

PARA COMPRENDER LA DISCIPLINA DE PARTIDO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE MÉXICO: EL MODELO DE PARTIDO CENTRALIZADO ¹

BENITO NACIF²

INTRODUCCIÓN

DURANTE EL LARGO PERIODO DE DOMINIO de un solo partido sobre el sistema político mexicano, el estudio del cuerpo legislativo se limitó al examen de las fracciones del PRI (Partido Revolucionario Institucional) en el Congreso. Fundado en 1946, el PRI mantuvo durante mucho tiempo el control del acceso a la gran mayoría de los cargos de elección, lo que le permitió monopolizar los poderes constitucionales que residían formalmente en las dos cámaras del Congreso: la Cámara de Diputados y el Senado.³ La oposición en el Congreso desempeñó un papel marginal en el proceso decisorio, pues aun cuando cuestionara las iniciativas presidenciales en los debates plenarios, ello no repercutía de manera importante en el resultado legislativo.

De acuerdo con ciertos analistas políticos, dos características institucionales de los grupos parlamentarios del PRI en el Congreso han influido enormemente en el funcionamiento del sistema político mexicano en su conjunto: en primer lugar, la verdadera figura de autoridad del partido no

¹ La realización de este estudio fue financiada con fondos de la Fundación Friederich Ebert y la Comisión de Estudios Legislativos de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados de México. Una versión preliminar de este artículo fue presentada en el seminario "Legislaturas de América Latina en perspectiva comparada", CIDE, México, D.F., del 5 al 7 de febrero de 1998.

² El autor desea agradecer los comentarios y sugerencias de Scott Margenstern, Steve Wuhs, Joy Langston y los dictaminadores anónimos que revisaron el manuscrito de este artículo.

³ El extenso periodo de la política unipartidista en México comenzó, de hecho, en 1929, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR). Éste se convirtió en el Partido de la Revolución Mexicana (PMR) en 1938 y adoptó su nombre actual en 1946. Sobre la importancia de dichos cambios, véase Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI Editores, 1982.

residía en el propio Congreso, sino en la Presidencia de la República; en segundo lugar, los grupos parlamentarios del PRI en el Congreso por lo general han mostrado un alto grado de unidad partidista. Según Weldon, mientras el PRI tuvo mayoría en el Congreso, la autoridad presidencial y la disciplina partidista brindaron las condiciones suficientes para que el Ejecutivo tuviera preeminencia en el proceso legislativo.⁴ Por su parte, Casar⁵ sostiene que uno de los rasgos distintivos del “presidencialismo” mexicano fue que la enorme autoridad del jefe del Ejecutivo no emanaba de sus derechos constitucionales sino de su capacidad para movilizar a voluntad el apoyo disciplinado de las mayorías priistas en el Congreso. A diferencia de otros mandatarios latinoamericanos, los presidentes mexicanos están constitucionalmente impedidos de hacer cambios a la legislación sin la aprobación del Congreso.

Pero, si bien se ha reconocido que la postura dominante del PRI permitió que el partido centralizara la facultad de iniciar leyes, no se han analizado en detalle los mecanismos que sustentaban su unidad y la subordinación a la autoridad presidencial por parte de sus grupos parlamentarios en el Congreso. Suele considerarse que los partidos políticos son unidades monolíticas que responden a una sola autoridad. Sin embargo, como lo demuestra Armes en su estudio sobre la legislatura brasileña, la disciplina partidista no puede tomarse por dada, como tampoco puede presuponerse la ascendencia del presidente sobre su propio partido, frente a otras figuras de autoridad contrarias.⁶

Los cambios recientes en la política mexicana hacen aún más urgente el estudio de los partidos en el Congreso. En el curso de los últimos 20 años, México ha evolucionado de un régimen de partido único a un sistema tripartidista cada vez más competitivo. El desarrollo de la oposición, como un todo, fue resultado de la expansión del antiguo partido de oposición de centro-derecha, el PAN (Partido Acción Nacional), y de la creación en 1989 de un nuevo partido de centro-izquierda, el PRD (Partido de la Revolución Democrática). En las tres elecciones realizadas entre 1991 y 1997, los tres partidos principales (PRI, PAN, PRD) concentraron más de 90% de los votos emitidos, y el número de partidos importantes, medido con el índice Laakso-Taagepera de número efectivo de componentes, aumentó de 2.26 a 3.42.

⁴ Jeffrey Weldon, “The Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico”, en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (comps.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

⁵ María Amparo Casar, “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México”, *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, 1999, pp. 83-128.

⁶ Barry Armes, “Disciplina partidaria en la legislatura brasileña”, *Política y Gobierno*, núm. 1, 2000.

El debilitamiento constante de la hegemonía política del PRI entró en una fase crítica tras las elecciones de 1988. Por primera vez desde su fundación, la proporción de escaños del PRI en la Cámara de Diputados no alcanzó las dos terceras partes requeridas para aprobar enmiendas a la Constitución. Esto obligó al gobierno priista entrante a negociar con los partidos de oposición (sobre todo, pero no exclusivamente, con el PAN) los cambios legislativos que implicaban enmiendas constitucionales. Sin embargo, el punto de quiebre más significativo en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se produjo tras las elecciones intermedias de 1997 en el Congreso, cuando el PRI perdió su mayoría en la Cámara de Diputados. Ese año, el electorado despojó al partido gobernante de las facultades para organizar la Cámara de Diputados, para definir la agenda legislativa y para aprobar leyes esenciales sin tener que ganarse el apoyo de cuando menos una parte de la oposición.

La pérdida de control por el PRI de las decisiones tomadas en la Cámara de Diputados transformó a los partidos de oposición, de meros ratificadores simbólicos de la mayoría priista, en actores medulares dentro del Congreso. En consecuencia, ya no basta con explicar la disciplina partidista de las fracciones priistas y su subordinación al presidente de la república para comprender el proceso de formulación de leyes en la política mexicana posterior a 1997. Debemos incorporar en el análisis a los partidos de oposición en el Congreso. Sólo comprendiendo la forma en que operan el PRI y los partidos de oposición dentro del Congreso podremos entender las repercusiones del nuevo equilibrio pluripartidista del poder en las relaciones del Ejecutivo y el Legislativo, así como el papel que desempeña el Congreso en el proceso de formulación de leyes.

El propósito de este trabajo es analizar la estructura de incentivos y frenos institucionales que determinan las relaciones entre los legisladores y los dirigentes partidistas en la Cámara de Diputados de México. El argumento central es que, si bien existen tres grupos o fracciones parlamentarias —como se les conoce formalmente— en el Congreso, los legisladores por lo general fungen como agentes de sus organizaciones nacionales partidistas. Esto se debe a que ciertos dirigentes partidistas, ajenos al Congreso, controlan la designación de los cargos legislativos y el futuro político de los legisladores salientes, a quienes la Constitución les prohíbe ser reelegidos para el periodo inmediato posterior.

Por ello, el grado de unidad partidista en la Cámara de Diputados mexicana es mucho mayor que en la mayoría de las legislaturas latinoamericanas, incluidas la de Argentina, Brasil y Chile. Una vez elegidos, los diputados enfrentan serias limitaciones para participar en la elección de sus propios dirigentes parlamentarios, quienes deben responder ante todo

a la organización nacional del partido. La disciplina partidista se sustenta en las sanciones que pueden aplicarse por un comportamiento poco cooperativo, en términos de oportunidades de desarrollo político. Pero los dirigentes de las fracciones parlamentarias también recurren a sus facultades de procedimiento para vigilar y no perder de vista a cada uno de los legisladores a lo largo del proceso legislativo, incluidas las comisiones.

Para el desarrollo de esta argumentación hemos organizado el presente trabajo de la siguiente manera: la primera parte examina la influencia que ejercen las instituciones electorales en las estrategias de carrera, tanto de los políticos que aspiran a obtener un cargo en la Cámara como de los que ya están en funciones. La segunda parte analiza la forma en que las estrategias de carrera determinan la relación entre las organizaciones nacionales de partido y los legisladores para la integración de las fracciones parlamentarias. La tercera sección estudia el papel que estas últimas desempeñan en la resolución de los problemas de acción colectiva que enfrenta cada legislador durante el proceso decisorio. La cuarta sección se refiere a la delegación de poder de las fracciones parlamentarias a sus contingentes en las comisiones. Finalmente, la quinta sección muestra la forma en que los grupos parlamentarios controlan el paso de las iniciativas de ley, desde las comisiones hasta el pleno, y coordinan la conformación de las mayorías de voto en la asamblea.

LAS INSTITUCIONES ELECTORALES Y LAS ESTRATEGIAS POLÍTICAS DE LOS LEGISLADORES

La teoría de la ambición política sostiene que la conducta de los políticos responde a su interés por obtener un cargo.⁷ Es claro que los políticos se proponen lograr objetivos diversos, entre ellos que se adopten las iniciativas de ley de su preferencia. Sin embargo, incluso en este último caso, la meta de obtener un cargo público tiene preeminencia debido a dos razones: en primer lugar, conseguir la constancia de mayoría en la legislatura suele ser una condición previa para poder introducir reformas a las iniciativas; en segundo lugar, aunque el hecho de sobrevivir en la política no basta para conseguir el poder necesario para orientar los cambios a las iniciativas en el sentido deseado, sí aumenta definitivamente la capacidad de los legisladores para influir en los resultados legislativos. La teoría de la ambición política sugiere que los políticos que buscan la aprobación de

⁷ Joseph A. Schlesinger, *Political Parties and the Winning of Office*, Ann Arbor, Michigan, The University of Michigan Press, 1991.

ciertas leyes no tienen un comportamiento esencialmente distinto de aquellos que pretenden obtener un cargo.⁸ Asimismo, sostiene que, a la larga, los políticos que no atienden debidamente a su objetivo de obtener un cargo van siendo relegados de la política.

