

5. LA RELEVANCIA DEL CONGRESO Y LA INFLUENCIA DE LA OPOSICIÓN EN LA AGENDA LEGISLATIVA DEL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO, 1997-2012

5. LA RELEVANCIA DEL CONGRESO Y LA INFLUENCIA DE LA OPOSICIÓN EN LA AGENDA LEGISLATIVA DEL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO, 1997-2012

5.1 Introducción

El cambio político en México y el fortalecimiento de las agrupaciones partidistas de oposición –a costa de la del Presidente–, configurarían un nuevo ciclo de relación entre poderes en México. El Poder Legislativo recuperaba su función legislativa y, dada la amplitud de las fuerzas de oposición en el Congreso y la condición de gobierno en minoría, el Poder Ejecutivo necesitaría del apoyo de por lo menos un partido de la oposición para lograr la aprobación de su agenda legislativa. La dinámica en la relación entre poderes, entonces, se transformaría: por un lado, potenciaba la influencia de los partidos de oposición y, por otra parte, forzaba al Ejecutivo a la negociación continua.

Esta nueva relación entre Poderes, sin embargo, haría también más compleja la producción legislativa en el Congreso. La transformación del sistema de partidos en uno competitivo basado en tres partidos con peso similar en el Congreso puede hacer que estos actores tiendan más a rivalizar entre sí, activando un juego de vetos mutuos, y que ello dificulte el desahogo de la agenda legislativa (Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004; Tsebelis, 2006). De hecho, la idea de la “parálisis legislativa” debida al “peso de los intereses partidistas” se iría expandiendo a círculos más amplios de la sociedad conforme se acumularan las experiencias de gobiernos en minoría en el país (Casar, 2008; Moreno, 1998). Aun así, este nuevo ciclo trajo una redistribución del poder entre los nuevos actores relevantes que se reflejó en su mayor peso en la actividad legislativa y en el aumento de su capacidad para defender exitosamente sus intereses en el Congreso. En este contexto de tres fuerzas con un peso similar es en el que el Ejecutivo mantuvo una negociación continua con las fuerzas de oposición, que adquirirían una influencia inédita en los proyectos de ley del Ejecutivo, ya que su apoyo era condición necesaria para que el Presidente lograra la aprobación de su agenda legislativa.

En este capítulo se profundiza, precisamente, en la influencia legislativa ejercida por parte de los partidos de oposición –a la luz de las enmiendas efectuadas– sobre los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo, y en

Carlos Javier Vázquez Ferrel

el peso adquirido por estas agrupaciones en la producción legislativa del Congreso. Para ello, el capítulo está organizado en dos partes. En la primera se describen las características de esta nueva dinámica legislativa, haciendo hincapié en el peso adquirido por las agrupaciones de oposición y el Ejecutivo en la arena legislativa, así como en su capacidad para lograr que los proyectos de ley que presentan sean aprobados. En la segunda parte, se muestran las cantidades de enmiendas efectuadas con el apoyo de las agrupaciones de oposición, así como el tipo de enmiendas en función de la clasificación de contenido presentada en el Capítulo 2. En ambas partes se acompañan los datos estadísticos con elementos político-contextuales y características del sistema de partidos del periodo de estudio para complementar su interpretación, elementos que enfatizan la relevancia de las agrupaciones de oposición y cómo su funcionamiento influiría en la dinámica legislativa vinculada a la agenda impulsada por el Ejecutivo.

5.2 Gobiernos de minoría en México: la relevancia del Congreso

El cambio político en México ha aumentado notablemente la centralidad del Congreso en la toma de decisiones. Ello es reflejo de la paulatina disminución de la base legislativa del partido en el gobierno y la mayor amplitud y fortaleza en la representación de las fuerzas de oposición en el Congreso. Por un lado, este nuevo contexto ha generado las condiciones para que los partidos de oposición ejerzan una mayor influencia para impulsar sus preferencias e intereses en el ámbito legislativo, lo que se ha visto reflejado en su mayor participación en la actividad legislativa. Por otra parte, este contexto ha disminuido el margen de discrecionalidad y ha debilitado el peso que en la toma de decisiones previamente recaía en la Presidencia. Por tanto, el Ejecutivo se ha visto en la necesidad de negociar con las distintas fuerzas de oposición la tramitación de políticas públicas centrales en su programa de gobierno.

Un primer punto a subrayar son las características del cambio en la distribución de fuerzas legislativas. La Tabla 5.1 muestra la evolución de los espacios ocupados tanto por el partido en el gobierno como por los partidos en la oposición a lo largo de las legislaturas LVII (1997-2000), LVIII (2000-2003), LIX (2003-2006), LX (2006-2009) y la LXI (2009-2012). Durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), el PRI ocupó la Presidencia, que incluye la LVII Legislatura (1997-2000). En las subsiguientes legislaturas analizadas, el

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

PRI, el PRD, el PVEM, el Partido Nueva Alianza, el PT, Convergencia (más tarde Movimiento Ciudadano) y el Partido Social Demócrata, conformarían la oposición, ocupando el Poder Ejecutivo de los años 2000 al 2006 el Presidente Vicente Fox, y del año 2006 al 2012 el Presidente Felipe Calderón, ambos pertenecientes al PAN.

