

Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998

MARÍA DEL CARMEN NAVA POLINA

JEFFREY A. WELDON

JORGE YAÑEZ LÓPEZ

LA INTEGRACIÓN de la Cámara de Diputados en México ha ido cambiando en un proceso gradual desde 1988 hasta la fecha. De tal forma que la LIII Legislatura (1985-1988) fue la última en la que los partidos de oposición estuvieron reducidos a una actuación en donde contaba más su voz que sus votos. A partir de la siguiente legislatura (1988-1991), la mayor participación de los grupos parlamentarios opositores provocó un desempeño distinto en la materia legislativa que recibió, analizó, debatió y produjo la Cámara de Diputados.

El presente capítulo se divide en ocho secciones. En la primera presentamos algunas teorías e hipótesis sobre el comportamiento de la Cámara de Diputados. En las siguientes seis secciones se muestra evidencia cuantitativa sobre varios aspectos del procedimiento legislativo de los proyectos de ley iniciados en la Cámara de Diputados entre el 1o. de septiembre de 1988 y el 31 de diciembre de 1998. La octava sección concluye.

Los datos reportados consideran todas las iniciativas de ley o de modificaciones constitucionales presentadas en la Cámara de Diputados, excluyendo las solicitudes de permiso constitucional previstas en el artículo 37. La fuente de los datos para el periodo 1988-1994 es el *Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados*, versión CD-ROM (Cámara de Diputados, 1994). Para el periodo 1994-1998 la fuente es la versión impresa del *Diario de los debates* y la versión estenográfica (disponible en internet).¹

Composición de la Cámara Baja y presidencialismo

Para comprender el funcionamiento legislativo es necesario tomar en consideración las principales características del sistema presidencial mexicano.

¹La dirección es: www.camaradediputados.gob.mx.

Existen cuatro condiciones necesarias que fundamentan el presidencialismo en México. La primera es la existencia de una Constitución que establece los elementos de un sistema político de corte presidencial, donde los poderes Ejecutivo y Legislativo están separados y el Ejecutivo goza de amplias facultades. Las otras tres condiciones son metaconstitucionales, reglas “más allá” de la Constitución, que dependen de las relaciones partidistas entre el presidente y los otros poderes. La segunda condición es la presencia de un gobierno unificado, donde el partido mayoritario controle tanto la presidencia como ambas cámaras del Congreso. El tercer elemento es la observancia de disciplina dentro del partido mayoritario, mediante la cual las resoluciones que adopta el partido se convierten en obligaciones para sus miembros. Finalmente, es necesario que el titular del Ejecutivo cumpla una doble función: ser tanto presidente de la República como líder –jefe máximo– de su partido. Ante la falta de alguna de estas condiciones, el equilibrio del presidencialismo comienza a decaer, y el presidente sólo mantendrá los poderes efectivos que le garantiza la Constitución (Weldon, 1997a, p. 227).²

Las elecciones federales de 1988 que dieron origen a la LIV Legislatura (1988-1991) produjeron como resultado que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no obtuviera, por primera vez desde su origen en 1929, la mayoría calificada de dos tercios en la Cámara de Diputados. Dicha pérdida implicó que tanto el partido mayoritario como el presidente necesitaran de la alianza con al menos otro de los grupos parlamentarios más grandes, para llevar a cabo reformas constitucionales. Para la LV Legislatura (1991-1994), el PRI recuperó muchas curules, las cuales le fueron insuficientes para alcanzar la mayoría calificada en la cámara. En la elección de 1994, el PRI ganó 300 diputaciones para la LVI Legislatura (1994-1997). En las elecciones para la LVII Legislatura (1997-2000) el partido del presidente perdió por primera vez la mayoría absoluta de la cámara, quedándose con sólo 239 curules. Bajo estas diferencias en la composición partidista de la Cámara Baja, se espera que la dinámica del comportamiento legislativo se modifique en alguna medida. La ausencia de un partido político mayoritario que por sí mismo domine todas las etapas de decisión en el proceso de creación de leyes transforma el funcionamiento de la maquinaria legislativa.

La segunda condición metaconstitucional del presidencialismo –disciplina alta por los diputados– no ha cambiado en forma significativa durante

²La fórmula original se encuentra en Cosío Villegas, 1973, p. 29. Véase también Molinar y Weldon (en prensa).

la década de este estudio. Uno de los factores más importantes en la formación de esta condición –la no reelección inmediata de los diputados– sigue en vigor (Weldon, 1994; Nacif, 1995). Otro factor importante para fomentar la disciplina es el método cerrado de nombrar a los candidatos de los puestos de elección popular, a través de convenciones cerradas o bien por el dedazo. Este factor comienza a dar paso a elecciones primarias abiertas, pero hasta 1997 no se ha usado en el nombramiento de los candidatos para el Congreso. Si se mide la disciplina a través de las votaciones en la Cámara de Diputados, no es posible observar cambios importantes durante este periodo.³ La cohesión de los partidos en la Cámara de Diputados se mantiene en niveles extraordinariamente altos.

La tercera condición metaconstitucional, la unión de la diarquía del presidente y jefe máximo del partido oficial, ha disminuido durante esta década. El presidente Zedillo se ha comprometido desde el principio de su periodo a no intervenir en el proceso de la nominación del candidato del PRI a la presidencia para el año 2000. Se ha manifestado a favor de una “sana distancia” entre la presidencia y el partido, esto es, no intervenir en asuntos internos del PRI. El presidente “se amputa el dedo” no sólo para nombrar a su sucesor, sino también para determinar las candidaturas priístas a puestos de elección popular. Así, hay menos razón para que los diputados priístas apoyen las iniciativas del presidente en la cámara. El Ejecutivo no puede esperar que la lealtad partidista de los diputados del PRI, respecto a sus iniciativas, le sea favorable, ya que carece de premios para estos legisladores.

