

en

El Congreso mexicano después.
de la alternancia

Coord. por Luisa Béjar Algazi
y Rosa Ma. Mirón Lince

México DF: Senado de la República y
AMEP,

2003.

Reglas de Votación y la Estabilidad en la Cámara de Diputados*

William B. Heller y Jeffrey A. Weldon**

Distinta a la mayoría de las legislaturas, en las cuales las reglas del debate proveen estructuras que incrementan la estabilidad en términos de elección social, la Cámara de Diputados en México tiene reglas legislativas que de hecho incrementan la probabilidad de inestabilidad y caos. Esto es provocado porque el Reglamento exige que primero se efectúe la votación en lo general, y después una serie de votaciones en lo particular sobre los artículos por separado. No existe una votación final del dictamen ya modificado en contra del status quo, así que no hay garantía de que el resultado final sea eficiente.

Este trabajo probará la hipótesis sobre la inestabilidad que existe, comparando las votaciones en lo general y en lo particular en la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, abarcando las votaciones de octubre de 1998 hasta el mes de abril de 2000.

Introducción

El estudio de la elección social sugiere que la regla de mayoría debería ser inestable y hasta caótica. Esto dificulta que se llegue a acuerdos y conduce a resultados de políticas que, tomados en su conjunto, son

*Versiones anteriores de este capítulo fueron presentadas en la LX Reunión Anual Nacional de la Midwest Political Science Association, Palmer House Hilton, Chicago, del 25 al 28 de abril del 2001, y posteriormente en el ciclo de conferencias *El poder y las reglas: miradas neoinstitucionales al cambio político en México*, Grupo Temático de Investigación sobre Democracia y Elecciones, FLACSO, Ciudad de México, el 5 de julio del 2001.

**William B. Heller es catedrático del Departamento de Ciencia Política, Universidad de Binghamton; Jeffrey A. Weldon es actualmente catedrático del Departamento Académico de Ciencia Política, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

inconsistentes por no decir contradictorios. La solución para el problema inicial de por qué normalmente no ocurre el caos pronosticado por el análisis de elección social en las legislaturas democráticas tiene dos aspectos. Por un lado, una mayoría de un solo partido no aborda el problema, mientras que el partido sea disciplinado y actúe como unidad, así que no es necesario formar una coalición. Por el otro lado, las legislaturas multipartidistas o de un solo partido con poca disciplina se enfrentan a un problema más inmediato. Por lo tanto, las reglas legislativas ayudan a frenar el caos de la elección social. Pero, ¿qué ocurre si las reglas legislativas están estructuradas para inducir a la inestabilidad?

En la mayoría de las legislaturas, la votación clave que permite a una nueva ley sustituir el *status quo* ocurre al final del proceso legislativo. Bajo este proceso de *agenda retrospectiva* (agendas que ven hacia atrás), nada es definitivo hasta que todas las modificaciones están consideradas y la legislación modificada o adicionada gana en una contienda de facto contra el *status quo*. El Congreso de la Unión es diferente que la mayoría de las legislaturas en otros países. En lugar de utilizar una agenda retrospectiva típica, tanto la Cámara de Diputados como el Senado usan una *agenda prospectiva* (agendas que ven hacia adelante), en la cual la iniciativa propuesta primero es votada contra el *status quo* y después sometida a reformas; sin una votación final que oponga la iniciativa enmendada contra *status quo ante*. Estas son reglas que provocan la inestabilidad en el proceso legislativo.

En México, las reglas legislativas siempre han sido potencialmente caóticas. No obstante, hasta 1997, un solo partido —el PRI— dominaba la legislatura. Mientras que el PRI conservó la mayoría, no existió el problema de la inestabilidad en las decisiones colectivas. Cuando el PRI perdió su mayoría, los diputados se enfrentaron a que ya no funcionaba la antigua forma de hacer las cosas. Las reglas estaban diseñadas para un partido de mayoría, al grado que varios importantes organismos gobernantes de la Cámara, como la Gran Comisión y la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), no pudieron ser constituidas. La respuesta de la legislatura ante esta situación fue reescribir las reglas. Sin embargo, las nuevas reglas parecen estar diseñadas para inducir todavía más inestabilidad en lugar de reducirla, alentando a los partidos a no cumplir con los acuerdos incorporados en la legislación.

Todas las iniciativas al ser presentadas en la Cámara, son enviadas a comisión para recibir un dictamen (a menos que el pleno decida, por dos terceras partes, resolver el asunto inmediatamente por obvia o urgente resolución). Para que se lea su dictamen en el pleno, se necesitan las

firmas de la mayoría de la comisión correspondiente. En la segunda lectura, la iniciativa se debate y se vota en su totalidad. En este punto, se convierte en el nuevo *status quo*.

Después de que la iniciativa ha sido aprobada, los legisladores pueden discutir y votar los artículos o enmiendas. El problema es que los acuerdos que hacen los partidos para que las iniciativas salgan de la comisión pueden ser separados artículo por artículo en la segunda etapa. Como resultado, algunos de los beneficiarios originales de la iniciativa (aquellos quienes la dictaminaron en la comisión) pudieran enfrentar una legislación final que ya no les favorece, pero que no pueden bloquear. La primera votación cambia el *status quo*. La segunda etapa define cómo se verá el nuevo *status quo*; y los cambios no son contrastados al final con el *status quo* original. El cambio se garantiza y la inestabilidad parece inevitable.

¿Qué significa esto para la legislación? Sostenemos que los procedimientos de la agenda prospectiva en México provocan que legislar sea riesgoso. Los acuerdos establecidos para construir una coalición mayoritaria pueden deshacerse más adelante, artículo por artículo, y párrafo por párrafo, conduciendo potencialmente a resultados que no le favorecen a la mayoría. En una agenda retrospectiva, lo peor que pueden hacer las reformas es desechar una iniciativa. En una agenda prospectiva, la iniciativa sobrevive aún si es peor para todos que el anterior *status quo*. En este capítulo contemplamos evidencia reciente de la Cámara de Diputados que apoya la suposición de que las reformas se usan para deshacer las coaliciones.

Sin reglas más allá de la regla de mayoría, el control legislativo tendría poco significado. Un partido de mayoría disciplinado puede funcionar bien cuando hay pocas reglas sustituyendo la disciplina y las reglas del partido con el proceso legislativo; un partido de mayoría sin disciplina o una coalición sin un partido de mayoría son diferentes. Si no hay una mayoría absoluta, existe la paradoja de Condorcet, debido a que las políticas públicas no son naturalmente unidimensionales. En casi todas las situaciones, excepto las más raras (Plott, 1967), cualquier política pública que alguna mayoría prefiere sobre el punto de reversión (la política que se obtiene si no se aprueba una nueva iniciativa), puede ser derrotada por otra política pública que alguna otra mayoría prefiera (cf. Baron y Ferejohn, 1989). El problema se presenta tanto antes como después de la aprobación de la iniciativa: antes, porque es probable que la legislación aprobada sea muy diferente de la legislación propuesta; después, porque una iniciativa recién aprobada establece una nueva reversión, que podría

er el blanco de una nueva iniciativa (McKelvey, 1976), extendiendo la inestabilidad no sólo al contenido de esa iniciativa, sino a todas las iniciativas.

Las reglas inducen estabilidad en dos formas. Primero, el requerimiento más común mediante el cual la iniciativa se vota al final contra el *status quo* o algún otro punto de reversión claramente definido). Esto significa que no pasará ninguna iniciativa que sea peor que el punto de reversión para la mayoría. Segundo, al dividir una iniciativa en partes y restringir las reformas procedentes, puede establecerse un equilibrio inducido por la estructura (Shepsle, 1972; Humes, 1993; Riker, 1980). Esta última solución requiere que los legisladores acepten un paquete subóptimo de políticas como el precio de la estabilidad. Mientras alguna mayoría prefiera el equilibrio inducido por la estructura sobre el punto de reversión, la iniciativa pasará. Mientras haya algún mecanismo para mantener unida a la mayoría (Heller, 2001), la iniciativa se aprobará para beneficio de aquellos quienes la propusieron.

¿Qué ocurre si no hay ninguna votación final contra el *status quo* ni ninguna forma adecuada para mantener unida a la mayoría? En este capítulo examinamos exactamente este caso ejemplificado con la Cámara de Diputados. En ausencia de una votación final contra el *status quo*, es probable que se asegure estabilidad sólo a través del equilibrio inducido por la estructura.

Existen dos mecanismos para afectar el equilibrio inducido por la estructura a través de reformas. Uno es prohibir enmiendas negociadas entre los diputados que puedan asentarse en el punto ideal del votante mediano (para una dimensión). El otro es asegurar que la política pública en cada dimensión se considere no en aislamiento, sino como parte de todo el paquete de políticas incluido en la iniciativa. Las reglas de la Cámara de Diputados hacen ambas cosas.

Ahora bien, nuestro trabajo procede como sigue. Primero, nos enfocamos a las agendas retrospectivas y prospectivas y a qué tan predecibles son los resultados legislativos. Segundo, analizamos el juego legislativo en México como una agenda prospectiva y sugerimos cuatro hipótesis sobre cómo la votación de reformas debe diferir de la votación de toda iniciativa. Tercero, se examinan las votaciones en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura en el contexto de las hipótesis.

Reglas Legislativas y Resultados Legislativos

Traducir preferencias sociales a políticas públicas requiere de mucho trabajo. Los ciudadanos expresan sus preferencias de políticas públicas, con frecuencia crudamente, cuando eligen a representantes de entre individuos o partidos en las elecciones. Es entonces cuando los elegidos deben transformar las preferencias de su electorado en políticas públicas.

El principal problema al hacer políticas públicas está en agregar las preferencias. Sería rara una sociedad en la que la gente estuviera completamente de acuerdo sobre las metas de las políticas públicas, así como la mejor forma para lograr esas metas. La gente disiente, y como advierte James Madison en *Federalist 10*, cualquier intento para eliminar el disenso requerirá la imposición de un punto de vista común. Dicha imposición, como quiera que se logre, es imposible en una sociedad democrática. Las elecciones agrupan preferencias, pero sólo parcialmente. El conflicto de transformar preferencias en políticas públicas persiste para su resolución en la legislatura.