Tabla 5.1.
Porcentajes de Espacios Legislativos Ocupados por Partidos Políticos

	LVII LEGISLATURA (1997-2000)		LVIII LEGISLATURA (2000-2003)		LIX LEGISLATURA (2003-2006)		LX LEGISLATURA (2006-2009)		LXI LEGISLATURA (2009-2012)	
	Dip.	Sen.	Dip.	Sen.	Dip.	Sen.	Dip.	Sen.	Dip.	Sen.
PRI	47,80*	60,0*	41,60	46	44,40	46,0	21,20	25,00	48,40	25,00
PAN	24,20	26,0	41,4*	36*	30,2*	36*	41,2*	39,8*	28,4*	39,8*
PRD	25,00	12,5	10,60	13	19,0	12,5	25,00	20,31	12,60	20,31
PT	1,4	,78	1,60	0,78	1,20	0,78	2,20	3,91	2,80	3,91
PVEM	1,6	,78	3,20	4	3,40	3,91	3,40	4,69	4,40	4,69
Nueva Alianza	-	-	-	-	-	-	1,56	1,56	1,60	1,56
Convergencia / Movimiento Ciudadano	-	-	0,20	0,78	1,00	0,78	3,60	3,91	1,20	3,91
Otros p.p.	-	-	1	-	,80	-	1,60	,78	0,60	0,78
Total porcentaje de p.p. oposición	52,2	40,6	58,2	64,5	69,8	64,0	58,64	60,16	71,6	60,16

* Partido político en el gobierno.

Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL). Elaboración propia.

La Tabla 5.1 muestra la distribución de los escaños del partido en el gobierno así como los espacios ocupados por los partidos de oposición. Esta disminución se inicia en la LVII Legislatura (1997-2000) cuando el PRI, partido en gobierno, contó con el 47,8 por ciento de los espacios legislativos, mientras que los partidos de oposición en su conjunto alcanzaron el 52,2 por ciento. Asimismo, esta tabla también muestra las legislaturas LIX (2003-2006) y LXI (2009-2012) como dos periodos donde las fuerzas partidistas de oposición alcanzan repuntes importantes, ocupando cerca del 70 por ciento de escaños legislativos tanto para la Cámara de Diputados como para el Senado, mientras que el contingente legislativo del partido en el gobierno para esos mismos periodos ocupa en torno el 30 por ciento para la Cámara de Diputados.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Así, los datos de la Tabla 5.1 subrayan una característica clara de esta nueva etapa: la representación partidista del Presidente no rebasa el 41 por ciento y desciende hasta el 28 por ciento en la Cámara de Diputados. Mientras, en el Senado el partido gubernamental sube hasta el 39 por ciento y desciende hasta el 36 por ciento, esto sin tomar en cuenta la LVII legislatura, último periodo analizado en que el PRI fue partido gubernamental. La representación de las agrupaciones de oposición oscilaría entre el 71 y el 58 por ciento en la Cámara de Diputados. Esta amplitud del bloque de las fuerzas de oposición sería un aspecto revelador del potencial adquirido por las agrupaciones de oposición para defender sus intereses, impulsar su agenda e influir en la actividad legislativa.

La Tabla 5.1 también muestra otra característica importante: el sistema de partidos está concentrado, principalmente, en tres fuerzas partidistas. El PAN, el PRI y el PRD, en su conjunto, obtienen entre el 85 y 99 por ciento del total de los escaños tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. Estos niveles de concentración de espacios legislativos hacen que sea insuficiente el apoyo del conjunto de los partidos restantes con menor representación para lograr la aprobación de los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo, por lo que esta distribución haría imprescindible la colaboración de alguno de los dos partidos de mayor tamaño para que el Presidente lograra la aprobación de sus iniciativas.

Además, la Tabla 5.1 pone de relieve un elemento adicional: la concentración de escaños se encuentra distribuida de manera más o menos equilibrada entre estas tres fuerzas partidistas¹⁴⁴. Esta distribución ha configurado un sistema de partidos en el Congreso de tres fuerzas legislativas consolidadas, sin considerables diferencias entre sí respecto al número de escaños ocupados, lo cual evitaría que una sola fuerza domine la actividad legislativa sobre los otros partidos. Al mismo tiempo, esto implica que el gobierno busque en cualquiera de estos partidos de oposición a, por lo menos, un socio en el Congreso para facilitar la aprobación de su agenda legislativa.

¹⁴⁴ Los partidos políticos denominados Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia, que más tarde cambiará de nombre a Movimiento Ciudadano, se encuentran ubicados entre el centro-izquierda (PRD) y la izquierda (PT y Convergencia-Movimiento Ciudadano) del espectro ideológico en el sistema de partidos mexicano. Muchas veces esta cercanía ideológica los ha llevado a postular candidatos comunes, tanto a nivel local como a nivel nacional: tal fue el caso de las elecciones presidenciales de los años 2006 y 2012, en las que estas fuerzas partidistas postularon como candidato a la presidencia a Andrés Manuel López Obrador. Esta coincidencia también los ha llevado a adoptar una estrategia legislativa conjunta, lo que en el año 2006 se cristalizó como el Frente Amplio Progresista (FAP), un frente legislativo que integraba a estos partidos políticos.

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

Los efectos de esta distribución partidista para los gobiernos de tipo presidencial, como el mexicano, han sido analizados por múltiples autores. Tsebelis (2006) ha modelado los efectos de introducir actores adicionales con poderes de veto. Este autor argumenta que cada actor adicional con poderes de veto agregado en los procesos de toma de decisiones disminuiría las probabilidades de modificar el *statu quo*, es decir, aumentarían las dificultades para que los actores involucrados alcanzaran acuerdos que reemplazasen el *statu quo*¹⁴⁵. Además, Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004), en su análisis sobre el éxito legislativo y coaliciones gubernamentales, agregan que los regímenes presidenciales enfrentan mayores dificultades para forjar coaliciones cuando el partido más grande en el Congreso está conformado por poco más de una tercera parte de los espacios legislativos, pero menos de la mitad de la totalidad. Los autores afirman: “Tal vez no sea la parálisis lo que debilita a las democracias presidenciales, sino algo que dificulta la construcción de coaliciones legislativas cuando hay unos pocos partidos con fuerza similar... son particularmente frágiles cuando hay un número efectivo de partidos en el Congreso de entre 3 y 4 partidos”.