En el cuadro 1 se demuestra que, en los dos trienios de Salinas de Gortari, las tres condiciones metaconstitucionales se cumplieron (la condición constitucional no ha variado en forma significativa desde 1917). En el primer trienio de Zedillo, la tercera condición se debilitó parcialmente, ya que el presidente insistió en abandonar su papel como jefe máximo de su partido. En el segundo trienio de Zedillo, la tercera condición no se ha recuperado, y la primera desapareció junto con la mayoría del PRI en la Cámara Baja. Además debemos esperar mayor éxito para los partidos de oposición y menos éxito para el presidente en el primer trienio de Salinas comparado con el segundo, ya que la mayoría del PRI en la cámara fue muy reducida, aunque se cumplieron todas las condiciones metaconstitucionales en los dos periodos.

³Hay que reconocer que no existen datos exactos porque no se reporta la votación nominal en ninguna publicación de la Cámara de Diputados.

CUADRO 1
 CURULES OCUPADAS POR EL PRI EN EL CONGRESO
 DE LA UNIÓN Y LAS CONDICIONES METACONSTITUCIONALES
 DEL PRESIDENCIALISMO,
 1988-1998
 (%)

| <i>Legislatura</i> | <i>Cámara de Diputados</i> | <i>Cámara de Senadores</i> | <i>Condiciones metaconstitucionales</i> |
|--------------------|----------------------------|----------------------------|--|
| LIV (1988-1991) | 52.0 | 93.7 | gobierno unificado alta disciplina diarquía unificada |
| LV (1991-1994) | 64.2 | 95.3 | gobierno unificado alta disciplina diarquía unificada |
| LVI (1994-1997) | 60.0 | 74.2 | gobierno unificado alta disciplina diarquía semi-unificada |
| LVII (1997-) | 47.8 | 60.1 | gobierno dividido alta disciplina diarquía semi-unificada |

Fuente: Datos electorales: Lujambio, 1995 pp. 115, 145 y 149, con datos de la CFE y el IFE. El número de diputados varió durante una legislatura porque algunos se separaron del PRI. Condiciones del presidencialismo: Weldon, 1998.

Presentación de iniciativas

Uno de los grandes mitos dentro del nacimiento de nuevas leyes en México es la debilidad del Poder Legislativo y su pereza como iniciador.⁴ No hay más que remontarse a la historia y a la evidencia cuantitativa para demostrar que ha habido una dinámica muy atractiva dentro de la Cámara de Diputados (Molinar y Weldon, en prensa; Nava y Yáñez, 1998), y la última década no ha sido la excepción. Bajo este argumento se analizaron los datos reportados en el presente capítulo.

En el cuadro 2 se presenta la distribución de iniciativas por autor, a través de las cuatro legislaturas estudiadas (1988-1998). Se puede observar un total de cuatro iniciadores: diputados (que incluyen las iniciativas pre-

⁴Véanse por ejemplo de la Garza, 1972; Goodspeed, 1955, y González Casanova, 1991.

sentadas por diputados integrantes de comisión), legislaturas locales (referentes al Poder Legislativo de cada entidad federativa del país), senadores (en esta categoría se incluyen las iniciativas firmadas por senadores y enviadas a la Cámara de Diputados o las presentadas en la Cámara Alta), y finalmente se tienen los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo (sin distinguir si la Cámara de Diputados actuó como cámara de origen o colegisladora).

Los actores que menos iniciativas presentaron en la Cámara de Diputados durante esos años fueron los senadores y las legislaturas locales, manteniendo entre ambos sólo el 3 por ciento del total. Por el contrario, es muy interesante observar la mayor presencia que han tenido los diputados en la introducción de proyectos, ya que en todo el periodo su participación fue siempre mayor al 50 por ciento. El peso promedio de los diputados en estos años fue del 69 por ciento, es decir que, de cada diez iniciativas presentadas en la Cámara Baja casi siete fueron firmadas por diputados. El titular del Poder Ejecutivo quedó en este sentido rebasado por los diputados, ya que mantuvo sólo el 27 por ciento del total de iniciativas.

Si se hiciera un comparativo de los diferentes iniciadores por legislatura, podría verse que, durante la década estudiada, las legislaturas locales presentaron el mayor número de proyectos en la LVII Legislatura (1997-2000). Sin embargo, hay que considerar que ésta se encuentra a la mitad de su vida. La mayoría de las veces, las legislaturas más activas suelen ser las correspondientes al norte del país, como Chihuahua (seis iniciativas), Baja California (cinco) y Nuevo León (cuatro). La cámara local del Distrito Federal ha presentado diez iniciativas. Los estados gobernados por la oposición han presentado más iniciativas en promedio que estados gobernados por el PRI. De las 30 iniciativas presentadas por congresos locales, los estados priístas presentaron 13, los panistas diez y aquellos bajo gobierno perredista siete (todas provenientes del Distrito Federal). Antes de 1997, los senadores no suscribieron ninguna iniciativa que llegó a la Cámara de Diputados, por lo que la mayor producción legislativa del Senado se encuentra en la LVII Legislatura.