¿Cómo resuelven los legisladores sus conflictos de políticas públicas? El hecho de que el conflicto sea inevitable implica que, bajo circunstancias normales, las políticas públicas resultantes dependerán de la estructura y el proceso legislativo. En ausencia de un equilibrio inducido por preferencias (análogo al punto ideal del votante medio; Black, 1958; Plott, 1967; Shepsle, 1987), la hechura de políticas públicas –sin estructura– está indeterminada –es decir, es imposible predecir las políticas públicas resultantes o sus beneficiarios.

El problema es claro. Existe la probabilidad de que cualquier propuesta apoyada por la mayoría (es decir, preferida por alguna mayoría sobre el *status quo*¹) que abarque más de una sola dimensión puede ser derrotada por una propuesta diferente apoyada por otra mayoría. En un sistema con procedimientos liberales mínimos para proponer políticas públicas o reformas, los resultados legislativos son impredecibles y restringidos sólo por las reglas que determinan quiénes pueden hacer propuestas, qué propuestas son admisibles y cómo se determina que una propuesta sea aprobada como ley.

¹ Más exactamente, alguna mayoría lo prefiere sobre el punto de reversión –lo que se obtiene si lo que está en la mesa se rechaza. No discriminamos entre los dos términos aquí.

Reglas de la agenda: agendas retrospectivas y prospectivas

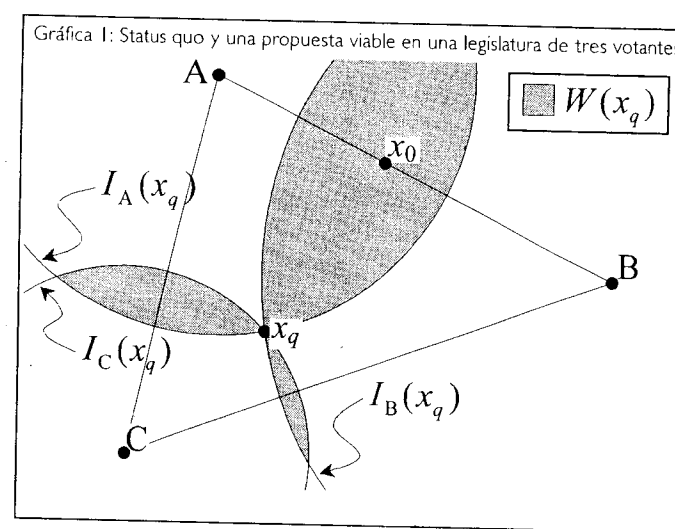
En la mayoría de las legislaturas democráticas, la autoridad para proponer una nueva legislación o reformas a la legislación es extensa. Algunas veces, el Gobierno o el presidente de la legislatura ejerce la función de vigilante y puede bloquear las propuestas que no le agraden (el artículo 74 de la Constitución Griega, por ejemplo, permite que el Gobierno rechace las reformas propuestas antes de que lleguen al pleno). Sin embargo, es más común que los legisladores tengan el derecho tanto de hacer propuestas (nueva legislación y enmiendas) como a defenderlas en el pleno.

Cuando cualquier legislador puede proponer reformas, ¿cómo logra aprobar las iniciativas la legislatura? En general, aún las propuestas legislativas con apoyo de la mayoría son vulnerables a propuestas alternas apoyadas por otras mayorías. Este problema tiene dos aspectos. Primero, si a algún legislador le puede ir mejor siempre al reformar la legislación en el pleno para apelar a una nueva mayoría (moviendo una iniciativa más cerca de su punto ideal), entonces no hay un punto obvio dónde detener el debate y las enmiendas. Segundo, en ausencia de una regla imparcial para poner un alto al proceso (agenda), y a falta de algún tipo de restricción en las propuestas, no existe forma de predecir cómo se verá la propuesta al final del proceso de reforma (McKelvey, 1976). Esto sería problemático no sólo para los legisladores que intentan decidir si apoyan una propuesta, sino también para los iniciadores potenciales, quienes, esperando que el resultado sea suficientemente bueno para que valga la pena abordar el tema, tendrían que preguntarse si ellos estarían mejor al no presentar un tema o al arrojar una propuesta al proceso legislativo.

Desde luego, en el mundo real las legislaturas aprueban iniciativas. Lo hacen porque tienen reglas imparciales para terminar el proceso de enmienda y porque en la mayoría de los casos, el rango de resultados posibles es más reducido y más manejable que todo el universo de políticas públicas. Las reglas de la agenda o el número de reformas permisibles en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos puede establecerse anticipadamente por la Comisión de Reglas. En México (y en muchos otros países), el requisito para reformar los dictámenes es que debe hacerse artículo por artículo, lo cual significa esencialmente que cualquier reforma puede cubrir políticas públicas de una sola dimensión. Esto proporciona una regla de agenda natural, ya que la deliberación sobre la iniciativa termina una vez que se han considerado todos los artículos.

Independientemente de qué tan claras sean las reglas para decidir el momento en que la legislatura ha terminado con una iniciativa, es improbable que los legisladores propongan nuevas iniciativas si al hacerlo pudiera conducir a resultados menos favorables que el de no tomar ninguna acción. Es importante poder predecir cómo se verá una iniciativa enmendada cuando las reglas de agenda surtan efecto. En la mayoría de las legislaturas se proporciona un grado de predicción por el hecho de que hay una votación final oponiendo la iniciativa ya reformada contra el *status quo*. Este requisito, característico de la agenda retrospectiva, significa que todos saben que el resultado final será el *status quo* o alguna política dentro de todos los puntos preferidos por la mayoría —es decir, el “winset” del *status quo*.

La Gráfica 1 ilustra un ejemplo de una propuesta viable (es decir, una propuesta que pudiera aprobarse como ley), identificada aquí como x_0 dado un punto x_q del *status quo*, usando un procedimiento de agenda retrospectiva en una legislatura de tres votantes con puntos ideales en A, B y C. Apegándose al modelo espacial de preferencias euclidianas simétricas, a cada votante le gusta menos la política pública mientras más lejos esté de su punto ideal y es indiferente entre todos los puntos equidistantes a su punto ideal. Las curvas identificadas como $I_A(x_q)$, $I_B(x_q)$ e $I_C(x_q)$ son los contornos de indiferencia de los votantes respecto al *status quo* y las áreas sombreadas denotan el universo de puntos que alguna mayoría prefiere al x_q —es decir, el winset de x_q , $W(x_q)$.



El ejemplo de la Gráfica 1 destaca uno de los problemas clave de la regla de mayoría, así como la característica distintiva de la agenda retrospectiva. El problema de la regla de mayoría es que no hay una razón obvia para elegir alguna alternativa del *status quo* con relación a otra. Un número de supuestos posibles puede limitar el conjunto de alternativas *razonables* a un subconjunto más reducido del *winset* $W(x_j)$. Por ejemplo, podríamos esperar que propuestas de políticas como x_0 sean eficientes, de manera que cualquier otra alternativa de x_0 es peor para, por lo menos, un legislador. En un modelo bidimensional como el de la gráfica, las alternativas estarán en una de las curvas de contrato entre los puntos ideales de los legisladores. Sin embargo, aún con esta restricción, generalmente no existe una razón *a priori* para esperar que las propuestas estén en una curva de contrato en particular o, mucho menos, en algún punto específico en la intersección de la curva de contrato y $W(x_j)$.

Este problema de indeterminación en la regla de mayoría tiene consecuencias. Sin embargo, sus efectos están restringidos por agendas retrospectivas. Los resultados pueden ser impredecibles y las propuestas pueden ciclarse de un pétalo a otro del *winset*², pero o permanecen dentro de $W(x_j)$ o no se aprueban. Cualquiera que sean los cálculos estratégicos aplicados a la votación de propuestas y sus alternativas, la votación final requiere sólo una evaluación sincera de la propuesta contra el *status quo*. Si la propuesta se encuentra dentro de $W(x_j)$, será aprobada; de lo contrario, fracasará. Por lo tanto, las agendas retrospectivas proporcionan un mínimo de certidumbre. Cualquier propuesta exitosa debe hacer que alguna mayoría esté mejor de lo que estaba con el *status quo*.

Las agendas retrospectivas proporcionan un grado de predicción al hacer política, pero no demasiada. Generalmente, el *winset* del *status quo* es relativamente grande, aún restringiendo propuestas que probablemente sean eficientes; sin embargo, comparadas con las agendas prospectivas, las agendas retrospectivas son modelos de estabilidad.

La característica esencial de una agenda prospectiva es que no hay una votación final contra el *status quo*. Más bien, la primera votación opone una propuesta contra el *status quo* y todas las votaciones subsecuentes se toman sin considerar lo que va a ocurrir, sino lo que ocurrió antes. En esencia, el *status quo* cambia con cada votación exitosa. Usando la agenda retrospectiva, los legisladores evalúan cualquier

enmienda a x_0 (ver Gráfica 1.) en términos de sus preferencias por la propuesta original o la propuesta reformada y sus preferencias por la propuesta reformada o el *status quo*. Usando la agenda prospectiva, una vez que x_0 se aprueba, x_j se torna irrelevante y una propuesta exitosa simplemente debe estar dentro del *winset* de x_0 .

