mayoría de un solo partido.

Los datos, sin embargo, no corroboran esta afirmación. Durante este periodo, el número de iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados no sólo no ha disminuido sino que ha crecido de manera exponencial (cuadro 4).

En lo referente a iniciativas aprobadas, los cambios son más sustanciales. Durante los últimos cinco gobiernos de mayoría priísta (1982-1997), la tasa de aprobación de las iniciativas presentadas fue de alrededor de 46 por ciento.⁸ En contraste, en las tres legislaturas en las que no ha habido mayoría de ningún partido (1997-2006) la tasa de aprobación bajó a 23.1 por ciento.

La disminución puede parecer excesiva pero ella se explica, fundamentalmente, por el gran incremento en el número de iniciativas presen-

⁸ El resto de las iniciativas no se aprobaba no por falta de consensos o de mayorías sino simplemente porque las iniciativas no llegaban al pleno. Esto es, no es que el otro 54 por ciento fuera rechazado sino que la mayoría no fue sometida a discusión.

CUADRO 4. Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados (1982-2006)

	LII 1982- 1985	LIII 1985- 1988	LIV 1988- 1991	LV 1991- 1994	LVI 1994- 1997	LVII 1997- 2000	LVIII 2000- 2003	LIX 2003- 2006
Ejecutivo	139	128	70	84	56	32	60	43
Senadores*	-	60	15	47	24	46	53	54
Partidos	159	352	197	117	163	493	909	2,547
Comisiones	-	16	12	0	2	29	17	24
Leg. locales	10	3	0	2	2	34	85	107
Varios partidos**	-	-	-	10	3	34	82	25
Total	308	559	294	260	250	668	1,206	2,800

Fuente: *Memorias de la LII Legislatura*, Cámara de Diputados, Nacif (1995), SHD, *Cuadernos de Apoyo* (1994 y 1997), Gaceta Parlamentaria. *No incluye minutas, permisos, nombramientos, ni monedas conmemorativas. **La información para las LII, LIII y LIV legislaturas no contiene este clasificador. Probablemente las iniciativas conjuntas están subsumidas en la categoría de Comisiones.

tadas. De la LVI a la LIX Legislatura, la tasa de incremento de iniciativas fue de más de mil por ciento.⁹ El análisis en términos de números absolutos muestra que mientras que en los cinco últimos años de gobiernos de mayoría se aprobaba un promedio de 157 iniciativas por legislatura, en los tres episodios de gobierno sin mayoría se aprobó un promedio de 321. Se concluye entonces que la actividad legislativa medida en términos de presentación y aprobación legislativa no ha sufrido como consecuencia de la existencia de gobiernos sin mayoría.¹⁰

Sí, en cambio, se constatan transformaciones importantes en términos del origen de las iniciativas y en la tasa de aprobación de las presentadas por los partidos de oposición *vis à vis* las del presidente y su partido. Ya se ha mostrado (cuadro 4) que los partidos fueron ganando terreno como promotores de la gran mayoría de las iniciativas. Pero otro dato importante es que si bien el partido en el gobierno reporta en todos los casos una mayor tasa de aprobación que el resto de los partidos, la distancia entre ambas se acorta sensiblemente. Mientras que para la LVII Legislatura (1997-

⁹ La tasa de incremento de iniciativas de la LVI a la LVII Legislatura fue de 169 por ciento; de la LVII a la LVIII fue de 91 por ciento, y de la LVIII a la LIX, de 132 por ciento.

¹⁰ Otro indicador importante de cómo ha cambiado el comportamiento en cuanto a iniciativas presentadas y aprobadas es el que mide la contribución de cada actor al volumen total de las iniciativas aprobadas. Véase Nacif (2006).

CUADRO 5. Tasa de aprobación legislativa (1985-2006)

Legislatura	Iniciativas presentadas	Iniciativas aprobadas	Porcentaje
LIII (1985-1988)	559	223	39.9
LIV (1988-1991)	294	131	44.6
LV (1991-1994)	260	158	60.7
LVI (1994-1997)	250	108	43.2
LVII (1997-2000)	673	195	28.9
LVIII (2000-2003)	1,206	281	23.3
LIX (2003-2006)	2,800	478	17

Fuente: *Memorias de la LII Legislatura* (1982-1985), Cámara de Diputados; Nacif (1995), *Cuadernos de apoyo* (1994 y 1997), *Diarios de Debates* (1997-1998), *Sumario de Actividades Legislativas* (1997, 1998 y 1999) y *Gaceta Parlamentaria*, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

2000) el partido en el gobierno tuvo una tasa de aprobación de 34 por ciento y la oposición en su conjunto de 24 por ciento, las cifras para la LVIII (2000-2003) fueron de 36 y 24 por ciento, y las de la LIX (2003-2006) de 18 y 11 por ciento, respectivamente.

Al pasar al ámbito cualitativo puede decirse que en los tres gobiernos sin mayoría se ha aprobado legislación importante. Durante la segunda legislatura de la administración del presidente Zedillo fueron aprobadas la creación de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, las reformas a la Ley Orgánica del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y las reformas al Poder Judicial de la Federación.

Por su parte, en la administración de Fox se lograron consensos para aprobar legislación tan importante como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley del Servicio Civil de Carrera, el Seguro Popular, la Ley contra la Discriminación y la Ley de Competencia, entre otras. La gran diferencia con los tradicionales gobiernos de mayoría es que todas estas iniciativas hubieron de ser aprobadas a través de la formación de coaliciones.

Coaliciones

En México la necesidad de construir coaliciones no surgió a partir de 1997 cuando el partido del presidente perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados. Su antecedente se remonta a 1988 cuando al PRI le fue arrebatada la mayoría calificada de dos tercios que la Constitución re-

quiere para ser modificada. Posteriormente, con la reforma de 1993, quedó asentado que ningún partido podría reunir por sí solo la mayoría necesaria para reformar la Constitución, obligando así a la formación de coaliciones.

No obstante, no fue sino en 1997 cuando las coaliciones se hicieron necesarias para aprobar leyes ordinarias. En ese año el PRI perdió, por primera vez en su historia, la mayoría simple en la Cámara de Diputados, al

CUADRO 6. Coaliciones posibles de las LVII, LVIII y LIX legislaturas

Coaliciones posibles			
LVII Legislatura (1997-2000)			
Coalición	Diputados	Reforma constitucional*	Reforma ordinaria**
PRI+PAN+PRD	486	Sí	Sí
PRI+PAN	361	Sí	Sí
PRI+PRD	364	Sí	Sí
PAN+PRD	247	No	No
PAN+PRD+emergentes	261	No	Sí
PAN+PRD+PVEM	255	No	Sí
PAN+emergentes	136	No	No
PRI+emergentes	253	No	Sí
PRI+PRD+emergentes	378	Sí	Sí
PRD+emergentes	139	No	No
PRI: 239, PAN: 122, PRD: 125, PVEM: 8, emergentes: 14			
LVIII Legislatura (2000-2003)			
Coalición	Diputados	Reforma constitucional*	Reforma ordinaria**
PRI+PAN+PRD	467	Sí	Sí
PRI+PAN	417	Sí	Sí
PRI+PRD	261	No	Sí
PAN+PRD	256	No	Sí
PAN+PRD+emergentes	289	No	Sí
PAN+PRD+PVEM	273	No	Sí
PAN+emergentes	239	No	No
PRI+emergentes	244	No	No
PRI+PRD+emergentes	294	No	Sí
PRD+emergentes	83	No	No
PRI: 211, PAN: 206, PRD: 50, PVEM: 17, emergentes: 33			

CUADRO 6. Coaliciones posibles de las LVII, LVIII y LIX legislaturas (continuación)

Coaliciones posibles			
LIX Legislatura (2003-2006)			
Coalición	Diputados	Reforma constitucional*	Reforma ordinaria**
PRI+PAN+PRD	472	Sí	Sí
PRI+PAN	376	Sí	Sí
PRI+PRD	320	No	Sí
PAN+PRD	248	No	No
PAN+PRD+emergentes	276	No	Sí
PAN+PRD+PVEM	265	No	Sí
PAN+emergentes	180	No	No
PRI+emergentes	252	No	Sí
PRI+PRD+emergentes	348	Sí	Sí
PRD+emergentes	124	No	No

PRI: 224, PAN: 152, PRD: 96, PVEM: 17, emergentes: 28

Fuente: Base de datos de elecciones locales 1980-2005, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., en: <http://www.cidac.org>. Notas: a) emergentes incluye al PVEM. b) Se indica en negrita al partido del presidente. * >_ 333 diputados; ** ≥ 250 diputados.

obtener 239 curules de las 251 necesarias para aprobar cualquier tipo de iniciativa.

De acuerdo con su composición, los tres gobiernos sin mayoría se distinguen entre sí por las coaliciones que pueden formar tanto para las reformas constitucionales como para las ordinarias.