Las iniciativas presentadas por diputados merecen tener una especial atención, por lo que más adelante se presentan datos desagregados por grupo parlamentario. Mientras tanto, regresando al cuadro 2, se observa que la LVII Legislatura (1997-2000) –en la que el PRI no cuenta con una mayoría– ha sido la que ha representado un mayor peso de los diputados entre los iniciadores, con el 80 por ciento del total de proyectos. Este dato sólo es comparable al 78 por ciento de la LIV Legislatura (1988-1991), que fue donde un mayor número de diputados opositores habían integrado la

CUADRO 2
INICIADORES, 1988-1998

| Legislatura | Ejecutivo | | Diputados | | Legislaturas locales | | Senado | | Total |
|-----------------|-----------|----|-----------|----|----------------------|---|--------|---|-------|
| | | % | | % | | % | | % | |
| LIV (1988-1991) | 71 | 23 | 244 | 78 | 0 | 0 | 0 | 0 | 315 |
| LV (1991-1994) | 135 | 43 | 178 | 56 | 3 | 1 | 0 | 0 | 316 |
| LVI (1994-1997) | 91 | 34 | 164 | 62 | 11 | 4 | 0 | 0 | 266 |
| LVII (1997-)* | 38 | 12 | 261 | 80 | 16 | 5 | 11 | 3 | 326 |
| Total | 335 | 27 | 847 | 69 | 30 | 2 | 11 | 1 | 1,223 |

*Comprende datos hasta el 31 de diciembre de 1998.

cámara hasta esa fecha. Durante el primer trienio de la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, los diputados presentaron el 62 por ciento de los proyectos, y finalmente tuvieron un poco menos de presencia durante el segundo trienio del presidente Carlos Salinas de Gortari, en donde presentaron casi seis de diez iniciativas que entraron a la Cámara Baja.

Un elemento adicional que se debe resaltar es la comparación entre el volumen de proyectos introducidos por el Ejecutivo. En el sexenio 1988-1994, se aprecia claramente que mientras el partido del presidente tuvo una mayoría muy reducida en la cámara (sólo 9 escaños más que la mayoría simple), se limitó a enviar un promedio de 24 iniciativas por año; sin embargo, en el siguiente trienio (1991-1994), habiendo recuperado más de 60 curules, ese promedio prácticamente se duplicó. Durante los tres primeros periodos ordinarios de la LVII Legislatura (1997-1998), el presidente ha enviado sólo el 12 por ciento del total de las iniciativas. Con base en esta evidencia, al parecer, el Poder Ejecutivo se ve menos impulsado a presentar proyectos de ley cuando hay una mayor diversidad en la composición de la cámara, y se encuentra obligado a intensificar un proceso de negociación para la aprobación de sus iniciativas.

Debido a que más de la mitad de los proyectos de ley que entraron a la Cámara Baja fueron suscritos por diputados, en el cuadro 3 se presenta una división de dichas iniciativas de acuerdo con el partido político de los legisladores firmantes. Cabe agregar que entre 1988 y 1998 los grupos parlamentarios no siempre fueron los mismos, debido a que algunos perdieron su registro como partido político y no compitieron en las elecciones subsecuentes, y otros se formaron como nuevas fuerzas políticas. Por otra parte,

algunos diputados que fueron electos como integrantes de un partido se declararon independientes durante el ejercicio de la legislatura y llegaron a proponer algunas iniciativas. De la misma forma, hubo proyectos presentados por distintas coaliciones. Debido a ello, para el presente ensayo se realizó una distinción entre coaliciones opositoras y coaliciones apoyadas por el PRI, es decir, firmadas por algún diputado de dicho partido.

El Partido Acción Nacional (PAN) ha presentado el 23 por ciento de todas las iniciativas que entraron a la Cámara de Diputados durante los diez años analizados; el 15 por ciento lo ha presentado el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y el PRI contribuyó con el 8 por ciento del total.

Durante las cuatro legislaturas reportadas, los grupos parlamentarios del PRD y del PAN se turnaron los primeros lugares como iniciadores. En la LIV Legislatura (1988-1991), el grupo parlamentario más activo fue el PAN con 32 por ciento; en segundo lugar estuvo el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) con 13 por ciento; el PRD se ubicó en tercer sitio con 8 por ciento. Es muy interesante señalar que el PAN presentó 102 iniciativas en el primer trienio de Salinas de Gortari, y ningún partido después ha alcanzado ese gran nivel de participación. Ahora bien, durante el segundo trienio de Salinas (1991-1994), el PRD fue el que presentó un mayor número de proyectos (14 por ciento), desplazando al PAN a segundo lugar (12 por ciento). Posteriormente, en la LVI Legislatura (1994-1997), el PAN recobró el primer lugar, al presentar el 28 por ciento de las iniciativas, mientras que el PRD firmó sólo el 15 por ciento. Finalmente, durante el primer año y medio de la última legislatura, el PRD retomó la delantera como iniciador, pues introdujo el 22 por ciento, frente al 20 por ciento del PAN.

El PRI ha enviado relativamente pocas iniciativas en esta década. El partido del presidente presentó solamente el 6 por ciento de las iniciativas en el primer trienio de Salinas, y 9 por ciento en 1991-1994. En el primer trienio de Zedillo, a pesar de que representaron 60 por ciento de la cámara, sólo introdujeron el 4 por ciento de las iniciativas. Su participación creció a 11 por ciento del total en la LVII Legislatura, especialmente en el otoño de 1998. En general, los diputados priístas presentaron un promedio anual de poco más de nueve iniciativas, mientras que los mayores legisladores opositores (PRD y PAN), presentaron en promedio 46 proyectos por año.

De hecho, los partidos pequeños frecuentemente han presentado más iniciativas en proporción de su número de curules. El PARM y el Partido Popular Socialista presentaron 13 y 7 por ciento de las iniciativas respectivamente en la LIV Legislatura (1988-1991), es decir, más que el PRI. El Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista (PVEM) presentaron 6 y 5 por

