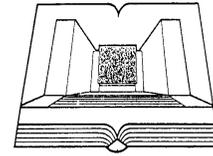




CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DEL
S E D I A

CRV-V-01-12

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS	DIRECCIÓN
---------------------------------------	-----------

CONGRESO REDIPAL
(VIRTUAL V. Enero-agosto 2012)

Ponencia presentada por:
Laura Valencia Escamilla

“Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. De la dependencia a la autonomía del Congreso de la Unión”

Enero 2012

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; +52 ó 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: victor.pitalua@congreso.gob.mx

Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. De la dependencia a la autonomía del Congreso de la Unión.

Por Laura Valencia Escamilla¹

Resumen

El declive del sistema de partido hegemónico ha generado cambios profundos en la política mexicana. El Congreso de la Unión, tradicionalmente subordinado al poder presidencial, no ha quedado al margen de estas transformaciones. El parte aguas de este escenario fueron las competidas elecciones de 1988 cuyos resultados conformaron una nueva integración en la Cámara de Diputados donde los partidos de oposición pasaron de ser una fuerza política “simbólica”, a constituir una oposición más activa, propositiva e incluso competitiva para disputarle el poder al partido hasta entonces dominante. Al mismo tiempo, el Senado se ha abierto a la representación de partidos de oposición a partir de 1994 y hoy se ofrece como una manifestación de la pluralidad política del país.

Frente a las transformaciones del sistema de partidos y sus instituciones representativas, este documento intentará responder a la pregunta que surge al respecto: ¿Cuáles han sido las consecuencias de estos cambios respecto a la capacidad del Congreso para asumir un papel activo e independiente frente al Ejecutivo en relación a la formulación de las políticas gubernamentales?, Patterson y Copeland (1994) mencionan que la autonomía de los poderes legislativos apela a la independencia que éstos poseen para organizarse a sí mismos sin la intervención o el dominio del aparato gubernamental, del partido político, de la burocracia, la iglesia, la fuerza militar o la presión de los grupos de interés internos y externos. En este sentido se puede afirmar que la transformación del Poder Legislativo en México se observan en tres vertientes: en la autonomía de poder adquirida por la competencia política; en el marco legal como el conjunto de incentivos y sanciones que influyen en el comportamiento de los actores; y en la eficacia del trabajo legislativo como la oportunidad de activar proactivamente a los congresos frente al Ejecutivo en la elaboración de políticas públicas.

¹ Miembro de la REDIPAL. Doctora en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Profesora Investigadora Titular “C” adscrita al Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, email: lvalesc@correo.xoc.uam.mx, lvael@yahoo.com

De la Centralidad a la autonomía del poder legislativo

Una de las características del sistema político mexicano era el dominio del Presidente sobre los poderes Legislativo y Judicial. El predominio del primero sobre los otros dos no emanaba necesariamente de las atribuciones formales de autoridad establecidas en la Constitución,² éste más bien provenía de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en el Congreso, la alta disciplina partidista y por supuesto, la delegación del liderazgo del partido en el Presidente, hicieron de la división de poderes una estipulación ficticia contemplada en la Constitución de 1917.

No obstante, esta situación de predominio se ha ido desdibujando en la medida en que estas condiciones, han ido perdiendo terreno ante la fortaleza de la oposición en la arena electoral. En este sentido, huelga decir que el Ejecutivo empieza a presentar signos de equilibrio frente a los otros dos poderes y por lo tanto, las prerrogativas constitucionales otorgadas a cada uno de los poderes son relevantes en tanto que las facultades fiscalizadoras y presupuestarias (artículo 72, 73, 74, 75 y 79 constitucionales), legislativas (artículo 73 constitucional), políticas (artículos 93, 110 y 111 constitucionales), administrativas (artículos 73, 76 y 80 constitucionales) y de relaciones internacionales (artículos 89 y 76 constitucionales) otorgadas al Legislativo son piezas clave para el equilibrio y la rendición de cuentas.

Todas estas facultades cobran relevancia en el momento en que el Legislativo no sólo legisla, sino que cumple otras funciones de carácter fiscalizador en las que ejerce control sobre el presupuesto, la ley de ingresos, el endeudamiento, promueve juicios políticos, crea comisiones de investigación, demanda la comparecencia de funcionarios públicos, analiza la celebración de convenios internacionales y nombra a algunos miembros de la administración pública,³ entre las principales.

² De acuerdo con Shugart y Carey (1992), el arreglo constitucional de México tiene un valor de cinco, igual que el de Estados Unidos, indica que formalmente, el Presidente mexicano es medianamente poderoso en comparación con otros casos del continente americano como Brasil en 1988 o Chile en 1969, por la carencia de facultades *extraordinarias al presidente* referidas a las prerrogativas adicionales concedidas por la constitución a los jefes del ejecutivo para atender asuntos de "urgencia" (decretos de necesidad y urgencia).