El cuadro 6 muestra que, dada la composición de la Cámara de Diputados, la Constitución no podía ser reformada en ninguna de las tres legislaturas sin la cooperación del PRI. Esto es, el PRI mantuvo el poder de veto sobre cualquier intento de reforma constitucional.¹¹

En el primer gobierno sin mayoría (1997-2000), el partido del presidente (PRI) podía reformar la Constitución con un solo aliado, ya fuera el PAN o el PRD. En los dos siguientes, el partido del presidente (PAN) necesitaba forzosamente del PRI. Ninguna otra combinación hacía posible la mayoría de dos tercios.

¹¹ Hay que añadir que, con su mayoría en el Senado, el PRI encuentra una segunda instancia con poder de veto, dado que en el sistema bicameral de México todas las reformas constitucionales y la mayor parte de las iniciativas de ley secundaria deben pasar por la cámara alta.

Pero si el PRI como partido de oposición (2000-2006) estuviese interesado en una reforma constitucional estaba forzado a hacer una coalición con el partido del presidente (PAN) o bien, en el periodo 2003-2006, a juntar todas las fuerzas parlamentarias de oposición: Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT) y Convergencia Democrática Partido Político Nacional (CDPPN).

La situación es muy distinta para el caso de las reformas legislativas ordinarias, en donde las alternativas se multiplican. En el primer episodio, el partido del presidente (PRI) tenía distintas opciones de coalición: con el PRD, con el PAN o con los dos partidos emergentes (PVEM y PT); esto es, tres posibilidades, una de las cuales podía evitar a los dos partidos grandes de oposición.

Adicionalmente, durante este periodo, los partidos emergentes adquirieron valor tanto para el partido del presidente como para los dos partidos grandes de oposición pues, en alianza con ellos, se abría la posibilidad de aprobar leyes ordinarias y otros acuerdos parlamentarios sin el apoyo del PRI. La importancia de esta posibilidad quedó plenamente demostrada cuando en agosto del año 1997 la oposición se coaligó para instituir 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 (Casar, 2000).

En cambio en las dos legislaturas de Fox, el partido del presidente estuvo peor posicionado. En la primera legislatura (2000-2003) requería por lo menos de uno de los partidos grandes de oposición –PRI o PRD– para sacar adelante una iniciativa de ley secundaria. En la segunda (2003-2006), su posición relativa se hizo aún más débil: necesitaba al PRI o al PRD en combinación con alguno de los partidos emergentes.

Las coaliciones posibles determinan las estrategias que pueden seguir las fracciones parlamentarias en su trabajo legislativo. Pero dentro de las posibilidades abiertas no todas se concretan.

La teoría de *coalition building* señala que los partidos más cercanos en el plano ideológico y programático son los que tienden a coaligarse (Lijphart, 1984 y Axelrod, 1970). Esto no siempre es cierto: las coaliciones pueden tener motivaciones distintas a las de la consistencia ideológica, por ejemplo, pueden estar motivadas por estrategias electorales, intercambios a futuro o cargos en el gobierno. ¿Qué resultados arroja la experiencia de México?

El cuadro 7 muestra el número total de votaciones en el pleno llevadas a cabo en cada una de las legislaturas de los gobiernos sin mayoría.¹² Es importante destacar que el número de votaciones no coincide con el número de iniciativas ni de dictámenes, ya que varias iniciativas pueden estar contenidas en un dictamen y distintos artículos de un dictamen pueden reservarse para ser votados de manera independiente.

CUADRO 7. Votaciones en las iniciativas de reforma (1997-2006)

Legislatura	Constitucionales	Ordinarias	Total
LVII (1997-2000)	22	192	214
LVIII (2000-2003)	10	284	294
LIX (2003-2006)	38	635	673

Fuente: *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*.

Las coaliciones formadas en estas votaciones mostraron patrones de conducta interesantes pero no presentan variaciones sustanciales entre una y otra legislatura. Sorprendentemente, en los tres periodos aquí analizados, la coalición más frecuente fue la de todos los partidos. En la LVII Legislatura, que contaba con cinco partidos, 42 por ciento de las votaciones (89) incluyó a todos los partidos con representación en el Congreso. El porcentaje para las LVIII y LIX legislaturas, con ocho y seis partidos, respectivamente, fue de 53 y 69 por ciento (157 y 463) (cuadro 8).

Para el caso de la LVII Legislatura, la siguiente coalición más frecuente fue la de PRI-PAN (16%), seguida por PAN-PRD-PVEM-PT (14%) y PRI-PAN-PVEM-PT (7%). Estos números muestran la baja incidencia de coaliciones en contra del partido en el gobierno. De hecho sólo en 31 votaciones de 214 se unificó la oposición en contra del PRI. El resto de las coaliciones (20%) se repartió entre once combinaciones. De éstas, vale la pena des-

¹² Para la LVII Legislatura sólo contamos con los dos últimos años del trabajo legislativo, pues no fue sino hasta septiembre de 1998 cuando, por ley, se instalaron tableros electrónicos para computar públicamente las votaciones nominales en el pleno.

CUADRO 8. Porcentaje de coalición de todos los partidos*
(Total de votaciones en el pleno)

Legislaturas	Constitucionales	Ordinarias	Totales
LVII (1997-2000)	11 (50)	78 (41)	89 (42)
LVIII (2000-2003)	6 (60)	151 (53)	157 (53)
LIX (2003-2006)	23 (61)	440 (69)	463 (69)

Fuente: *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx>. *Porcentajes entre paréntesis.

tacar que en siete ocasiones el PRI consiguió imponer su decisión aun cuando todos los otros partidos votaron en sentido opuesto. Esto lo logró gracias a inasistencias o votación diferenciada en otros partidos (anexo 1).

En la LVIII Legislatura había ocho partidos con representación en la Cámara de Diputados. Por lo tanto, el número de coaliciones posibles aumentó notablemente. Sin embargo, dado que los tres partidos más pequeños sólo contaban con ocho diputados en conjunto y no podían hacer la diferencia en una votación, tiene sentido excluirlos de las coaliciones formadas. Partiendo de esta base, la coalición más frecuente –esto es, la de todos los partidos con capacidad de alterar una votación– sube a 75 por ciento (223). En este caso la segunda coalición más frecuente es la de PRI-PAN-PVEM con 5 por ciento (15). El resto de las coaliciones, 20 por ciento (58), se divide en 12 combinaciones distintas (anexo 1). Una vez más, sólo en seis ocasiones la oposición se unió en contra del partido en el gobierno que en este caso ni siquiera era la primera minoría.

Finalmente, en la LIX Legislatura la coalición más frecuente fue, otra vez, la de todos los partidos con 69 por ciento (463), seguida por la de PRI-PRD-PVEM-PT-CDPPN, que representa 6 por ciento (42), y las de PRI-PAN-PRD-PVEM-PT y PRI-PAN-PVEM, ambas con 5 por ciento. Esto es, la segunda coalición más frecuente es la de toda la oposición al partido gobernante, aunque con un porcentaje muy bajo. El resto de las coaliciones, 15 por ciento (97), se divide en 22 combinaciones distintas (anexo 1).

Como puede verse, los partidos en México han optado por las grandes coaliciones. Los datos muestran que en el primer gobierno dividido sólo 20 por ciento de las iniciativas fue aprobado por coaliciones en las que participaron menos de tres partidos. La cifra se reduce sensiblemente para

CUADRO 9. Porcentaje de coalición de todos los partidos*
(Votaciones en el pleno por tipo de iniciativa)

		Económicas	Seguridad y justicia	Políticas	Varias	Total
LVII	Votaciones	87	38	50	39	214
(1997-2000)	Coalición	28	16	12**	33	89
	Todos	(32)	(42)	(24)	(85)	(46)
LVIII***	Votaciones	146	27	21	100	294
(2000-2003)	Coalición	95	25	19	83	222
	Todos	(65)	(92)	(90)	(83)	(75.5)
LIX	Votaciones	266	73	57	277	673
(2003-2006)	Coalición	162	58	44	199	463
	Todos	(61)	(79)	(77)	(72)	(69)

Fuente: Base de datos de elecciones locales 1980-2005, CIDAC, en <http://www.cidac.org>. *Porcentajes entre paréntesis. **No es la coalición más frecuente. PRI-PAN es la más frecuente con 17 ocasiones equivalentes a 34 por ciento. ***Excluye a los partidos emergentes que no alcanzaron a formar grupo parlamentario (PAS, PSN y CDPPN).

el segundo y tercer gobierno dividido en los que sólo 6 y 2 por ciento, respectivamente, fueron aprobados con el concurso de dos partidos.¹³

Por su parte, el análisis de las votaciones en el pleno está muy lejos de sustentar la idea de coaliciones permanentes de la oposición en contra del partido del presidente. Para la LVII Legislatura, de las 214 votaciones, el PRI –partido del presidente– dejó de participar en 32 (15%). Para la LVIII Legislatura, de las 296 votaciones, el PAN –partido del presidente– no participó en 8 (3%). Finalmente, en la LIX Legislatura el PAN dejó de participar en 66 ocasiones (10%) de 673.