CUADRO 3
 INICIATIVAS DE GRUPOS PARLAMENTARIOS,
 1988-1998

| Partido | Legislatura | | | | | | | | Total |
|---------------------|------------------|------|-----------------|------|------------------|------|------------------|------|-------|
| | LIV (1988-91) | % | LV (1991-94) | % | LVI (1994-97) | % | LVII (1997-)* | % | |
| PAN | 102 | 32 | 39 | 12 | 75 | 28 | 66 | 20 | 282 |
| PRI | 19 | 6 | 29 | 9 | 11 | 4 | 35 | 11 | 94 |
| PRD | 25 | 8 | 43 | 14 | 41 | 15 | 72 | 22 | 181 |
| PARM | 41 | 13 | 11 | 3 | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | 52 |
| PFCRN | 7 | 2 | 7 | 2 | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | 14 |
| PPS | 22 | 7 | 13 | 4 | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | 35 |
| PT | n.a. | n.a. | 0 | 0 | 1 | 0.4 | 18 | 6 | 19 |
| PVEM | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | 16 | 5 | 16 |
| Independiente | 1 | 0.3 | 3 | 1 | 13 | 5 | 5 | 2 | 22 |
| Coalición con PRI | 13 | 4 | 21 | 7 | 6 | 2 | 21 | 6 | 61 |
| Coalición opositora | 5 | 2 | 1 | 0.3 | 3 | 1 | 15 | 5 | 24 |
| Comisión | 9 | 3 | 11 | 3 | 14 | 5 | 13 | 4 | 47 |

Nota: El porcentaje está calculado con relación al total de iniciativas de la cámara, por lo que la suma de éstos no da 100 por ciento. La abreviación n.a. significa que no existían tales grupos parlamentarios.

*Comprende datos hasta el 31 de diciembre de 1998.

ciento de las iniciativas en la LVII Legislatura, a pesar de que su proporción de curules no pasó del 2 por ciento del total de la cámara.

Los diputados independientes son diputados electos por un partido, pero que han abandonado su grupo parlamentario durante la legislatura. Normalmente hay sólo unos cuantos diputados independientes, sin embargo, han presentado 22 iniciativas en las cuatro legislaturas, y han sido especialmente activos en el sexenio de Zedillo.

Con frecuencia, los diputados de varios partidos presentan una iniciativa conjuntamente en la Cámara de Diputados. Para el análisis, hemos dividido estas iniciativas en dos grupos según la presencia o no del PRI en la coalición. En todas las legislaturas es más común que tales coaliciones incluyan el PRI, y en total hubo 61 iniciativas presentadas por coaliciones en que participó el PRI y 24 iniciativas de coaliciones opositoras. No es sorprendente encontrar que en la LVII Legislatura —la cámara más plural de todas— coaliciones opositoras hayan presentado un mayor número de iniciativas (15 hasta la fecha).

Aunque no aparezca ni en la Constitución, ni en la Ley Orgánica del Congreso, ni en su Reglamento Interior como un iniciador formal de leyes,

las comisiones dictaminadoras en la práctica se han convertido en iniciadores significativos en la Cámara de Diputados. Han presentado entre 3 y 5 por ciento de las iniciativas en cada legislatura.

Iniciadores de proyectos aprobados

Frecuentemente se dice que no importa quién presenta cuántas iniciativas, porque el presidente de todos modos ha sido el autor de la gran mayoría de leyes y modificaciones constitucionales. Un mito común del presidencialismo mexicano es que el presidente es responsable del 98 por ciento de las leyes aprobadas.⁵ Sin embargo, aquí se presenta evidencia que refuta estas afirmaciones. En general, como se puede ver en el cuadro 4, el presidente ha iniciado casi dos de cada tres iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados. En el sexenio de Salinas, el porcentaje varió entre el 65 y 68 por

CUADRO 4
INICIADORES DE PROYECTOS APROBADOS.

| Legislatura | Ejecutivo | | Diputados | | Legislaturas locales | | Senado | | Total |
|-----------------|-----------|----|-----------|----|----------------------|---|--------|---|-------|
| | | % | | % | | % | | % | |
| LIV (1988-1991) | 70 | 65 | 38 | 35 | 0 | 0 | 0 | 0 | 108 |
| LV (1991-1994) | 133 | 68 | 61 | 31 | 1 | 1 | 0 | 0 | 195 |
| LVI (1994-1997) | 90 | 76 | 28 | 24 | 1 | 1 | 0 | 0 | 119 |
| LVII (1997-)* | 30 | 40 | 35 | 47 | 4 | 5 | 6 | 8 | 75 |
| Total | 323 | 65 | 162 | 33 | 6 | 1 | 6 | 1 | 497 |

* Comprende datos hasta el 31 de diciembre de 1998.

ciento. Tres de cada cuatro iniciativas aprobadas en el primer trienio de Zedillo fueron presentadas por el Ejecutivo, lo cual sorprende si una de las condiciones necesarias para el presidencialismo metaconstitucional ya estaba en duda. Lo claro es que una vez que el presidente no tuvo mayoría en la Cámara de Diputados, su porcentaje de las iniciativas aprobadas disminuyó dramáticamente. En la LVII Legislatura, con sólo 239 diputados priístas, el presidente fue responsable por sólo 40 por ciento de las iniciativas aprobadas. En cambio, los diputados presentaron 47 por ciento de tales iniciativas. Es la primera vez desde mediados de los años veinte que los

⁵El origen de este mito parece ser Goodspeed, 1947, traducido al español en 1955.

diputados han presentado más leyes aprobadas en la Cámara de Diputados que el presidente (Molinar y Weldon, en prensa).

Resolución de iniciativas

Las distintas legislaturas responden en distinto grado a los proyectos que les son presentados en el pleno de sus respectivas cámaras; se puede evaluar su eficacia y el índice de aprobación que refleja cada una de ellas. La eficacia se identifica por la proporción de iniciativas resueltas (favorable o desfavorablemente), ya que por reglamento las comisiones deben atender y dictaminar en un plazo de cinco días los asuntos que les turne la mesa directiva de la cámara y, al menos en teoría, no deberían dejar expedientes rezagados. El índice de éxito se identifica por la proporción de iniciativas aprobadas respecto del total presentadas ante el pleno. El cuadro 5 muestra ambos índices por legislatura.