En la Gráfica 2 se muestra un ejemplo de cómo las ofertas de modificaciones pueden mover la política usando una agenda prospectiva. Aquí, con los puntos ideales y el *status quo* de la Gráfica 1, cada propuesta aprobada reemplaza al *status quo*—es decir, se convierte en el nuevo *status quo*—y el *status quo* anterior se hace irrelevante. Si las propuestas ineficientes son probables, por ejemplo, si el iniciador no es uno de los legisladores votantes, entonces el resultado final podría estar en cualquier lugar en el espacio de políticas (McKelvey, 1976). Si las propuestas razonables son eficientes (como x_0 y x_1 en la Gráfica 2.), entonces el resultado podría ser cualquier punto dentro del marco de Pareto (es decir, en las curvas de contrato AB, AC o BC de la Gráfica 2). En la gráfica, x_0 es mayoritariamente preferido a x_j , y x_1 es mayoritariamente preferido a x_0 . En un procedimiento de votación secuencial usando una agenda prospectiva (y deteniendo el proceso después de la segunda ronda de votación), x_1 sería el resultado *aunque ninguna mayoría lo prefiera al status quo*.

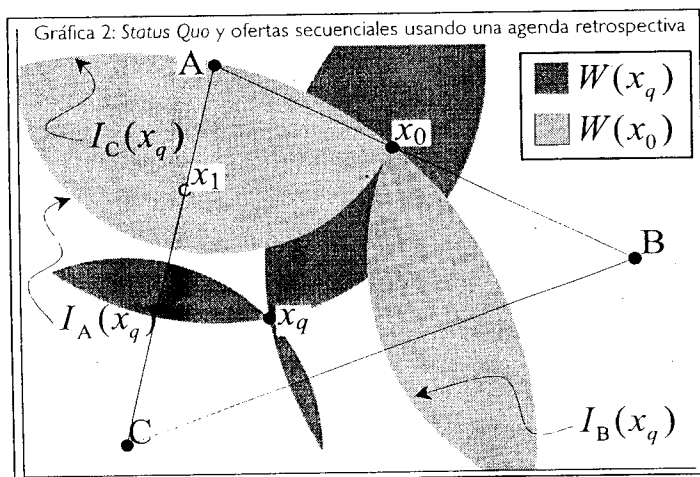
La diferencia fundamental entre las agendas retrospectivas y prospectivas es la restricción que imponen a ofertas viables. En la agenda retrospectiva, cualquier oferta viable debe ser mayoritariamente preferida al *status quo*, y cualquier oferta alternativa viable debe ser mayoritariamente preferida tanto al *status quo* como a la propuesta que se intenta reemplazar.

Los iniciadores estratégicos pueden diseñar sus ofertas iniciales de manera que el rango de las contrapropuestas que derroten tanto a la oferta inicial como al *status quo* sean limitadas—o no existan, como en el caso ilustrado en la Gráfica 1. Sin embargo, esto es imposible usando una agenda prospectiva. Cualquier propuesta que no satisfaga las condiciones de Plott (1967) para una media multidimensional puede ser derrotada por cualquier otra propuesta. Y, una vez que una propuesta es aprobada, cualquier cosa que haya reemplazado se hace irrelevante.

Los procesos de agenda difieren entre países (Rasch, 2000) y algunas veces hasta dentro del mismo país (Oleszek, 1996:144-150), como en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos en donde el proceso puede variar con cada iniciativa si la Comisión de Reglas así lo desea. No obstante, hay una regla que se mantiene firme casi en todos lados: al

² Las propuestas no se ciclan entre las curvas de contrato en el ejemplo ilustrado en la Gráfica 1. En este ejemplo, la simple observación revela que ningún punto en la intersección de $W(x_j)$ con las curvas de contrato AC o BC está más cerca que x_0 a A o B.

final del día, el proceso termina y la propuesta modificada se enfrenta contra el *status quo*. Si una mayoría la prefiere al *status quo*, se aprueba; de lo contrario, no se aprobará.



Los procedimientos en la Cámara de Diputados de México brindan una excepción a esta regla. En México, como en muchos países, la primera votación de una iniciativa establece si la legislatura la debatirá o la consignará al cementerio de legislación fracasada. A diferencia de cualquier otro país que conozcamos, en México, después de la primera votación, la Cámara de Diputados no vuelve a revisar la iniciativa completa. Las propuestas aprobadas en la primera votación se debaten y reforman artículo por artículo. Una vez que se debate y vota cada artículo, aprobado o rechazado, reformado o no, la iniciativa se aprueba. Ahora analizaremos en detalle este proceso –esencialmente una agenda prospectiva– y sus implicaciones.

Un Bosquejo del Proceso Legislativo en la Cámara de Diputados

La Gráfica 3 delinea el procedimiento para considerar las propuestas legislativas en la Cámara de Diputados, como se establece en el artículo 71 de la Constitución (el cual enlista quién tiene la facultad para presentar iniciativas), en el artículo 72 de la Constitución (el cual detalla la naturaleza del proceso bicameral y el veto del Poder Ejecutivo), en la Ley Orgánica³ (la cual trata en su mayor parte sobre la organización de las cámaras) y en el Reglamento⁴ (en donde se detallan casi todos los procedimientos legislativos). Ambos, la Ley Orgánica y el Reglamento, sirven para las dos cámaras, y los procedimientos son idénticos. También existe un acuerdo parlamentario, publicado en noviembre de 1997, que cubre reglas específicas del debate y el proceso de reformas.⁵

El Reglamento requiere que todas las iniciativas se envíen a una o más comisiones para su dictamen (Reg., arts. 56, 60). Las iniciativas pueden considerarse directamente en el pleno sólo si los legisladores acuerdan suspender las reglas porque la iniciativa se considera de urgente u obvia resolución (Reg., art. 59). La suspensión de las reglas para omitir el proceso de comisiones requiere una votación de dos terceras partes de los diputados presentes. Este procedimiento también puede usarse como un último recurso para desahogar una iniciativa de la comisión. La representación de los partidos en las comisiones es proporcional a su fuerza en el pleno (LOC, art. 43), de manera que la composición de una comisión refleja la fuerza en el pleno.

Las comisiones toman decisiones por regla de mayoría y pueden enmendar las iniciativas sin restricción. Las reformas se incorporan automáticamente a la iniciativa, y la consideración del pleno empieza con el dictamen de la comisión en lugar de la iniciativa original. El dictamen de la comisión debe ser firmado por la mayoría de sus miembros (Reg., art. 88) y enviado al pleno en una votación separada. (AP 12/97, art. 6).⁶ Los diputados, miembros de la comisión,

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOC), publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* 3 de septiembre de 1999.

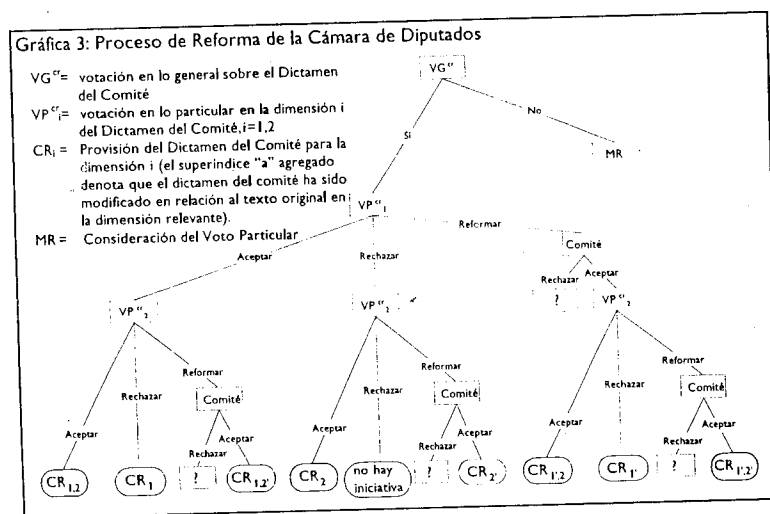
¹Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Reg), publicado en el *DOE*, 20 de marzo de 1934.

² Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados." (AP 11/97), publicado en el *D.O.E.* Nov. 11, 1997; errata, *D.O.E.* 12 de diciembre de 1997.

⁶ "Acuerdo parlamentario relativo a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados," (AP 12/97), publicado en el *DOE*, 12 de diciembre de 1997.

en desacuerdo con el dictamen pueden presentar un voto particular (Reglamento, art. 88) que sólo puede ser considerado en el pleno si la cámara rechazara el dictamen original (Reglamento, art. 119) ⁷.

Todas las iniciativas, excepto aquellas con un sólo artículo, se debaten en dos etapas: en lo general y en lo particular (Reglamento, art. 97). La votación en lo general enfrenta al dictamen contra el *status quo* (Reglamento, art. 117). En el debate en lo particular se consideran los artículos por separado o secciones de artículos en el orden en que aparecen en la iniciativa. Esto lleva a un estudio dimensión por dimensión de la iniciativa. Se puede reformar la iniciativa durante el debate en lo general o en lo particular, y usualmente está sujeta a una votación económica no registrada ⁸. Más aún, los diputados pueden solicitar que se reserven artículos específicos para el debate y votación en lo particular. Esta segunda etapa proporciona oportunidades para consideraciones más detalladas de los artículos y más oportunidades para modificar el dictamen. En una desviación inusual del procedimiento legislativo, no hay ninguna disposición en el Reglamento para una lectura final que enfrente la iniciativa enmendada en lo particular contra el *status quo*.



⁷ La posibilidad de rechazar el dictamen para debatir y votar sobre la votación particular abre una gama interesante de consideraciones estratégicas que creemos merecen un mayor estudio. El tratamiento de las votaciones particulares no está dentro del alcance de este documento.

⁸ De acuerdo al Reglamento, se requiere una votación nominal solamente para la aprobación final en lo general, si seis diputados solicitan dicha votación, o si el margen está dentro de tres votos (arts. 148, 152). En todas las demás votaciones, los diputados están a favor o en contra, y no se toma registro.

Las reglas sobre enmiendas en el Congreso de la Unión son confusas y contradictorias. Las únicas reglas formales sobre los procesos de enmienda en el pleno son los artículos 124 y 125 del Reglamento. El artículo 124 parece prohibir las reformas durante el debate: "En la sesión en que definitivamente se vote una proposición o proyecto de ley, podrán presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados." De acuerdo con este procedimiento, si las enmiendas se limitan a artículos ya aprobados, entonces ninguna enmienda puede proponerse durante el debate en lo general porque no se ha aprobado todavía ningún artículo. En el debate en lo particular, es improbable que prosperen reformas a los artículos que se acaban de aprobar. Además, no hay tiempo programado para un debate sobre un artículo después de que haya sido aprobado. La Cámara rara vez invoca esta regla formalmente; sin embargo, en diciembre del 2000 hubo un intento de usarla en el Senado para prohibir la presentación de una reforma a un dictamen en el pleno.