Si desglosamos las iniciativas por materia, encontramos algunas diferencias respecto a las coaliciones formadas pero el patrón es el mismo. El cuadro 9 muestra la frecuencia de coaliciones en materia económica, de seguridad y justicia, política y varias para el conjunto de las votaciones en cada legislatura.

¹³ Según la investigación de Jones (1994, p. 201), durante los periodos de gobierno dividido las iniciativas son aprobadas con mayorías más amplias que en los gobiernos unificados. La explicación es que en situaciones de gobierno dividido se necesita mayor grado de acuerdo para la acción legislativa.

Los datos arrojan resultados interesantes. Muestran que en todos los casos y para todas las materias, con la única excepción de las votaciones en materia política en la LVII Legislatura, la coalición más frecuente es, otra vez, la de todos los partidos. Muestran también que son las votaciones en materia económica las que menor grado de consenso generan y que los rubros “seguridad y justicia” y “varias” son los más consensuales.¹⁴ Asimismo, el análisis desagregado de los datos sustenta la tesis de que son el PRI y el PAN los dos partidos que con mayor frecuencia se coaligan, y que el PRD es el que reporta menor grado de participación en las coaliciones ganadoras.

Vale la pena destacar que de los tres partidos con mayor representación (PRI, PAN, PRD) el que se excluyó mayor número de veces tanto en el total de las votaciones como en cada una de las materias, salvo el PAN en el caso de “varias” en la LIX Legislatura, fue el PRD. Destaca, sin duda, la oposición del PRD a formar parte de las coaliciones en materia económica.

Las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en los gobiernos sin mayoría

El principal indicador para medir la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en los sistemas presidenciales es a través de la aceptación o rechazo de sus iniciativas. Pero no es la única. En el sistema presidencial la labor legislativa del presidente no se agota en la presentación de iniciativas. El Poder Ejecutivo puede intervenir en distintas fases del proceso legislativo. En cuanto a sus atribuciones, tiene la facultad de iniciativa (art. 71) y la de observación o veto (art. 72). En lo que toca a sus obligaciones, están la de promulgar y publicar las leyes aprobadas por el Congreso (art. 72), la de comparecer cuando presenta iniciativas (art. 93) y la de proporcionar la información requerida para el trabajo legislativo (art. 45 y 97 de la LOC).

Por su parte, el Congreso interviene en las labores legislativas del Poder Ejecutivo principalmente en el apoyo o rechazo a sus iniciativas, en la facultad para el sobreseimiento del veto por dos terceras partes de los legisladores y en la de aprobar la cuenta pública. Otros indicadores complementarios son la aprobación de los viajes del presidente al exterior, la

¹⁴ Los anexos 2 a 5 muestran las cifras desagregadas para las coaliciones en cada uno de estos rubros y para cada una de las legislaturas.

aprobación de nombramientos para los órganos de autonomía estatal y los del Poder Judicial y, en el caso del Senado, los nombramientos del servicio exterior.

Coaliciones en las iniciativas del Ejecutivo

En un sistema presidencial las consecuencias más importantes de un gobierno sin mayoría son las que afectan a la agenda presidencial. Ésta se compone de un conjunto de políticas públicas que pueden ser llevadas a cabo con las facultades e instrumentos de gobierno con los que cuenta el Ejecutivo y otro conjunto que requiere reformas a la legislación vigente, ya sean de carácter constitucional u ordinario.

En el primer caso, el éxito de las políticas públicas depende de factores tales como el buen diseño e implementación de las políticas, así como del apoyo logrado de parte de los sectores económicos involucrados o la neutralización de los intereses afectados. Tal es el caso, por ejemplo, de los programas de vivienda o de la construcción de un aeropuerto. En el segundo caso, es necesaria la cooperación del Congreso y ella depende de factores como la posición del partido gobernante en el Congreso, la relación del presidente con su partido y las alianzas que puedan construirse.¹⁵

Desde el punto de vista legislativo, la agenda presidencial puede analizarse a través de las iniciativas que el presidente y su partido envían al Congreso y la suerte que corren ahí. Esta primera aproximación, de corte cuantitativo, arroja resultados interesantes.

Históricamente, el presidente fue el “mayor legislador” tanto por el número de iniciativas como por su tasa de aprobación. Ningún actor en lo individual presentaba más iniciativas que el presidente en la larga época de hegemonía del PRI. Además, la tasa promedio de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo en las cinco legislaturas antes de la aparición del primer gobierno sin mayoría (1982-1994) fue de 97 por ciento. En contraste, la tasa de aprobación para los tres gobiernos sin mayoría ha sido de 71 por ciento en promedio (cuadro 10).¹⁶

¹⁵ Existen otros factores como la concentración/dispersión de los calendarios electorales o la cercanía de las elecciones federales.

¹⁶ Lo mismo ocurre en el Senado. Las tasas de aprobación para las tres legislaturas fueron de 90, 78 y 86 por ciento.

CUADRO 10. Iniciativas del Ejecutivo en Cámara de Diputados

	LVII (1997-2000)	LVIII (2000-2003)	LIX (2003-2006)
Presentadas	32	60	44
Aprobadas	27	47	23
Pendientes	4	12	19
Rechazadas	1*	1**	2***
Tasa de aprobación (%)	84	78	53

Fuente: Base de datos de elecciones locales 1980-2005, CIDAC, en: <http://www.cidac.org>. No incluye permisos, nombramientos, ni monedas conmemorativas. *Corresponde a la miscelánea fiscal de 1997. **Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (parte de la Nueva Hacienda Pública). ***Fueron rechazadas en comisiones y no llegaron al pleno (una sobre la Ley General de Educación y la otra sobre las facultades del Legislativo para legislar sobre límites y requisitos para investigar en materia de seguridad nacional, precisando las facultades del Ejecutivo al respecto).

Durante la LVII Legislatura, el presidente Zedillo envió un total de 32 iniciativas a la Cámara de Diputados, de las cuales 27 fueron aprobadas, cuatro quedaron pendientes y una fue rechazada; esto equivale a una tasa de 84 por ciento de eficiencia legislativa. En la LVIII Legislatura, el presidente Fox presentó 60 iniciativas, de las cuales se aprobaron 47, se rechazó una y 12 quedaron pendientes. La tasa de eficiencia legislativa fue de 78 por ciento. Finalmente, en la LIX Legislatura se presentaron 44 iniciativas, se aprobaron 23, quedaron pendientes 19 y fueron rechazadas dos. La tasa de éxito fue de 53 por ciento. La tasa promedio para las tres legislaturas es de 71 por ciento.

La conclusión a partir de este análisis cuantitativo es que si bien la tasa de éxito legislativo del presidente ha disminuido como efecto de la pérdida de mayoría por parte de su partido, no se sustenta la idea de una obstaculización sistemática al Ejecutivo.

Estos datos son similares a los de otros países presidenciales con sistemas multipartidistas. Por ejemplo, en Brasil (1986-1998) la tasa de aprobación promedio para las iniciativas del Ejecutivo fue de 72 por ciento; para Chile (1990-2000), de 69 por ciento; para Argentina (1983-2000), de 64 por ciento, y para Uruguay (1985-2000), de 57 por ciento (Saiegh, 2005, p. 32).

Por su parte, el análisis de las votaciones en el pleno y la conformación de coaliciones están muy lejos de sustentar la idea de alianzas permanentes de la oposición en contra de las iniciativas del Ejecutivo. El cuadro 11

CUADRO 11. Iniciativas del Ejecutivo y coaliciones más frecuentes

LVII Legislatura (1997-2000)		LVIII Legislatura* (2000-2003)		LIX Legislatura (2003-2006)	
Coalición	%	Coalición	%	Coalición	%
Todos	31	Todos	63	Todos	52
PRI, PAN	17	PRI, PAN , PVEM	8	PRI, PRD, PVEM, PT, CONV	13
PAN, PRD, PVEM, PT	13	PRI, PAN , PRD, PT	8	PRI, PAN , PVEM	5
PRI, PAN , PVEM	10	PRI, PAN	6	PRI, PAN , PVEM, CONV	4
PRI, PAN , PVEM, PT	10			PRI, PAN , PVEM, PT	4
PRI	5			PRI, PAN	3
TOTAL	86	Total	85	Total	81

Fuente: Elaboración propia con información en: <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>. Nota: El partido del presidente en negritas. *En esta legislatura se calculan las coaliciones a partir de grupos parlamentarios, esto es, se excluye a los partidos que no alcanzaron a formarlo. Es coalición de todos sólo si por lo menos un miembro de cada bancada estaba presente y la mayoría de todas las bancadas votó en el mismo sentido. Es decir, si toda la bancada no asistió a la votación, no pudo estar en la coalición. No se toma en cuenta la votación de los diputados independientes.

muestra las coaliciones más frecuentes para las iniciativas del presidente en las tres legislaturas bajo estudio.