Dentro del periodo del estudio, la LV Legislatura (1991-1994), correspondiente al segundo trienio de Salinas, fue la que mayor eficacia mostró, al resolver el 64 por ciento de los expedientes legislativos recibidos en la Cámara de Diputados. En segundo lugar, la LVI Legislatura (1994-1997) atendió el 48 por ciento de las iniciativas presentadas. En estas dos legislaturas, el PRI mantuvo por lo menos 60 por ciento de la cámara. En el tercer sitio se ubicó la LIV Legislatura, correspondiente al primer trienio de Salinas, con 43 por ciento. Finalmente, la LVII Legislatura (1997-2000), con la mitad de su periodo constitucional recorrido, ha mostrado la menor eficacia legislativa de la última década, atendiendo apenas tres de cada diez proyectos de ley. Por supuesto, esta tasa puede subir si se resuelven más iniciativas en el año y medio que queda de la legislatura o si dejan de presentarse tantas iniciativas.

CUADRO 5
EFICACIA Y ÉXITO DE PROYECTOS DE LEY,
1988-1998*

| <i>Legislatura</i> | <i>Índice de eficacia</i> | <i>Índice de éxito</i> |
|--------------------|---------------------------|------------------------|
| LIV (1988-1991) | 43 | 34 |
| LV (1991-1994) | 64 | 62 |
| LVI (1994-1997) | 48 | 45 |
| LVII (1997-) | 29 | 23 |

* Comprende datos hasta el 31 de diciembre de 1998.

Al igual que la disminución en la presentación de proyectos del Ejecutivo, la eficacia de la legislatura mostró ser inversamente proporcional a la pluralidad de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, el mayor porcentaje de éxito de las iniciativas correspondió a la LV Legislatura (1991-1994) con 62 por ciento; posteriormente se encontró la LVI (1994-1997), con 45 por ciento. Otra vez, hay que señalar que en estas dos legislaturas se presentó el PRI con una mayoría muy favorable en la cámara. En cambio, el éxito legislativo en general ha disminuido en las legislaturas con mayorías reducidas del PRI. Por ejemplo, en la LIV Legislatura (con 34 por ciento) y la LVII (con 23 por ciento), el éxito legislativo bajó notablemente. También es probable que esta última tasa se incrementará durante los próximos meses de la actual legislatura, sobre todo porque se ha comprobado que a finales de los periodos legislativos la resolución de iniciativas tiende a aumentar (Nava y Yáñez, 1998, pp. 202-206).

Después de haber revisado la eficacia y el éxito en las legislaturas, es necesario observar qué ocurrió con las resoluciones para cada iniciador. Se presentan tres cuadros que muestran los resultados finales de las iniciativas del Ejecutivo, de los diputados y del grupo parlamentario. El cuadro 6 reporta la primera relación.

CUADRO 6
RESULTADO DE INICIATIVAS DEL PODER EJECUTIVO,
1988-1998

| Legislatura | Resultados | | | | | | Total |
|-----------------|------------|----|-----------|-----|---------------|----|-------|
| | Aprobada | % | Rechazada | % | Sin resultado | % | |
| LIV (1988-1991) | 70 | 99 | 0 | 0 | 1 | 1 | 71 |
| LV (1991-1994) | 133 | 99 | 0 | 0 | 2 | 1 | 135 |
| LVI (1994-1997) | 90 | 99 | 0 | 0 | 1 | 1 | 91 |
| LVII (1997-)* | 30 | 80 | 2 | 5 | 6 | 16 | 38 |
| Total | 323 | 96 | 2 | 0.6 | 10 | 3 | 335 |

* Comprende datos hasta el 31 de diciembre de 1998.

Puede verse claramente que las propuestas legislativas del Poder Ejecutivo durante los últimos diez años han sido muy exitosas, con 99 por ciento de aprobación entre 1988 y 1997. La excepción ha sido la LVII Legislatura (1997-2000) en la que se ha disminuido a "sólo" el 80 por ciento. De la misma forma, anteriormente no se había rechazado ninguna iniciativa del presidente, mientras que en la LVII Legislatura se han rechazado dos. La plura-

alidad en la composición de la Cámara de Diputados ha afectado, en términos relativos, las peticiones del presidente de la República para reformar la legislación o la Constitución. Ésta es una consecuencia del gobierno dividido que se vive en la actualidad.

Por su parte, las iniciativas de diputados asemejan ser un espejo frente a las del Ejecutivo. El cuadro 7 refleja estos resultados: entre 1988 y 1998 el 74 por ciento de los proyectos firmados por diputados quedaron sin resultado. Sólo dos iniciativas de cada diez presentadas por diputados fueron aprobadas en los últimos diez años, lo que contrasta con la aprobación abrumadora de las iniciativas del ejecutivo. Además, es relativamente común que se rechacen las iniciativas presentadas por los diputados. El promedio de rechazo fue de 7 por ciento, con un rango que osciló entre 4 y 11 por ciento en cada legislatura.

CUADRO 7
RESULTADO DE INICIATIVAS PRESENTADAS POR DIPUTADOS,
1988-1998

| Legislatura | Resultados | | | | | | Total |
|-----------------|------------|----|-----------|----|---------------|----|-------|
| | Aprobada | % | Rechazada | % | Sin resultado | % | |
| LIV (1988-1991) | 38 | 16 | 27 | 11 | 179 | 73 | 244 |
| LV (1991-1994) | 61 | 34 | 7 | 4 | 110 | 62 | 178 |
| LVI (1994-1997) | 28 | 17 | 8 | 5 | 128 | 78 | 164 |
| LVII (1997-)* | 35 | 13 | 15 | 6 | 211 | 81 | 261 |
| Total | 162 | 19 | 57 | 7 | 628 | 74 | 847 |

*Comprende datos hasta el 31 de diciembre de 1998.