La posibilidad de que un político llegue a un cargo de elección depende de dos factores: su reputación personal ante el electorado y la reputación colectiva del partido político que lo postula.⁹ La importancia del primer elemento se define por el peso que tienen las características personales del candidato en las elecciones. El componente colectivo está determinado por la importancia de la etiqueta de su partido. En general, tanto el elemento individual como el colectivo desempeñan un papel en las elecciones, pero lo que no queda claro es el peso relativo que tiene cada uno de ellos en la posibilidad de que el político obtenga un cargo de elección. La variable clave que determina la importancia relativa de la etiqueta del partido o del voto personal son las instituciones que regulan la competencia por un cargo entre y dentro de los partidos.¹⁰

En México, los miembros de la Cámara de Diputados son elegidos mediante un sistema en el que se combinan distritos uninominales y plurinominales. La Cámara consta de 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa y 200 diputados electos en cinco circunscripciones plurinominales. En 1977 se estableció que el número de circunscripciones uninominales sería de 300. Sin embargo, éstas han experimentado cambios importantes, tanto en número como en tamaño. La legislación promulgada en 1977 estableció cuatro circunscripciones plurinominales, integrada cada una de ellas por 25 diputados. En 1987, se hizo otra reforma por la cual se añadió una circunscripción y el número de diputados se elevó a 40, lo que representó un aumento de 100 al número total de curules elegidas en las circunscripciones plurinominales.¹¹

⁸ La teoría de la ambición no considera que los partidos políticos cambien constantemente su postura respecto de las iniciativas de ley con el fin de ganar ventajas electorales. Las estrategias encaminadas a obtener un cargo también pueden llevar a que los políticos mantengan su preferencia por ciertas políticas con el propósito de ganar credibilidad en el largo plazo. Véase Michael Laver y Kenneth Shepsle, *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Nueva York, Cambridge University Press, 1996.

⁹ Bruce Cain, John Ferejohn y Morris Fiorina, *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1987.

¹⁰ Matthew S. Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.

¹¹ Benito Nacif, "Political Careers, Political Ambitions and Career Goals", Documento de Trabajo 51, México, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997.

Todas ellas tienen la misma magnitud distrital y cada una puede elegir 40 diputados. Las circunscripciones uninominales y plurinominales coinciden geográficamente y están vinculadas por una sola boleta electoral. El elector marca una sola boleta que cuenta por dos, pues con un solo voto se eligen dos escaños. Por el primer voto se elige al ganador por mayoría relativa en el distrito uninominal y por el segundo se atribuyen los escaños en las circunscripciones plurinominales.¹² Las diputaciones en estas últimas se asignan de acuerdo con el porcentaje de votos obtenido por cada partido en el distrito, y de ahí que también se les conozca como escaños por representación proporcional.¹³

La probabilidad de que un candidato consiga una diputación difiere mucho en el caso de distritos uninominales o de circunscripción plurinomial. En los primeros, los candidatos dependen directamente de la decisión tomada por el electorado. Por el contrario, en las circunscripciones plurinominales, la posibilidad de obtener un escaño depende también de otro factor: la posición del candidato en la lista del partido. Dado que la contienda por las curules de representación proporcional opera con base en listas cerradas, la posición del candidato en la lista de su partido es una decisión que toma con anterioridad la organización del mismo y que los electores no pueden alterar.

Una limitación importante que enfrentan los aspirantes a una diputación es que los partidos políticos controlan la posibilidad de que su nombre aparezca en la boleta electoral. Un requisito legal para contender por un cargo federal es ser designado por un partido político oficialmente registrado y, quedando así eliminadas las candidaturas independientes, este arreglo otorga a los partidos políticos un poder. Obtener el registro oficial como partido político es un proceso costoso y prolongado, por lo cual un político que no forme parte de un partido registrado no puede aspirar a un cargo en la Cámara. Asimismo, las leyes electorales conceden a los par-

¹² Existe un tercer voto importante de alcance nacional por el que se determina cuáles son los partidos que pueden participar en la asignación de diputaciones en las circunscripciones plurinominales. El límite máximo electoral es de 2% de la votación nacional. El nivel actual se estableció en 1996, elevándose del 1.5% establecido en 1971.

¹³ Para la asignación de diputaciones a los partidos políticos en las circunscripciones plurinominales se utilizan dos sistemas. En primer lugar, se calcula una cuota simple, dividiendo el número total de votos en la circunscripción entre 40. La cuota representa el número de votos que debe obtener un partido para que le pueda ser asignada una diputación plurinomial en la circunscripción. En segundo lugar, si luego de atribuir los escaños correspondientes a los partidos mediante el sistema de cuota aún quedan algunas diputaciones libres, éstas se asignan a los partidos que tengan la mayor parte del voto restante. El voto restante es una porción del cociente que queda después de dividir el número de votos del partido entre la cuota.

tidos políticos libertad total para definir sus procedimientos de designación. En México, las reglas formales de nominación de cada partido son bastante diferentes,¹⁴ aunque todos ellos tienen un rasgo en común: las organizaciones partidistas suelen ser muy centralizadas. Dado que la autoridad del partido reside en el comité ejecutivo nacional (CEN), éste tiene el control de la asignación de las candidaturas más ventajosas. Esta característica resulta principalmente de la práctica de rotación de diputados, que se deriva de la interdicción constitucional para ser reelegido en un periodo inmediato posterior.¹⁵

Dicho precepto constituye una limitación que determina la estrategia de carrera de todo aspirante a una diputación. El retiro obligado del cargo durante un periodo hace que los legisladores pierdan interés en buscar la reelección como una meta de carrera de largo plazo. En efecto, completar tres periodos de tres años en la Cámara toma 15 años, seis de los cuales transcurren fuera del cargo. La información existente confirma que la perspectiva de pasar tres años fuera de la Cámara, por cada periodo de servicio, lleva a que los políticos no se interesen en hacer carrera dentro de ella. Como lo muestra el cuadro 1, ocho de cada diez diputados, en promedio, no habían tenido experiencia previa como miembros de la Cámara. Ello hace que los diputados mexicanos sean los legisladores con menos experiencia entre las democracias más grandes de América Latina, incluidas Argentina, Brasil y Chile. La gran mayoría de los políticos que sirven en la Cámara de Diputados consideran que nunca volverán a ser miembros de ella. En el periodo 1985-1991, apenas un promedio inferior a 10% de los legisladores salientes (50 de 500) regresó a la Cámara de Diputados después del retiro obligatorio de tres años,¹⁶ y el promedio de reincorporación cayó a niveles insignificantes en el caso de quienes sirvieron un tercer periodo en la Cámara.

¹⁴ Para un análisis de las modificaciones a las reglas y prácticas de nominación del PRI, véase Joy Langston, "Why Rules Matter?: The Formal Rules of Candidate and Leadership Selection in the PRI, 1978-1996", Documento de Trabajo 54, México, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996.

¹⁵ En 1993 se introdujo la enmienda constitucional que prohibió la reelección a un cargo público para un periodo inmediato posterior, aplicado a los miembros del Senado, la Cámara de Diputados, los congresos estatales y las presidencias municipales. Un análisis de las causas y consecuencias de esta reforma constitucional se encuentra en Nacif, *op. cit.*

¹⁶ Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

CUADRO 1
Experiencia de los diputados en el cargo

<i>Número de periodos</i>	<i>1982-1985</i>	<i>1985-1988</i>	<i>1988-1991</i>	<i>1982-1991</i>
Sin experiencia	86.5	81.0	78.9	81.9
Uno	9.4	16.0	19.5	15.2
Dos o más	4.2	3.0	1.6	2.9

Fuente: Benito Nacif, "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México", *Política y Gobierno*, núm. 1, 1996, pp. 115-148.

La no reelección consecutiva también determina la relación entre los miembros de la Cámara de Diputados y su electorado. La gran magnitud de los distritos, aunada al sistema de listas cerradas, basta para explicar por qué la identidad de los 40 candidatos que aparecen en la lista del partido para cada circunscripción plurinominal no influye de manera importante en la decisión de los electores. Por el contrario, en los distritos uninominales sí se dan las condiciones e incentivos para cultivar el voto personal, dado que 300 escaños se eligen por mayoría relativa. No obstante, la imposibilidad de ser reelegido impide que se desarrollen vínculos permanentes entre los legisladores en funciones y sus electores. Más aún, dado que los candidatos que contienden por una diputación se rotan constantemente, los votantes no pueden recabar información suficiente sobre sus características personales.

Las encuestas de opinión muestran que la gran mayoría de los mexicanos desconoce el nombre del diputado saliente de su distrito, así como el del candidato por el cual va a votar. Una encuesta realizada pocos días después de los comicios de 1997 reveló que el porcentaje de personas que recordaba correctamente el nombre de cuando menos uno de los candidatos que contendían por una diputación en sus distritos ascendía apenas a 17.9, y quienes tenían algún tipo de contacto con un diputado representaban tan sólo 11.4% de los encuestados.¹⁷ Estas cifras revelan que la "visibilidad" de los políticos que aspiran a un cargo o que ya lo tienen en la Cámara suele ser baja, si bien, de acuerdo con Cain, Ferejohn y Fiorina, los políticos requieren de ella para poder ocupar un lugar distintivo en la mente de los electores. Sin duda, la etiqueta del partido constituye la influencia más significativa en la decisión de voto, aun para las diputaciones de distritos uninominales. La enorme importancia que tiene la etiqueta

¹⁷ La muestra de la encuesta era representativa de la población autorizada para votar en todo el país. Esta encuesta forma parte de un proyecto internacional conocido como Estudio Comparativo de Sistemas Electorales (CSES).

del partido en las elecciones camerales hace que los políticos dependan de la organización del partido para alcanzar sus metas de carrera.

Asimismo, la prohibición de ser reelegidos en periodos consecutivos afecta la forma en que los partidos designan a sus candidatos para una diputación. En virtud de que dicha interdicción elimina al diputado en funciones de la competencia por las nominaciones del partido, los CEN cuentan con una lista abierta de candidaturas para asignar entre los políticos aspirantes. Por supuesto, la capacidad de los CEN para controlar el proceso de designación está restringido por los grupos de cabildeo vinculados con la organización partidista. Las características de los grupos de cabildeo varían de un partido a otro. El PRI, por ejemplo, opera mediante un sistema de cuotas, por el cual los sindicatos afiliados, las organizaciones partidistas estatales y otras asociaciones políticas compiten por las nominaciones del partido.¹⁸ Sin embargo, la no reelección consecutiva incrementa la posibilidad de influencia de los CEN sobre la asignación de plazas en la lista de candidatos del partido, lo que permite un grado considerable de centralización del proceso de nominación.¹⁹

La no reelección consecutiva incita a lo que Schlesinger ha llamado la "ambición progresiva", es decir, la aspiración a conseguir un cargo más importante que aquel que el político busca o tiene en ese momento.²⁰ La ambición progresiva entre los diputados es estimulada por las elevadas tasas de rotación en otros cargos de elección. De hecho, en México, todos tienen una tasa de rotación de 100%, ya sea porque la reelección consecutiva está prohibida o porque el cargo sólo puede ser desempeñado una sola vez en la vida.²¹ Dado el lugar que ocupa el Senado en la jerarquía de oportunidades de obtener un cargo, las senadurías representan una meta atractiva para los diputados salientes. Como se observa en el cuadro 2, un número considerable de senadores electos entre 1994 y 1997 fungieron como diputados antes de ser designados para la Cámara Alta. Hasta 1994, el PRI tuvo un control casi total de las oportunidades de llegar a una senaduría, pero con la introducción de los escaños por representación proporcional los partidos de oposición pudieron tener acceso a un porcentaje regular de curules en el Senado. Esto abrió nuevas posibilidades a la carrera política

¹⁸ Langston, *op. cit.*

¹⁹ Nacif, *op. cit.*

²⁰ Schlesinger, *op. cit.*

²¹ El presidente y los gobernadores estatales sólo pueden ocupar dicho cargo una vez en la vida. La prohibición de la reelección consecutiva se aplica a otros cargos de elección, entre ellos los senadores y diputados federales, los diputados estatales, y los presidentes y consejeros municipales.

de los diputados de oposición, y dio a los líderes de partido una herramienta poderosa para recompensar el comportamiento cooperativo de los legisladores.