Al igual que en el análisis general, la coalición más frecuente fue la de todos los partidos. Del cuadro 11 se desprende que la coalición de todos los partidos es de 31 por ciento para la LVII Legislatura, de 63 por ciento para la LVIII y de 52 por ciento para la LIX.

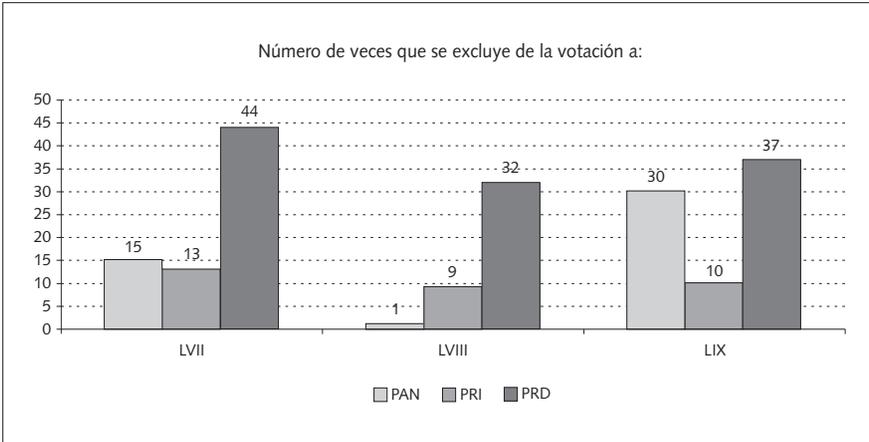
Al desglosar el análisis observamos que en materia económica en las LVII, LVIII y LIX legislaturas, la coalición más frecuente fue la de todos los partidos con 27, 56 y 48 por ciento, respectivamente. Lo mismo ocurre en el rubro de “varias” con 100, 90 y 87 por ciento.

En materia política, la coalición más frecuente fue la de todos los partidos para la LVIII y LIX legislaturas (80 y 100 por ciento, respectivamente), y en materia de seguridad y justicia (71 y 58 por ciento). En estas dos materias, para la LVII Legislatura, la coalición más frecuente fue la de PRI-PAN-PVEM y la de PRI-PAN-PVEM-PT.

Por su parte, confirmando la tendencia de que el PRD es el partido que más se excluye de las coaliciones formadas en el Congreso, encontramos el mismo comportamiento respecto a las votaciones de las iniciativas del presidente.

Lo mismo ocurre si se analiza el comportamiento de los grupos parlamentarios en cada una de las materias (anexo 6).

GRÁFICA 2. Exclusión de partidos en coaliciones ganadoras LVII, LVIII y LIX legislaturas



Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

Por su parte, la percepción generalizada de que el PAN, durante la administración foxista, fue un partido rebelde frente a su presidente tampoco encuentra sustento.

Finalmente es necesario mencionar que las iniciativas en las que tiene interés el presidente o incluso que pueden ser consideradas parte de la agenda presidencial no siempre son presentadas por el propio Ejecutivo. Hay algunas que son presentadas por el partido en el gobierno y otras, incluso, por algún partido de oposición. Tal fue el caso, por ejemplo, de la Ley de Seguridad Nacional, que para incrementar sus posibilidades de aprobación fue presentada por el PRI.

Presupuesto

Mención aparte requiere el análisis del presupuesto por el doble motivo de que es obligación y facultad exclusiva del Ejecutivo mandar las iniciativas presupuestales y porque constituye el principal instrumento de política pública del presidente.

Las iniciativas en materia presupuestal no se limitan a la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación; incluyen también la Ley Fe-

deral de Derechos, la llamada miscelánea fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal. Todas estas iniciativas constituyen el paquete presupuestario.¹⁷

A diferencia de lo que ocurría en el pasado, la aparición de los gobiernos divididos vino a complicar el proceso de presupuestación. Así lo revela claramente el hecho de que en 1997 la miscelánea fiscal fuera rechazada por el llamado G-4 (PAN-PRD-PVEM-PT) y en 1999 ocurriera lo mismo con el presupuesto de egresos que tuvo que volver a ser votado a partir de un nuevo proyecto. En el caso de Fox, la dinámica fue distinta. En su primera legislatura, la mayoría de las iniciativas presupuestales fueron votadas en lo general prácticamente por unanimidad. En su segunda legislatura (2003-2006), el paso de las iniciativas requirió de múltiples votos particulares y largas negociaciones. Además, en 2004, la oposición se unificó para modificar de manera radical las iniciativas de ingresos y egresos en comisiones y votarlas favorablemente en el pleno. Ante tal situación, el presidente utilizó, por primera vez desde los años veinte, el veto, mismo que causó una controversia constitucional que, al final, se resolvió de forma favorable para el presidente.

El alto grado de consenso que muestran las votaciones generales es, sin embargo, engañoso. Tanto los artículos reservados en cada iniciativa como los votos particulares demuestran la dificultad para llegar a acuerdos. Además, como lo revelan las votaciones del partido del presidente –PAN– en contra de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de diciembre de 2004, las modificaciones a las iniciativas en comisiones fueron de tal envergadura que, de hecho, anulaban el sentido de la iniciativa presidencial.

¹⁷ Las reformas al proceso de presupuestación se dieron en la LIX Legislatura. Por iniciativa del PRI, se cambió la fecha en la que el presupuesto debe enviarse al Congreso. Hasta el 2004 las iniciativas presupuestales debían ser mandadas al Congreso a más tardar el 15 de noviembre del año previo al ejercicio presupuestal. Después de la reforma publicada el 30 de julio de 2004 la fecha de presentación del presupuesto se adelantó al 8 de septiembre, dando a los legisladores más tiempo para el análisis y discusión de estas importantes iniciativas. Adicionalmente, se estipuló que el Congreso debía aprobar el presupuesto a más tardar el 15 de noviembre del año previo al ejercicio presupuestal. Si bien esta reforma constituyó un avance, la nueva legislación sigue adoleciendo del mismo vicio que la anterior en el sentido de que no se estipula qué ocurriría si llegada la fecha los legisladores no aprueban el presupuesto. Esto es, seguimos siendo prácticamente el único país del mundo que no tiene un mecanismo para destrabar la eventualidad de que los legisladores no se pusieran de acuerdo en el presupuesto. Más adelante, en abril de 2006, se publicó una nueva reforma que, entre otras cosas, obliga al Ejecutivo a presentar los Criterios de Política Económica a más tardar el 1° de abril del año en que deberá aprobarse el presupuesto.

Agenda presidencial

Si bien el análisis cuantitativo impide sustentar la franca obstrucción de la oposición a la agenda presidencial, un panorama muy distinto puede desprenderse del análisis cualitativo.

La agenda presidencial no puede juzgarse únicamente desde el punto de vista de cuántas iniciativas fueron aprobadas. El análisis cuantitativo esconde tras sus números y cifras agregadas al menos tres cuestiones esenciales para determinar si la agenda presidencial ha sido bloqueada por los partidos de oposición.

Primero, el análisis cuantitativo no permite una evaluación del grado de relevancia de las iniciativas aprobadas, pendientes y rechazadas para la agenda presidencial. Segundo, por su naturaleza, no toma en cuenta las iniciativas que, por tener la certeza de que no serán aprobadas, simplemente no son enviadas para su discusión en el Congreso. Tercero, al tomar el origen de la iniciativa como punto de partida, no contempla los cambios que sufren las propuestas en el proceso legislativo.¹⁸

Es razonable postular que todas las iniciativas enviadas por el Ejecutivo conforman la agenda presidencial, pero también lo es que algunas son mucho más relevantes que otras. La relevancia puede desprenderse tanto de los discursos y declaraciones presidenciales como de la prioridad que se otorga a la negociación de estas iniciativas.

El análisis cualitativo nos permite hacer compatible el hecho de que bajo los gobiernos divididos no ha habido una baja importante en la productividad legislativa e incluso una caída moderada en la tasa de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo, con la idea de que los presidentes que han enfrentado un Congreso sin mayoría para su partido han visto impedido el paso de iniciativas centrales de la agenda presidencial. Tal es el caso de las reformas fiscal y energética de los gobiernos de Zedillo y Fox, y de las de seguridad y justicia, electoral, laboral y derechos humanos, en el caso de Fox.¹⁹

¹⁸ A ello habría que agregar un análisis de las iniciativas en el Congreso que el Ejecutivo desea contener, esto es, evitar su discusión y eventual aprobación. Este tipo de análisis revelaría la capacidad del Ejecutivo para detener iniciativas por compromiso o por que son contrarias al proyecto presidencial.

¹⁹ Estas iniciativas normalmente no llegan al pleno de las cámaras. La mayoría quedan pendientes, aunque en algunos casos reciben dictamen negativo. Durante los tres gobiernos sin mayoría sólo dos iniciativas del Ejecutivo fueron rechazadas en el pleno (véase cuadro 12).