³ Pese a que la Constitución le otorga al Ejecutivo amplias facultades para nombrar a los miembros de la administración pública, esta prerrogativa es compartida en algunos casos por el Congreso. Tales nombramientos se refieren al cuerpo diplomático, algunos en la Armada, niveles superiores de la Secretaría de Hacienda, la Suprema Corte de Justicia, el gobernador del Banco de México, el procurador general de Justicia y algunos más destacados en los artículos 76 y 80 constitucionales.

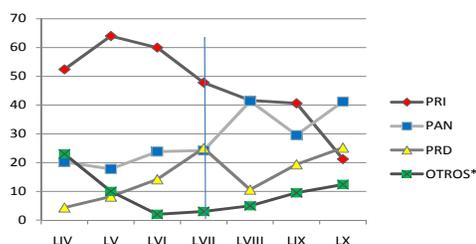
Adicionalmente a las facultades legislativas, durante la última década del siglo XX se han llevado a cabo importantes reformas en materia político electoral que han sido implementadas para hacer de los procesos electorales más plurales y creíbles. Tales modificaciones dieron como resultado una estructura propicia tanto para la competencia electoral como para el fortalecimiento de los partidos. Desde la década de los noventa se han llevado a cabo importantes reformas. Cinco han sido las modificaciones realizadas a la legislación electoral (1990, 1993, 1994, 1996 y 2007), mismas que han sido implementadas para hacer de los procesos electorales, así como de las instituciones encargadas de organizarlos, verdaderos creadores del cambio político. Las reformas no sólo han sido electorales, también han servido para ampliar los criterios de selección de los partidos y equilibrar las condiciones de competencia en la integración de los órganos legislativos.

Tales modificaciones dieron como resultado la conformación de un sistema mixto en el que se privilegia el pluralismo, (artículos 52, 53 y 54 constitucionales), se fortaleció el bicameralismo simétrico, y se robusteció a las dirigencias partidistas, sobre los militantes, lo que produjo partidos unitarios y disciplinados.

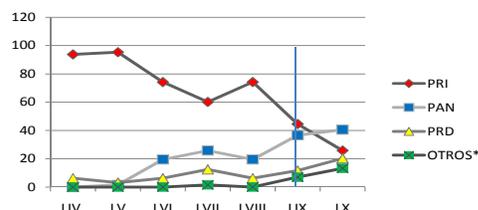
La introducción de los cambios electorales mejoró de forma paulatina el nivel de ganancia electoral de los partidos de oposición. Mientras que en la Cámara de Diputados la mejora fue notable a partir de 1994, en la de Senadores no fue sino posterior a la reforma de 1996 con efectos en las elecciones del año 2000, cuando las condiciones de representación fueron óptimas para los partidos distintos al PRI. (Ver gráficas de la figura 1)

Figura 1. Composición del Congreso de la Unión 1988-2009

Cámara de Diputados



Cámara de Senadores



*Otros integra a los partidos pequeños que surgen y desaparecen e intermitentemente han ganado curules, entre ellos están; el PARM, PFCRN, PPS, PT, PVEM, CONV, PSN, PAS, PANAL.

** De 1988 a 1994, el total de Senadores era de 64; de 1994 en adelante la CS se integra por 128 legisladores.

Como se observa en las gráficas, la pluralidad de ambas cámaras, y sobre todo de la Cámara Baja, planteó una serie de interrogantes en torno a la gobernabilidad, organización y funcionamiento del Congreso. En un principio, lo importante para la oposición fue ganar espacios en el espectro electoral, después, fue posible excluir el sistema mayoritario como sistema de votación interno por el de la concertación y coaliciones entre fracciones parlamentarias. Finalmente, y ese es un debate actual, se implementan mecanismos para el mejor funcionamiento del recinto al tiempo que se privilegia la disciplina antes que la autonomía del legislador. La ley que actualmente rige al Congreso fortalece el liderazgo de los grupos legislativos al otorgarles amplias responsabilidades a fin de organizar, operativizar, distribuir y agilizar el trabajo parlamentario.

Cambio institucional del Poder legislativo

Parte importante de la consolidación de la institucionalización de un Parlamento reside no solo en los poderes que se le otorgan, también la estructura organizativa robustece a la

instancia representativa. En general, las asambleas se rigen por normas que estipulan el papel que cada uno de los miembros de la legislatura debe cumplir dentro del proceso y el procedimiento parlamentario. Al mismo tiempo, detallan la estructura organizativa de la institución que cuenta con fracciones parlamentarias, sistemas de información y apoyo técnico, así como organización del trabajo en comités. Polsby (1968: 145).

En México, el Poder Legislativo es un sistema bicameral simétrico cuya toma de decisiones está en manos de los grupos parlamentarios quienes a su vez se encuentran estrechamente ligados a los órganos dirigentes de sus partidos políticos (los Comités Ejecutivos Nacionales) dado que la designación y el financiamiento de las campañas políticas de los candidatos son una prerrogativa de los órganos centrales de los partidos, al tiempo que designan a los líderes de los grupos parlamentarios.