CUADRO 2

Experiencia previa en cargos públicos de los senadores electos (1997-2000)

<i>Tipo de cargo</i>	<i>PRI</i>	<i>%</i>	<i>Oposición</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Diputado federal	31	(40.8)	21	(41.2)	52	(40.9)
Gobierno estatal	12	(15.8)	6	(11.8)	18	(14.2)
Diputado local	6	(7.9)	6	(11.8)	12	(9.4)
Gobierno federal	10	(13.2)	2	(3.9)	12	(9.4)
Actividades en el partido político	5	(6.6)	4	(7.8)	9	(7.1)
Alcalde	2	(2.6)	4	(7.8)	6	(4.7)
Magistrado estatal	3	(3.9)			3	(2.4)
Gobernador	2	(2.6)			2	(1.6)
Consejero municipal	1	(1.3)	1	(1.3)	2	(1.6)
Otros	4	(5.3)	7	(13.7)	11	(8.7)
Total	76	(59.8)	51	(40.2)	127	(100.0)

Fuente: Adolfo Sánchez Rebolledo (coord.), *Diputados y senadores: ¿quién es quién en el Congreso? La LVII Legislatura*, México, Instituto de Estudios para la Transición a la Democracia, 1999.

Otra meta de carrera atractiva para los diputados salientes son las gubernaturas estatales. De hecho, la posición de un gobernador estatal en la jerarquía de oportunidades es superior a la de un senador. Los gobernadores son más poderosos y tienen más recursos que los senadores. Asimismo, el número de gubernaturas es menor que el de escaños en el Senado, lo que significa que la competencia por las primeras es más intensa. Los diputados tienen que competir contra los senadores, los funcionarios de alto rango y los presidentes de los municipios importantes para obtener la nominación de su partido a la gubernatura. Sin embargo, como lo muestra el cuadro 3, entre 1976 y 1995, 21.4% de los mandatarios estatales fungieron como diputados antes de ganar la nominación de su partido a la gubernatura. Esta cifra es muy cercana a la de senadores y funcionarios de alto nivel. Hasta 1989, las gubernaturas estatales fueron totalmente controladas por el PRI, pero a medida que, en el último decenio, las elecciones locales empezaron a ser cada vez más competidas, las designaciones a gubernaturas de algunos partidos de oposición han resultado cada vez más atractivas a los diputados salientes.

CUADRO 3
Experiencia previa de los gobernadores electos (1976-1995)

<i>Tipo de cargo</i>	<i>Gobernadores</i>	<i>Porcentaje</i>
Gobierno federal	45	35.7
Senador	30	23.8
Diputado	27	21.4
Presidente municipal	11	8.7
Gobierno estatal	2	1.6
Militar	2	1.6
Magistrado federal	1	0.8
Magistrado estatal	1	0.8
No identificado	7	5.6
Total	126	100.0

Fuente: Roderic Camp, *Biografías de políticos mexicanos, 1955-1985*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992; Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, *Diccionario biográfico del gobierno mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, 1989 y 1992.

Los diputados también aspiran a cargos de categoría equivalente, como son las presidencias de los municipios importantes y ciertos puestos en las legislaturas estatales. Con la introducción en éstas de los escaños por representación proporcional, en los años ochenta, los partidos de oposición pudieron acceder a un porcentaje regular de los mismos para distribuirlos entre sus cuadros, incluidos los diputados salientes. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, creada en 1988, también se ha convertido en un receptor importante de políticos que desean dar continuidad a su carrera, luego de dejar la Cámara.

Las estrategias políticas de los diputados se enfocan en los puntos en los que tienen más oportunidades de obtener un cargo. La probabilidad de ello depende, en primer lugar, del apoyo electoral a la etiqueta del partido. La reputación personal de los candidatos no tiene mucha importancia en la competencia por el Senado, las legislaturas estatales y la Asamblea del Distrito Federal. Al parecer, el voto individual está ganando mayor peso a medida que los niveles de competencia se incrementan en la disputa por las gubernaturas y, por tanto, la reputación personal cobra cada día más relevancia en la búsqueda de las nominaciones del partido. Sin embargo, es poco probable que esto modifique en gran medida las estrategias políticas de los diputados. Hacerse de un nombre en el medio político requiere, por lo general, de algo más que una temporada en la Cámara. Más aún, el hecho de conseguir un buen lugar en la contienda por una gu-

bernatura no depende tan sólo de la reputación del candidato; es necesario, además, el apoyo de un partido con preferencia entre los electores.²²

La organización del partido también es importante en términos de oportunidades de carrera. Los partidos son redes organizacionales que mantienen un vínculo entre los diversos cargos temporales que ocupan los políticos al avanzar en su carrera profesional. Las ambiciones políticas de los diputados se centran en los puestos para los que su partido tiene mayoría o está bien posicionado para presentar una oposición efectiva al titular. Mientras más fuerza electoral tiene un partido político en los estados, mayor es el número de cargos que el diputado puede llegar a conseguir. Por esta razón, la etiqueta del partido es un bien colectivo de enorme importancia para todo político que pretenda hacer carrera dentro del mismo partido.

En resumen, aunque la no reelección consecutiva influye de manera negativa en los objetivos de desarrollo político, se puede decir que los diputados se caracterizan por buscar la promoción externa para conseguir otros cargos de elección. Aunque, en este sentido, sus objetivos pueden ser muy diversos, las estrategias electorales de los diputados suelen ser muy similares. Los legisladores dependen de la reputación del partido para obtener un puesto y avanzar en su carrera profesional. Por tanto, no tienen incentivos electorales que los incite a ir en contra de la línea del partido. Por el contrario, es de suponerse que los líderes de partido recompensen a los legisladores que contribuyen al logro del interés colectivo del mismo, y los diputados que no colaboran pueden enfrentar graves sanciones, en términos de oportunidades de desarrollo.

LAS FRACCIONES PARLAMENTARIAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Una vez que un político obtiene una diputación, encuentra muchos aliados para unirse a las fracciones parlamentarias de su partido. Las organizaciones partidistas parlamentarias funcionan como instrumentos para resolver problemas de acción colectiva. Las decisiones tomadas en la Cámara de Diputados afectan la reputación de los partidos ante el electorado. Por tanto, éstos adoptan posturas con respecto a ciertas iniciativas de ley con miras a obtener ganancias en términos de votos, y después exigen a los legisladores que sigan la línea del partido durante el paso de la iniciativa por la Cámara. Si bien los diputados pueden discrepar de cierta postura

²² Yemile Mizrahi, "Los determinantes del voto en Chihuahua: evaluación del gobierno, identidad partidista y candidatos", Documento de Trabajo 106, México, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999.

tomada por el partido, el partido como un todo es el que, a fin de cuentas, aparece como responsable ante el electorado. Un diputado no puede ser hecho responsable directamente ante sus votantes, dado que tiene prohibido postularse para la reelección; sólo es responsable a través de su partido.

En cierta forma, como lo señalan Cox y McCubbins,²³ la lógica de las organizaciones partidistas parlamentarias en México no es muy distinta de la de los partidos legislativos en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. Ambas son resultado del componente colectivo que determina las probabilidades de desarrollo político de los legisladores del mismo partido. Sin embargo, mientras que en la Cámara de Representantes los legisladores persiguen ante todo el objetivo de la reelección, en México las instituciones existentes obligan a los miembros de la Cámara de Diputados a buscar su desarrollo en otros cargos, como un medio de supervivencia política.

Otra diferencia importante radica en el peso relativo de los componentes individuales y colectivos que influyen en las posibilidades de desarrollo político. Para el congresista estadounidense medio la probabilidad de ser reelegido depende básicamente de su capacidad para mantener el "contacto electoral" con los votantes de los diversos distritos.²⁴ La cooperación con el partido está supeditada al cultivo de la reputación personal. En consecuencia, las organizaciones partidistas legislativas tienden a ser descentralizadas y a actuar conforme a lo que se ha llamado el "gobierno condicional de partido",²⁵ que se caracteriza por el hecho de que la influencia emana desde abajo. Por ello, el poder de los líderes de partido es limitado, en virtud de que cada legislador debe mantener un alto grado de independencia a fin de poder responder a las demandas específicas de sus electores.²⁶

Armes sostiene que el gobierno condicional de partido también caracteriza la relación entre los líderes partidistas y los legisladores en el Congreso brasileño.²⁷ Aunque ahí las tasas de reelección son considerablemente más bajas que en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, los

²³ Gary W. Cox y Matthew D. McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993.

²⁴ David R. Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974.

²⁵ David Rhode, *Parties and Leaders in the Post-Reform House*, Chicago, Chicago University Press, 1991, 232 pp.; Cox y McCubbins, *op. cit.*; John Aldrich, *Why Parties?: The Origin and Transformation of Political Parties in America*, Chicago y Londres, The University of Chicago Press, 1995.

²⁶ Rhode, *op. cit.*

²⁷ Armes, *op. cit.*

incentivos electorales y las oportunidades de desarrollo político hacen que los legisladores brasileños tiendan a cultivar la relación con los electores locales. En otras palabras, se observa que los legisladores que aspiran a hacer una carrera política duradera y exitosa tienen objetivos de carrera diferentes, pero emplean estrategias similares.