Finalmente, y como se mencionó antes, además del destino de las iniciativas de los presidentes, existen otros indicadores que expresan el tipo de relación que priva entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.²⁰ Entre ellos destacan las observaciones que el Ejecutivo tiene derecho a presentar ante leyes aprobadas por el Congreso.

El veto presidencial es un instrumento que existe en la mayoría de los sistemas presidenciales, cuyo propósito es detener o suspender la entrada en vigor de un proyecto de ley o decreto aprobado por el Poder Legislativo. En nuestro sistema político se ejerció con cierta liberalidad entre 1917 y 1952 con 255 vetos, para después caer en desuso. Entre 1952 y 1970 el veto fue utilizado en 18 ocasiones y de 1970 a 2000 los presidentes no utilizaron el recurso ni una sola vez (Weldon, 1997; Magar y Weldon, 2001).

En contraste, Fox recurrió al veto presidencial en 16 ocasiones. El veto es utilizado normalmente en una de dos situaciones: iniciativas o partes de una iniciativa que el Ejecutivo juzga nocivas por su impacto, o modificaciones a una iniciativa que terminan por desfigurar el sentido o propósitos originales (anexo 7). Hay ocasiones, incluso, en las que el veto es utilizado en iniciativas cuyo origen es el propio Ejecutivo. Y cabe mencionar que en ningún caso el veto fue sobreseído.

Otro indicador de la relación son las controversias constitucionales que cada uno de los poderes puede interponer en contra del otro. No contamos con una serie de tiempo al respecto pero, en las tres legislaturas aquí analizadas, los poderes Ejecutivo y Legislativo recurrieron a este expediente en 14 ocasiones. En contraste, en la última legislatura de gobierno unificado (1994-1997) no se presentó ni una sola controversia.

Cohesión partidaria

En ocasiones se usan indistintamente los conceptos de cohesión y disciplina partidaria. Sin embargo, existe una diferencia tanto en su definición como en su medición. Mientras que la *disciplina* hace referencia a la “obediencia” o sujeción del legislador a lo dispuesto por el líder del partido o de la fracción parlamentaria, la *cohesión* alude al sentido mayoritario del

²⁰ Entre ellos están los instrumentos internacionales, los permisos de viaje, los nombramientos, las comisiones de investigación, los exhortos y los puntos de acuerdo.

voto de una fracción parlamentaria. En el caso de la disciplina parlamentaria la medición revela el número de legisladores que votan en sentido contrario o se abstienen de votar en el sentido del mandato del líder. En el caso de la cohesión, lo que se mide es la orientación de la mayoría y el porcentaje de legisladores que se apartan de esa dirección.

Medir la disciplina partidaria requiere contar con información no disponible sobre las iniciativas en las que “se dictó” línea partidaria y sobre aquellas en las que “se liberó” al legislador para “votar a conciencia”.

Por su parte, medir la cohesión partidaria supone dilucidar el sentido mayoritario (50% + 1) de la votación de la fracción parlamentaria, estimar el porcentaje de los diputados que no votaron en el mismo sentido que la mayoría y, adicionalmente, calcular el rango de diputados disidentes en aquellas votaciones en las que se presentó el fenómeno de disidencia.

Una primera aproximación para medir la cohesión partidaria es la de computar el porcentaje de iniciativas en el que el fenómeno de la disidencia se presentó. Del total de votaciones en cada una de las legislaturas aquí analizadas, el PRI presentó disidencia en 26 por ciento de las iniciativas en la LVII Legislatura, en 68 por ciento en la LVIII y en 77 por ciento en la LIX. Las cifras para el PAN son de 67, 50 y 25 por ciento para cada una de las legislaturas, y para el PRD son de 58, 24 y 52 por ciento (anexo 8).

El primer dato interesante es que la disidencia disminuye o aumenta en relación con su estatus como partido del presidente. El porcentaje de disidencia del PRI (20%) fue notablemente menor en el primer gobierno sin mayoría cuando era partido del presidente. Exactamente lo mismo ocurrió con el PAN cuando dejó de ser partido de oposición y pasó a ser el partido en el gobierno. Mientras que en la LVII Legislatura (1997-2000) el PAN presentó una disidencia de 50 por ciento, en la LIX Legislatura ésta disminuyó a 25 por ciento.

En términos generales, el número más elevado de votaciones en las que se presenta el fenómeno de la disidencia es en materia económica.²¹ Sin embargo, los datos pueden dar una impresión equivocada sobre la magnitud del fenómeno, ya que no dan cuenta del número de diputados que se apartan de la mayoría de la fracción en cada iniciativa votada. Por ello es indispensable discriminar entre una iniciativa en la que sólo hubo

²¹ La excepción es el PRD en la LIX Legislatura en el rubro de “varias”.

CUADRO 12. Porcentaje promedio de diputados disidentes / Iniciativas en las que hubo disidencia

Tipo de iniciativa	PRI	PAN	PRD
LVII Legislatura (1997-2000)			
Económica	1.71	11.84	8.95
Seguridad y justicia	1.43	4.06	9.71
Política	0.92	0.92	12.46
Varias	1.32	7.88	6.42
Todas	1.40	7.93	9.58
LVIII Legislatura (2000-2003)			
Económica	7.39	6.44	14.45
Seguridad y justicia	2.48	1.80	4.63
Política	4.76	4.35	22.39
Varias	3.95	7.17	8.52
Todas	5.88	6.13	12.26
LIX Legislatura (2003-2006)			
Económica	7.20	3.19	3.91
Seguridad y justicia	2.70	1.58	6.25
Política	2.09	2.09	4.43
Varias	3.82	3.53	4.55
Todas	4.93	2.96	4.48

Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

uno o pocos diputados disidentes de una en la que la disidencia alcanzó, por ejemplo, 40 por ciento de la bancada.

La desagregación de los datos arroja una perspectiva muy distinta. El promedio de disidencia por iniciativa es una medición más precisa de la cohesión de las fracciones parlamentarias.

El cuadro 12 muestra una imagen de bancadas parlamentarias altamente cohesivas, siendo el PRI con el menor promedio de disidencia en las dos primeras legislaturas (1.4 y 5.8%), aunque con el mayor en la LIX (4.93%). También es interesante constatar que en los años en los que el PRI fue el partido en el gobierno presentó un promedio de disidencia mucho menor que en años posteriores.

El cuadro 13 muestra de manera todavía más simple el fenómeno de la disciplina de los legisladores respecto a sus bancadas.

Las conclusiones anteriores concuerdan con el Índice de Rice, diseñado precisamente para medir la cohesión partidaria. El Índice de Rice (Ir) se calcula a través de la diferencia del porcentaje mayoritario (V_{may}) y el porcentaje minoritario (V_{min}) 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 Congreso mexicano tiene fracciones parlamentarias altamente disciplinadas.

CUADRO 13. Rangos de diputados disidentes

Diputados disidentes	PRI			PAN			PRD		
	LVII	LVIII	LIX	LVII	LVIII	LIX	LVII	LVIII	LIX
De 1 a 5	49	135	383	95	98	151	77	50	302
De 6 a 10	3	20	41	13	15	7	11	6	29
De 11 a 20	2	20	40	18	12	2	13	12	12
De 21 a 30	1	5	19	5	5	2	12	0	5
De 31 a 40	0	7	7	3	4	1	2	3	5
De 41 a 50	0	2	8	4	2	2	4	0	0
51 o más	0	10	19	5	10	4	5	0	0

Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

La cohesión partidaria es una variable importante por su impacto en dos frentes íntimamente vinculados: la formación de coaliciones ganadoras y las estrategias disponibles para alcanzarlas. Ahí donde hay cohesión, la unidad políticamente relevante es la fracción parlamentaria. En sentido contrario, donde la cohesión partidaria es baja, la unidad políticamente relevante es el legislador. En el primer caso, el interlocutor es el líder de la fracción (o del partido según las condiciones políticas); en el segundo, el individuo.

Al final, las ventajas o desventajas de la cohesión dependerán del número de partidos con representación en el Congreso y de la distribución de los asientos entre ellos. Por ejemplo, en un sistema bipartidista la cohesión partidaria disminuye sensiblemente las posibilidades de éxito de las iniciativas del partido gobernante si éste es minoritario. En un sistema tri-

CUADRO 14. Índice medio de Rice

Tipo de iniciativa	PRI	PAN	PRD
LVII Legislatura (1997-2000)			
Económica	99.29	87.76	89.71
Seguridad y justicia	98.95	94.01	89.78
Política	99.63	90.25	83.17
Varias	99.12	87.47	93.09
Total	99.28	89.4	88.81
LVIII Legislatura (2000-2003)			
Económica	88.36	92.85	91.49
Seguridad y justicia	96.88	98.27	97.26
Política	92.75	96.69	93.60
Varias	95.97	93.69	97.10
Total	92.05	93.91	94.08
LIX Legislatura (2003-2006)			
Económica	88.58	98.24	96.23
Seguridad y justicia	95.63	99.13	93.67
Política	96.91	99.08	93.94
Varias	94.34	98.34	95.14
Total	92.42	98.45	95.31

Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

partidista, como el mexicano, la cohesión puede ser ventajosa si la distribución de curules es relativamente pareja, pero puede obstaculizar la formación de una coalición ganadora si el partido del presidente se acerca por sí solo a la mayoría necesaria para aprobar una iniciativa. En este caso, le resultaría más sencillo y rentable convencer al reducido número de diputados faltante para obtener esa mayoría.