El artículo 125 es menos restrictivo, ya que permite la votación sobre enmiendas, que de aprobarse, se envían a las comisiones correspondientes para su consideración ⁹. Por lo tanto, el pleno técnicamente no vota la enmienda, sólo vota si debe enviar la enmienda a la comisión para un nuevo dictamen. Las comisiones no parecen estar atadas a estas votaciones del pleno, aunque cualquier decisión tomada en la comisión con respecto a enmiendas a la iniciativa será revisada nuevamente en el pleno. Estas reglas le dan a la comisión un veto sobre cualquier enmienda a su dictamen ¹⁰. Así, en esencia, los dictámenes de la comisión son considerados en el pleno bajo una regla *casi* cerrada. El señalamiento más importante es que se usa una regla cerrada que consiste en una revisión artículo por artículo, pero el pleno puede eliminar un sólo artículo sin rechazar la iniciativa completa ¹¹.

⁹ "Leída por primera vez una adición, y oídos los fundamentos que quiera exponer su autor, se preguntará inmediatamente si se admite o no en discusión. Admitida, se pasará a la Comisión respectiva; en caso contrario, se tendrá por desechada" (Reglamento, art. 125).

¹⁰ En el pasado, la práctica fue que al presentarse una reforma en el pleno, se preguntaba a la comisión si la aceptaban. Si aceptaron la modificación, el dictamen fue reformado automáticamente. Si no la aceptaron, y el artículo fue rechazado por el pleno en lo particular, el artículo y la reforma propuesta fueron devueltos a la comisión para su dictamen.

¹¹ Cuando menos una clase de iniciativas era considerada siempre bajo una regla cerrada. Las leyes del presupuesto de 1928 y 1935 prohibieron las reformas en el pleno al dictamen sobre apropiaciones, aunque la ley actual del presupuesto, en vigor desde 1977, permite reformas en el pleno (Weldon, 2002; Ley Orgánica del Presupuesto, D.O.F., 28 de mayo de 1928; Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación, D.O.F., 26 de diciembre de 1935; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, D.O.F., 29 de diciembre de 1976).

En suma, existen dos formas para modificar los dictámenes de las comisiones en el pleno de la Cámara de Diputados¹². Primero, las modificaciones en el pleno se pueden llevar a cabo durante el debate en lo general o en lo particular por medio de una votación económica. Las comisiones que dictaminan parecen tener un veto sobre estas enmiendas, a menos que la modificación haya sido adoptada debido a una suspensión de las reglas. Las enmiendas exitosas en el pleno probablemente tendrán un apoyo abrumador o por lo menos el apoyo de una mayoría del pleno que se refleje en la composición de la comisión. Segundo, los artículos pueden ser eliminados en lo particular por medio de una votación nominal. Esta opción siempre está disponible, pero conlleva potencialmente a un alto costo. El peligro es que los acuerdos alcanzados en la comisión para construir un apoyo mayoritario a favor de una iniciativa en lo general pueden deshacerse al eliminar los artículos relevantes en lo particular.

En el análisis final, cada artículo o inciso de un artículo que se reserva para votación en lo particular puede enfrentar uno de tres destinos: ser eliminado, ser aceptado o ser reformado. El tema de las enmiendas complica el procedimiento y los posibles resultados severamente, así que para propósitos del presente estudio nos enfocaremos solamente en la elección de aceptar o rechazar. La primera pregunta que debe formularse es qué ocurre cuando un tema es rechazado en la votación en lo particular —es decir, ¿cuál es el punto de reversión para cualquier votación? Las reglas legislativas ofrecen poca información sobre este punto, pero parece que lo más probable es que el punto de reversión, en cualquier dimensión, es el *status quo ante* de esa dimensión¹³.

¹² Como se indica arriba, también es posible rechazar el dictamen original y considerar después una votación particular en su lugar. Sin embargo, no hay una disposición para permitir una votación entre el dictamen y cualquier votación particular.

¹³ Nuestro razonamiento es el siguiente: la votación en lo general reemplaza al *status quo*, y cualquier cosa que se apruebe a través de ésta y otras votaciones subsecuentes sobre temas individuales se convierte en el nuevo *status quo*. Rechazar un tema en una dimensión ofrece, ampliamente, tres posibilidades: la iniciativa en la dimensión correspondiente se revierte a cero, a alguna reversión establecida por ley, o a las disposiciones del *status quo ante* para esa dimensión. Como no podemos encontrar ninguna ley que establezca un punto de reversión, rechazamos la opción central. El punto de reversión en cero tiene sentido para cierta legislación, particularmente temas de dinero, pero no para toda la legislación. Más al punto, el *status quo ante* permanece hasta que se promulga la nueva ley; si los temas son eliminados de ésta en votaciones en lo particular, entonces no hay nada para reemplazar la vieja ley para esos temas. La ley antigua, como la vemos, proporciona por lo tanto la base para la política reversiva.

Interpretación del Juego Legislativo en México

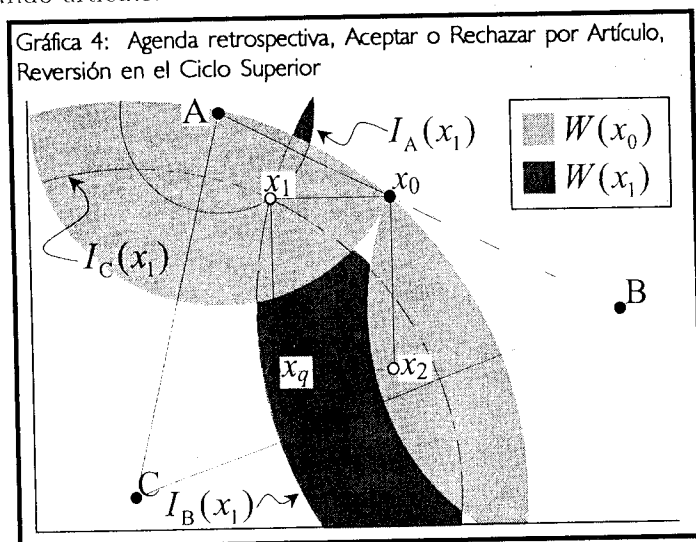
Empezaremos con la hipótesis de que cualquier dictamen de la comisión aprobado en la votación en lo general debe ser preferido por la mayoría al *status quo*¹⁴. Junto con nuestro supuesto de que los legisladores buscan negociaciones eficientes y la restricción de que cada votación en lo particular es una elección binaria entre aceptar un artículo o suprimirlo del dictamen de la comisión. Esto significa que la aprobación de un dictamen define el conjunto de resultados posibles, dependiendo de si hay cambios y cuántos en las votaciones en lo particular. La Gráfica 4 y la Gráfica 5 muestran dos ejemplos de cómo la aprobación del dictamen, identificado como x_0 , define las alternativas disponibles.

En ambas gráficas, el dictamen es una iniciativa con dos artículos, cada uno en una dimensión de política diferente. El punto marcado como x_1 representa la política pública resultante si se elimina únicamente el primer artículo del dictamen. El punto marcado como x_2 representa la política pública resultante si se elimina únicamente el segundo artículo del dictamen. Aunque una mayoría prefiere x_2 a x_1 , debido a que las votaciones en lo particular son tomadas en el orden en que aparecen los artículos a votar en el dictamen, x_2 es alcanzable solamente si no se elimina el primer artículo, es decir, si no se reforma el dictamen a x_1 . Una vez que se alcanza x_1 , la única posibilidad que queda en ambos ejemplos es eliminar el artículo restante y regresar al *status quo ante*.

En la Gráfica 4, una mayoría prefiere x_1 a x_0 , x_1 a x_0 , y x_0 a x_2 . Las preferencias del grupo son intransitivas. A falta de un método para comprometer a los legisladores a apoyar el dictamen frente a alternativas que prefieren, al introducir una alternativa como x_0 en la Gráfica 4, el posible resultado sería pasar por las alternativas disponibles y terminar eventualmente con el *status quo ante*. Si este es un escenario probable, nos preguntariamos por qué alguien se tomaría la molestia de introducir alguna iniciativa. El problema tiene dos aspectos. Primero, una mayoría prefiere

¹⁴ Esta hipótesis sostenida no es un elemento necesario para nuestro argumento. Simplifica las cosas de alguna manera y nos parece razonable. A la luz de la siguiente discusión, los legisladores estratégicos podrían proporcionar los votos necesarios para aprobar un dictamen que les guste menos que el *status quo*, esperando reformarlo durante las votaciones en lo particular a algo que prefieran pero que guste menos a alguna mayoría que el *status quo ante*. Sin embargo, si todos los legisladores son igualmente estratégicos, y no tenemos una razón *a priori* para presumir que no lo sean, entonces la mala interpretación de las preferencias alcanza proporciones míticas, los cálculos estratégicos de "si yo hago esto, entonces él hace eso" se convierten en demasiado complejos, y dicha acción estratégica se torna muy riesgosa o simplemente fracasa.

x_1 a x_0 y una mayoría *diferente* prefiere x_2 a x_0 . Segundo, alguna mayoría prefiere x_1 a ambos x_1 y x_2 . Debido a que una mayoría prefiere x_1 a x_2 , es fácil ver por qué el segundo artículo sería suprimido también, efectivamente produciendo una política reversiva en ambas dimensiones. Una vez en x_1 , aquellos que no están a favor del dictamen reformado cuando menos conservan la posibilidad de protegerse ellos mismos eliminando el resto de la iniciativa. En contraste, en x_2 no hay disponible una protección de esta naturaleza ya que la votación termina después de la consideración del segundo artículo.