Por el contrario, los legisladores de la Cámara de Diputados de México y de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos difieren tanto en los objetivos de carrera como en las estrategias utilizadas. En el primer caso, las posibilidades de que un legislador sobreviva en la política y desarrolle su carrera dependen básicamente de la reputación colectiva del partido. Esto da origen a la formación de organizaciones partidistas centralizadas, pues la centralización permite que los líderes protejan el bien colectivo, que todos los miembros del partido comparten. A diferencia del gobierno condicional de partido, en el modelo de gobierno de partido centralizado que prevalece en la Cámara de Diputados mexicana los legisladores tienen muy poca autonomía frente a los líderes de partido.

Otro rasgo distintivo de las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados mexicana es la falta de continuidad. Las fracciones parlamentarias son asociaciones temporales que se desmantelan al término del periodo de tres años, pues sus miembros no pueden ser reelegidos, y que se rehacen de la nada al inicio del siguiente periodo de sesiones. Esta restricción institucional determina la relación entre las fracciones parlamentarias y los legisladores. La autoridad de los dirigentes parlamentarios está constreñida por el hecho de que también son legisladores temporales. Su futuro político puede ser muy promisorio, pero es incierto. Los líderes de la fracción parlamentaria del PRI suelen ser promovidos a cargos más elevados, como senadurías, gubernaturas, secretarías de Estado o puestos de alto rango en la organización nacional del partido. De igual forma, los líderes de las fracciones parlamentarias de los partidos de oposición por lo general obtienen un ascenso político luego de servir en la Cámara de Diputados. Sin embargo, las posibilidades que tenían los partidos de oposición para recompensar de esa forma a los líderes parlamentarios salientes eran limitadas en comparación con las que podía ofrecer el partido en el poder.

Dado que el futuro político de los legisladores se encuentra fuera de la Cámara de Diputados, el líder de una fracción parlamentaria tiene muy poca influencia sobre las perspectivas de desarrollo de aquéllos. De hecho, la organización partidista, por medio del CEN, es la que controla el futuro político de los miembros de las fracciones parlamentarias. Éstas operan, en la práctica, como agentes de sus respectivos comités. Los líderes de las fracciones son responsables de vigilar y hacer valer la relación que los legisla-

dores mantienen con la organización del partido, a lo largo de todas las etapas del proceso legislativo en la Cámara de Diputados.

En ella, los líderes de las fracciones parlamentarias son principalmente responsables ante sus respectivos comités. Cada CEN tiene la prerrogativa de designar a los líderes de los grupos parlamentarios del partido. De hecho, más que líderes parlamentarios, los coordinadores de las fracciones son funcionarios nombrados por el partido y encargados de proteger los intereses de la organización nacional del mismo. La facultad que tiene el CEN de nombrar a los coordinadores de los grupos parlamentarios del partido es un subproducto de su poder sobre el proceso de nominación. Los coordinadores de los grupos parlamentarios son preseleccionados cuando el CEN elabora la lista de candidatos para la Cámara. Los políticos que tienen el potencial para fungir como coordinadores de la fracción de su partido son designados para los distritos seguros, o los rangos más altos de la lista de candidatos del partido para las circunscripciones plurinominales.

El papel que desempeñan los legisladores en la selección de los coordinadores para las fracciones parlamentarias es, en general, muy limitado, y la posibilidad de que organicen fracciones de manera independiente del CEN es prácticamente nula. La gran mayoría (85% en promedio) de los miembros de la Cámara de Diputados no tiene experiencia previa en este órgano, por lo que no está familiarizada con los complejos procedimientos parlamentarios de una asamblea de 500 miembros. Más aún, sus perspectivas de desarrollo político dependen básicamente de sus contactos con el CEN del partido. En consecuencia, los miembros de la Cámara no hacen sino ratificar la elección de los líderes de las fracciones parlamentarias. De hecho, la organización de las fracciones ocurre antes de que los legisladores se hayan reunido por primera vez.

Por lo general, los comités de los partidos representados en la Cámara dan a conocer los nombres de los futuros coordinadores de las fracciones parlamentarias un poco después de las elecciones y antes del inicio del nuevo periodo de sesiones legislativas. El proceso se lleva a cabo en medio de muchas especulaciones de la prensa sobre los posibles candidatos. La ratificación de los miembros de las fracciones, una vez que la Cámara ha convocado, no es una práctica común entre todos los partidos políticos. Mientras que en el caso del PRI esta formalidad suele ser ignorada, los partidos de oposición sí realizan asambleas de las fracciones para ratificar la nominación del CEN, como lo ha hecho el PAN de manera regular desde los años sesenta. El procedimiento formal del PRD para elegir a los coordinadores de sus grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados ha variado mucho desde que el partido fue fundado, en 1989. Desde 1994, las fracciones del PRD han organizado comicios para elegir a sus respectivos líderes.

No obstante, pese a este procedimiento, la influencia del CEN del PRD en la selección del coordinador de la fracción sigue siendo abrumadora. Al igual que el PRI, la influencia de los líderes perredistas es resultado del control que tiene el CEN sobre la nominación de los candidatos para diputados, de la falta de información entre los legisladores entrantes sobre la composición de la fracción parlamentaria, y de los poderosos incentivos de desarrollo que ofrece el seguir la línea del partido definida por el CEN.

Otra diferencia importante entre el PRI y los partidos de oposición es que el primero tuvo el control exclusivo del Poder Ejecutivo hasta las elecciones del año 2000. El hecho de que el presidente siempre fuera priista fue determinante para la organización del partido: había una figura de autoridad independiente de la organización nacional del partido, la cual se propuso obtener el control del CEN poco después de la fundación del PNR, en 1929.²⁸ A mediados de los años treinta, el presidente de la república finalmente consiguió dominar a las otras figuras de autoridad del partido²⁹ y desde entonces el CEN del PRI quedó subordinado al jefe del Ejecutivo federal. El presidente de la república ha sido la autoridad real de la organización nacional del partido, con facultades para nombrar al presidente del CEN del PRI. El control presidencial sobre la organización nacional del PRI convirtió a las fracciones parlamentarias priistas en la Cámara de Diputados en meros agentes del jefe del Ejecutivo. Gracias a un cribado y una selección cuidadosos, a los incentivos y a la fiscalización, la disidencia es mínima y, por tanto, el gobierno define el programa del partido y la fracción parlamentaria sufre los cambios legislativos necesarios para que dicho programa llegue a ser una iniciativa de gobierno.

La subordinación del CEN al presidente de la república ha sido un rasgo constante de la organización del PRI. Quizá sea un equilibrio resultante de los inmensos recursos clientelares que controla el jefe del Ejecutivo y de la notoriedad política del cargo presidencial. Pero la tendencia a que el partido presidencial predomine sobre otras figuras de autoridad dentro de la organización nacional del partido no es exclusiva del PRI. En los partidos de oposición, una vez que el candidato presidencial es nombrado, el presidente del CEN del partido pasa a un lugar secundario. Los candidatos presidenciales ejercen mucha influencia en la nominación de los candidatos a otros cargos de elección, incluidos la Cámara de Diputados, el Senado y las gubernaturas estatales. El presidente del CEN vuelve a ganar peso dentro de su partido cuando el candidato presidencial pierde la elección. Aquél reemplaza al candidato presidencial como figura unificadora del partido.

²⁸ Alejandra Lajous, *Los orígenes del partido único en México*, México, UNAM, 1979.

²⁹ Garrido, *op. cit.*

Pero, aun así, si el candidato presidencial vencido tiene posibilidades de postularse por segunda ocasión, seguirá siendo una figura muy influyente dentro de su partido, opacando a la del presidente del CEN.

LOS PARTIDOS PARLAMENTARIOS COMO COALICIONES DE PROCEDIMIENTO

Las legislaturas son órganos de decisión colectiva, que operan mediante la regla de mayoría. Los poderes que formalmente descansan en el conjunto de la asamblea, en la práctica, son ejercidos por las coaliciones de legisladores que forman mayoría en los plenos. Sin embargo, al analizar la autoridad que puede ejercer una mayoría de legisladores en la Cámara, es importante distinguir las facultades sustantivas, de las de procedimiento.³⁰ Las legislaturas operan mediante dos tipos de mayorías: las mayorías sustantivas, que aprueban las iniciativas de ley en el pleno, y las mayorías de procedimiento, que organizan las tareas de la legislatura. En las primeras descansa básicamente la autoridad de la asamblea para formular leyes. Las mayorías de procedimiento se constituyen al inicio del periodo de sesiones con el fin de concentrar el poder necesario para regular el proceso legislativo y ocupar los puestos de influencia en la Cámara.

En la Cámara de Diputados mexicana, los grupos parlamentarios coordinan la conformación de las mayorías que habrán de decidir, pues su propósito es concentrar los poderes camerales para conseguir sus objetivos colectivos. Cuando un solo partido consigue la mayoría de los escaños puede organizar la Cámara de tal suerte que los trabajos se realicen y el proceso se administre conforme a sus intereses. Las mayorías de un solo partido pueden asignar las posiciones de influencia, como son los cargos en las comisiones y la coordinación de las mismas, así como ajustar la agenda legislativa, regulando el paso de las iniciativas de ley desde las comisiones hasta el pleno. Asimismo, las mayorías de un solo partido transforman las facultades de procedimiento en facultades sustantivas, ya que controlan la formación de las mayorías del pleno responsables de formular las leyes.

A falta de una mayoría unipartidista, es necesaria una coalición de partidos para organizar la Cámara y aprobar la legislación. Las mayorías de procedimiento multipartidistas distribuyen las prerrogativas de procedimiento entre los miembros de la coalición. Los miembros de la coalición

³⁰ O. Charles Jones, "Joseph G. Cannon and Howard W. Smith: The Limits of Leadership in the House of Representatives", *Journal of Politics*, núm. 30, 1968, pp. 617-646; Cox y McCubbins, *op. cit.*

hacen uso de ellas para influir en la sustancia de la legislación. Sin embargo, las mayorías de procedimiento multipartidistas no siempre actúan de manera coordinada cuando se trata de aprobar una iniciativa de ley. En el pleno de la Cámara pueden formarse varias coaliciones, aunque la mayoría de procedimiento multipartidista permanezca a lo largo del periodo de sesiones.

Dado que los grupos parlamentarios coordinan la toma de decisiones, el funcionamiento de la Cámara de Diputados ha reflejado en primer término los cambios en el equilibrio de poder entre los partidos. Durante la prolongada hegemonía política del PRI, la Cámara fue gobernada por una comisión unipartidista: la Gran Comisión. Formalmente, la autoridad de ésta era la de una comisión sobre comisiones. Las reglas camerales dotaron a la Gran Comisión de la facultad para designar a los miembros de las comisiones ordinarias y a los funcionarios administrativos que servirían en la Cámara.³¹ Sin embargo, en la práctica, el poder estaba concentrado en el coordinador de la Gran Comisión, quien era, antes que nada, el dirigente de la fracción parlamentaria del PRI.