Este tipo de organización centralizada en la dirigencia partidista había favorecido al PRI y al Presidente, porque este último, al ser jefe de estado, de gobierno y de su partido, le otorgaba la facultad *metaconstitucional* de repartir las candidaturas electorales y las dirigencias legislativas. En este caso, las mayorías afines al presidente se aseguraban, porque al interior del Congreso se estableció un sistema de gobierno basado en una comisión unipartidista conocida como la Gran Comisión, cuya autoridad emanaba directamente del Presidente de ésta, designado a su vez por el Presidente de la República. Los poderes de la Gran Comisión eran extensos, abarcaban desde la preparación de la lista de integrantes de cada comisión legislativa, el nombramiento de los principales cargos administrativos, la asignación de los recursos, hasta la selección de los miembros de la Mesa directiva.

Una de las primeras tareas de los grupos parlamentarios de los partidos de oposición cuando éstos vieron incrementada su dotación de asientos, fue despojar al PRI del monopolio de la organización legislativa y transferir dichos poderes a un órgano multipartidista conocido inicialmente como Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, creado en la LV Legislatura (1991-1994), posteriormente dicha comisión se transforma en Junta de Coordinación política (creada en 1999) cuyo objetivo, además de integrar a los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Cámara, sería impulsar la conformación de acuerdos parlamentarios relacionados con el contenido

de las agendas de los partidos políticos, a través de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. (LOC, arts. 34, 36 y 38, reforma del 2006).

De esta forma, se abrió la agenda de asuntos legislativos a los partidos de oposición y se llevaron a debate y votación, la reforma integral del Poder Legislativo que inicia con las reformas de 1994, 1999, y continúa la transformación de la Ley Orgánica del Congreso expedida en 1999, hasta nuestros días con 21 reformas aprobadas en 2009, Al mismo tiempo, el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General, después de 77 años y 12 reformas, se transforma en abril de 2011. Cada título original, con sus respectivos artículos, sirvieron como base para la creación de dos reglamentos independientes que responden a procedimientos particulares para cada una de las cámaras.

De entre las novedades organizativas se observan cuatro elementos sobresalientes: Primero, la confirmación de la Junta de Coordinación Política vino a sustituir a la Gran Comisión, dado que las facultades del organismo unipartidista se trasladan a las de la Junta como órgano multipartidista, que congrega a los líderes de cada grupo parlamentario. La Junta de Coordinación política además de atender el gobierno interno del poder legislativo, tiene a su cargo, la conformación de acuerdos relacionados con la presentación obligatoria de las agendas legislativas de cada partido instituido a partir de 2006. (art. 26 de la Ley Orgánica del Congreso General).

Segundo, la actividad de control y supervisión legislativa se refuerza en tanto que se crean una serie de instancias encargadas de fiscalizar, supervisar y controlar al Ejecutivo; por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación, -quien sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda-, creada en el año 2000 para la revisión de la cuenta pública, tiene la capacidad de auditar a los poderes públicos, además de sancionar y fincar responsabilidad en caso de daño al erario público.

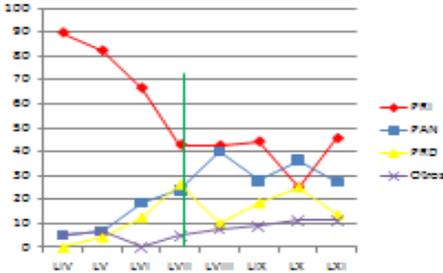
Tercero, la transparencia y la información son dos elementos integrales a la autonomía e independencia de la institución legislativa. La reforma integral de la Ley Orgánica del Congreso General de 1999 abrió los canales de transparencia e información a los que estarían sujetas las actividades parlamentarias, así como las actividades de los congresistas. La difusión del trabajo legislativo estaría a cargo del Canal del Congreso,

así como los servicios de información en línea a cargo de la Secretaría Parlamentaria. Al mismo tiempo se reconoce la necesidad de contar con un cuerpo de apoyo técnico en la elaboración de iniciativas y toma de decisiones, quienes tendrían a su cargo la realización de la actividad de investigación y sondeos para conocer las problemáticas y analizan las posibles soluciones. (Mena, 1999). Este cuerpo técnico estaría a cargo de los sistemas de biblioteca, servicios de estadística y los centros de estudio especializados (en finanzas públicas, derecho e investigación parlamentaria, opinión pública y estudios sociales, desarrollo rural y equidad de género)

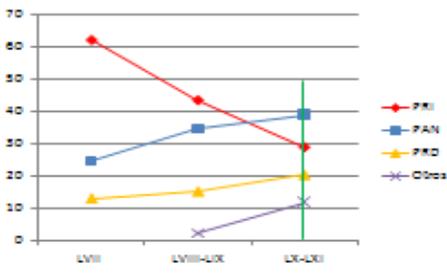
Cuarto, la pluralidad y la eficacia del trabajo legislativo fueron dos metas formuladas por los legisladores para la composición de las comisiones y comités. La composición del Congreso mantuvo una pluralidad que le permitió establecer acuerdos en los que la misma complejidad electoral sería un espejo en la composición de la organización interna de las Cámaras, la pluralidad interna se observa hasta 1997 (LVII legislatura) en la cámara baja y no será hasta el año 2000 (LVIII legislatura) que el senado mantiene signos de pluralidad. (ver gráficas de la figura 2).