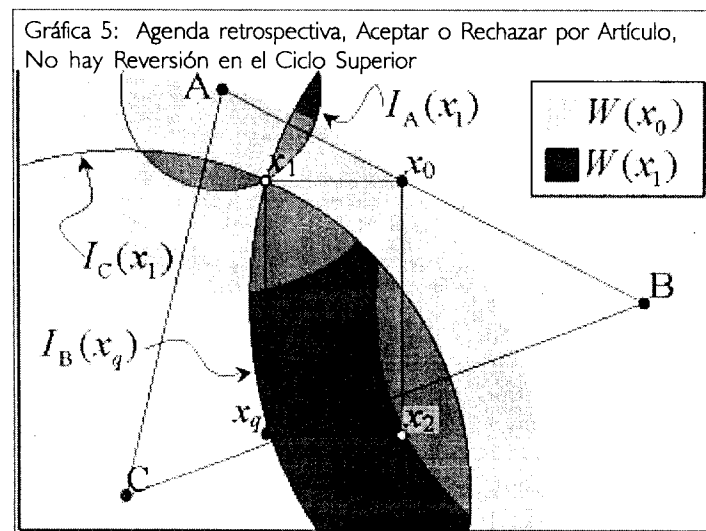


La Gráfica 5 es similar a la Gráfica 4 pero con el *status quo* menos al centro. En esta Gráfica no hay un ciclo: x_0 se prefiere a x_q y x_1 se prefiere a x_0 y también a x_q . Ambos, x_1 y x_0 , también son preferidos por la mayoría a x_2 . En caso de que una mayoría eligiera quedarse con x_0 en lugar de modificar el dictamen a x_1 , no necesitan preocuparse por terminar con x_2 .

Es fácilmente predecible que un dictamen x_0 sería reformado fácilmente a x_1 , el resultado final. En este caso es difícil ver por qué la comisión dictaminaría x_0 en lugar de x_1 . Dependiendo del lugar del *status quo* y del dictamen, desde luego es ciertamente posible que ni x_1 ni x_2 sean preferidos por la mayoría a x_0 o el *status quo*. Dichas iniciativas no representan un problema para el caso en el que la votación en lo particular conlleva sólo a la opción entre aceptar y rechazar cada artículo.

Sin embargo, sospechamos que muchas iniciativas son más problemáticas, aún si restringimos la actividad de enmienda a una opción binaria.

Cuando el análisis artículo por artículo de una iniciativa se limita a aprobar o rechazarlos secuencialmente en el orden en que aparecen en la iniciativa, los resultados son predecibles en principio. Las agendas prospectivas sin restricciones, en donde se permite cualquier enmienda, son impredecibles mientras el control de la agenda esté disperso. (Si la autoridad iniciadora está disponible solamente para un conjunto limitado de actores, la predicción de los resultados favorecerá a aquellos que ostentan dicha autoridad; cf. McKelvey, 1976.) El proceso en México da el primer lugar a la comisión que dictamina una iniciativa, pero cualquier diputado puede reservar artículos para votación en lo particular en el pleno. Este proceso produce un grado de predicción –o una clase de caos controlado– e implica una de dos cosas: ya sea que las comisiones ejerzan un *control negativo de la agenda* (Cox y McCubbins, 1999; Campbell, et al., 2000) y simplemente no dictaminen iniciativas cuyos resultados puedan gustar menos a la mayoría que el *status quo*; o que aquellos que apoyan el dictamen ideen formas para atarse a éste, previniendo así los efectos nocivos de mayorías competidoras y de un *status quo* cambiante.



¿Cómo podrían comprometerse los partidarios de una iniciativa para votar contra una alternativa que prefieren? Una respuesta es armar un paquete. La mayoría de la legislación contiene alguna combinación de menciones de políticas. A alguien que prefiere el paquete al *status quo* le pudiera no gustarle alguna de dimensión específica de las políticas incluidas en el paquete. El problema con la consideración artículo por artículo de una iniciativa es que pueden eliminarse piezas que reúnen poco apoyo individualmente, pero que son cruciales para asegurar que una mayoría prefiera la iniciativa en su conjunto al *status quo ante*.

El problema con la consideración artículo por artículo en una agenda prospectiva es que el resultado de eliminar artículos de las iniciativas puede producir un desenlace que guste menos a la mayoría que el *status quo*.

Una posible solución a este problema es la repetición del juego. Las iniciativas individuales vienen y van, mientras que los legisladores permanecen¹⁵, así que los legisladores pueden hacer su propia cooperación continua dependiendo de la cooperación continua de sus colegas. Una solución alternativa (y complementaria) es estructurar las iniciativas —acuerde que los artículos se consideran en el orden en que aparecen— de manera que los artículos que tengan más probabilidad de eliminarse se consideren primero, permitiendo que sus partidarios retengan artículos posteriores como rehenes para éstos. En cualquier caso, es improbable que la cooperación sea completa. Algunos legisladores se enfocarán más en la cuestión bajo consideración que en los prospectos para cooperación sobre cuestiones futuras. Algunos legisladores votarán contra artículos específicos esperando que haya otros suficientes que la apoyen para que se apruebe de cualquier forma o incrédulos sobre las amenazas de retención. Y algunos legisladores (como el votante C en la Gráfica 5) podrían preferir cualquier versión recortada de la iniciativa —o ninguna iniciativa— que el dictamen.

En el análisis final, cada votación en lo particular es una votación para una alternativa del dictamen (con las reformas integradas en cada votación en lo particular anterior). La falta de una votación final que se oponga al dictamen enmendado contra el *status quo* sugiere que los patrones de votación podrían diferir ampliamente entre la votación en lo general y las votaciones en lo particular subsecuentes. Ahora pasaremos a caracterizar lo que esperamos ver y por qué se debe diferir una votación de una agenda retrospectiva.

¹⁵ Por supuesto, sin reelección inmediata, los legisladores mexicanos permanecen menos que en otros países.

Hipótesis

Si las negociaciones de políticas públicas son eficientes en cierto sentido, entonces, los diferentes componentes de una iniciativa se incluyen a petición de uno u otro miembro de la coalición que la apoya. Al cambiar o eliminar partes de una iniciativa, algunos legisladores, aún los que apoyan la iniciativa original, pueden estar mejor. Sin embargo, esto también puede empeorar a algunos legisladores que inicialmente apoyaron la iniciativa. Esto significa que el grupo de legisladores que votan para reformar una iniciativa (incluyendo supresión de partes) debería ser diferente del grupo de legisladores que votaron originalmente en pro de la iniciativa. Esto se esperaría tanto bajo una agenda retrospectiva como en una prospectiva. Desde luego, las agendas prospectivas no difieren de las retrospectivas en la dinámica de los procesos de reforma, sino en los resultados pronosticados de éstas. Esta diferencia nos conduce a esperar un comportamiento diferente al votar reformas bajo un conjunto de reglas en lugar de otro.

No podemos comparar directamente el proceso de reformas en las reglas mexicanas con una agenda retrospectiva. En lugar de ello empezaremos, como en la sección anterior, sugiriendo cuatro hipótesis respecto de las enmiendas en la forma de eliminación de una parte de una iniciativa e intentaremos sugerir cómo pueden diferir las observaciones bajo una agenda retrospectiva.

Nuestra primera hipótesis es que el número de partidos que apoyan una iniciativa en lo general debe ser mayor que aquellos que apoyan supresiones en lo particular. Mientras todos los partidos permanezcan unidos, la única forma de hacer a una coalición más pequeña es sacar partidos de ésta. Una implicación es que es menos probable que las supresiones se aprueben y en la medida en que las coaliciones originales sean ganadoras mínimas, se convertirán en minorías al retirar miembros de éstas. Esta hipótesis no diferencia entre agendas prospectivas y retrospectivas.

Nuestra segunda hipótesis es que las votaciones en lo particular deben estar más cerradas que las votaciones en lo general. La razón de esto es clara y depende de lo siguiente. Primero, se observa que en México no hay una coalición de mayoría duradera ni hay una razón obvia para que exista una (como la asignación de carteras del gabinete en sistemas parlamentarios). Segundo, dado el supuesto de que las iniciativas son eficientes, es probable que la eliminación de artículos o secciones de

ículos erosione el apoyo general a la iniciativa sin atraer nuevo apoyo. Después de todo, cualquier diputado que apoya la supresión de un artículo podría haber sido traído a la coalición que apoya la iniciativa desde el inicio y con mayores ganancias. Por eso, cada nueva reforma reduce la iniciativa y elimina a los partidarios de la iniciativa. (Una advertencia a esta predicción es que si muchos artículos se rechazan en lo particular, podría tener sentido que los defensores originales eliminaran más tarde artículos reservados para crecer. Mientras las supresiones iniciales alejan la iniciativa de sus defensores originales y los deja en una situación peor de la que estaban antes; las supresiones posteriores podrían regresar la iniciativa más cerca del *status quo ante*.)

En contraste, bajo una agenda retrospectiva es difícil imaginar que las formas reservadas se aprueben. En tanto las reformas supresoras hagan que una iniciativa sea menos deseable que el *status quo*, y el hecho de que una iniciativa reformada se vota contra el *status quo* al final del proceso, evita que se aprueben dichas reformas. Es probable que las reformas que se prueban están diseñadas para cambiar la composición pero no el tamaño de la coalición de apoyo de la iniciativa. También es probable que sean reformas perfeccionistas diseñadas para mejorar la iniciativa. Por lo tanto, en una agenda retrospectiva, no hay razón que nos lleve a esperar coaliciones más pequeñas para lograr reformas exitosas. Es posible que sean coaliciones diferentes, pero no más pequeñas. La diferencia clave aquí entre las agendas prospectivas y retrospectivas es la probabilidad de aprobación, particularmente cuando la cuestión trata sobre si suprimir un artículo directamente en lugar de reformarlo. Ninguna mayoría prefiere, en la Gráfica 4 al *status quo ante*, sin embargo, una moción para suprimir el primer artículo (y así moverse a x_1) se aprobaría en una agenda prospectiva, pero no pasaría en una agenda retrospectiva.