En el caso mexicano, la nueva distribución partidista equilibrada en tres fuerzas legislativas da lugar a que cuenten con una probabilidad más o menos similar de incrementar su fuerza legislativa en las siguientes elecciones, que el partido en el gobierno mantenga expectativas reales de ser reelegido y que las fuerzas de oposición aspiren seriamente en convertirse en gobierno. Así, por un lado, esta distribución partidista produciría incentivos para que los principales partidos en la oposición buscaran instrumentar estrategias para diferenciarse de las políticas impulsadas desde el gobierno, llevándolos a rivalizar directamente con la agenda del Ejecutivo, al igual que podría generar enfrentamientos entre las fuerzas de oposición y divisiones internas en este bloque, todo lo cual dificultaría el desahogo de las agendas legislativas del Congreso (Strøm y Müller, 1999; Strøm, 1991).

En efecto, este nuevo ciclo en la relación entre poderes en México iniciado en el año 1997 trajo consigo una percepción negativa que poco a poco se

¹⁴⁵ Tsebelis (2006) también contempla la posibilidad de que un jugador con poderes de veto adicional sostenga las mismas preferencias que uno que previamente esté participando en el proceso de negociación. Para tales casos, siguiendo a Tsebelis (2006), no aumentan las probabilidades de que permanezca el *statu quo*, sino que permanece igual. Este argumento es particularmente relevante para analizar cómo las diferentes distancias ideológicas entre los actores dificultan la consecución de acuerdos. Este último tema se analiza en el capítulo siguiente.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

fue asentando entre diversos segmentos de la sociedad mexicana y líderes de opinión. La queja principal aludía al “inmovilismo”, a la “parálisis legislativa” y a una “excesiva lentitud” para desahogar el trabajo legislativo, debido al “peso de los intereses partidistas” y a que las “esperadas ganancias en las próximas elecciones”, detenían la “construcción de consensos”, según un artículo periodístico que data del primer gobierno de minoría (1997-2000) en el que se recogían las opiniones y diagnósticos emitidos por liderazgos políticos, empresariales y sociales del país (Moreno, 1998). Esta impresión se iría expandiendo a otros sectores de la sociedad conforme se acumulaba el número de gobiernos en minoría y se consolidaba esta nueva configuración de relación entre poderes en México, que transformó la dinámica de la producción legislativa del Congreso mexicano¹⁴⁶.

5.2.1 La dinámica legislativa en el Congreso

La distribución partidista en el Congreso mexicano inaugurada en el año 1997 limitó el peso del Presidente en la producción de las políticas para que progresivamente fueran ganando mayor relevancia en la toma de decisiones las principales agrupaciones de oposición. Meyenberg (2003) identifica que en las legislaturas LV (1991-1994) y LVI (1994-1997), periodos en los que el PRI obtuvo la mayoría absoluta en ambas Cámaras, existieron “zonas de veto” que impidieron la participación exitosa en la tramitación de proyectos legislativos impulsados por las fuerzas de oposición. De modo que a los partidos fuera del gobierno no les fue aprobada ni una sola iniciativa en el Pleno que fuera tramitada en las comisiones donde se gestionaba legislación prioritaria gubernamental¹⁴⁷. Sin embargo, para la LVII Legislatura (1997-2000), en la cual por primera vez el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, conservándola solamente en el Senado, Meyenberg (2003: 151) observa que el PAN y el PRD, partidos de oposición de mayor amplitud en esa legislatura, comienzan a lograr que sus iniciativas sean aprobadas en áreas prioritarias. Para esta autora, la relación entre poderes se transformaría pasando de un Poder Ejecutivo que lideraba la actividad legislativa hacia “una suerte de indisciplina colectiva en contra de las iniciativas del Ejecutivo”.

¹⁴⁶ Datos de Casar (2008) basados en la encuesta de *Confianza en las Instituciones* (abril del 2005); de Consulta Mitofsky; y de la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, ENCUP (2001, 2002, 2003 y 2005), de la Secretaría de Gobernación (México).

¹⁴⁷ Para Meyenberg (2003), las comisiones donde es tramitada legislación prioritaria son: la comisión de Hacienda y Crédito Público; la comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; la comisión de Seguridad Social, Trabajo y Previsión Social; la comisión de Patrimonio y Fomento Industrial y la comisión de Educación Pública.

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

Respecto al dinamismo legislativo emprendido en el Congreso, Casar (2002: 365) estima que “se puede esperar que este órgano compita con el Presidente en lo relativo a la fijación de la agenda, a la toma de decisiones de política pública y a su función de control sobre los actos del Ejecutivo”. En efecto, los partidos políticos de oposición competirían con el Ejecutivo intensificando notablemente su participación legislativa. La Tabla 5.2 presenta la información respecto a las iniciativas legislativas presentadas y aprobadas al Poder Ejecutivo, al partido en el gobierno y a los partidos de oposición con mayor representación en la Cámara de Diputados.