La Gran Comisión no participaba directamente en las actividades del pleno. Las reglas camerales preveían que las reuniones plenarias de la Cámara debían ser presididas por la mesa directiva, integrada por un presidente y un número variable de secretarios. El presidente de la mesa directiva era responsable de presidir el debate plenario y conducir los procedimientos de la votación. Sin embargo, la mesa directiva era un órgano bastante débil, pues las reglas camerales estipulaban la renovación mensual tanto de su presidente como de los secretarios. De hecho, la Gran Comisión tenía la facultad exclusiva de someter a consideración ante el pleno el proyecto que contenía la lista de los legisladores propuestos para ocupar los cargos temporales en la mesa directiva. Esto significaba, en la práctica, que el presidente de la mesa era designado por la Gran Comisión.

Los miembros de ésta no eran responsables ante la mayoría de la Cámara. Eran elegidos por las delegaciones estatales. Incluso, las reglas camerales preveían que, en caso de que dichas delegaciones constaran tan sólo de dos miembros, el representante de la Gran Comisión sería elegido al azar. La Gran Comisión no estaba designada para operar como una comisión de partido. Hasta 1979, las reglas camerales no reconocieron la exis-

³¹ El origen de la Gran Comisión se remonta a las reglas de procedimiento parlamentario (Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General), promulgadas en 1824. Perduró durante un siglo y medio, aunque se introdujeron nuevas reglas parlamentarias en 1897, 1934 y 1979. La disolución de la Gran Comisión se produjo por la ausencia de una mayoría unipartidista en la Cámara, luego de las elecciones de 1997.

tencia de grupos parlamentarios. Sin embargo, dado que el PRI dominaba las delegaciones estatales, todos los miembros de la Gran Comisión eran integrantes de un solo partido legislativo. Este hecho político resultaba más importante para dichos miembros que su adhesión formal a las delegaciones estatales. La práctica se volvió ley cuando los procedimientos parlamentarios promulgados en 1979 (Ley Orgánica del Congreso de la Unión) estipularon explícitamente que la Gran Comisión debía estar integrada por miembros del partido mayoritario y presidida por el dirigente del mismo.³²

El primer intento por regular la operación de los partidos de oposición en el Congreso ocurrió cuando se promulgó la Ley Orgánica, a raíz de la reforma electoral de 1977. Ella creó la figura de los "grupos parlamentarios" para organizar la oposición en el Congreso, la cual creció en tamaño y número de partidos como resultado de la introducción de los cien escaños por representación proporcional. La Ley Orgánica garantizó a las fracciones parlamentarias un mínimo de derechos en el proceso legislativo y definió vagamente la obligación de la mayoría gobernante de otorgarles oficinas, personal y recursos financieros. El único requisito para formar un grupo parlamentario era que estuviera integrado por un mínimo de cuatro legisladores, lo cual permitió que las delegaciones pequeñas de los partidos de oposición operaran de manera independiente, como grupos parlamentarios.

Pero la Ley Orgánica del Congreso no estipuló que dichos grupos hubieran de desempeñar un papel específico en el proceso de gobierno. La Gran Comisión, que empezó a ser vista como la encarnación de la fracción parlamentaria del PRI, preservó su estructura y facultades, sin dejar de ser el órgano de gobierno tradicional de la Cámara. Sin embargo, a medida que los grupos parlamentarios empezaron a luchar por tener una participación en las actividades de la Cámara de Diputados, la práctica de gobierno fue adaptada. La oposición reclamaba no sólo el derecho de participar en los debates plenarios, sino también un lugar en el sistema de comisiones ordinarias. De esta forma, los debates plenarios y los nombramientos para las comisiones suscitaban por lo general negociaciones entre la dirigencia del PRI y los grupos parlamentarios de los partidos de oposición. El intercambio de acuerdos de procedimiento fue convirtiéndose en una práctica necesaria para preservar el funcionamiento de la Cámara.

³² La Ley Orgánica de 1979 reflejó los cambios en la composición partidista de la Cámara que trajo consigo la nueva legislación electoral, introducida en 1977. Las reglas de 1934 sobre el procedimiento parlamentario (Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión) siguen vigentes, pero la Ley Orgánica prevalece sobre ellas.

Con el incremento, en 1987, del número de escaños por representación proporcional, de 100 a 200, aumentó también el tamaño de los grupos parlamentarios de los partidos de oposición. Las presiones para que se reformara el antiguo sistema de gobierno basado en la Gran Comisión se incrementaron cuando el PRI perdió una gran parte del apoyo electoral, en 1988. La mayoría priista de la LIV Legislatura (1988-1991) se redujo a sólo diez votos, generándose con ello enormes dificultades en el funcionamiento de la Cámara. Los grupos parlamentarios de los partidos de oposición adquirieron la fuerza que les permitió conseguir algunas reformas en los debates parlamentarios, mediante prácticas de bloqueo, como el retirarse de las reuniones camerales y convocar a sesiones sin la mayoría priista.

En las elecciones intermedias de la Cámara de 1991, el PRI obtuvo la mayoría (65% de los votos), pero las condiciones para el cambio ya habían madurado, por lo que la nueva dirigencia priista hizo una maniobra rápida tendiente a modificar los acuerdos de gobierno existentes con el fin de impedir el bloqueo radical que caracterizó a la LIV Legislatura. Los líderes del PRI relegaron el marco previsto por las reglas camerales y, con base en la práctica de acuerdos de procedimiento negociados entre los partidos parlamentarios, elaboraron nuevas reglas para el funcionamiento y gobierno de la Cámara.

Los “acuerdos parlamentarios” de la LV Legislatura fueron primero concertados por los líderes de todos los grupos parlamentarios y después aprobados por unanimidad en el pleno. Dichos acuerdos consistieron en una breve lista de reglas básicas. Aunque desprovistos de todo carácter legal, los acuerdos brindaron un nuevo marco institucional para la organización de la Cámara. La principal innovación fue la creación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), una nueva comisión integrada básicamente por los coordinadores de cada fracción parlamentaria y regida por el presidente de la Gran Comisión, como líder del partido mayoritario.

La CRICP asumió la autoridad, como comisión de comisiones, que antes estuviera depositada en la Gran Comisión, y preservó el mando del PRI en la Cámara de Diputados. Los líderes priistas regían sobre el nuevo órgano de gobierno multipartidista y los cargos más importantes de la Cámara estaban reservados para los miembros del PRI. Éste seguía controlando cada etapa del proceso legislativo. El acuerdo fue diseñado para ganar la colaboración de procedimiento de los partidos de oposición, sin la cual no podía seguir funcionando la regla de mayoría. En el largo plazo, la reforma de 1991 de la Cámara de Diputados brindó un nuevo marco para el gobierno de un órgano cada vez más pluripartidista.

Sin embargo, pese a la aceptación inmediata del nuevo pacto parlamentario, la CRICP fue desde el principio una institución vagamente definida. Los procedimientos para la toma de decisiones y la votación no eran explícitos. En teoría, la CRICP admitía la autoridad de todas las fracciones parlamentarias, pero en la práctica las diferencias de tamaño entre los partidos legislativos eran enormes y, por tanto, el voto de cada partido no tenía el mismo peso. Por tanto, la CRICP ha debido funcionar mediante el sistema del voto ponderado con base en el tamaño de las fracciones parlamentarias, dado que las mayorías plenas pueden revertir los acuerdos parlamentarios.

Las elecciones intermedias de 1997 tuvieron repercusiones importantes sobre los acuerdos de gobierno de la Cámara. Una vez que el PRI perdió su mayoría en la Cámara, la Gran Comisión, que ya había pasado a un lugar secundario con la creación de la CRICP, recibió el golpe de gracia. Dado que ningún partido obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara, no se dieron las condiciones para integrar la Gran Comisión. El PRI se mantuvo como el grupo parlamentario más numeroso, apenas a 12 votos de conseguir la mayoría absoluta. Sin embargo, todos los partidos de oposición, el PRD, el PAN, el Partido Verde (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT), se unieron para formar una nueva mayoría de procedimiento. En la jerga periodística se conoce a esta coalición como el G-4.

El principal objetivo del G-4 era eliminar las prerrogativas de procedimiento de que gozaba el PRI. Una de sus primeras decisiones fue modificar la constitución de la CRICP, restringiendo la integración de la misma a los dirigentes de las cinco fracciones parlamentarias, con lo que se anuló el predominio del PRI en este órgano. El G-4 también acordó que la CRICP sería tutelada por un presidente que cambiaría cada año y que los líderes de los tres principales grupos parlamentarios (PAN, PRD y PRI) se alternarían a lo largo de los tres años de duración del periodo de sesiones.³³

El efecto conjunto de la reforma de 1991 y de la ausencia de una mayoría unipartidista después de 1997 fue que las facultades de procedimiento se descentralizaran, de la Gran Comisión a las fracciones parlamentarias de todos los partidos representados en la Cámara. Como consecuencia del creciente equilibrio de poder pluripartidista, los grupos parlamentarios de los partidos de oposición fueron ganando el control de la asignación de diversas coordinaciones de comisiones en proporción a sus escaños en la Cámara. Cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara, ello se reflejó en la

³³ Francisco José Paoli Bolio, "Instalación y gobierno de la Cámara de Diputados", *Jurídica: Anuario de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 27, 1997, pp. 233-250.

composición de las comisiones ordinarias, que a su vez privaron a la fracción parlamentaria priista del poder para controlar las actividades de las comisiones y del paso de las iniciativas de ley al pleno.

DELEGACIÓN DE AUTORIDAD A LAS COMISIONES

Las normas que rigen el proceso legislativo en la Cámara estipulan que las iniciativas de ley sometidas a consideración ante la asamblea deben ser turnadas a la comisión correspondiente para su estudio y análisis, antes de que sean debatidas y votadas por el pleno. Los procedimientos internos prevén ciertas excepciones, cuando la Cámara determina que una iniciativa es “urgente y de obvia resolución”. Sin embargo, dado que la decisión de no someter una iniciativa ante comisiones requiere de la aprobación de las dos terceras partes, por lo general las iniciativas de ley no llegan al pleno sino tras el examen y dictamen previos por la comisión correspondiente.