¿Qué ocurre si los partidos no son necesariamente cohesivos? En el mundo real, las preferencias de los miembros de los partidos probablemente están más cerca de aquellas de sus copartidarios que de la mayoría de los miembros de cualquier otro partido, pero no son idénticas. En la medida en que los miembros del partido *no* estén unidos por una disciplina de hierro, entonces nuestra primera hipótesis sugiere que la supresión de artículos podría no eliminar a los partidos sino a los individuos. Esto nos conduce directamente a nuestra cuarta hipótesis. Si las votaciones en lo particular eliminan a partidos de la coalición de la mayoría original o alejan a individuos de sus partidos, entonces debe disminuir la probabilidad de votación entre los partidos que apoyaron la iniciativa en lo general. Ahora

pasaremos a probar estas hipótesis contra la evidencia de la votación en lo general y en lo particular en la Cámara de Diputados.

Iniciativas y votaciones

La votación electrónica se ha utilizado en la Cámara de Diputados desde octubre de 1998. Las votaciones nominales de la LVII Legislatura provienen de varias fuentes, incluyendo la *Gaceta Parlamentaria* que está disponible en Internet. La *Gaceta* no ha publicado hasta ahora todas las votaciones en lo particular para la LVIII Legislatura, así que todavía no es posible un análisis detallado de las votaciones en el Congreso actual.

Nos enfocaremos solamente a iniciativas que fueron votadas en lo particular o aquellas enmiendas que se votaron por vía electrónica. La mayoría de las iniciativas no se consideran en lo particular, porque nadie reserva ningún artículo y sólo hay una votación final para aprobación en ambas, en lo general y en lo particular. Sin embargo, las iniciativas más importantes tienen cuando menos un artículo reservado. Por ejemplo, el presupuesto, la ley de ingresos, la nueva Ley Orgánica del Congreso, la ley de rescate bancario, y algunas reformas judiciales mayores tuvieron algunas votaciones en lo particular.

Un total de 19 iniciativas tuvieron votaciones adicionales, además de la votación en lo general. Hubo 79 votaciones en lo particular para estas iniciativas, y adicionalmente 13 votaciones sobre enmiendas (que podían ocurrir en lo general, en lo particular, o como sustitutos si se rechazó el dictamen de la comisión original). La mayoría de las votaciones en el pleno sobre enmiendas fueron por votación económica, así que no se incluyeron en el análisis.

Mediciones estadísticas de las votaciones

Para tratar nuestra hipótesis sobre votación bajo una agenda retrospectiva, es importante definir nuestros términos. Si no hay cohesión de los partidos en todo momento, pudiera ser difícil decir cuándo un partido se ha separado de una coalición, por lo tanto, antes de examinar la evidencia para efectos de una agenda prospectiva, proporcionamos una breve discusión de nuestras medidas.

Las mediciones estándares de cohesión de un partido generalmente miden una votación dicotómica. Por ejemplo, la calificación más común de cohesión, el índice de Rice (1928), mide la diferencia absoluta entre los votos a favor y en contra del partido:

$$I_i = | \%S_i - \%NO_i |$$

El índice abarca de 0 (cuando un grupo parlamentario se divide 50:50) a 100 (cuando todos los miembros votan del mismo lado).

El índice de Rice no considera las abstenciones, sin embargo, en México se requiere sólo una mayoría relativa de votos a favor para aprobar una iniciativa, si cuando menos la mitad de la Cámara ha votado¹⁶.

Sin embargo, las abstenciones son muy comunes en el Congreso de la Unión, especialmente en la Cámara de Diputados. Para el periodo estudiado, el promedio total de cualquier lista de asistencia era de 412, de los cuales se abstuvieron 13 diputados en promedio. Hubo 20 votaciones en donde cuando menos 20 diputados se abstuvieron, 10 casos en donde cuando menos 50 se abstuvieron, y hubo más de 100 abstenciones en dos ocasiones. En 18 ocasiones de la muestra disponible de votaciones de la LVII Legislatura, la participación de votación más grande de algún grupo parlamentario fue la abstención. Una mayoría relativa del PRD se abstuvo en siete votaciones. Una mayoría relativa de diputados panistas se abstuvieron una vez. Por lo tanto, las abstenciones son significativas en la Cámara de Diputados y debe considerarse en cualquier medición de cohesión.

Por lo tanto, proponemos que para las votaciones tricotómicas, el índice de cohesión (I^3) sea el máximo de los votos en pro, abstenciones y en contra, dividido entre el número total de diputados que votan en el partido, (ver Weldon, 2000):

$$I^3_i = \max (\%S_i, \%ABS_i, \%NO_i)$$

¹⁶ El Reglamento de hecho menciona que "todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser en aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes de los votos" (artículo 158), aunque "mayoría absoluta" no se define en ninguna parte. Cuando se refieren a la regla de los tercios, la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento casi siempre requieren "dos tercios de los miembros presentes". Esta regla clasificaría las abstenciones en la columna de votos negativos. Las reformas recientes a la Constitución y a la Ley Orgánica requieren una mayoría absoluta de los miembros presentes en ciertas votaciones, y no hay razón para creer que estaban promulgando un quórum más fuerte que el que se había usado tradicionalmente para las iniciativas. No obstante, el presidente de la Mesa Directiva del Senado decretó en dos casos que las abstenciones se contaron como "no votos". En los dos casos, fueron votaciones de urgente resolución en donde el PAN se abstuvo con más de un tercio de los votos totales. No hubo votaciones en la LVII Legislatura que condujeran a este resultado ambiguo.

Este índice generalmente es más alto que el índice de Rice, ya que mide la proporción más alta en lugar de la diferencia entre proporciones. La medida puede variar entre 33.3 a 100. En el primer caso, un partido se divide uniformemente entre miembros a favor, en contra y abstenciones; en el segundo caso, todos los miembros votan en la misma dirección.

Los miembros que no votan son excluidos del análisis. Es difícil identificar en la Cámara de Diputados si una ausencia es justificada, accidental o intencional¹⁷.

Medimos los patrones de votación entre grupos parlamentarios con una versión modificada del índice de similitud de votación de Rice (1928)¹⁸. La definición del índice de similitud de votación de Rice entre el partido_i y el partido_j es la siguiente:

$$IVL = 1 - | \%S_i - \%S_j |$$

Este índice corre de 0 (cuando todos los miembros de un partido votan en forma diferente que todos los miembros del otro partido) a 1 (cuando la misma proporción de cada partido vota en el mismo sentido, ya sea todos a favor, 62 por ciento de cada partido a favor, ó 2 por ciento de cada partido a favor, etc.). El IVL de Rice no considera abstenciones, así que debe modificarse para usarlo en la Cámara de Diputados. Sugerimos el índice de similitud de votación tricotómico propuesto en Weldon (2000) basado en el índice de desproporcionalidad (D) de Loosemore-Hanby (1971). Este índice se usa generalmente para medir la proporcionalidad de los sistemas electorales. La fórmula del índice D de Loosemore y Hanby es:

$$D = (\Sigma | V_i - S_i |) / 2$$

En la fórmula, V_i es la proporción de votaciones totales para el partido_i, y S_i es la proporción de curules para ese partido. Si D es cero, entonces el sistema es perfectamente proporcional.

Estos dos índices pueden combinarse para crear un índice de probabilidad de votación tricotómica entre el partido_i y el partido_j:

$$IVL^3 = 1 - (| \%S_i - \%S_j | + | \%ABS_i - \%ABS_j | + | \%NO_i - \%NO_j |) / 2$$

¹⁷ Los diputados pueden solicitar permisos para faltar a la Cámara. Estos permisos son registrados en el *Diario de los Debates*. Sin embargo, hay muchas más ausencias en cualquier votación que el número de diputados que ha solicitado licencia.

¹⁸ Ver la discusión en Raunio (1999).

El índice IVL³ corre de 0 cuando los dos partidos están totalmente en desacuerdo sobre una votación (independientemente de si el desacuerdo se expresa en votos a favor, en contra o abstenciones), a 1 cuando los dos partidos acuerdan exactamente en el mismo sentido. Así como el índice de cohesión tiende a castigar mucho a un grupo parlamentario pequeño por algunos desacuerdos, este índice es extremadamente sensible a uno o dos votos discrepantes de los partidos muy pequeños.

Hipótesis y evidencia

Ahora podemos presentar nuestra hipótesis a la luz de la evidencia. Para reiterar, primero establecimos que la votación en lo particular dividiría las coaliciones en lugar de reforzarlas, como esperaríamos del perfeccionamiento de reformas en una agenda retrospectiva. Segundo, la división de las coaliciones no implica reemplazarlas con coaliciones alternas, sino solamente que el apoyo para las reformas en lo particular debe ser menor que el apoyo en lo general para la iniciativa original. Tercero, y relacionado con nuestra segunda hipótesis, los votos deben estar más cerrados en lo particular que en lo general. Y finalmente, la similitud de votaciones entre partidos que votan juntos en lo general debe disminuir también. Generalmente, los procedimientos de la agenda prospectiva de México nos llevan a esperar intentos para romper las coaliciones anunciadas. Nuestra aseveración de que no hay un mecanismo para mantener juntas a las coaliciones (como lo hay en un sistema parlamentario, proporcionado por la estructura del gobierno; Epstein, 1967) implica que las enmiendas pueden aprobarse *aunque* desgasten a la coalición o empeoran la iniciativa en general.

Algunas veces la votación en lo particular ha suprimido artículos exitosamente. De las 79 votaciones en lo particular de la LVII Legislatura, dos tuvieron éxito al eliminar artículos. Se trata de dos disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal. La iniciativa tenía el apoyo de los cinco partidos en lo general (14 de diciembre de 1999), pero el PRI y el PT se unieron para eliminar estos párrafos.