Tabla 5.2.
Iniciativas Legislativas del Poder Ejecutivo-Partido en el Gobierno y Partidos de Oposición con mayor Representación en la Cámara de Diputados 1997-2012

LEGISLATURAS	PRESENTADAS			APROBADAS			TOTAL DE INICIATIVAS		PORCENTAJE DE APROBADAS SOBRE PRESENTADAS
	Gobierno		Oposición	Gobierno		Oposición	Presentadas	Aprobadas	Totales
	Poder Eje.	P.P. en Gob.		Poder Eje.	P.P. en Gob.				
Legislatura LVII 1997-2000*	36	79	315	32	16	57	430	105	24%
Legislatura LVIII 2000-2003**	63	245	534	55	58	111	842	224	27%
Legislatura LIX 2003-2006**	49	559	1,453	31	79	198	2,061	308	15%
Legislatura LX 2006-2009**	42	611	1,377	38	99	159	2,030	296	15%
Legislatura LXI 2009-2012**	32	780	1,815	25	47	89	2,627	161	6%

* Partido en el gobierno: PRI.

** Partido en el gobierno: PAN.

Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL). Elaboración propia.

La columna denominada gobierno está a su vez subdividida en dos columnas. Una muestra el número de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo (Poder Eje.), y la otra muestra el número de iniciativas presentadas por

Carlos Javier Vázquez Ferrel

el partido político en el gobierno (P.P. en el Gob.)¹⁴⁸. Por otra parte, los datos correspondientes a la columna oposición provienen de las iniciativas presentadas por los partidos de oposición con mayor cantidad de escaños ocupados, el PRI y el PRD, mientras que en la LVII Legislatura (1997-2000) se encontraban en la oposición el PAN y el PRD¹⁴⁹.

Los datos de la Tabla 5.2 muestran que los presidentes se enfrentaron en el Congreso a unos partidos de oposición que sostenían una intensa participación legislativa, presentando una alta cantidad de iniciativas a lo largo de las legislaturas analizadas. En las legislaturas LIX (2003-2006) y LX (2006-2009), respectivamente, doblan en cantidad al número de iniciativas presentadas por el Ejecutivo y su partido. Sin embargo, los mayores incrementos en términos porcentuales en comparación con la legislatura inmediata anterior de cada legislatura, se dan en la LVIII Legislatura (2000-2003) y la LIX Legislatura (2003-2006), ya que los porcentajes se disparan al 69,5 y 172, respectivamente. En la LX Legislatura (2006-2009) se produce una tenue disminución de un 5 por ciento en la presentación de iniciativas por parte de los partidos de oposición con mayor representación en la Cámara en comparación con la legislatura inmediata anterior. En esta legislatura también se renueva el Ejecutivo, comenzando la Presidencia de Felipe Calderón Hinojosa. No es hasta la LXI Legislatura (2009-2012), segunda mitad del mandato del presidente Felipe Calderón, cuando se reanuda el incremento en la presentación de iniciativas por parte de los partidos de oposición, con un 32 por ciento en comparación con la legislatura inmediata anterior. También es en esta legislatura cuando los dos partidos de oposición en conjunto alcanzan a presentar la cifra más alta, con un total de 1.815 iniciativas, en el periodo de tiempo analizado para el caso de México.

Asimismo, la cantidad de iniciativas gubernamentales presentadas, es decir, la suma de iniciativas del Poder Ejecutivo y del partido en el gobierno, también muestra un aumento que, si bien es moderado, se revelaría constante. Las

¹⁴⁸ Asumir como homogéneas las preferencias del Ejecutivo y su partido político simplifica la relación entre ambos. Samuels (2002) muestra los diferentes incentivos a los que estos dos actores se encuentran expuestos en los sistemas de división de poderes, que incluso podrían llevarlos a enfrentarse conforme se aproximan las elecciones. Sin embargo, la relación del gobierno con su partido es ciertamente menos adversa que con los demás partidos, siendo su partido una base de apoyo más confiable, ya que su distancia ideológica podría ser menor y ello los llevaría a coincidir en mayor medida en decisiones de política pública y a compartir un futuro político ligado al desempeño del gobierno (Barrett y Eshbaugh-Soha, 2007). Esto es todavía más cierto para los casos de partidos políticos disciplinados como los partidos políticos mexicanos.

¹⁴⁹ Se omiten los datos sobre las iniciativas pendientes de dictaminar y desechadas.

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

legislaturas LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2009) reflejan los mayores incrementos en términos porcentuales respecto a la legislatura inmediata anterior, con aumentos del 167,8 y del 97,4, respectivamente. La LX Legislatura (2006-2006) presenta un aumento discreto en la presentación de iniciativas gubernamentales, del 7,4 por ciento, en comparación con el periodo legislativo inmediato anterior. Por contraparte, la cantidad más alta de iniciativas presentadas tiene lugar en la LXI Legislatura (2009-2012), con un total de 812. Sin embargo, la cantidad de iniciativas correspondientes al Poder Ejecutivo a partir de la LX Legislatura (2000-2003) muestra un progresivo descenso.