Las comisiones tienen la facultad para recabar información mediante audiencias e investigaciones. También están investidas con la capacidad para redactar el texto de las iniciativas de ley y turnarlas al pleno. Los reglamentos internos refuerzan la función de las comisiones, al estipular que lo que se habrá de debatir y votar es la iniciativa tal como la presenta la comisión y no como fue originalmente propuesta a la Cámara. Un rasgo central de las comisiones que presentan iniciativas de ley ante el pleno es que son órganos permanentes, dado que sus miembros tienen garantizada la permanencia en el cargo durante el ejercicio de la legislatura. Por tanto, las comisiones ordinarias tienen jurisdicción sobre asuntos específicos, que pueden ser deducidos del título que portan.

La designación de los integrantes de las comisiones ordinarias es, tal vez, la principal tarea de organización de las fracciones parlamentarias. Dichas comisiones deben quedar formalmente constituidas en los primeros 15 días de ejercicio de la legislatura. Desde la reforma de 1991, la lista de miembros para las comisiones ordinarias, incluidos el coordinador y los secretarios, es elaborada por la CRICP y después sometida a la consideración del pleno para que sea discutida y en su caso aprobada.³⁴ Los líderes de los partidos que integran la CRICP negocian la proporción que corresponderá a cada partido en la integración de las comisiones. Por convención, ésta se distribuye con base en el número de escaños que tiene cada partido en el pleno. Sin embargo, la proporcionalidad no es sino una regla en el papel.

³⁴ Antes de la LV Legislatura (1991-1993) esto era prerrogativa de la Gran Comisión.

El PRI, en el pasado, y la coalición del G-4, en 1997, impusieron un cierto tipo de sobrerrepresentación para garantizar el control de las decisiones en las comisiones.

La reforma de 1991 de la Cámara también puso fin al monopolio priista de la coordinación y los secretarios de las comisiones. Antes de 1991, la asignación de estos cargos era un asunto de familia, que se decidía mediante negociaciones dentro del grupo parlamentario del PRI. La práctica adoptada tras la reforma de la Cámara consistió en asignar la coordinación y las secretarías de las comisiones con base en el tamaño del grupo parlamentario de cada partido. Este proceso ha dado lugar a intensas negociaciones entre los líderes de los partidos que conforman la CRICP.

Estos últimos disponen la asignación de los escaños, las secretarías y las coordinaciones de las comisiones a los miembros de su delegación partidista. El hecho de que las comisiones ordinarias, al igual que la Cámara, sean reconstituidas desde cero al inicio de cada periodo de sesiones permite que los dirigentes de los partidos adquieran gran influencia mediante la asignación de los cargos en las comisiones. Al no haber reclamos de antigüedad ni lazos previos con ciertas comisiones por parte de los diputados entrantes, los representantes de los partidos en las comisiones se convierten en meros subordinados de los dirigentes en turno.

La discrecionalidad en la asignación de los cargos en las comisiones es determinante en cuanto a la capacidad de las comisiones ordinarias para ganar cierto grado de independencia. Uno de los rasgos que ha permitido que ciertas comisiones ordinarias lleguen a ser órganos legislativos semiautónomos, como en el caso de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, es que dicho desarrollo ha tenido como base el factor de la antigüedad, mediante el cual se garantiza que los miembros de las comisiones sean reasignados y que la coordinación de las mismas se otorgue a los miembros que han servido durante más tiempo en cada comisión.³⁵ Es cierto que, pese al sistema de antigüedad, los partidos políticos pueden ejercer cierta influencia en el proceso de asignación de los cargos y en la promoción a la función de coordinador;³⁶ sin embargo, los derechos de antigüedad constituyen una restricción institucional importante para los dirigentes de los partidos.

Durante el régimen priista, la delegación de autoridad a las comisiones fue muy escasa. La dirigencia del PRI tenía los medios para evitar que

³⁵ Steven Smith y Christopher Deering, *Committees in Congress*, Washington, D.C., Congressional Quarterly, 1990.

³⁶ Cox y McCubbins, *op. cit.*

una iniciativa de ley pasara por comisiones a fin de agilizar su aprobación. Las reglas camerales estipulaban que los dictámenes de las comisiones debían llevar la firma aprobatoria de todos los miembros antes de ser presentados ante el pleno. Pero, cuando por motivos políticos debía agilizarse la resolución, los líderes priistas estaban facultados para elaborar el dictamen de la comisión y circularlo entre los miembros de la misma para recabar las firmas. En tales casos, la comisión no tenía que reunirse para dictaminar la iniciativa y turnarla al pleno, y su participación en el proceso legislativo se reducía a una mera formalidad.³⁷

Es difícil determinar hasta qué punto era habitual esta práctica. Al parecer, se volvió menos frecuente a medida que aumentó la participación de los partidos de oposición en las actividades de las comisiones. Sin embargo, los representantes del PRI en las comisiones trabajaban bajo la estricta supervisión de su dirigencia, que tenía los medios para controlar los tiempos y el contenido de sus dictámenes. Dado que la mayoría de las iniciativas de ley priistas provenía de diversas dependencias del Ejecutivo, los legisladores de dicho partido utilizaban las comisiones de la Cámara como órganos de revisión.³⁸ Las comisiones se reunían periódicamente con los funcionarios administrativos de las instancias del Ejecutivo encargadas de iniciar y promover cambios a las leyes. No era inusual que en la etapa de comisiones se hicieran enmiendas a los proyectos de ley del Ejecutivo; en ésta podían incorporarse las demandas de los grupos de interés representados en el PRI y que los funcionarios del Ejecutivo no habían tomado en consideración hasta entonces.

La coalición del G-4 introdujo algunos cambios en el sistema de comisiones. Todas debían estar integradas por 30 miembros. Algunas fueron suprimidas y otras creadas, aunque el número total de ellas no se modificó sustancialmente. También se incrementó el número de cargos de comisiones asignados a los partidos que formaban la coalición del G-4. Más aún, las coordinaciones de las comisiones responsables de aspectos cruciales de la legislación, como las de Presupuesto y Finanzas, se otorgaron al PRD y al PAN, que eran los partidos más importantes de la coalición.

³⁷ Los diputados de oposición reclamaban que, dado que sus firmas no eran necesarias para que los dictámenes de las comisiones fueran turnadas al pleno, no se enteraban del contenido de las iniciativas de ley sino hasta que éstas eran presentadas ante el mismo para ser debatidas. Véase Rodolfo de la Garza, "The Mexican Chamber of Deputies and the Mexican Political System", tesis doctoral, University of Arizona, 1972.

³⁸ Vincent Padgett, *The Mexican Political System*, Boston, Houghton Mifflin, 1966; De la Garza, *op. cit.*, Benito Nacif, "The Political Significance of Non-consecutive Re-election", tesis doctoral, inédita, University of Oxford, 1995.

La ausencia de una mayoría unipartidista en la Cámara ha hecho que la etapa de comisiones cobre más importancia en cuanto al resultado final del proceso legislativo. La aprobación disciplinada de los representantes del PRI en las comisiones ha dejado de garantizar que las iniciativas de ley pasen de las comisiones al pleno. Para que sean turnadas al pleno es necesario el apoyo de una mayoría pluripartidista. Ello da lugar, por tanto, a un intercambio de acuerdos entre los partidos para construir coaliciones que apoyen las iniciativas presentadas.

Sin embargo, el hecho de que los dictámenes de las comisiones sean necesariamente el producto de negociaciones pluripartidistas no significa que haya aumentado la influencia independiente de las comisiones ordinarias en el proceso legislativo. Aún prevalece un alto grado de disciplina partidista entre los partidos políticos, y el poder de sus dirigentes para integrar las comisiones todavía es irrestricto. Los representantes de las comisiones siguen fungiendo como agentes disciplinados de sus partidos políticos. Cuando se trata de asuntos que afectan la reputación de un partido, el CEN define la postura del mismo y participa directamente en la negociación de los pactos legislativos. Los representantes de las comisiones pueden contribuir a definir la postura del partido, pero, dentro de él, el CEN es el que toma la decisión final.

Un caso que ilustra esto es la iniciativa de ley del presidente Zedillo para rescatar el sistema bancario, que fue, sin duda, la legislación más polémica que aprobó el Congreso en la segunda mitad de su mandato. Dado que al PRI le faltaban 12 escaños para tener la mayoría en la Cámara de Diputados, el gobierno de Zedillo tuvo que negociar su programa de rescate bancario con los partidos de oposición. Durante el proceso, la iniciativa fue del todo reformada, pues se incorporaron varias propuestas presentadas por las posibles coaliciones en la Cámara. Sin embargo, las negociaciones se llevaron a cabo fuera de la misma y, cuando el gobierno y el PAN llegaron finalmente a una concertación, los grupos parlamentarios del PRI y el PAN la aprobaron, primero en comisiones y luego en el pleno. Pese a que algunos legisladores de ambos partidos reclamaron haber sido excluidos de la negociación, prevaleció la disciplina en la reunión plenaria. Dentro del grupo parlamentario del PAN, 12 de 122 diputados votaron contra la línea del partido; en el PRI, sólo cinco de 239 se opusieron a su dirigencia. Pero incluso el grupo parlamentario del PRD, que votó contra la iniciativa de ley, no dio muestra alguna de independencia frente a su CEN. Poco después de que la iniciativa llegó al Congreso, el presidente del CEN del PRD emprendió una campaña contra el programa de rescate bancario y ordenó a su grupo parlamentario que se abstuviera de toda negociación con el gobierno.

CONTROL DE LA AGENDA Y COALICIONES DE VOTO EN EL PLENO

Uno de los poderes que monopolizó el PRI mientras tuvo la mayoría en la Cámara fue el de controlar el paso de las iniciativas desde las comisiones hasta el pleno, y la programación de aquellas que habrían de debatirse. Formalmente, las reglas camerales estipulan que las comisiones deben presentar las iniciativas ante el pleno en el plazo de cinco días luego del dictamen. Sin embargo, esta disposición ha sobrevivido porque casi nunca fue aplicada. En la práctica, las comisiones actúan como guardianes del proceso legislativo. Las iniciativas que carecen del apoyo de la mayoría suelen ser mantenidas indefinidamente en la etapa de comisiones, práctica que en la jerga periodística se conoce como “mandar la iniciativa a la congeladora”.

El inicio de leyes en la Cámara es un procedimiento bastante abierto. La Constitución otorga el derecho de presentar propuestas legislativas al presidente de la república, las legislaturas estatales y los diputados y senadores del Congreso, pero las reglas camerales estipulan que toda iniciativa debe pasar por comisiones antes de ser presentada ante el pleno. En ellas es donde se tratan los aspectos políticos de las iniciativas, lo cual compensa la apertura relativa del proceso legislativo en su etapa inicial.