Hubo 29 votaciones en lo particular en los primeros meses de la LVIII Legislatura, uno de los cuales suprimió exitosamente parte de la iniciativa aprobada. El 21 de diciembre de 2000, los ocho partidos con representación en la Cámara de Diputados apoyaron la iniciativa que reformó la Ley de

Aduanas en lo general, pero seis partidos, encabezados por el PRI y el PRD (que juntos forman una mayoría) suprimieron uno de los artículos.

Vale la pena mencionar que la votación en lo particular es poco común en el Senado y ha ocurrido solamente siete veces hasta finales de 2000 en la LVIII Legislatura; sin embargo, la supresión de propuestas tuvo éxito en dos ocasiones. El 20 de diciembre del 2000, el Senado aprobó la Miscelánea Fiscal por una votación de 108 a 0 con 3 abstenciones. La iniciativa ya había sido aprobada en la Cámara de Diputados, por lo que el Senado votó para eliminar tres artículos del Código Fiscal y se aprobó la supresión de éstos por dos votos. Aunque la votación no está disponible, se sabe que el PRI y el PRD votaron para suprimir los artículos, mientras que el grupo parlamentario de Acción Nacional votó para conservarlos. La minuta tuvo que ser devuelta a la Cámara de Diputados para que ésta pudiera aprobar los cambios.

Habiendo establecido que las votaciones en lo particular ocurren de hecho y en asuntos ocasionales, ahora pasamos a la evidencia para cada hipótesis.

1.1 Las coaliciones se dividen en lo particular.

Las coaliciones que medimos aquí son las coaliciones ganadoras, independientemente de si la votación fue a favor o en contra. La mayoría de las iniciativas bajo consideración tuvieron un fuerte apoyo en comisiones y en lo general. Hubo cinco partidos en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura, y 10 de las 19 dictámenes fueron apoyados por cuando menos una mayoría relativa de los miembros de cinco grupos parlamentarios. El número de partidos en promedio que apoyaron los 19 dictámenes estudiados fue de 4; sin embargo, el número de grupos parlamentarios en promedio se redujo a 3 en la votación en lo particular de los mismos dictámenes.

En promedio, cuando menos un partido votó a favor de la iniciativa en lo general, pero votó en contra de algún artículo en lo particular. En ningún caso hubo más partidos en la coalición ganadora de una votación en lo particular comparado con la votación del mismo dictamen en lo general. De las 79 votaciones en lo particular, 67 incluyeron menos partidos en la coalición ganadora de los que habían estado apoyando la iniciativa en lo general. Esta es fuerte evidencia de que son los grupos parlamentarios enteros que abandonaron las grandes coaliciones que formularon el dictamen, en lugar de solamente algunos miembros a quienes no les gustaron algunos artículos en particular.

1.2 El margen de victoria se reduce en lo particular.

El margen se mide simplemente por el número de votaciones a favor menos el número de votaciones en contra. Aquí la evidencia también es clara. En 76 de los 79 casos (95 por ciento), el margen se redujo en las votaciones en lo particular (incluyendo los dos casos en donde el margen fue negativo y se suprimieron los artículos impugnados).

Solamente en tres casos los márgenes fueron más amplios en lo particular. Excluyendo dos de las 19 iniciativas que no tuvieron votaciones en lo particular (solamente tuvieron enmiendas por votación nominal, y una de las dos fue de hecho rechazada en el pleno), el margen de victorias en lo general de las 17 iniciativas en promedio fue de 359 votos. El promedio del margen en lo particular fue 176, bastante grande en una cámara con 500 diputados, pero a la mitad del tamaño de la media de la votación principal de la iniciativa contra el *status quo*.

Para el Presupuesto de Egresos de 2000 (votado el 28 de diciembre de 1999), hubo nueve votaciones en donde el PRI reservó artículos en lo particular y votó en contra, mientras que los otros cuatro partidos votaron a favor. El margen de victoria para mantener estos artículos en el dictamen fue entre uno y nueve votos.

También hubo tres enmiendas con votaciones muy cerradas al dictamen del Presupuesto. El PRI obtuvo su punto ideal (elevar el nivel de gastos del rescate bancario), logrando la aceptación de su modificación con un margen de un voto a favor. Con un margen de un voto en contra se rechazó la reforma del PAN para reducir los gastos sobre el mismo punto. En la última votación del presupuesto, una reforma del grupo parlamentario del PRI para gastar más dinero en pensiones fue derrotada por un margen de tres votos.

El Presupuesto del 2000 es un ejemplo excelente del posible caos de la votación en lo particular. Los cinco partidos estuvieron de acuerdo en la mayoría de las cuestiones, excepto en el rescate bancario y algunos aumentos en gastos para fines partidistas. No pudieron llegar a un acuerdo para sacar la iniciativa de la comisión por mucho tiempo.

En el primer intento (21 de diciembre de 1999), un dictamen fue rechazado en el pleno por un margen de 245 a 248 (el PRI y el PT votaron en contra). Un voto particular del PRI fue considerado después de que el dictamen de la comisión fue derrotado: primero hubo un empate de

246-246, y después a una derrota de 247-248. En ambos casos, la mayoría de los diputados del PT votaron en contra, pero esta ocasión contra el PRI.

Los partidos decidieron más tarde dictaminar la iniciativa y apoyarla en lo general el 28 de diciembre de 1999. La votación en lo general fue de 465 a 8 con 10 abstenciones. Las reglas habían sido suspendidas para que se pudieran considerar votos particulares sin tener que rechazar el dictamen. Esto condujo a votaciones muy cerradas como ya se describió en el párrafo anterior. Si el PT hubiera abandonado a la coalición de oposición en cualquiera de esas votaciones, entonces el presupuesto acordado por consenso por todos los grupos parlamentarios hubiera sido mutilado y no habría habido ninguna salida para el PAN y el PRD.

1.3 Se reduce la similitud de votación.

La similitud de votación combina otras dos medidas en un solo dato: coaliciones entre partidos y disciplina dentro de los grupos parlamentarios. Si las coaliciones se dividen, la similitud de votación entre esos dos partidos disminuye. Si los dos partidos permanecen en la coalición, pero uno de los partidos tiene menor cohesión, entonces también se reducirá la similitud de votación.

La Tabla 1 demuestra que el PRI y el PAN generalmente votan juntos para iniciativas en lo general, con un índice de IVL³ de más de 87 por ciento. El PRD comparte con los otros dos partidos un índice de IVL³ de casi 20 puntos abajo en lo general, lo que indica que algunas veces, pero no con frecuencia, el PRD vota contra un dictamen en lo general, o que un número de diputados perredistas votan en contra del dictamen. Sin embargo, hay diferencias considerables cuando revisamos las 79 votaciones en lo particular sobre los mismos dictámenes. La medición para la similitud de votación entre el PRI y el PAN disminuye de 87 por ciento a 69 por ciento.

Tabla 1
Promedio de Similitud de Votación
Cámara de Diputados
LVII Legislatura (1998-2000)

(en porcentajes, 19 votaciones en lo general, 79 en lo particular, 13 reformas)

Partido	Votaciones en lo general		Votaciones en lo particular		Votaciones en lo Particular y Reformas	
	Media	D.E.	Media	D.E.	Media	D.E.
PAN-PRD	69.7	38.9	34.2	40.3	38.5	41.7
PRI-PAN	87.4	26.5	69.2	41.0	67.1	42.1
PRI-PRD	67.9	40.9	15.6	29.6	17.7	32.1

Nota: D.E. es la desviación estándar.

En otras palabras, el PAN algunas veces votó en contra en lo particular o varios diputados panistas votaron en contra. La medición de IVL³ entre el PAN y el PRD se disminuye a la mitad, de aproximadamente 70 por ciento a 34 por ciento, pero la disminución más dramática está entre el PRI y el PRD que cae de 68 por ciento a aproximadamente 16 por ciento. De manera clara, el PRD se separa de la coalición ganadora cuando vota en lo particular; sin embargo, hay evidencia de que el PRD también recorta votos del PAN, porque el índice del PAN-PRD no cae tan drásticamente como el del PRI-PRD.

En la Tabla 2 encontramos que la similitud de votación entre los partidos disminuye casi siempre. Por ejemplo, en 64 de 79 votaciones, la similitud de votación en lo particular entre el PRI y el PRD disminuye comparado con el mismo dictamen en lo general. Sólo aumentó en cuatro ocasiones. Encontramos más evidencia de que el PRD y el PAN cooperaron algunas veces en lo particular, porque en 21 votaciones de 79, la similitud de votación entre los dos partidos de oposición (de aquel entonces) aumentó. Si consideramos las votaciones en lo particular y

las reformas, hubieron 29 de 92 votaciones en donde los dos partidos votaron de manera más similar a las votaciones en lo general.

Tabla 2
Cambios en la Similitud de Votación
Cámara de Diputados
LVII Legislatura (1998-2000)

(en porcentajes, 19 votaciones en lo general, 79 en lo particular, 13 reformas)

	Votaciones en lo particular				Votaciones en lo particular y Reformas			
Partidos	Reducción	Sin Cambio	Aumento	Total	Reducción	Sin Cambio	Aumento	Total
PRI-PAN	77.2	8.9	13.9	100	73.9	9.8	16.3	100
PRI-PRD	81.0	13.9	5.1	100	76.1	14.1	9.8	100
PAN-PRD	63.3	10.1	26.6	100	58.7	9.8	31.5	100

1.4 La cohesión disminuye para el PAN, pero aumenta para el PRD

La cohesión en los grupos parlamentarios cambia en formas muy diferentes para los tres partidos. La cohesión para los tres partidos fue muy alta durante la LVII Legislatura. En 120 iniciativas públicas, la cohesión promedio (medida por I³, descrito arriba) del PRI fue de 99.5 por ciento¹⁹. El PAN tuvo niveles de cohesión de 93.2 por ciento, y los diputados perredistas votaron juntos en un promedio de 92.1 por ciento. La cohesión promedio para las 19 iniciativas que tuvieron votaciones en lo particular o reformas se incluye en la Tabla 3.