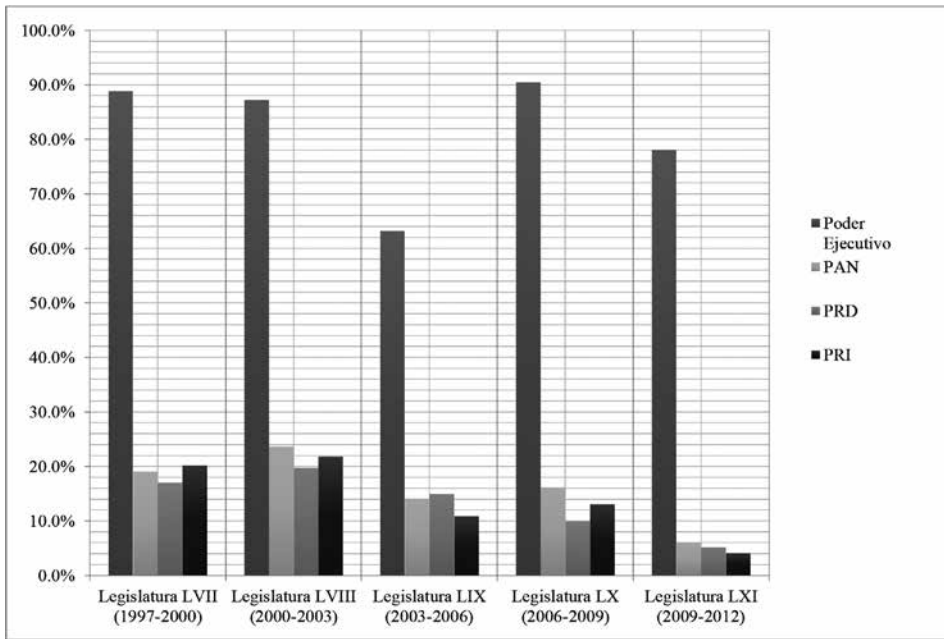
Por otra parte, esta explosión en la presentación de iniciativas no vino aparejada con un aumento proporcional en las iniciativas aprobadas. Vale la pena agregar, sin embargo, que la “productividad legislativa”, el porcentaje de iniciativas aprobadas respecto a las presentadas, es un indicador polémico para evaluar la producción legislativa, ya que suma cada iniciativa y legislación aprobada sin ponderar las distinciones entre las leyes, por ejemplo, secundarias y las de carácter constitucional. Este indicador tampoco toma en cuenta elementos de calidad en la legislación aprobada, ni criterios de procesos de deliberación parlamentaria, entre otros elementos de evaluación. Aun así, es un indicador que refleja en cierto modo los ritmos del trabajo legislativo y la capacidad de los actores para desahogar la agenda legislativa (Ugalde, 2003). En este sentido, este indicador muestra que los niveles de aprobación de iniciativas, lejos de mostrar una parálisis en la producción legislativa, más bien ha revelado una relativa estabilidad, mostrando el porcentaje mayor de iniciativas aprobadas sobre presentadas la LVIII Legislatura (2000-2003), periodo en el que tiene lugar el cambio de gobierno asumiendo el Poder Ejecutivo un candidato del PAN.

El Gráfico 5.1 muestra la productividad legislativa del Poder Ejecutivo, así como de los tres partidos que ocupan la mayor cantidad de escaños. Dada la alta cantidad de iniciativas presentadas por el bloque de partidos políticos de oposición, varios puntos porcentuales implican cantidades considerables de iniciativas aprobadas a los partidos políticos pertenecientes a este bloque. Es así que si bien en el Gráfico 5.1 las barras reflejan diferencias sustanciales entre los porcentajes de productividad legislativa alcanzados por actor, las cifras desplegadas en la Tabla 5.2 indican que el acumulado de iniciativas aprobadas a los partidos de oposición es en ocasiones similar o ligeramente superior a

Carlos Javier Vázquez Ferrel

las cantidades de iniciativas gubernamentales aprobadas. Lo anterior sería un indicador de que los partidos de oposición consolidaron la suficiente fortaleza para coordinarse y controlar una parte importante de la agenda legislativa y construir los acuerdos con las fuerzas gubernamentales para que parte de sus intereses y demandas fueran satisfechas.

Gráfico 5.1.
Productividad legislativa: porcentajes de iniciativas aprobadas sobre cantidad de iniciativas presentadas 1997-2012



Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL). Elaboración propia.

Por otra parte, del Gráfico 5.1 sobresale que el Poder Ejecutivo, a pesar de que la distribución partidista consolidada en el Congreso inaugurada en el año 1997 implicaría la erosión de la base partidista del Presidente, lo que dificultaría la tramitación de sus iniciativas, logra los porcentajes más altos de aprobación, revelando la más alta tasa de productividad legislativa. Así, podría sostenerse que las fuerzas de oposición no instrumentaron una estrategia de bloqueo directo a la agenda legislativa impulsada por el Poder Ejecutivo,

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

sino que se lograron establecer negociaciones con el Ejecutivo y ello llevó finalmente a la aprobación de los proyectos de ley del Presidente.

Asimismo, el actor que cuenta con la segunda tasa más alta de productividad por legislatura es, precisamente, el partido en el gobierno. En la LVII Legislatura (1997-2000), último periodo analizado en el que el PRI estuvo en el gobierno, este partido logró que el 20 por ciento de sus iniciativas fueran aprobadas. Detrás de ese partido se ubicaría el PAN, en ese entonces en la oposición con el 19 por ciento de las iniciativas aprobadas sobre el total de iniciativas que este partido impulsa. En las subsiguientes legislaturas, el partido en el gobierno, nuevamente, es el segundo actor con las tasas más altas, salvo en la LIX Legislatura (2003-2006), en la que el PRD logra que le sean aprobadas el 15 por ciento de las iniciativas y el PAN, partido en ese entonces en el gobierno, logra que le sean aprobadas el 14 por ciento de las iniciativas presentadas, lo cual es un porcentaje tan sólo ligeramente inferior al alcanzado por el PRD. Si bien las diferencias de productividad legislativa no son sustanciales con respecto a los partidos de oposición, ubicarse como partido en el gobierno representaría un factor que explicaría las diferencias entre estas tasas.