Como jefe de la mayoría del partido en la Cámara, el dirigente del PRI estaba a cargo de supervisar el paso de las iniciativas por comisiones y su encauzamiento al pleno. La naturaleza de esta facultad era de procedimiento, más que sustantiva. El dirigente priista fungía como intermediario en la interacción del Poder Ejecutivo, en donde residía el liderazgo de la organización nacional partidista, y el Poder Legislativo. La función del líder legislativo del PRI era mantener unido al grupo parlamentario en torno al programa legislativo del presidente y evitar toda interferencia en el proceso legislativo. En la práctica, su labor consistía en ver que la legislación demandada por el presidente fuera aprobada, tarea que resultaba relativamente sencilla gracias a la mayoría legislativa de la que solía gozar el PRI y a la dependencia total de los diputados frente a la organización del partido en relación con su futuro político.

La capacidad de los líderes partidistas para mantener unidas a sus fracciones parlamentarias resulta más clara si observamos las votaciones por lista nominal. Por desgracia, la Cámara de Diputados no cuenta con registros de ellas previos a marzo de 1998, cuando se introdujo el sistema de conteo electrónico de los votos. Los registros que desde entonces existen no se hicieron públicos sino hasta el término de la LII Legislatura (1997-2000). Antes de esa fecha, lo único con lo que cuenta el analista para evaluar la importancia de los partidos políticos en las votaciones por lista nominal

son los datos de las etapas formales del proceso por el que pasa una iniciativa de ley en la Cámara.

CUADRO 4
Control de la agenda en la Cámara de Diputados cuando el PRI tuvo la mayoría: paso de las iniciativas de ley de las comisiones al pleno durante la LVI Legislatura (1994-1997)

<i>Origen</i>	<i>Presentadas ante comisiones</i>		<i>Turnadas al pleno</i>		<i>Aprobadas por el pleno</i>		<i>% de dictaminadas</i>	<i>% de éxito</i>
Ejecutivo	84	33.5	83	71.6	83	76.9	98.8	98.8
Financieras*	12	4.8	12	10.3	12	11.1	100.0	100.0
Otras	72	28.7	71	61.2	71	65.7	98.6	98.6
PRI	19	7.6	8	6.9	7	6.5	42.1	36.8
PAN	79	31.5	11	9.5	8	7.4	13.9	10.1
PRD	45	17.9	5	4.3	3	2.8	11.1	6.7
PT	8	3.2	3	1.6	3	2.8	37.5	37.5
Legislaturas estatales	2	0.8	2	1.7	1	0.9	100.0	50.0
Independientes	12	4.8	2	1.7	2	1.9	16.7	16.7
Otros	2	0.8	2	1.7	1	0.9	100.0	50.0
Total	251	100.0	116	100.0	108	100.0	46.2	43.0

Fuente: Sistema Integral de Información, Comité de Biblioteca e Información de la Cámara de Diputados, *Iniciativas presentadas al Congreso, 1994-1997*, Cuadernos de Apoyo, julio de 1997.

* Esta categoría de iniciativas de ley comprende la de presupuesto de egresos, la ley de ingresos, las leyes misceláneas relacionadas con la ley de ingresos, y la iniciativa sobre cuenta pública.

El cuadro 4 muestra las cifras relativas al proceso legislativo durante los últimos tres años de dominio priista, que coinciden con la primera mitad del mandato de Zedillo. Los datos revelan que los partidos de oposición, sobre todo el PAN y el PRD, hicieron buen uso de su facultad para iniciar leyes. Ellos redactaron la mitad de las iniciativas que se presentaron ante la Cámara. Sin embargo, la mayoría de las iniciativas de ley de los partidos de oposición no tenían en realidad oportunidad alguna de ser promulgadas. Sólo unas cuantas fueron turnadas al pleno y el número de iniciativas aprobadas por la Cámara fue aún menor.

Los dictámenes de las comisiones por lo general eran aprobados por el pleno. La pequeña diferencia, entre las iniciativas presentadas ante el pleno y aquellas aprobadas por la Cámara, en la mayoría de los casos se debió

a que eran dictámenes negativos de las comisiones que el pleno aceptó. El dictamen sobre un artículo de ley puede contener resoluciones negativas sobre otras iniciativas relacionadas con el mismo asunto.

El control de la mayoría priista sobre la agenda legislativa se expresaba en el hecho de que casi toda propuesta de ley iniciada por el Ejecutivo conseguía pasar de la comisión al pleno y ser finalmente aprobada por la Cámara. Las iniciativas que presentó el Ejecutivo representaron 76.9% del total de las propuestas de ley aprobadas por la Cámara durante la primera mitad del mandato de Zedillo. Dado que el presidente era, en la práctica, la cabeza del PRI, ciertas instancias del Ejecutivo estaban a cargo de redactar el programa legislativo del partido. Por tanto, un estimado aproximado del control priista de la agenda en la Cámara es el porcentaje de las iniciativas presentadas, en conjunto, por el Ejecutivo y los legisladores del PRI, durante la LVI Legislatura, y que aprobó el pleno, las cuales representaron 83.4 por ciento.

En el cuadro 4 se desglosan las iniciativas financieras que presentó el Ejecutivo. Por lo general son cuatro las iniciativas financieras: el presupuesto de egresos de la federación, la ley de ingresos, las reformas misceláneas a la legislación relacionada con dicha ley, y la iniciativa sobre cuenta pública. Este tipo de legislación tiene un estatuto constitucional particular. La legislación financiera tiene una periodicidad anual y, por mandato constitucional, sólo puede ser iniciada por el presidente de la república. En la Cámara, las iniciativas financieras se someten al procedimiento legislativo usual, con la única salvedad de que deben ser programadas de acuerdo con los plazos constitucionales. Las iniciativas no financieras que presenta el Ejecutivo revelan más claramente el control presidencial sobre la agenda legislativa de la Cámara. El cuadro 4 muestra que, aun eliminando la legislación financiera, el predominio del Ejecutivo sigue siendo abrumador.

Los legisladores del PRI no fueron muy activos en cuanto a promover cambios a la legislación. Iniciaron un número de leyes considerablemente menor que los diputados de oposición. Ello se debe a dos razones. Por una parte, los miembros del grupo parlamentario del PRI no tienen incentivos políticos que los lleve a desempeñar un papel activo como legisladores que compitan con las instancias del Ejecutivo. Por otra parte, los diputados suelen carecer de profesionalismo y experiencia, por lo que el presidente de la república confía más en la habilidad y competencia técnica de los departamentos administrativos.

El cuadro 4 también muestra que más de la mitad de las leyes iniciadas por los legisladores del PRI no lograron pasar de la etapa de comisiones. Este porcentaje de dictámenes de las comisiones puede parecer bajo, consi-

derando que el PRI tenía la mayoría en la Cámara. Sin embargo, lo único que revela es que las iniciativas individuales de los legisladores del PRI generalmente no son respaldadas por la dirigencia del partido. De hecho, compiten por dicho respaldo. El liderazgo priista en la Cámara garantiza que las leyes dictaminadas por las comisiones sean compatibles con la agenda y los objetivos legislativos establecidos por el presidente de la república.

Las elecciones intermedias de 1997, con la pérdida de la mayoría del PRI, tuvieron repercusiones muy importantes en términos del control de la agenda en la Cámara. La formación del G-4 pretendía acabar con el prolongado monopolio priista del proceso legislativo. El criterio para organizar las actividades de la Cámara dejó de ser la aprobación expedita de las leyes que demandaba el Ejecutivo. En lugar de ello, el propósito principal de la coalición del G-4 fue incrementar la influencia de los partidos de oposición en el proceso legislativo. Aunque el G-4 tenía la mayoría en la Cámara, no podía legislar por sí solo, pues el PRI seguía controlando el Senado y podía vetar las leyes aprobadas por el Congreso.³⁹ Sin embargo, los partidos de oposición querían fortalecer su posición negociadora, obteniendo prerrogativas de procedimiento en la Cámara.

Los partidos de oposición tenían el objetivo común de impedir que una coalición dominada por el PRI ganara el poder para organizar la Cámara. La nueva organización parlamentaria habría de permitir que los partidos de oposición impulsaran las iniciativas a lo largo del proceso cameral, incluso contra la posición priista. Un caso ilustrador es la iniciativa para reducir el impuesto al valor agregado (IVA), de 15 a 12.5%, presentada en diciembre de 1997. Todos los partidos de oposición apoyaban la iniciativa para reducir el IVA y la Cámara la aprobó, en contra del voto del PRI. Más tarde, la mayoría priista en el Senado rechazó la iniciativa y la regresó a la Cámara. La coalición del G-4 recurrió al derecho de la Cámara a un segundo dictamen en el intercambio de mociones con el Senado, pero la iniciativa fue finalmente desechada.⁴⁰ Los partidos de oposición sabían que el proyecto de ley para reducir el IVA no sería aprobado, pero utilizaron su nueva facultad en la Cámara para definir su postura ante la opinión pública, culpando al PRI de las duras medidas económicas adoptadas por el gobierno de Zedillo en 1995.⁴¹

³⁹ El Congreso puede anular los vetos presidenciales, con una mayoría calificada de dos terceras partes.

⁴⁰ Por mandato constitucional, un proyecto de ley no puede volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones, si la cámara revisora lo ha rechazado por segunda vez.

⁴¹ Una de las consecuencias de la crisis económica que desató la devaluación del peso, en diciembre de 1994, fue la disminución considerable de la recaudación tributaria. Con el

Sin embargo, los partidos de oposición no formaron la coalición del G-4 para enfrentar al PRI como un bloque y legislar por consenso. Los partidos opositores preservaron su poder individual para negociar con el PRI la aprobación de determinados artículos de ley. De hecho, cuando la Cámara abordó la legislación financiera –de recurrencia anual– iniciada por el presidente –los proyectos sobre presupuesto e ingreso público– la coalición del G-4 se dividió. El Ejecutivo concertó un acuerdo con la dirigencia panista para formar con el PRI una coalición en la Cámara mediante la cual se aprobaron los tres últimos proyectos sobre presupuesto e ingreso público de la segunda mitad del gobierno de Zedillo.