La LV Legislatura (1991-1994) fue la que mayor éxito mostró para las iniciativas de diputados, con un 34 por ciento, el doble del porcentaje si se compara con las otras tres legislaturas de la década. En esta legislatura, el PRI llegó a tener más diputados que en cualquier otra del periodo. Los priístas presentaron más iniciativas en la LV que en la LIV o la LVI legislaturas, y obtuvieron un éxito mayor. Por el contrario, la LVII Legislatura (1997-2000) es la que menor éxito ha brindado a los proyectos de diputados, mostrando sólo un índice de aprobación del 13 por ciento hasta diciembre de 1998. Las LIV y LVI legislaturas tuvieron tasas de éxito ligeramente mayores, por lo que aún es posible que la aprobación de las iniciativas de los diputados de la presente legislatura se recupere en los próximos meses.

El cuadro 8 muestra los resultados obtenidos en las iniciativas presentadas por los distintos grupos parlamentarios. El PAN ha tenido relativamente poco éxito legislativo. Entre 82 y 87 por ciento de sus iniciativas quedaron sin resolverse. Normalmente se han aprobado entre 8 y 11 por ciento de sus proyectos. La excepción fue 1991-1994, cuando el 18 por ciento de las iniciativas panistas fueron aprobadas.

El PRI, como es de esperarse, ha sido el grupo parlamentario con mayor éxito legislativo. En el periodo 1988-1991 se aprobó el 42 por ciento de sus iniciativas, mientras que en el periodo 1991-1994 fue el 55 por ciento (contribuyendo al mayor éxito general de iniciativas de diputados en esta legislatura). Su tasa de aprobación cayó a 27 por ciento en el primer trienio de Zedillo, pese a que contó con 300 diputados. En la actual legislatura, han aprobado sólo 17 por ciento de las iniciativas priístas, su peor desempeño hasta ahora, aunque todavía mayor que el de otros partidos en la cámara. Durante el sexenio salinista, nunca rechazaron una iniciativa presentada por el PRI, pero en 1994-1997 se rechazaron 9 por ciento y en la LVII Legislatura, 3 por ciento.

El éxito legislativo del PRD ha variado mucho en la década del estudio. En el primer trienio de Salinas, no aprobaron ninguna de las 25 iniciativas del PRD. Diez iniciativas –40 por ciento del total– fueron rechazadas. En 1991-1994, se aprobaron 19 por ciento de sus iniciativas y solamente 7 por ciento fueron rechazadas. La tasa de éxito legislativo cayó a solamente 5 por ciento en los primeros tres años de Zedillo. La evidencia empírica comprueba sólo parcialmente las leyendas políticas que dicen que el PRD fue el partido castigado en el sexenio de Salinas y el partido rescatado en los años de Zedillo. Si acaso fue castigado en el primer trienio de Salinas, al menos le fue mejor en el segundo trienio salinista que en los años de mayor presencia perredista en la cámara con Zedillo. De hecho, entre 1988 y 1997, el éxito legislativo del PRD fue inverso al tamaño del grupo parlamentario.

Como ya se ha señalado, frecuentemente los partidos presentan iniciativas conjuntamente. Es interesante notar –pero no es sorprendente– que las iniciativas presentadas por coaliciones que incluyen el PRI han tenido mayor éxito legislativo. De hecho, la probabilidad de aprobar estas iniciativas es casi siempre mayor que la de los proyectos presentados sólo por el PRI. Por ejemplo, en los años 1991-1994 se aprobaron 62 por ciento de las iniciativas presentadas por coaliciones que incluyen el PRI, mientras en 1994-1997 la tasa de aprobación se incrementó hasta más de dos de cada tres de estas iniciativas.

En cambio, es mucho menos probable que se aprueben iniciativas presentadas por coaliciones opositoras, es decir, coaliciones de partidos que no incluyen al PRI. En 1988-1991, aprobaron dos de los cinco proyectos presentados por tales coaliciones, pero ninguna iniciativa prosperó en los dos legislaturas entre 1991 y 1997, y sólo 7 por ciento han tenido éxito en la LVII Legislatura.

CUADRO 8
RESULTADO DE INICIATIVAS
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS, 1988-1998
(%)

| Partido | Resultado | | | | | | | | | | | | |
|---------------------|-------------|-----------|------|------|-------|------------|------|------|-------|---------------|------|------|-------|
| | Legislatura | Aprobadas | | | | Rechazadas | | | | Sin resultado | | | |
| | | LIV | LV | LVI | LVII* | LIV | LV | LVI | LVII* | LIV | LV | LVI | LVII* |
| PAN | 8 | 18 | 9 | 11 | 10 | 0 | 4 | 8 | 82 | 82 | 87 | 82 | |
| PRI | 42 | 55 | 27 | 17 | 0 | 0 | 9 | 3 | 58 | 45 | 64 | 80 | |
| PRD | 0 | 19 | 5 | 11 | 40 | 7 | 5 | 7 | 60 | 74 | 90 | 82 | |
| PARM | 10 | 27 | n.a. | n.a. | 2 | 9 | n.a. | n.a. | 88 | 64 | n.a. | n.a. | |
| PFCRN | 14 | 14 | n.a. | n.a. | 29 | 0 | n.a. | n.a. | 57 | 86 | n.a. | n.a. | |
| PPS | 0 | 23 | n.a. | n.a. | 18 | 23 | n.a. | n.a. | 82 | 54 | n.a. | n.a. | |
| PT | n.a. | n.a. | 0 | 6 | n.a. | n.a. | 0 | 11 | n.a. | n.a. | 100 | 83 | |
| PVEM | n.a. | n.a. | n.a. | 13 | n.a. | n.a. | n.a. | 6 | n.a. | n.a. | n.a. | 81 | |
| Independientes | 100 | 0 | 31 | 20 | 0 | 0 | 15 | 0 | 0 | 100 | 54 | 80 | |
| Coalición con PRI | 38 | 62 | 67 | 29 | 0 | 0 | 0 | 0 | 62 | 38 | 33 | 71 | |
| Coalición opositora | 40 | 0 | 0 | 7 | 0 | 0 | 0 | 7 | 60 | 100 | 100 | 87 | |
| Comisión | 100 | 91 | 57 | 23 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9 | 43 | 77 | |

*Comprende datos hasta el 31 de diciembre de 1998.