El Gráfico 5.1 y la Tabla 5.2 demuestran que esta nueva configuración de relación entre poderes revelaría capacidades para que los actores involucrados alcanzaran acuerdos a lo largo de los gobiernos de minoría analizados. Por otra parte, estos actores, que por su amplitud en el Congreso y relevancia política se erigieron en piezas clave de este proceso, como lo son los partidos políticos de oposición además del Poder Ejecutivo, obtuvieron ganancias significativas al lograr que un porcentaje importante de sus iniciativas fuesen aprobadas. Este nuevo ciclo trajo una redistribución de poder en el Congreso entre los actores políticos. Más aún: al comparar el bloque gubernamental con el de oposición, un análisis meramente cuantitativo indicaría que ambos bloques obtendrían cantidades similares de proyectos legislativos aprobados, por lo que a diferencia de lo establecido por la teoría de que actores adicionales dificultarían la construcción de acuerdos en los procesos de negociación (Tsebelis, 2006), estos datos mostrarían que el cambio político generaría más bien otros puntos de acuerdos ubicados en los ámbitos de preferencia de estos nuevos actores legislativos –los partidos de oposición– que contarían con la fortaleza necesaria para establecer acuerdos y defender sus intereses con un relativo éxito.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

El descenso en la participación legislativa del Poder Ejecutivo es otra característica importante del nuevo ciclo en la relación entre poderes. Este descenso refleja la elevada complejidad que adquirió la actividad legislativa debido al aumento de actores relevantes en el Congreso, a su intensa participación en el Congreso y a su intención de competir con el Ejecutivo en el manejo de la agenda legislativa. Ello implicaría que los roles del Presidente y su equipo se han diversificado. Esta diversificación tendría, al menos, los objetivos de identificar las iniciativas impulsadas por otros actores que fuesen contrapuestas a los intereses del Ejecutivo e impedir su aprobación; negociar con los partidos de oposición el encaje de los temas de interés del Ejecutivo en la ya de por sí saturada agenda legislativa del Congreso; y encontrar el tiempo y la coyuntura adecuados para que, una vez presentadas las iniciativas, éstas cuenten con mayores probabilidades de aprobarse. A estos objetivos habría que agregar una estrategia de negociación continua, intercambio de apoyos para las agendas de cada actor y la forja de las alianzas que culminen en la aprobación de sus iniciativas. Todos estos roles obligarían a ordenar un amplio alud de información generado por un universo promedio de 1.090 iniciativas presentadas por los partidos de oposición en cada legislatura.

Este nuevo contexto, además, requeriría incrementar considerablemente la eficacia del Ejecutivo en el impulso de su agenda legislativa, lo que necesariamente pasaría por conseguir el apoyo de por lo menos alguna de las fuerzas de oposición para lograr la aprobación de sus iniciativas. De lo contrario, los fracasos legislativos podrían exponer a los presidentes a un desgaste público que cuestionara su capacidad de liderazgo para poner en marcha el programa por el cual fueron electos y esto podría convertirlos en actores políticos poco atractivos para negociar y asociarse en el Congreso. Para evitar este escenario, los temas a impulsar en el Congreso y la negociación continua con los nuevos actores relevantes de la oposición se tornarían para el Ejecutivo mexicano en aspectos decisivos para maximizar su efectividad¹⁵⁰. Así, este nuevo contexto aumentaría la capacidad de influencia por parte de las agrupaciones de oposición en los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo.

¹⁵⁰ Sobre este punto, Edwards III y Barrett (1999) afirman que el Congreso americano cuenta con la capacidad para construir e impulsar su propia agenda, por lo que los presidentes no necesariamente dominan la agenda legislativa en el Congreso, lo que les lleva a concentrarse en unos pocos temas, que frecuentemente son de relevancia. Respecto al caso mexicano, la distribución partidista y los porcentajes de iniciativas aprobadas alcanzados por el bloque de la oposición a los que se ha hecho referencia dan un panorama sobre la alta competencia existente en torno a la agenda legislativa en el Congreso mexicano. Ello ha llevado, también, a que los presidentes mexicanos concentren sus esfuerzos para lograr la aprobación de una corta lista de temas, pero relevantes, en el Congreso.

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

5.3 La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas del Poder Ejecutivo en los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

Aunque la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México se ha transformado, los presidentes mexicanos continúan ejerciendo el principal liderazgo político del país. Como manifestaciones de esta centralidad, sobresale su capacidad para definir prioridades, desplegar recursos e influir de manera determinante en la opinión pública. En efecto, como se mostró en la sección anterior, el Poder Ejecutivo demuestra una alta efectividad para lograr que las iniciativas que presenta, frecuentemente sobre los temas más relevantes de la legislatura, y piezas de su agenda de gobierno sean aprobadas por el Congreso. Ello es muestra de que el Presidente mexicano posee una capacidad de convocatoria relevante, a la cual han atendido positivamente los partidos de oposición.

Aun así, lo que pone de relieve este nuevo ciclo de relación entre poderes en México –marcado por la condición de gobiernos en minoría–, es que los agentes de oposición tienen la opción de atender o no a las convocatorias de negociación lanzadas por el Presidente, así como de apoyar o rechazar los proyectos de ley del Ejecutivo. Es así que la consecución de los objetivos legislativos de los presidentes mexicanos depende en gran medida de su capacidad de convencimiento y negociación para conseguir el apoyo de estos partidos en el Congreso (Neustadt, 1960). Por otra parte, a los partidos de oposición les otorga una importancia inédita, ubicándolos en una posición estratégica ventajosa para impulsar sus intereses y participar activamente en el diseño del contenido final de estos proyectos. Este nuevo ciclo de relación entre poderes potenciaría la influencia de estas agrupaciones en la agenda del Ejecutivo.