Figura 2. Integración de comisiones dictaminadoras del Congreso de la Unión.

Cámara de Diputados (1988-2009)



Cámara de Senadores (1997-2009)



Elaboración propia

Respecto a la eficacia, el número de comisiones se incrementó en ambas cámaras: 40 comisiones ordinarias en la cámara de diputados y 30 en la de senadores; los integrantes de las mismas limitarían su número a 30 miembros por cada comisión y cada legislador no podría integrar más de tres comisiones al mismo tiempo. El resultado de esta gran reestructuración, impactó el trabajo legislativo y su relación con los poderes públicos.

La producción y eficacia legislativa

La facultad legislativa es una facultad natural del Congreso, que le permite tener injerencia directa en el ejercicio gubernamental. El artículo 73 constitucional menciona explícitamente las materias en las que el órgano legislativo está autorizado para legislar.

Con la intervención casi absoluta del Presidente en todo el ámbito estatal, la producción legislativa había quedado casi en su totalidad en manos de este último, quien se decía *gubernaba legislando*. El efecto es causa principal de los gobiernos de mayoría en el Parlamento, quienes se convierten, por lo tanto, en órganos que no generan sus propias decisiones, sino que éstas provienen de ese gobierno de la mayoría que suele estar en el poder.

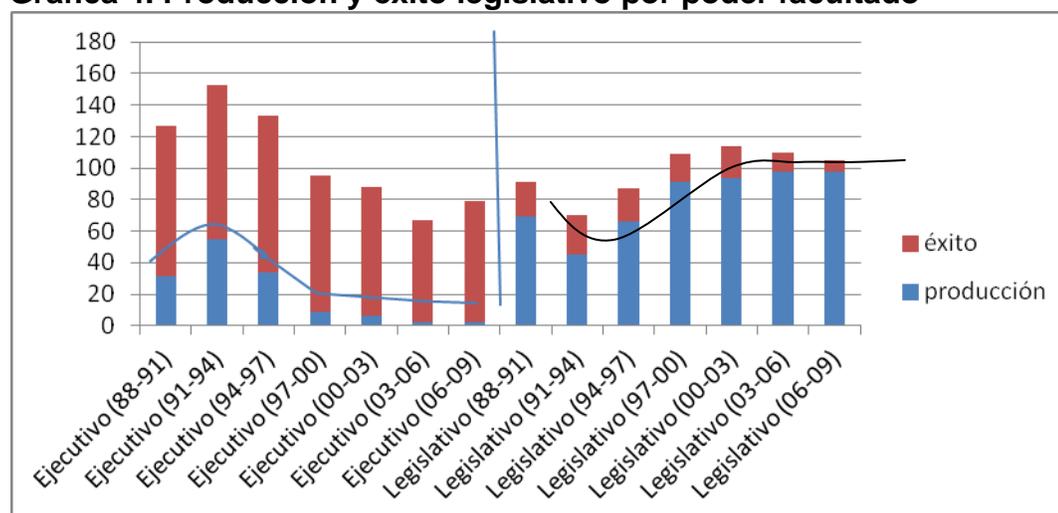
Analizando el caso mexicano, los datos que agrupan el trabajo legislativo dividido en producción (o número de iniciativas presentadas) y eficacia (o número de iniciativas aprobadas), muestran cómo en la medida en la que la legislatura se vuelve más plural, los grupos parlamentarios aumentaron su producción, pero no su eficacia; al mismo tiempo la capacidad de construir un agenda común fue limitada dada la polarización a la que se han suscrito los grupos parlamentarios.

De la LIV a la LVII legislaturas (1988-2000), siete de cada diez iniciativas tenían su origen en el Poder Legislativo. No obstante, esta situación se revierte si se compara con el número de propuestas promulgadas, es decir, el aumento de la producción legislativa de los representantes no fue proporcional al éxito de las iniciativas presentadas, (ver cuadros 1 y 2).

Hasta antes de 1997 las enmiendas promulgadas favorecieron al Ejecutivo con el 90% de aprobación. El gobierno dividido significó un parte aguas al sistema mayoritario de organización interna del congreso: ninguna de las fuerzas partidistas poseía la mayoría

suficiente para promulgar por sí sola legislación alguna, el efecto se tradujo por un lado, en claras diferencias generadas entre poderes, baja tasa de éxito legislativo de parte del presidente y con ello la incapacidad de los actores para cooperar y consolidar los cambios institucionales del nuevo régimen democrático, pero por el otro, la ausencia de mayorías y de un líder común detonó en los legisladores la presentación de iniciativas a título propio, lo que produjo una inflación legislativa (producción), aletargando el procedimiento legislativo (éxito), e incluso negociando la modificación de propuestas presidenciales como el presupuesto. (Ver figura 3).