Modificaciones a iniciativas

Continuamente se afirma que los diputados legislan al vapor. Independientemente del tiempo que los legisladores tardan en estudiar, discutir y resolver un asunto, para realizar tal afirmación debería conocerse si se realizan cambios a la legislación propuesta. Es así como, para complementar el hecho de que resuelvan muy favorablemente las iniciativas del Ejecutivo, se presentan las enmiendas realizadas a los proyectos aprobados. Se identifican dos tipos de enmiendas: las efectuadas en el sistema de comisiones por un lado, y en el pleno por otro.

El cuadro 9 muestra que, frente a cualquier aseveración ligera, más de la mitad de los proyectos del titular del Ejecutivo (54 por ciento) han sido modificados por los diputados en las última década. El sistema de comisiones fue más dinámico durante la LIV Legislatura (1988-1991), al proponer el 56 por ciento de las enmiendas sobre las iniciativas del Ejecutivo. En las legislaturas subsecuentes, se modificaron entre 50 y 56 por ciento de las iniciativas del presidente, o en comisión o en el pleno.⁶

Es mucho más común que se hagan enmiendas a las propuestas del Ejecutivo en comisión que en el pleno, donde modificaron sólo 22 por ciento de las iniciativas aprobadas. Sin embargo, en el periodo 1991-1994, en el pleno se modificaron 40 por ciento de los proyectos presidenciales aprobados. En la LVII Legislatura (1997-2000), el pleno de la Cámara de Diputados sólo ha modificado dos iniciativas del presidente (7 por ciento del total de proyectos aprobados). Esta diferencia se explica por un acuerdo parlamentario de noviembre de 1997 que prácticamente prohibió las modificaciones en el pleno.⁷

No hay diferencias significantes en las tasas de modificaciones a las iniciativas entre las legislaturas para determinar si la pluralidad de la cámara o las condiciones metaconstitucionales han influido en estos procedimientos.

CUADRO 9
ENMIENDAS DE INICIATIVAS APROBADAS DEL PODER EJECUTIVO,
1988-1998

| Legislatura | Tipo de enmienda | | | | | | | Total aprobadas |
|-----------------|------------------|----|-------|----|--------------|----|-----|-----------------|
| | Comisión | % | Pleno | % | Sin enmienda | % | | |
| LIV (1988-1991) | 39 | 56 | 5 | 7 | 31 | 44 | 70 | |
| LV (1991-1994) | 64 | 48 | 53 | 40 | 59 | 44 | 133 | |
| LVI (1994-1997) | 46 | 51 | 11 | 12 | 44 | 49 | 90 | |
| LVII (1997-)* | 14 | 47 | 2 | 7 | 15 | 50 | 30 | |
| Total | 163 | 50 | 71 | 22 | 149 | 46 | 323 | |

Nota: El porcentaje está calculado sobre las iniciativas aprobadas, por lo que no suma 100 por ciento, ya que una misma iniciativa puede ser enmendada tanto por la comisión como por el pleno de la cámara.

* Comprende datos hasta el 31 de diciembre de 1998.

⁶Se analizan solamente iniciativas aprobadas porque casi nunca se modifican iniciativas que son posteriormente rechazadas. Las comisiones modifican iniciativas en el dictamen, y casi todas las iniciativas dictaminadas favorablemente tarde o temprano son aprobadas por el pleno.

⁷"Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y la votaciones de la Cámara de Diputados", art. 19, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de noviembre de 1997.

Se han modificado 53 por ciento de las iniciativas aprobadas que fueron presentadas por los diputados. La tasa de enmienda es muy similar a la del Ejecutivo (54 por ciento), pero es asombroso ver que se modifican menos iniciativas de los diputados. Se han modificado 49 por ciento de las iniciativas de los diputados en comisión y 28 por ciento en el pleno, así que es más frecuente que hagan enmiendas en el pleno a las iniciativas de los diputados que los proyectos del Ejecutivo. Llama mucho la atención la LV Legislatura (1991-1994), que fue la más intervencionista de todas las legislaturas de la década. Modificaron en total 71 por ciento de las iniciativas de los diputados, 60 por ciento en comisión y 54 por ciento en el pleno; también enmendaron 56 por ciento de las iniciativas del presidente, 48 por ciento en comisión y 40 por ciento en el pleno.

CUADRO 10
ENMIENDAS A INICIATIVAS APROBADAS DE DIPUTADOS,
1988-1998

| Legislatura | Tipo de enmienda | | | | | | Total aprobadas |
|-----------------|------------------|----|-------|----|--------------|----|-----------------|
| | Comisión | % | Pleno | % | Sin enmienda | % | |
| LIV (1988-1991) | 21 | 33 | 7 | 11 | 43 | 67 | 64 |
| LV (1991-1994) | 41 | 60 | 37 | 54 | 20 | 29 | 68 |
| LVI (1994-1997) | 13 | 36 | 7 | 19 | 23 | 64 | 36 |
| LVII (1997-)* | 25 | 71 | 5 | 14 | 10 | 29 | 35 |
| Total | 100 | 49 | 56 | 28 | 96 | 47 | 203 |

Nota: El porcentaje está calculado sobre las iniciativas aprobadas por lo que no suma 100 por ciento, ya que una misma iniciativa puede ser enmendada tanto por la comisión como por el pleno de la cámara.

* Comprende datos hasta el 31 de diciembre de 1998.

Reformas constitucionales

Diferenciar las clases de proyectos presentados en el Poder Legislativo es muy importante, debido a que la repercusión y el proceso legislativo entre las reformas a leyes secundarias y a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son distintos. Las modificaciones a la Constitución requieren del voto de las dos terceras partes de los asistentes del pleno de cada cámara, y se necesita del voto de la mayoría simple de las legislaturas locales del país. Por ello, la posibilidad de cambiar el texto constitucional es más difícil que reformar o adicionar leyes secundarias que requieren únicamente de la mayoría simple en ambas cámaras.