Dado que el intercambio de acuerdos entre las instancias del Ejecutivo y los partidos de oposición comienza antes de que el presidente inicie formalmente una ley, la información sobre el proceso legislativo no evidencia el nuevo papel que desempeñaron los partidos de oposición en la Cámara. Pese a ello, como se muestra en el cuadro 5, la pérdida de la mayoría por el PRI, en 1997, tuvo una repercusión importante en el proceso legislativo. El cambio más notable fue la disminución sustancial del porcentaje de iniciativas del Ejecutivo que fueron dictaminadas por el pleno y aprobadas por la Cámara. Durante la primera mitad del mandato de Zedillo, 76.9% del total de las leyes promulgadas por la Cámara de Diputados fueron proyectos presentados por el Ejecutivo. Esta cifra se redujo a 21.9% tras las elecciones intermedias de 1997. Ahora, el PAN, un partido de oposición, se equipara con el Ejecutivo en el porcentaje de proyectos de ley aprobados por la Cámara. Si eliminamos las iniciativas financieras, la contribución del Ejecutivo al total de iniciativas aprobadas suma apenas 11.4%, porcentaje inferior a los de los dos principales partidos de oposición, tomados por separado. Esto representa el fin de 70 años de control presidencial sobre el proceso legislativo. Por primera vez desde que el PRI fue creado, el presidente de la república no es ya a la vez el jefe del Ejecutivo y el principal legislador.⁴²

propósito de corregir las finanzas públicas el presidente Zedillo envió al Congreso un proyecto para aumentar el IVA de 10 a 15%. Pese al descuento público, el Congreso aprobó la propuesta, gracias al apoyo disciplinado de la mayoría priista.

⁴² Para un estudio cuantitativo del predominio del Ejecutivo en el proceso legislativo de 1917 a 1940, véase Weldon, *op. cit.*

CUADRO 5

Control de la agenda en la Cámara de Diputados sin la mayoría del PRI:
paso de las iniciativas de ley, de las comisiones al pleno,
durante la LVII Legislatura (1997-2000)*

<i>Origen</i>	<i>Presentadas ante comisiones</i>		<i>Turnadas al pleno</i>		<i>Aprobadas por el pleno</i>		<i>% de dictaminadas</i>	<i>% de éxito</i>
Ejecutivo	29	6.5	25	20.0	23	21.9	86.2	79.3
Financieras**	13	2.9	13	10.4	11	10.5	100.0	84.6
Otras	16	3.6	12	9.6	12	11.4	75.0	75.0
PRI	48	10.8	11	8.8	11	10.5	22.9	22.9
PAN	118	26.6	30	24.0	23	21.9	25.4	19.5
PRD	114	25.7	24	19.2	19	18.1	21.1	16.7
PT	19	4.3	8	6.4	7	6.7	42.1	36.8
PVEM	30	6.8	7	5.6	6	5.7	23.3	20.0
Legislaturas								
estatales	29	6.5	6	4.8	4	3.8	20.7	13.8
Independientes	8	1.8	2	1.6	2	1.9	25.0	25.0
Comisiones	17	3.8	3	2.4	3	2.9	17.6	17.6
Otros	31	7.0	9	7.2	7	6.7	29.0	22.6
Total	443	100.0	125	100.0	105	100.0	28.2	23.7

Fuente: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>

* Los datos que presenta este cuadro se refieren a las iniciativas originadas en la Cámara de Diputados durante el periodo del 1 de septiembre de 1997 al 26 de abril de 2000.

** Esta categoría de iniciativas de ley comprende la de presupuesto de egresos, la ley de ingresos, las leyes misceláneas relacionadas con la ley de ingresos, y la iniciativa sobre cuenta pública.

Sin embargo, la disminución en el número de leyes iniciadas por el Ejecutivo no provocó una reducción significativa en la actividad legislativa general de la Cámara de Diputados. Si tomamos el número de proyectos aprobados como indicador de la producción legislativa,⁴³ no encontramos una diferencia significativa entre la primera y la segunda mitades del gobierno de Zedillo. Mientras que la LVI Legislatura (1994-1997) aprobó un total de 108 proyectos, la LVII Legislatura (1997-2000), en el momento en que se realizó esta investigación, ya había aprobado 105 iniciativas, faltando aún un mes y

⁴³ El número total de iniciativas aprobadas por la legislatura no es un buen indicador de la producción legislativa, pues los proyectos de ley no son iguales ni en extensión ni en importancia.

medio para que finalizara el periodo ordinario de sesiones. Lo que evitó que la producción legislativa disminuyera fue el incremento considerable en la capacidad de los partidos de oposición para lograr que la Cámara sancionara sus iniciativas. Como lo muestra el cuadro 5, los partidos de oposición iniciaron una de cada dos iniciativas aprobadas por la Cámara.

Asimismo, la pérdida por el PRI de la mayoría en la Cámara de Diputados no provocó el estancamiento del proceso legislativo. El porcentaje de éxito de las leyes iniciadas por el Ejecutivo disminuyó, de 98.8% en la primera mitad del mandato zedillista, a 79.3% en la segunda mitad, el cual, sin embargo, no deja de ser un buen porcentaje para un presidente que no contaba con la mayoría y que se rehusaba a aparecer como una oposición obstruccionista en la Cámara. No obstante, el hecho de que el presidente conservara una tasa de éxito elevada durante la segunda mitad de su gobierno obedeció a la disminución sustancial del número de proyectos presentados por el Ejecutivo. Las iniciativas no financieras que inició el Ejecutivo se redujeron de 71 a 16 por ciento.

Al parecer, la respuesta presidencial a la pérdida de la mayoría por el PRI fue una autorrestricción y adaptación institucionalmente inducidas. El jefe del Ejecutivo se abstuvo de iniciar leyes dado que la organización de coaliciones multipartidistas era muy costosa. Al mismo tiempo, el PRI permitió que los partidos de oposición tuvieran mayor injerencia en la formulación de leyes, a cambio de que cooperaran en la aprobación de las iniciadas por el Ejecutivo. Por último, el incremento de las leyes promovidas por los partidos de oposición no habría sido posible sin el apoyo activo de la mayoría priista en el Senado.

CONCLUSIONES

La tesis principal que planteamos en este trabajo es que los legisladores de la Cámara de Diputados de México corresponden al modelo de gobierno de partido centralizado. La característica defmitoria del gobierno de partido centralizado es que los legisladores, por separado, tienen un margen de autonomía muy pequeño con respecto a la dirigencia del partido. En consecuencia, el grado de unidad partidista tiende a ser elevado y los líderes controlan los recursos y las oportunidades dentro de la legislatura. Otro aspecto crucial del gobierno de partido centralizado en la Cámara de Diputados mexicana es que la dirigencia de partido radica fuera de la legislatura, en lo alto de la organización nacional partidista: el CEN. Los legisladores tienen poca injerencia en la elección del coordinador del grupo parlamentario de su partido.

De hecho, los legisladores actúan como agentes del partido político nacional que los designó para el cargo. Una vez en funciones, se unen a la fracción parlamentaria de su partido buscando ser ascendidos a puestos de influencia dentro de la Cámara de Diputados y mejorar sus oportunidades de desarrollo como políticos al término de la legislatura. Los coordinadores de las fracciones parlamentarias de su partido son responsables de vigilar y aplicar la relación jefe-agente entre la organización nacional del partido y los miembros de la Cámara de Diputados. Su tarea principal consiste en garantizar que los legisladores cooperen para el logro de los objetivos colectivos del partido, según los define el CEN. El poder de los coordinadores de los grupos parlamentarios varía en función de que el partido tenga o no la mayoría.

Por lo general, los coordinadores de los grupos parlamentarios controlan la designación de los presidentes e integrantes de las comisiones que corresponden a su partido, así como la asignación de recursos y el personal. Por supuesto, si el grupo parlamentario tiene la mayoría, el poder de sus coordinadores aumenta sustancialmente: adquieren la facultad de asignar los puestos más valiosos de la legislatura y de controlar el aparato legislativo de la Cámara; pero, más importante aún, pueden regular el paso de las leyes desde las comisiones hasta el pleno, y garantizar el control del partido sobre el proceso legislativo. Una consecuencia importante del gobierno de partido centralizado en la Cámara es la escasa delegación de autoridad a las comisiones. Los miembros de éstas deben su puesto a los coordinadores parlamentarios del partido y no encuentran incentivos para especializarse y profundizar sus conocimientos, dado que la Cámara de Diputados no representa sino una escala en su carrera política.

El origen estructural del gobierno de partido centralizado radica en que las instituciones determinan las estrategias de carrera de los políticos que buscan u ocupan un cargo en la Cámara de Diputados. De hecho, una de las instituciones fundamentales para la centralización de las fracciones parlamentarias de un partido —la no reelección consecutiva— fue introducida a principios de los años treinta, como parte de una estrategia para debilitar los vínculos políticos entre los legisladores y los electores locales, y concentrar el poder en la dirigencia nacional del partido hegemónico. Sin embargo, el desarrollo de un sistema de partidos más competitivo no ha cambiado la relación entre los legisladores y sus partidos. El crecimiento de los partidos de oposición fue acompañado, si acaso, de cambios institucionales que incrementaron las facultades de los dirigentes nacionales de los partidos.

El gobierno de partido centralizado en la Cámara de Diputados ha tenido profundas repercusiones en las relaciones entre el Ejecutivo y el Le-

gislativo. Mientras el PRI tuvo la mayoría, la Cámara de Diputados estuvo subordinada al presidente de la república. Mediante el control del aparato de partidos, los presidentes del PRI pudieron impedir toda interferencia con su programa legislativo. Ni los miembros de los grupos parlamentarios del PRI ni los partidos de oposición tuvieron una influencia importante en el resultado final del proceso legislativo.

Cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara, el modelo de gobierno de partido único centralizado se desplomó. Sin embargo, lo que surgió tras el colapso del predominio priista en la Cámara no fue un nuevo modelo de gobierno. El grado de centralización entre las fracciones parlamentarias siguió intacto y la subordinación de éstas a la dirigencia de su organización nacional también subsistió. Lo que sí ocurrió fue un importante proceso de dispersión del poder del PRI hacia los partidos de oposición, como consecuencia de las elecciones de 1997. El gobierno de partido único centralizado dio lugar a un gobierno pluripartidista centralizado en la Cámara, cuando los partidos de oposición adquirieron un lugar central en el proceso legislativo.

El gobierno pluripartidista centralizado en la Cámara transformó las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Pese a que el presidente Zedillo tenía el respaldo de la mayoría priista en el Senado y la facultad para vetar las iniciativas de ley aprobadas por el Congreso, los proyectos legislativos requerían del apoyo de las mayorías pluripartidistas en la Cámara para tener éxito. En consecuencia, la capacidad de los partidos de oposición para influir en el proceso legislativo se incrementó y con ello el prolongado dominio del jefe del Ejecutivo sobre el Congreso fue drásticamente quebrantado.

Traducción de LORENA MURILLO S.