Gráfica 4. Producción y éxito legislativo por poder facultado



Elaboración propia

Tal situación ha engendrado encono entre los poderes así como el uso de instrumentos de controversia como son el veto (en desuso desde 1940), la controversia constitucional o las acciones de inconstitucionalidad, como detractores de las reformas institucionales.

Cuadro 1. Evolución de la producción y eficacia legislativa del Ejecutivo

Trienios	Reformas constitucionales presentadas y aprobadas por el Ejecutivo	No. total de iniciativas presentadas por el Ejecutivo	Tasa de éxito de iniciativas presidenciales	Vetos presidenciales
1988-1991	12	85	96%	
1991-1994	44	135	98%	
1994-1997	52	84	99%	
1997-2000	4	57	86%	
2000-2003	6	86	82.5%	4
2003-2006	8	76	65.7%	5
2006-2009	6	71	77.4%	10
2009-**	1	22	45.4%	

Fuente: elaboración propia con base en *Gaceta Parlamentaria en Línea* <http://gaceta.cddhcu.gob.mx> Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados. Sistema de Información Legislativa en Línea <http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/index.php>

* Hasta 1994 la Suprema Corte de Justicia adquiere la facultad para revisar la constitucionalidad de las leyes y dirimir controversias entre poderes de gobierno. <http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx>

** Datos recogidos hasta abril de 2010

La carencia de mayoría por parte del partido del presidente redujo su capacidad para influir en la agenda legislativa al tiempo que activó la presencia de otros actores en la toma de decisiones, de ahí que la formulación de políticas pasó de ser una tarea concentrada en la figura del presidente a una colegiada representada por las coaliciones partidistas. Este nuevo escenario ha obligado a los gobiernos divididos a instrumentar estrategias de negociación, no siempre exitosas, con los partidos que estuvieran dispuestos a cooperar y colaborar con las políticas del gobierno en turno.

Cuadro 2. Evolución de la producción y eficacia legislativa del Congreso Federal*

Trienios	Reformas constitucionales presentadas por el Congreso Federal	Reformas constitucionales aprobadas presentadas por el Congreso Federal	No. total de iniciativas (constitucionales y secundarias) presentadas por el Congreso Federal	Tasa de aprobación de iniciativas del Congreso Federal
1988-1991	S/D	S/D	184	22%
1991-1994	S/D	S/D	107	25%
1994-1997	S/D	S/D	163	21%
1997-2000	183	22	595	18.5%
2000-2003	352	6	1308	20%
2003-2006	758	11	3405	12.4%
2006-2009	902	52	3906	7.19%
2009-**	256	0	1153	0.26%

Fuente: elaboración propia con base en: Valencia 2005, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación en Línea <http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/index.php> y Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados

S/D Sin datos

*Incluye las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y de la de Senadores

** Datos recogidos hasta abril de 2010

Uno de los primeros fenómenos que observamos en el cuadro dos es el cúmulo de iniciativas de parte de los grupos parlamentarios. Estos datos se pueden explicar desde varios puntos de vista, por un lado, se puede afirmar que la producción legislativa de los diputados se incrementó cuando el Ejecutivo tuvo menor control sobre el Congreso, es decir, cuando la composición de la Cámara no favorecía a su partido. Por otro lado, la inflación legislativa se puede traducir en la incapacidad de los partidos para la negociación y conformación de coaliciones para que los legisladores individuales cooperaran con propuestas comunes o acuerdos programáticos con el gobierno, esto ha debilitado a la democracia dado que el bloqueo de los grupos opositores, el bajo desempeño legislativo y la negociación de acuerdos provisionales incentivaron el conflicto antes que la cooperación (Reniu Vilamala, 2008).

Ambas explicaciones son coherentes si tomamos en cuenta que el peso del Ejecutivo en el trabajo legislativo ha sido contundente, por lo que el proceso de autonomía e independencia tuvo como efectos el aumento de iniciativas presentadas por los partidos de oposición, y la notable disminución en las presentadas por el Ejecutivo, en la medida en la que todos los actores adecuaron su comportamiento a las expectativas generadas

por el nuevo equilibrio de poderes. Los partidos de oposición estimaron un aumento en la probabilidad de que sus iniciativas fueran dictaminadas en comisiones y aprobadas en el pleno, en el momento en el que éstas también fueron integradas pluralmente. En contrapartida, el Ejecutivo anticipó la disminución de su tasa de aprobación, de ahí que la actuación del jefe del Ejecutivo fuera cautelosa, al presentar sólo aquellas iniciativas que sabía que el Congreso aprobaría o las ya previamente valoradas y concertadas con éste. Nacif (2002).