Conclusiones

Desde la aparición de los gobiernos sin mayoría, encontramos regularidades en el trabajo del Congreso, en el comportamiento de los legisladores y en la conducta de las fracciones parlamentarias: crecimiento constante

del número de iniciativas presentadas, disminución del número de iniciativas cuyo origen es el Ejecutivo, oposición a buena parte de los proyectos centrales del gobierno en turno, coaliciones *ad hoc* determinadas fundamentalmente por el tema en cuestión, predominancia de la coalición de “todos los partidos”, menor grado de participación del PRD en las coaliciones legislativas, importancia creciente de los partidos emergentes y alto grado de cohesión partidaria.

También encontramos “conductas” que no se habían presentado con anterioridad: confrontación pública entre los poderes, observaciones (vetos) por parte del Ejecutivo, multiplicación de “exhortos” como forma de presión política, negación de permisos para que el presidente se ausente del país, no ratificación de nombramientos del presidente y controversias constitucionales presentadas ante la Corte.

Las tres legislaturas (nueve años) de gobiernos sin mayoría constituyen apenas una primera muestra del comportamiento de los partidos en el parlamento. La serie de tiempo que hasta el momento se puede construir no es suficiente para tener conclusiones robustas, pero puede afirmarse que los problemas que enfrenta el sistema político mexicano y los patrones de comportamiento parlamentario no difieren demasiado del resto de los países de más larga data democrática.

Por primera vez en su historia, México dejó de ser un caso de excepción para pasar a ser un país más de la muestra de los sistemas presidenciales en la literatura sobre política comparada. México pasó a confirmar buena parte de las conclusiones que años antes se habían postulado para las democracias presidenciales: las elecciones libres, justas y equitativas aunadas a un sistema de representación proporcional conducen a sistemas multipartidistas y a gobiernos de minoría. A mayor fragmentación partidaria, menor la fracción del partido del presidente. La composición del Congreso –que depende no sólo de la voluntad de los electores sino también de las reglas electorales– es determinante para el desempeño del gobierno. Existen normas que fomentan la cooperación y otras que la inhiben. El comportamiento de los legisladores –su disciplina y cohesión– son variables definitivas en el destino de las iniciativas. Los sistemas presidenciales presentan patrones de coalición menos estables que otros sistemas en los que las alianzas son indispensables para formar gobierno.

En términos del desempeño legislativo y del comportamiento tanto de los grupos parlamentarios como de los legisladores en lo individual tampoco se registran grandes diferencias con las legislaturas de otros paí-

ses latinoamericanos. De hecho, Chasquetti (2001) tiene razón en concluir que lo que observamos en América Latina –México incluido– en los años noventa no es inestabilidad sino pasos hacia la consolidación democrática.

A pesar de haber dejado de ser un caso excepcional, México, como cualquier otro sistema, tiene particularidades que lo distinguen. Una primera diferencia es que, en lo fundamental, México no ha cambiado la configuración –estructura y atribuciones– de sus poderes. A diferencia de la mayor parte de los sistemas presidenciales de América Latina en donde las constituciones han sido reformuladas para adecuarlas a las nuevas situaciones de pluralidad y, en particular, a las fuerzas políticas que reinstauraron la democracia, México ha sido conservador y la reforma de las instituciones políticas se ha limitado básicamente al ámbito electoral.

Desde la ascensión de la democracia electoral, el Congreso ha estado dividido en tres grandes formaciones políticas de fuerza desigual pero determinante y un número de partidos emergentes que ha variado de cinco a ocho. Si bien sus votos han sido codiciados, ninguno de ellos ha sido determinante por sí solo para definir las votaciones en el pleno.²² El número efectivo de partidos (NEP) ha pasado de 1.4 en los años sesenta a 3.6 en 2006. México pertenece entonces a los países de multipartidismo moderado en los que el partido del presidente no suele obtener la mayoría congresional suficiente para hacer valer sus preferencias de política pública en la agenda legislativa sin la cooperación de otro(s) partido(s). Este cambio, hay que insistir, no ha ido acompañado de cambios igualmente relevantes en la configuración de los poderes y en las normas que regulan su relación.

La pluralización del Congreso ha revolucionado, sin necesidad de alterar las atribuciones constitucionales del Ejecutivo y el Legislativo, las capacidades de cada uno de estos poderes. En el “viejo régimen” la autonomía e independencia del Poder Legislativo, a pesar de estar inscritas en la Constitución, simplemente no podían materializarse. Una vez que el Congreso se pobló de partidos con la suficiente fuerza numérica para impulsar iniciativas propias y/o para modificar o frenar las del Ejecutivo y su partido, tanto el estatus del Congreso como las relaciones entre ambos poderes cambiaron de raíz.

²² De las mil 181 coaliciones formadas en estas tres legislaturas, solamente nueve se han definido por la unión de una de las tres fuerzas políticas mayores con uno de los partidos emergentes.

Del lado del Ejecutivo comenzaron a aparecer preocupaciones que nunca antes habían estado presentes. Entre ellas destacan: la viabilidad del programa gubernamental y el poder de la oposición para obstaculizarlo, el alcance de sus poderes y de su responsabilidad, su capacidad para fijar la agenda y el balance necesario entre aquellos proyectos que requieren la aprobación del Congreso y los que pueden implementarse sin su cooperación, su libertad de nombramiento.

Por el lado del Congreso, también, aparecieron nuevas preocupaciones. La lucha para hacer valer y ampliar sus facultades, la importancia de la normatividad interna de los órganos de dirección, de las comisiones y de los procedimientos parlamentarios, las relaciones bicamerales, el alcance de sus facultades, el dilema de cooperar o no con el Ejecutivo y la imagen de los legisladores ante la sociedad que representan.

Todo esto puso en primer plano tanto el estudio “científico” del impacto de las normas y las instituciones como el “arte” de la negociación política. De esta manera, hace ya más de una década se ha venido reflexionando sobre la necesidad de una reforma política del Estado que aborde, entre otras cosas, los métodos que determinan el acceso a los puestos de elección popular y la composición del Congreso, las facultades de ambos poderes, sus áreas de traslape, los incentivos a la cooperación y las diversas áreas que podrían llevar a crisis políticas que no encuentran mecanismos claros de resolución del conflicto.

Al inicio de este artículo se planteó que el estudio riguroso del Congreso y del comportamiento de los legisladores era indispensable no sólo para llenar una laguna en el análisis político sino también como guía para sustentar la necesidad y dirección de las reformas. Las conclusiones que se derivan de los datos analizados pueden servir como punto de partida para elaborar esa agenda, partiendo siempre de la premisa de que el sistema presidencial tiene como precondition la colaboración entre poderes pero no los mecanismos para garantizarla. Habrá reformas que nos acerquen al propósito pero no está en su lógica el resolverlo. **Pg**

Referencias bibliográficas

- Axelrod, Robert (1970), *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*, Chicago, Markham.
- Aziz, Alberto (2002), “Gobiernos divididos: Entre la Reforma y la polariza-

- ción”, en Ma. Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría, México, 1867-1967*, México, Taurus-CIDE, pp. 295-319.
- Casar, Ma. Amparo (2000), “Coaliciones y cohesión partidista en un Congreso sin mayoría: La Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, *Política y Gobierno*, vol. VII, num. 1, primer semestre de 2000, pp. 183-202.
- ____ (2002), “Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 114-147.
- Casar, Ma. Amparo e Ignacio Marván (2002), *Gobernar sin mayoría, México, 1867-1967*, México, Taurus-CIDE.
- Chasqueti, Daniel (2001), “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: Evaluando la difícil combinación”, en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Domingo P. y Morgenstern (1997), “The Success of Presidentialism: Breaking Gridlock in Presidential Regimes”, documento de trabajo núm. 73, México, División de Estudios Políticos, CIDE.
- Jones, Charles O. (1994), *The Presidency in Separated System*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Jones, Mark (1997), *Electoral Law and the Survival of Presidential Democracies*, Indiana, University of Notre Dame Press.
- Lijphart, Arendt (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in 21 Democracies*, New Haven, Yale University Press.
- Lujambio, Alonso (2002), “Gobiernos divididos en once estados de la Federación Mexicana, 1989-1997”, en Ma. Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría, México, 1867-1967*, México, Taurus-CIDE, pp. 319-349.
- Magar, Eric y Jeff Weldon (2001), “The Paradox of the Veto in Mexico (1917-1997)”, ponencia presentada en el *23rd International Congress of Latin American Studies Association*, Washington, D.C.
- Mayhew, David (1991), *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking and Investigations, 1946-1990*, New Haven, Yale University Press.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif (2002), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nacif, Benito (1995), “The Mexican Chamber of Deputies: The Political Significance of Non-Consecutive Reelection”, tesis doctoral, Oxford, Oxford University.