5.3.1 Delimitación del conjunto de iniciativas a estudiar impulsadas por el Poder Ejecutivo en los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

Puesto que el objetivo de este estudio es determinar la influencia legislativa que la oposición ha ejercido sobre las iniciativas del Poder Ejecutivo en el Congreso, en primera instancia se delimita el segmento de proyectos de ley que se analizarán en esta investigación. Para ello, se siguen los criterios delineados en el Capítulo 2. Estos criterios dejan fuera del análisis un total de 111 iniciativas para focalizar la investigación en 106 del total de 222

Carlos Javier Vázquez Ferrel

iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo para este periodo de estudio¹⁵¹. En la Tabla 5.3 se presenta la distribución de las diferentes cantidades de iniciativas ubicadas en algunos de los supuestos de exclusión mencionados en el Capítulo 2.

Tabla 5.3.
Distribución de Iniciativas que caen en Supuestos de Exclusión

Legislatura	Total de iniciativas no incluidas	No aprobadas	Proyectos ingresos/ egresos	Simbólicas	Internacional	Otras
LVII	20	4	6	7	0	3
LVIII	26	8	6	4	1	7
LIX	28	16	7	1	1	3
LX	18	4	6	0	2	6
LXI	19	7	4	6	0	2
Totales	111	39	29	18	4	21

Fuente: Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página web de la Cámara de Diputados (México). Elaboración propia.

De la información integrada en la Tabla 5.3 sobresale que estas iniciativas en su conjunto representan el 51 por ciento del total de 217 iniciativas analizadas en el Congreso que son impulsadas por el Ejecutivo para el periodo analizado. Asimismo, de estas 111 iniciativas, el 35 por ciento no fue aprobado por el Congreso. En el siguiente porcentaje más alto se encuentra la columna que integra los proyectos de ingresos y egresos presentados por el Ejecutivo, que representan el 26 por ciento.

La columna con la tercera cantidad más alta es la denominada “Otras”, que incluye iniciativas con características diversas que fueron aprobadas sin modificaciones a través del proceso de enmienda en la Cámara de Diputados. De las 21 iniciativas, 12 están vinculadas con modificaciones del funcionamiento del Estado, como la redefinición de las atribuciones entre los diferentes niveles de gobierno, federalismo fiscal y modificaciones al marco normativo de las Fuerzas Armadas mexicanas. Por otra parte, las iniciativas

¹⁵¹ La cantidad de iniciativas que se dejan fuera del análisis, más las que sí son incluidas, no suman la cantidad total de las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo. Esto es así debido a que el Congreso en diversas ocasiones opta por incluir en un solo dictamen varios proyectos ley a la vez. Debido a ello, las 222 iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo equivalen a un total de 217 iniciativas impulsadas en trámites legislativos en la Cámara de Diputados.

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

restantes están relacionadas con regímenes fiscales especiales para sectores económicos específicos.

Como se mencionó en el Capítulo 2, el hecho de que estas iniciativas no hayan recibido enmienda alguna a lo largo de su respectivo trámite legislativo no implica que las fuerzas de oposición no hayan ejercido algún tipo de influencia sobre el contenido de la iniciativa, ya que es probable que la influencia de la oposición y los acuerdos entre las fuerzas políticas se hayan producido en etapas previas a la presentación formal de las iniciativas en el Congreso, y posteriormente se haya delegado en el Ejecutivo la función de elaboración y presentación formal del proyecto de ley (Kiewiet y McCubbins, 1991). Además, una hipótesis complementaria es que el sector al que se alude en la iniciativa no canalizara sus negociaciones a través de las fuerzas partidistas representadas en el Congreso. Este podría ser el caso, por ejemplo, de las Fuerzas Armadas mexicanas, que tradicionalmente han conservado cierta autonomía para organizar su funcionamiento interno y se han abstenido de ejercer una injerencia directa y constante en los ámbitos partidista y parlamentario¹⁵². No obstante, esta dinámica legislativa de diseño de políticas queda fuera del análisis de esta investigación.

La columna denominada “Simbólicas” comprende iniciativas que señalan lineamientos específicos respecto a la acuñación de monedas conmemorativas y normas relativas al otorgamiento de reconocimientos por parte del Estado a personalidades destacadas en diferentes ámbitos como el deportivo y cultural, entre otros. Por otra parte, la columna denominada “Internacional” alude a iniciativas vinculadas a tratados internacionales, hemisféricos y de integración económica y comercial de México con otros países¹⁵³. Ambas tipologías son, ciertamente, políticas con relevancia, aunque cabría la posibilidad de que no reflejasen divergencias sustanciales entre las agrupaciones de oposición y las fuerzas gubernamentales.

¹⁵² En la actualidad, este papel de las Fuerzas Armadas mexicanas ha tenido algunas excepciones, principalmente suscitadas a raíz de su rol cada vez más visible e importante en el combate del crimen organizado. Diversos secretarios de la Defensa han insistido públicamente, así como en comparecencias en el Congreso, en la necesidad de que el Congreso dote a las Fuerzas Armadas de un marco jurídico que detalle sus funciones en el combate del crimen organizado.

¹⁵³ Si bien la política internacional ha sido un ámbito en el que tradicionalmente el Ejecutivo posee un margen de acción más amplio, la nueva dinámica en la relación entre poderes en México lo convirtió en un campo de disputa entre poderes. Ello se vería reflejado en la postura crítica que sostendrían algunos miembros de oposición –principalmente del PRD– respecto a la política exterior del gobierno de Vicente Fox con el gobierno cubano, así como en las dos negativas por parte del Congreso que impidieron que el Presidente Vicente saliera a dos giras internacionales (Velázquez, 2008).