Sin embargo, también es cierto que, en la medida en que la pluralidad se tradujo en gobierno dividido, la necesidad de construir consensos y alianzas entre las diversas fuerzas políticas con representación en el Congreso generó un fenómeno nuevo: la formación de coaliciones parlamentarias.

El gobierno dividido y la formación de coaliciones parlamentarias

Actualmente los gobiernos divididos son las formas más comunes de organización política. La mayoría de países democráticos se encuentran en alguna modalidad de gobiernos no mayoritarios. Se puede decir que un gobierno dividido es aquel donde partidos políticos diferentes controlan la presidencia y el congreso; en contrapartida, los gobiernos donde un mismo partido político ocupa el Ejecutivo y controla simultáneamente el legislativo, se dominan gobiernos unificados.

Se puede decir que en México la formación de gobiernos divididos se inaugura a partir de 1997, causado por un sistema electoral multipartidista, mixto y competitivo, donde el ejecutivo ha pertenecido a un partido y los poderes legislativos⁴ a otro. El resultado de este proceso no fue la formación de una coalición de gobierno en sentido estricto⁵, sino la adopción de pactos y acuerdos entre dos o más partidos como mecanismos de colaboración vía alianzas más que de coalición, es decir, los acuerdos generados por los grupos partidista fueron continuamente negociados y orientados a incorporar apoyos circunstanciales. Esta nueva etapa de la naciente democracia mexicana ha enfrentado el reto de consolidar una práctica coalicional, hasta ahora desconocida, sin que ello implique crispación de la vida política e incluso ingobernabilidad.

⁴ Se integraron los congresos locales en la medida en la que están facultados para aprobar legislación constitucional por mayoría absoluta de las 31 entidades que componen al país.

⁵ Un gobierno de coalición se identifica por acuerdos entre partidos sólidos y duraderos sobre la base de una gama de temas congruentes. Los partidos que componen la coalición funcionan como actores unitarios corresponsables de la política gubernamental. (Reniu Vilamala, 2008)

A partir de 1997 (LVII legislatura) ningún partido ha reunido por sí solo la mayoría suficiente para aprobar leyes secundarias que sólo requieren de la mayoría simple (50% + 1). En el cuadro tres se observa no solo la ausencia de mayorías sino que las posibles coaliciones son muy difíciles de conseguir dado que por un lado, la unión de los partidos opositores no ha sido suficiente para modificar legislación constitucional y es limitada en la modificación de leyes secundarias; por otro lado, se observa cómo – a pesar de la pérdida del monopolio priísta-, la presencia del Partido Revolucionario Institucional ha sido indispensable para la modificación legislativa y la posible formación de coaliciones.

Cuadro 3: Coaliciones mínimas ganadoras (1997 – 2009)

Legislatura	Coaliciones	Nomenclatura	Reforma Constitucional	Ley secundaria
LVII	PRI – PAN	238+117 = 355	Sí	Sí
	PRI – PRD	238+125 = 363	Sí	Sí
	PAN – PRD (oposición)	117+125 = 242	No	No
	OTROS	480*	Sí	Sí
LVIII	PRI – PAN	211+207 =418	Sí	Sí
	PRI – PRD (oposición)	211+52 =263	No	Sí
	PAN – PRD	207+52 =259	No	Sí
	OTROS	470*	Sí	Sí
LIX	PRI – PAN	224+149 =373	Sí	Sí
	PRI – PRD (oposición)	224+97 =321	No	Sí
	PAN – PRD	149+97 =246	No	No
	OTROS	470*	Sí	Sí
LX	PRI – PAN	140+206 =310	No	Sí
	PRI – PRD (oposición)	104+126 =230	No	No
	PAN – PRD	206+126 =332	No	Sí
	OTROS	436*	Sí	Sí
LXI	PRI – PAN	237+143 =380	Sí	Sí
	PRI – PRD (oposición)	237+71 =308	No	Sí
	PAN – PRD	143+71 =214	No	No
	OTROS	451*	Sí	Sí

Elaboración propia.

*El total de la nomenclatura de esta coalición es la máxima conseguida por una coalición PRI–PAN–PRD. Esta coalición, entre el grupo de “otros”, es la única que puede construir una mayoría permite lograr una reforma constitucional.

De esta distribución se desprende que el PRI ha mantenido el poder de veto sobre cualquier iniciativa de reforma constitucional y secundaria. Es decir, a pesar de la pluralidad a la que está suscrito el Poder Legislativo mexicano, el peso real de los partidos disminuye en la medida en la que junto a la pluralidad coexiste el predominio del partido dominante (PRI) por lo que la capacidad negociadora de los mismos se reduce o se incrementa en tanto que el partido dominante revela la distribución real de las mayorías en el Congreso. En este sentido podemos decir que el predominio del PRI ha condicionado la agenda legislativa tanto de los grupos parlamentarios como del Ejecutivo mismo.