Dados los requerimientos de estos dos tipos de iniciativas, en el cuadro 11 se hace la diferencia entre el interés que mostraron tanto el Ejecutivo como los diputados para reformar la legislación secundaria o bien la Constitución. Puede verse que las iniciativas de reforma constitucional son en su gran mayoría presentadas por los diputados: en la LIV Legislatura (1988-1991) hubo una proporción respecto del presidente de la República, de 90 a dos; en la LV (1991-1994) fue de 50 a seis; en la LVI Legislatura (1994-1997) fue de 45 a seis; y en la LVII Legislatura (1997-2000) fue de 80 a dos. Así, las afirmaciones de que el presidente es el gran reformador constitucional son técnicamente falsas. Por supuesto, muchas veces los diputados presentaron iniciativas de reforma constitucional que originalmente fueron redactadas en las secretarías del Ejecutivo, pero llama la atención que el presidente decidió compartir el crédito con los diputados de su partido cuando tenía la autoridad constitucional de presentar estas iniciativas. Tal fue el caso del proyecto de reformas que modificó los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 constitucionales, mismo que dio reconocimiento a las organizaciones religiosas durante el segundo trienio de Salinas.

CUADRO 11
LEYES SECUNDARIAS Y REFORMAS CONSTITUCIONALES,
1988-1998

| Tipo | Legislatura | | | | | | | |
|------------------|-----------------|----|----------------|----|-----------------|----|---------------|----|
| | LIV (1988-1991) | | LV (1991-1994) | | LVI (1994-1997) | | LVII (1997-)* | |
| | LS | RC | LS | RC | LS | RC | LS | RC |
| <i>Iniciador</i> | | | | | | | | |
| Diputados | 154 | 90 | 128 | 50 | 119 | 45 | 181 | 80 |
| Ejecutivo | 69 | 2 | 129 | 6 | 85 | 6 | 36 | 2 |

Nota: LS significa reformas a leyes secundarias e incluye permisos al presidente de la República para ausentarse del país; RC significa reformas constitucionales.

* Comprende datos hasta el 31 de diciembre de 1998.

Conclusiones

• Cuando hay menos pluralidad en la Cámara de Diputados, el Ejecutivo presenta un mayor porcentaje de las iniciativas. Asimismo, cuando hay menos pluralidad, el presidente envía más iniciativas cuando se cumplen las otras dos condiciones metaconstitucionales.

• Cuando hay mayor pluralidad en la cámara, los diputados presentan más iniciativas, sin importar si se cumplen las condiciones metaconstitucionales.

• Cuando el presidente no tiene mayoría en la cámara, la proporción de iniciativas presidenciales entre los proyectos aprobados disminuye.

• Cuando hay menos pluralidad en la cámara, hay mayor eficacia en la resolución de iniciativas, particularmente cuando se cumplen las tres condiciones metaconstitucionales.

• Cuando hay menos pluralidad en la cámara, hay mayor éxito en la aprobación de iniciativas, particularmente cuando se cumplen las tres condiciones metaconstitucionales.

• Cuando el presidente tiene una mayoría en la cámara, se aprueban alrededor de 99 por ciento de sus iniciativas. Cuando el partido del presidente no tiene mayoría, el nivel de aprobación de iniciativas del ejecutivo disminuye notablemente.

• La aprobación de iniciativas de los diputados en general es independiente de la pluralidad de la cámara o de las otras condiciones metaconstitucionales, excepto que los diputados priístas tienen menor éxito legislativo cuando no tienen mayoría.

• La modificación de iniciativas del presidente o de los diputados al parecer es independiente de la pluralidad de la cámara o de las otras condiciones metaconstitucionales.⁸

Bibliografía

- Cámara de Diputados, *Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados*, México, INEGI-Cámara de Diputados, LVI Legislatura (versión CD-ROM), 1994.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1973.
- DE LA GARZA, Rodolfo O, *The Mexican Chamber of Deputies and the Mexican Political System*, tesis doctoral, University of Arizona, 1972.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1991.
- GOODSPEED, Stephen Spencer, *The Role of the Chief Executive in Mexico: Politics, Power, and Administration*, tesis doctoral, University of California, 1947.
- , "El papel del ejecutivo en México", en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, núm. 7, 1955.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

⁸Entre 1917 y 1934, hubo una fuerte relación inversa entre las modificaciones a las iniciativas del Ejecutivo y el cumplimiento de las condiciones metaconstitucionales (Weldon, 1997b).

- MOLINAR HORCASITAS, Juan y Jeffrey A. Weldon, *Procedimientos legislativos de la Cámara de Diputados, 1917-1964*, serie I, vol. I, t. 2 de la *Enciclopedia parlamentaria de México*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1994.
- NACIF, Benito, *"The Mexican Chamber of Deputies: the Political Significance of Non-Consecutive Reelection"*, tesis doctoral, University of Oxford, 1995.
- NAVA POLINA, María del Carmen y Jorge Yáñez López, *Legislar en la posrevolución: 1917-1946*, tesis de licenciatura, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1998.
- WELDON, Jeffrey A., "Congress, Political Machines, and the *Maximato*: the No-Reelection Reforms of 1933", presentación en el XVIII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Atlanta, 1994.
- , "The Political Sources of *Presidencialismo* in México", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997a., pp. 225-258,
- , "El presidente como legislador, 1917-1934", en Pablo Atilio Piccato Rodríguez (ed.), *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, serie I, vol. I, tomo 3 de *Enciclopedia parlamentaria de México*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997b, pp. 117-145,
- , "Legislative Delegation of the Budget in México: Assessing Legal and Partisan Constraints", presentación en la XCIV Reunión Anual de la American Political Science Association, Boston, 1998.