- ____ (2006), “The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking under Divided Government in Mexico”, documento de trabajo núm. 185, México, División de Estudios Políticos, CIDE.
- Riker, William H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press.
- Saiegh, Sebastián M. (2005), “The Role of Legislatures in the Policy-making Process”, trabajo preparado para el *Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes* del Banco Interamericano de Desarrollo, del 28 de febrero al 2 de marzo, Washington, D.C.
- Taagepera, Rein y Mathew Shugart (1989), *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press.
- Weldon, Jeffrey (1997), “El presidente como legislador: 1917-1934”, en Pablo A. Picato, *México*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

Documentos

- Base de datos de elecciones locales 1980-2005, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., en <http://www.cidac.org>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Consulta Mitofsky (2005), “Confianza en las instituciones”, abril.
- Diario de Debates (1997 y 1998), México.
- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) (2001, 2002 y 2003), Secretaría de Gobernación, México.
- Gaceta Parlamentaria* (1997-2006), Cámara de Diputados, México.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1999), México.
- Memorias de la LII Legislatura* (1985), Cámara de Diputados, México.
- Monitor Legislativo (1994 y 1997), en <http://www.monitorlegislativo.org> (CIDE), Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos SIID, *Cuadernos de Apoyo*, Cámara de Diputados, México.
- Sistema de Información Legislativa (SIL), Secretaría de Gobernación, <http://sil.gobernacion.gob.mx>.

ANEXO 1.**Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados***Todas las votaciones*

LVII Legislatura		
Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas
Todos	89	41.59
PRI, PAN	34	15.89
PAN, PRD, PVEM, PT	31	14.49
PRI, PAN, PVEM, PT	16	7.48
PRI, PAN, PVEM	14	6.54
PRI	7	3.27
PRI, PAN, PRD	6	2.80
PRI, PRD, PT	5	2.34
PRI, PRD, PVEM, PT	3	1.40
PRI, PT	3	1.40
PRI, PAN, PRD, PVEM	2	0.93
PRI, PAN, PRD, PT	1	0.47
PRI, PVEM, PT	1	0.47
PRI, PVEM	1	0.47
PAN, PRD, PT	1	0.47
Total	214	100
Promedio	14.27	6.67
Σ	23.26	

Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados
(Contando sólo los grupos parlamentarios)

LVIII Legislatura		
Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas
Todos	222	75.51
PRI, PAN, PVEM	15	5.10
PRI, PAN, PRD, PT	11	3.74
PRI, PAN	9	3.06
PRI, PAN, PVEM, PT	9	3.06
PAN	7	2.38
PRI, PRD, PVEM, PT	6	2.04
PRI, PAN, PRD, PVEM	6	2.04
PAN, PVEM	2	0.68
PAN, PRD, PVEM, PT	2	0.68
PRI, PRD, PT	2	0.68
PAN, PRD	1	0.34
PAN, PRD, PVEM	1	0.34
PRI, PAN, PRD	1	0.34
Total	294	100
Promedio	21.00	7.14
Σ	58.01	

Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados (Contando sólo los grupos parlamentarios)

LIX Legislatura		
Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas
Todos	463	68.80
PRI, PRD, PVEM, PT, CONV	42	6.24
PRI, PAN, PRD, PVEM, PT	36	5.35
PRI, PAN, PVEM	35	5.20
PRI, PAN, PVEM, CONV	21	3.12
PRI, PAN, PRD, PVEM, CONV	14	2.08
PRI, PRD, PVEM, PT	9	1.34
PRI, PRD, PT, CONV	7	1.04
PRI, PAN	7	1.04
PRI, PAN, PVEM, PT	7	1.04
PRI, PAN, PVEM, PT, CONV	7	1.04
PAN, PVEM	3	0.45
PAN, PRD, PT	3	0.45
PRI, PRD, PT	3	0.45
PAN, PRD, PT, CONV	2	0.30
PRI, PVEM	2	0.30
PRI, PAN, CONV	2	0.30
PRI, PAN, PRD, PVEM	2	0.30
PAN	1	0.15
PAN, PRD	1	0.15
PAN, PRD, PVEM, PT, CONV	1	0.15
PRI, PVEM, CONV	1	0.15
PRI, PVEM, PT, CONV	1	0.15
PRI, PRD, PVEM, CONV	1	0.15
PRI, PAN, PT	1	0.15
PRI, PAN, PRD, PT	1	0.15
Total	673	100
Promedio	25.88	3.85
Σ	89.93	

Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados, en: <http://www.diputados.gob.mx>.

ANEXO 2.**Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados***En materia económica*

LVII Legislatura		
Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas económicas
Todos	28	32.18
PAN, PRD, PVEM, PT	18	20.69
PRI, PAN	17	19.54
PRI	6	6.90
PRI, PAN, PVEM	4	4.60
PRI, PT	3	3.45
PRI, PRD, PT	3	3.45
PRI, PRD, PVEM, PT	3	3.45
PAN, PRD, PT	1	1.15
PRI, PVEM	1	1.15
PRI, PVEM, PT	1	1.15
PRI, PAN, PVEM, PT	1	1.15
PRI, PAN, PRD, PT	1	1.15
Total	87	100
Promedio	6.69	7.69
Σ	8.65	

Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados (Contando sólo los grupos parlamentarios)

LVIII Legislatura		
Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas económicas
Todos (PRI, PAN, PRD, PVEM, PT)	95	65.07
PRI, PAN, PVEM	12	8.22
PRI, PAN, PRD, PT	10	6.85
PRI, PAN	7	4.79
PAN	6	4.11
PRI, PAN, PVEM, PT	5	3.42
PRI, PAN, PRD, PVEM	4	2.74
PAN, PRD, PVEM, PT	2	1.37
PAN, PRD	1	0.68
PAN, PRD, PVEM	1	0.68
PRI, PAN, PRD	1	0.68
PRI, PRD, PVEM, PT	1	0.68
PAN, PVEM	1	0.68
Total	146	100
Promedio	11.23	3.23
Σ	25.44	

Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados (Contando sólo los grupos parlamentarios)

LIX Legislatura		
Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas económicas
Todos	162	60.90
PRI, PAN, PVEM	25	9.40
PRI, PRD, PVEM, PT, CONV	22	8.27
PRI, PAN, PRD, PVEM, PT	8	3.01
PRI, PAN, PVEM, CONV	7	2.63
PRI, PAN, PVEM, PT	6	2.26
PRI, PAN	5	1.88
PRI, PAN, PVEM, PT, CONV	5	1.88
PRI, PRD, PT, CONV	4	1.50
PRI, PAN, PRD, PVEM, CONV	4	1.50
PAN, PVEM	3	1.13
PAN, PRD, PT	3	1.13
PRI, PRD, PVEM, PT	3	1.13
PAN, PRD, PT, CONV	2	0.75
PRI, PAN, PRD, PVEM	2	0.75
PAN, PRD	1	0.38
PAN, PRD, PVEM, PT, CONV	1	0.38
PRI, PVEM, CONV	1	0.38
PRI, PVEM, PT, CONV	1	0.38
PRI, PAN, PT	1	0.38
Total	266	100
Promedio	13.30	5
S	35.60	

Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados, en: <http://www.diputados.gob.mx>.

ANEXO 3.

Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados

En materia de seguridad y justicia

(Contando sólo los grupos parlamentarios)

LVII Legislatura		
Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas de seguridad y justicia
Todos	16	42.11
PRI, PAN, PVEM, PT	11	28.95
PRI, PAN, PVEM	5	13.16
PAN, PRD, PVEM, PT	4	10.53
PRI, PRD, PT	2	5.26
Total	38	100
Promedio	7.60	20
Σ	5.77	

LVIII Legislatura		
Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas de seguridad y justicia
Todos (PRI, PAN, PRD, PVEM, PT)	25	92.59
PRI, PAN	1	3.70
PRI, PAN, PRD, PT	1	3.70
Total	27	100
Promedio	9.00	16.67
Σ	13.86	

Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados
(Contando sólo los grupos parlamentarios)

LIX Legislatura		
Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas
Todos	58	79.45
PRI, PAN, PVEM, CONV	5	6.85
PRI, PAN, PRD, PVEM, PT	4	5.48
PRI, PVEM	2	2.74
PRI, PAN, PRD, PVEM, CONV	2	2.74
PRI, PAN, PVEM, PT, CONV	1	1.37
PRI, PAN, PRD, PT	1	1.37
Total	73	100
Promedio	10.43	14.29
S	21.03	

Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados, en:
<http://www.diputados.gob.mx>.

ANEXO 4.

Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados

En materia política

(Contando sólo los grupos parlamentarios)

LVII Legislatura		
Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas políticas
PRI, PAN	17	34
Todos	12	24
PRI, PAN, PRD	6	12
PAN, PRD, PVEM, PT	5	10
PRI, PAN, PVEM	4	8
PRI, PAN, PVEM, PT	4	8
PRI, PAN, PRD, PVEM	2	4
Total	50	100
Promedio	7.14	14.29
Σ	5.37	

LVIII Legislatura		
Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas políticas
Todos (PRI, PAN, PRD, PVEM, PT)	19	90.48
PRI, PAN, PVEM, PT	2	9.52
Total	21	100
Promedio	10.50	14.29
σ	12.02	

Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados
(Contando sólo los grupos parlamentarios)

LIX Legislatura		
Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas políticas
Todos	44	77.19
PRI, PRD, PVEM, PT, CONV	4	7.02
PRI, PAN, PVEM	3	5.26
PRI, PAN, PRD, PVEM, CONV	3	5.26
PRI, PAN, PRD, PVEM, PT	2	3.51
PRI, PAN, PVEM, CONV	1	1.75
Total	57	100
Promedio	9.50	16.67
Σ	16.93	

Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados, en: <http://www.diputados.gob.mx>.

ANEXO 5.**Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados***En materias varias*

(Contando sólo a los grupos parlamentarios)

LVII Legislatura		
Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas varias
Todos	33	84.62
PAN, PRD, PVEM, PT	4	10.26
PRI	1	2.56
PRI, PAN, PVEM	1	2.56
Total	39	100
Promedio	9.75	25
σ	15.56	

LVIII Legislatura		
Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas varias
Todos (PRI, PAN, PRD, PVEM, PT)	83	83
PRI, PRD, PVEM, PT	5	5
PRI, PAN, PVEM	3	3
PRI, PRD, PT	2	2
PRI, PAN, PVEM, PT	2	2
PRI, PAN, PRD, PVEM	2	2
PAN	1	1
PAN, PVEM	1	1
PRI, PAN	1	1
Total	100	100
Promedio	11.11	5.26
σ	26.99	

Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados (Contando sólo a los grupos parlamentarios)

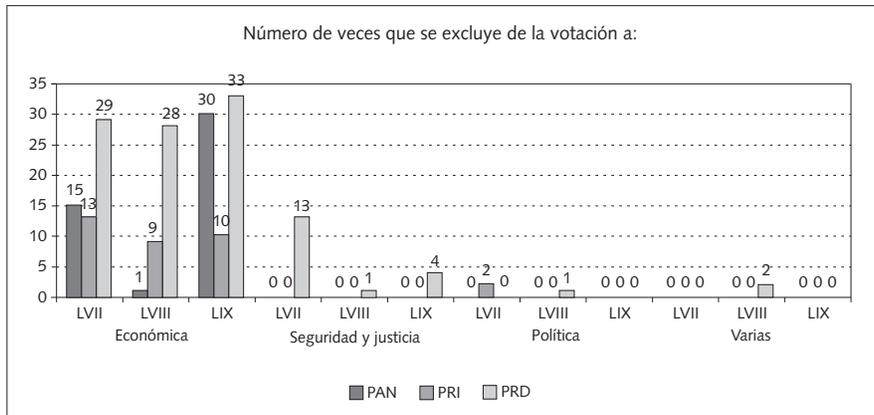
LIX Legislatura		
Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas varias
Todos	199	71.84
PRI, PAN, PRD, PVEM, PT	22	7.94
PRI, PRD, PVEM, PT, CONV	16	5.78
PRI, PAN, PVEM, CONV	8	2.89
PRI, PAN, PVEM	7	2.53
PRI, PRD, PVEM, PT	6	2.17
PRI, PAN, PRD, PVEM, CONV	5	1.81
PRI, PRD, PT	3	1.08
PRI, PRD, PT, CONV	3	1.08
PRI, PAN	2	0.72
PRI, PAN, CONV	2	0.72
PAN	1	0.36
PRI, PRD, PVEM, CONV	1	0.36
PRI, PAN, PVEM, PT	1	0.36
PRI, PAN, PVEM, PT, CONV	1	0.36
Total	277	100
Promedio	18.47	6.67
σ	50.31	

Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados, en: <http://www.diputados.gob.mx>.

Nota: Para efectos de comparación se indican las cifras que corresponden al partido del presidente.

ANEXO 6.

**Exclusión de partidos en coaliciones ganadoras
LVII, LVIII y LIX legislaturas**



Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

ANEXO 7.

Observaciones del Ejecutivo Federal 1997-2006

Asunto	Cámara de origen	Fecha de presentación	Legislatura	Estatus al 17 de abril de 2006
Por el que remite las observaciones que hace al decreto de Ley de Desarrollo Rural	Cámara de Diputados	15-mar-2001	LVIII	Recibido comisiones / cámara de origen el 15-mar-2001
En relación con el proyecto de Ley por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	Cámara de Diputados	14-dic-2001	LVIII	Recibido comisiones / cámara de origen el 14-dic-2001
Por el que se remiten las observaciones al decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Servicio de Administración Tributaria	Cámara de Diputados	15-mar-2003	LVIII	Recibido comisiones / cámara de origen el 15-mar-2003
Por el que se remiten observaciones al decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	Cámara de Diputados	15-mar-2003	LVIII	Recibido comisiones / cámara de origen el 15-mar-2003
Sobre las observaciones al decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales	Cámara de Senadores	2-sep-2003	LIX	Recibido comisiones / cámara de origen el 2-sep-2003
Observaciones que el presidente de la república hace al decreto emitido por el Congreso de la Unión durante el pasado periodo de sesiones por el que se reforma el artículo 222 de la Ley General de Salud	Cámara de Diputados	16-mar-2004	LIX	Recibido comisiones / cámara de origen el 16-mar-2004
Al decreto emitido por el Congreso de la Unión por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 17 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios	Cámara de Senadores	15-abr-2004	LIX	Recibido comisiones / cámara de origen el 15-abr-2004

Observaciones del Ejecutivo Federal 1997-2006 (continuación)

Asunto	Cámara de origen	Fecha de presentación	Legislatura	Estatus al 17 de abril de 2006
Al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación	Cámara de Diputados	9-nov-2004		
Al decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente	Cámara de Senadores	6-sep-2005	LIX	Recibido comisiones / cámara de origen el 6-sep-2005
Al decreto por el que se reforman diversas disposiciones del capítulo XII del título segundo de la Ley Federal de Derechos	Cámara de Diputados	7-sep-2005	LIX	Aprobado con modificaciones en comisiones / cámara de origen el 18-oct-2005
A las reformas al Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales y a la Ley General de Salud (narcomenudeo)	Cámara de Senadores	2-mayo-2006	LIX	
Impuestos sobre Gasolinas (deducibilidad)	Cámara de Diputados		LIX	
Pesca y Acuacultura Sustentables	Cámara de Diputados	9-ago-2006	LIX	
Fomento a la Lectura del Libro (precio único)	Cámara de Senadores	5-sep-2006	LIX	
Art. 27 constitucional (área de restauración ecológica de la región Lerma-Santiago-Pacífico)	Cámara de Senadores	5-sep-2006	LIX	
Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Recursos	Cámara de Senadores	5-sep-2006	LIX	

Fuente: Sistema de Información Legislativa, en: <http://sil.gobernacion.gob.mx>.

ANEXO 8**Número y porcentaje de votaciones en las que hubo disidencia*****LVII, LVIII y LIX legislaturas**

Tipo de iniciativa	PRI		PAN		PRD	
	n	%	n	%	n	%
LVII LEGISLATURA (1997-2000)						
Económica (N = 87)	18	20.7	45	51.7	50	57.5
Seguridad y justicia (N = 38)	14	36.8	28	73.7	20	52.6
Política (N = 50)	10	20.0	39	78.0	33	66.0
Varias (N = 39)	13	33.3	31	79.5	21	53.8
Total (N = 214)	55	25.7	143	66.8	124	57.9
LVIII LEGISLATURA (2000-2003)						
Económica (N = 146)	115	78.8	81	55.5	43	29.5
Seguridad y justicia (N = 27)	17	63.0	13	48.1	8	29.6
Política (N = 21)	16	76.2	8	38.1	3	14.3
Varias (N = 100)	51	51.0	44	44.0	17	17.0
Total (N = 294)	199	67.7	146	49.7	71	24.0
LIX LEGISLATURA (2003-2006)						
Económica (N = 266)	211	79.3	71**	26.7	128	48.1
Seguridad y justicia (N = 73)	59	80.8	20	27.4	37	50.7
Política (N = 57)	42	73.7	17	29.8	39	68.4
Varias (N = 277)	205	74.0	61	22.0	148	53.4
Total (N = 673)	517	76.8	169	25.1	352	52.0

Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx>. N = número total de iniciativas; n = iniciativas en las que hubo disidencia.

*Toma en cuenta los abstencionistas. **En nueve ocasiones la bancada completa se ausentó.