Cuadro 4. Frecuencia de coaliciones parlamentarias (1997-2009)

Coaliciones	Gobierno priísta		Gobierno panista					
	Legislatura LVII		Legislatura LVIII		Legislatura LIX		Legislatura LX	
	#	%	#	%	#	%	#	%
Todos a favor	81	44.5	171	58.2	418	62.7	328	75.1
PRI – PAN – PRD	6	3.3	41	13.9	80	12	9	2.1
PRI – PAN-PVEM	66	36.3	39	13.3	55	8.3	60	13.7
PRI – PRD	9	4.9	0	0	0	0	0	0
PAN – PRD	0	0	3	1	5	0.7	0	0
Oposición	18	9.9	30	13.6	67	10	12	2.8
Todos excepto PRD	0	0	0	0	32	4.8	4	0
Todos excepto partido que propuso	0	0	0	0	0	0	21	4.7
TOTAL	180	98.9	294	100	667	100	436	98.2

Elaboración propia.

En el cuadro 4 se muestra la frecuencia de las coaliciones en votaciones en un escenario de gobierno dividido. Para empezar, el pacto coalicional entre partidos fue mucho menor al porcentaje registrado donde participaron todos los grupos parlamentarios, incluidos los partidos pequeños, es decir, no se establecieron coaliciones parlamentarias, sino que las iniciativas aprobadas fueron consensuadas con todos los grupos políticos.

Se debe hacer notar que la coalición PAN-PRI, aunque se ha mantenido, el pacto de coalición mantenido inicialmente (1997) por ambos partidos se ha ido minando y hoy podemos afirmar que entre ambos partidos no existe una coalición estable, ni de cooperación, sino que los apoyos recibidos de parte del PRI hacia el partido en el gobierno han sido acuerdos puntuales⁶ con costos altos para la negociación entre poderes.⁷

En cuanto a un posible bloque opositor al gobierno y su partido, este no ha sido tan contundente, la limitada capacidad del bloque opositor durante el gobierno priísta solo produjo el acuerdo en 18 ocasiones, en tanto que se observa un leve incremento del grupo opositor en el gobierno foxista. El PRI y el PRD votaron juntos en más de 90 ocasiones, lo que supone el 23% del total de votaciones registradas en las dos legislaturas del gobierno de Vicente Fox. En la primera parte del gobierno de Calderón, las votaciones del bloque opositor no fue tan evidente, dado que se registraron 12 votaciones en conjunto, lo que supuso el 2.8% del total de los registros.

Además del consenso alcanzado entre todos los partidos, llama la atención la reunión de los tres principales grupos parlamentarios (PAN, PRI, PRD) con un promedio de 90% de asientos en la cámara, no solo participaron en las votaciones en las que se reunieron todos los grupos (incluidos los partidos pequeños) sino, que los tres participaron en números similares a los registrados por la oposición.

Llama la atención que durante el gobierno de Vicente Fox se observa un incremento significativo en el número de iniciativas apoyadas por los grupos parlamentarios originadas en su propio seno, lo que habla de un cambio en el papel del legislativo en la formulación de políticas. Para empezar, el partido del Ejecutivo dejó de ser un sancionador de leyes formuladas por el Presidente para convertirse él mismo en procreador de iniciativas, en segundo lugar, el partido en el gobierno, al carecer de la mayoría simple, se convirtió en conciliador de las propuestas gubernamentales y de las

⁶ Aunque en sentido estricto, Reniu Vilamala (2008) considera que los acuerdos formados por votaciones son una coincidencia parlamentaria más que una coalición, las temáticas votadas por el PAN y el PRI obedecieron a la agenda propuesta por el primero y sostenida por el segundo.

⁷ En el año 2002 se crea en la Secretaría de Gobernación la Subsecretaría de Enlace Legislativo, la cual empezó a operar en el sexenio de Vicente Fox con el propósito de construir y operar los mecanismos e instrumentos institucionales que garanticen la buena relación entre los poderes para la generación de consensos y acuerdos políticos, jurídicos y sociales; a fin de "lograr las reformas legislativas en las que se sustenten el desarrollo nacional, la gobernabilidad democrática y el bien común." (SEGOB, 2011).

suyas propias, pues la aprobación de cualquier iniciativa requería la formación de coaliciones, las cuales fueron posibles gracias a la cooperación con todos los partidos pero sobre todo con el partido más afín.

No obstante el rechazo que sufrieron algunas de las propuestas presidenciales, el Ejecutivo tuvo mayor poder de convocatoria y de consenso que la Cámara. A pesar de la pluralidad existente, la figura del Presidente fue lo suficientemente fuerte como para promover una mayor cooperación entre los miembros de la Cámara. Las coaliciones formadas en torno a las propuestas generadas en el Congreso no fueron lo suficientemente amplias y homogéneas como para mantener el apoyo del conjunto de legisladores individuales.