¹⁹ Todos los datos son de Weldon, 2000, que incluyen solamente las votaciones hasta octubre de 1999. La cohesión para toda la legislatura, compilada por Weldon, pero aún no publicada, aumentó para el PRI y ubicarlo en aproximadamente 99.6 por ciento, y estuvo alrededor de 93 por ciento para los otros dos partidos.

Tabla 3
Cohesión Promedio de Partidos
Cámara de Diputados
LVII Legislatura (1998-2000)
(en porcentajes, 19 votaciones en lo general, 79 en lo particular, 13 reformas)

Partido	Votaciones en lo general		Votaciones en lo particular		Votos en lo particular y reformas	
	Media	D.E.	Media	D.E.	Media	D.E.
PAN	95.3	6.7	93.7	11.3	93.6	11.3
PRD	93.8	6.8	92.5	12.8	93.0	12.4
PRI	99.9	0.3	99.9	0.3	99.8	1.1
Todos	96.3	6.1	95.3	10.4	95.4	10.2

La cohesión interna para cada uno de los partidos aumenta en estas iniciativas importantes, con el PRI en 99.9 por ciento. También encontramos que la cohesión promedio para el PAN y el PRD disminuyó un punto o dos en la votación en lo particular o en reformas.

Tabla 4
Cambios en la Cohesión de Partidos
Cámara de Diputados
LVII Legislatura (1998-2000)
(en porcentajes, 19 votaciones en lo general, 79 en lo particular, 13 reformas)

Partido	Votaciones en lo particular				Votaciones en lo particular y reformas			
	Disminución	Sin Cambio	Aumento	Total	Disminución	Sin Cambio	Aumento	Total
PRI	19.0	72.2	8.9	100	17.4	75.0	7.6	100
PAN	58.2	11.4	30.4	100	54.3	12.0	33.7	100
PRD	25.3	12.7	62.0	100	23.9	14.1	62.0	100

La Tabla 4 presenta los cambios en cohesión para cada partido en cada votación en lo particular comparado con la votación en la misma iniciativa en lo general. Aquí notamos diferencias importantes para los tres grupos parlamentarios. La cohesión del PRI permaneció igual (generalmente en 100 por ciento) en 57 de las 79 votaciones en lo particular, y aumentó en otras 7 votaciones.

La cohesión del PRD aumentó en 49 ocasiones de las 79 votaciones en lo particular. Probablemente, esto se debe a que este partido aprovecha las votaciones en lo particular para tomar posiciones ideológicas.

Para el PRD, las votaciones en lo general son diferentes porque dividen al grupo parlamentario de alguna forma, pero el partido puede reunirse y votar para establecer el programa del partido en votaciones en lo particular, las cuales casi nunca prosperan.

En 46 de las 79 votaciones en lo particular (58 por ciento de las veces), la cohesión del PAN disminuyó, indicando que los diputados panistas frecuentemente se separaron de su grupo parlamentario para apoyar al PRD (generalmente en un intento por suprimir un artículo) o al PRI (para mantener un artículo).

El PAN pudo mantener la disciplina en las votaciones en lo general, pero su cohesión se vio desafiada más frecuentemente en las votaciones artículo por artículo.

En México, la cohesión es más fuerte para partidos en el gobierno. En la LVIII Legislatura, la cohesión ha aumentado de 93 por ciento a 98 por ciento aproximadamente para el PAN y ha disminuido de 99 a 95 por ciento aproximadamente para el PRI.

Así, es más probable que la cohesión permanecerá igual o aumentará en las votaciones en lo particular para los diputados panistas en la legislatura actual. Es más probable que los diputados priistas sufran divisiones en lo particular en la LVIII Legislatura, ya que algunos querrán seguir la posición del PRD para suprimir artículos. Mientras, es probable que otros permanezcan con las iniciativas como fueron aprobadas en lo general. El patrón de cohesión para el PRD no debe cambiar mucho.

Conclusión

Este trabajo demuestra que los efectos pronosticados de votaciones en lo particular realmente ocurren. Los márgenes de votación estaban bien cerrados. Las grandes coaliciones que existían en las comisiones y votaciones en lo general se rompieron después y se redujo la similitud de votación en lo particular. Una votación caótica como ésta tenía diferentes efectos para los partidos, aumentando la disciplina para el PRI y disminuyéndola para el PAN.

Sin embargo, hubo poca evidencia de que los dictámenes se modificaron, aunque la coalición que los apoyó empezó a fracturarse en lo particular. En raras ocasiones se suprimieron artículos en lo particular, y las reformas controvertidas generalmente no se incorporaron después de la votación en lo general. El modelo pronostica más caos en las políticas públicas del que realmente ocurre. ¿Qué explica la relativa estabilidad observada?

Hay varias explicaciones posibles. Primero, la diputación del PRI en la LVII era tan grande, muy cerca de una mayoría (aproximadamente 48 por ciento de la Cámara), que era capaz de bloquear muchos de los cambios importantes. La mayoría de las votaciones en lo particular eran controladas por uno de los partidos de oposición, y el PRI, con su mucha disciplina, protegía los dictámenes de alguna posible mutilación.

En la LVIII Legislatura, el PRI y el PAN tienen cada uno aproximadamente 40 por ciento de las curules; se trata de grupos parlamentarios grandes, pero no con los votos suficientes para defender un dictamen de modificaciones en lo particular. *Ceteris paribus*, podemos esperar mayor caos en las políticas públicas de la LVIII Legislatura en comparación con la LVII²⁰.

Una segunda explicación de por qué hubo pocas situaciones de caos, tiene que ver con las expectativas racionales de los partidos en el congreso. Si los partidos saben que un dictamen puede ser mutilado en lo particular, les conviene protegerlo desde el principio. Es curioso

cuántas iniciativas se dictaminan con el apoyo de todos los grupos parlamentarios en la comisión, o cuántos dictámenes son aprobados en lo general por unanimidad en el pleno. Tal vez la creación de una gran coalición al principio del proceso legislativo disminuye los incentivos para dejar la coalición después, y protege al dictamen de presiones caóticas al final del proceso. Todos los partidos trabajan para apoyar la legislación en las comisiones, agregando sus propios asuntos a través de un intercambio mutuo universal; después se defienden juntos. Si un partido se retracta de apoyar el dictamen (excepto para tomar una posición durante la votación en lo particular a sabiendas de que no afectaría realmente la iniciativa), los demás partidos lo castigarán retirando los asuntos que ese partido propuso en la legislación.

Por lo tanto, la votación en lo particular puede proporcionar una explicación inesperada de por qué observamos universalismo y unanimidad en el resto del proceso legislativo en México.

Desafortunadamente, la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura no ha puesto a disposición todas las votaciones en lo particular, así que no podemos medir los efectos de la estructura de votación. Esto también es desafortunado porque la votación en lo particular generalmente es la forma más expresiva de votación para los partidos, que generalmente votan casi unánimemente en la mayoría de otras votaciones nominales. Es una de las pocas oportunidades para que un partido demuestre permanentemente su postura en una iniciativa.

Bibliografía

Baron, David P., y John A. Ferejohn. 1989. "Bargaining in Legislatures." *American Political Science Review* 83(4):1181-1206.

Black, Duncan. 1958. *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.

Campbell, Andrea C., Gary W. Cox, y Mathew D. McCubbins. 2000. «Agenda Power in the U.S. Senate, 1877 to 1999.» Manuscrito. University of California, San Diego, La Jolla, Calif.,

Cox, Gary W., y Mathew D. McCubbins. 1999. «Agenda Power in the U.S. House of Representatives, 1877 to 1986.» Stanford University Presentado en la Conferencia sobre la Historia del Congreso, Stanford, California,

Epstein, Leon D. 1967. *Political Parties in Western Democracies*. New York: Praeger.

Heller, William B. 2001. "Making Policy Stick: Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments." *American Journal of Political Science*. 45:780-798.

Humes, Brian D. 1993. "Majority Rule Outcomes and the Choice of Germaneness Rules." *Public Choice* 75:301-316.

Loosemore, John, y Victor J. Hanby. 1971. "The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems." *British Journal of Political Science* 1:467-477.

McKelvey, Richard D. 1976. "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control." *Journal of Economic Theory* 12:472-482.

Oleszek, Walter J. 1996. *Congressional Procedures and the Policy Process*. 4th ed. Washington, DC: CQ Press.

Plott, Charles. 1967. "A Notion of Equilibrium and Its Possibility under Majority Rule." *American Economic Review* 57:787-806.

Rasch, Bjørn Eric. 2000. "Parliamentary Floor Voting Procedures and Agenda Setting in Europe." *Legislative Studies Quarterly* 25:3-23.

Raunio, Tapio. 1999. «The Challenge of Diversity: Party Cohesion in the European Parliament.» En *Party Discipline and Parliamentary Government*, ed. Shaun Bowler, David M. Farrell, y Richard S. Katz. Columbus, Ohio: Ohio State University Press.

Rice, Stewart A. 1928. *Quantitative Methods in Politics*. New York: Alfred A. Knopf.

Riker, William H. 1980. "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions." *American Political Science Review* 74(2):432-446.

Shepsle, Kenneth A. 1972. "The Strategy of Ambiguity: Uncertainty and Electoral Competition." *American Political Science Review* 66(2):555-568.

Shepsle, Kenneth A. 1987. «Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models.» En *Congress: Structure and Policy*, ed. Mathew D. McCubbins and Terry Sullivan. Cambridge y New York: Cambridge University Press.

Weldon, Jeffrey A. 2000. «Voting in Mexico's Chamber of Deputies, 1998-1999.» Presentado en el XXII Congreso Internacional de Latin American Studies Association, Miami, Florida, Marzo 16-18.

Weldon, Jeffrey A. 2002. «The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico.» En *Legislative Politics in Latin America*, ed. Scott Morgenstern y Benito Nacif. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 377-410.