Pese a los altos índices de aprobación se debe mencionar que el nivel de apoyo tuvo su base en la influencia que los actores proyectaron en la propuesta final. No obstante que la tasa de aprobación registrada indica que los actores favorecen la unidad antes que la controversia, se debe anotar que dicha unidad es resultado de las modificaciones que sufrieron las propuestas votadas, es decir, son coyunturales.

Es interesante hacer notar que la producción legislativa del ejecutivo no solo disminuyó cuantitativamente, sino que cualitativamente se limitó a presentar propuestas exclusivas de su ámbito, tal es el caso del presupuesto y algunas de tipo económico.

Se puede resumir que los partidos “grandes” favorecieron con su voto la mayor parte de las iniciativas. La estrategia de éstos respondió a acciones electorales, por lo que en algunos casos retiraron su apoyo a aquellas iniciativas que suponían costos electorales, como la miscelánea fiscal, y apoyaron más las de carácter social.

Conclusiones

El proceso de institucionalización del Poder Legislativo en México parece inclinarse a favor de los liderazgos partidistas, a través del fortalecimiento de su participación en elecciones al interior y el exterior de su partido y en las decisiones de orden procedimental del Congreso, evitando así que la autonomía del legislador derive en votos individuales que determinen los resultados de cualquier propuesta.

De las transformaciones que se pueden observar: en la integración, la organización y en el trabajo legislativo, podemos mencionar que: al observar el trabajo legislativo y el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados, la participación colectiva de los legisladores fue predecible. Pese a que el nivel de producción legislativa se incrementó entre los miembros de los grupos parlamentarios, el apoyo a las propuestas del Jefe del Ejecutivo fue notable, pues pese a la disminución de éstas, la mayoría de sus iniciativas tuvieron éxito. Los partidos de oposición también lograron pasar, aunque en menor medida, algunas de sus propuestas. Este hecho llama la atención porque por un lado la pluralidad del Congreso, en especial la Cámara de Diputados, no fue un obstáculo continuo a la gobernabilidad, gracias al fortalecimiento del liderazgo partidista en la negociación de la toma de decisiones, y por el otro, se debe mencionar que la inflación legislativa obstruyó el procedimiento legislativo de aquellas propuestas legislativas consideradas “estratégicas para el país”. No obstante que cuantitativamente el Congreso ha incrementado su productividad, la eficacia del legislativo no ha sido tal, dado que hasta el momento el rezago en el dictamen legislativo ha impedido la aprobación de diversas iniciativas incluidas en la agenda gubernamental y que hasta el momento no ha sido posible consensuar.⁸

⁸ Por ejemplo, durante el periodo de Vicente Fox, de las reformas propuestas por el presidente que no gozaron del apoyo de los grupos parlamentarios se encuentran las denominadas “reformas estructurales” que cubre tres temas básicos: la disciplina fiscal (reforma financiera), el tema laboral (que incluye la discusión de las pensiones, capacitación, competitividad, productividad) y la reforma energética (que modificaría los procesos regulatorios de la Comisión Federal de Electricidad, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos, y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes). (Valencia, 2011) En el caso de Felipe Calderón, algunas de sus propuestas no han sido abiertamente rechazadas, pero hasta el momento continúan pendientes de ser dictaminadas, entre los temas encontramos: la reforma laboral, la reforma política, la ley de seguridad nacional, la ley contra el lavado de dinero, contra el robo de hidrocarburos y el nuevo sistema penitenciario, la ley anticorrupción, así como la elección de los consejeros electorales. (Periódico Reforma, 25 de mayo y 15 de junio de 2011).

Bibliografía

- Gaceta Legislativa* en línea (<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/votaciones/>).
- Mena Mora, Amalia, 1999, "Modernización de la vida parlamentaria", en *Crónica Legislativa*, Cámara de Diputados, núm. 16.
- Nacif, Benito, 2002, "El Congreso propone y el Presidente dispone: las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México", en *Documento de Trabajo*, 145, , México: CIDE.
- Patterson y Copeland 1994, "Parliaments in the Twenty-Fist Century", en *Parliaments in the Modern World* University of Michigan Press.
- Polsby, Nelson, 1968, "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives", *The American Political Science Review*, Harper and Row.
- Reniu Vilamala, Josep M. 2008, "Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate", en Documentos CIDOB, número 25, Barcelona.
- Secretaría de Gobernación, 2011, informe de la Secretaría de Enlace Legislativo, México.
- Shugart, Matthew y Carey, John, 1992, *Presidents and assemblies: constitutional desing and electoral dynamics*, Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew, S. 2000 "The electoral cycle and institutional sources of divided presidential government", *American Political Science Review*, 82 (2), 327-343.
- Sistema Integral de Información y Documentación (SIID) Cámara de Diputados, 2009.
- Valencia Escamilla Laura, 2005 *La Disciplina Parlamentaria en México: la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Weldon, Jeffrey, A, 1999, "Executive-Legislative Relations in Mexico in the 1990s", en *Dilemmas of Change in Mexican Politics*, San Diego, Devin J. Middlebrook.