Carlos Javier Vázquez Ferrel

5.3.2 La influencia legislativa de la oposición: enmiendas presentadas y efectuadas

La Tabla 5.4 muestra las 106 iniciativas impulsadas por el Ejecutivo mexicano que recibieron algún tipo de enmienda a lo largo de su trámite legislativo en la Cámara de Diputados. El promedio total de enmiendas presentadas es de 17,31 sobre el total de iniciativas analizadas en el periodo de estudio. La LVII Legislatura (1997-2000) es la que más se acerca a este promedio, con 20,56 de enmiendas presentadas sobre el total de iniciativas propuestas para esta Legislatura. Por el contrario, la LVIII Legislatura (2000-2003) es la que más se aleja de este promedio, con 26,08 enmiendas propuestas, ya que queda a 8,77 puntos de distancia con el promedio general. Por otra parte, las legislaturas LIX (2003-2006), LX (2006-2009) y LXI (2009-2012) cuentan con un promedio similar entre sí que va de 9,45 a 12,90 de enmiendas propuestas sobre el total de iniciativas analizadas para sus respectivos periodos.

Tabla 5.4.

Iniciativas Analizadas, Enmiendas Presentadas y Aprobadas 1997-2012

Presidentes	Legislatura	Cantidad de iniciativas	Enmiendas			
			Presentadas	Aprobadas	Promedio presentadas	Promedio aprobadas
Ernesto Zedillo PRI	LVII	16	329	324	20,56	20,25
Vicente Fox PAN	LVIII	34	887	772	26,08	22,70
	LIX	22	208	186	9,45	8,45
Felipe Calderón PAN	LX	22	284	255	12,90	11,59
	LXI	12	127	110	10,58	9,16
	Total	106	1,835	1,647	17,31	15,53

Fuente: Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página web de la Cámara de Diputados. Elaboración propia.

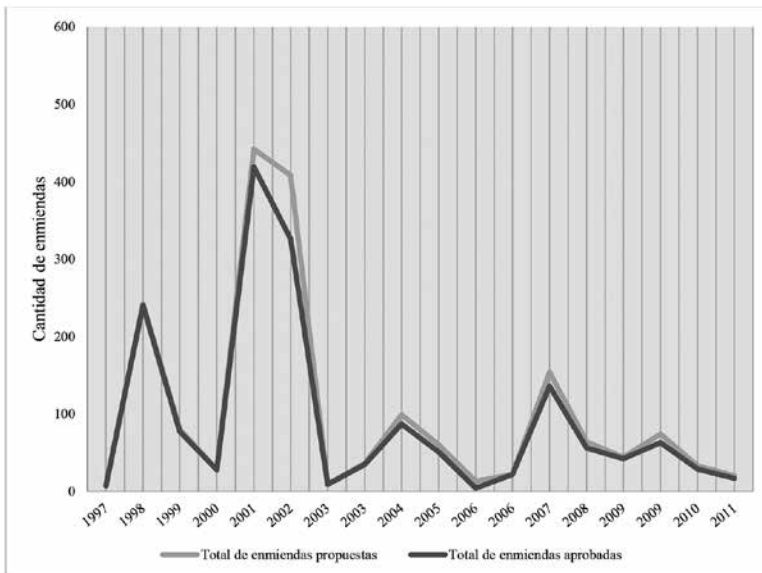
Por otra parte, el Gráfico 5.2 muestra la distribución de enmiendas propuestas y aprobadas por años a lo largo del periodo analizado. Sobresale que de las siete iniciativas que recibieron la mayor cantidad de enmiendas, es decir de cincuenta a cien, cuatro fueron propuestas por el Presidente Vicente Fox y fueron tramitadas en la LVIII Legislatura (2000-2003). De estas cuatro iniciativas, tres fueron tramitadas en 2001, primer año de gobierno. También Vicente Fox presentó en la LVIII Legislatura (2000-2003) el mayor número de iniciativas que recibieron una cantidad reducida de enmiendas, es decir, de una a veinte modificaciones a lo largo de su trámite legislativo. Estas

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

iniciativas fueron 21, de la totalidad de 34 analizadas para esta legislatura. Por otra parte, el Presidente Felipe Calderón se encuentra ligeramente por debajo de esta cantidad, con 19 iniciativas que recibieron un rango de una a veinte modificaciones; sin embargo, representan cerca del 87 por ciento del total de iniciativas presentadas por este Presidente. De estas 19 iniciativas, 10 fueron tramitadas en el año 2008 y nueve iniciativas fueron recibidas entre finales del año 2006 y todo el 2007, tal y como se muestra en el Gráfico 5.2.

Asimismo, vale la pena subrayar que ambas legislaturas, la LVIII (2000-2003) y LX (2006-2009), coinciden con los inicios de los gobiernos de los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón. Sin embargo, a pesar de este contexto similar, se observan diferentes cantidades de enmiendas efectuadas que fueron apoyadas por los grupos de oposición, ya que en el caso de la LVIII Legislatura (2000-2003) hay una alta cantidad de modificaciones en las iniciativas presidenciales analizadas, las cuales sobresalen notablemente en el Gráfico 5.2, mientras que en la LX Legislatura (2006-2009), el número de enmiendas efectuadas en el Congreso a las iniciativas impulsadas por el Presidente Felipe Calderón es sensiblemente menor.

Gráfico 5.2.
Distribución de Enmiendas Propuestas y Aprobadas por años 1997-2012



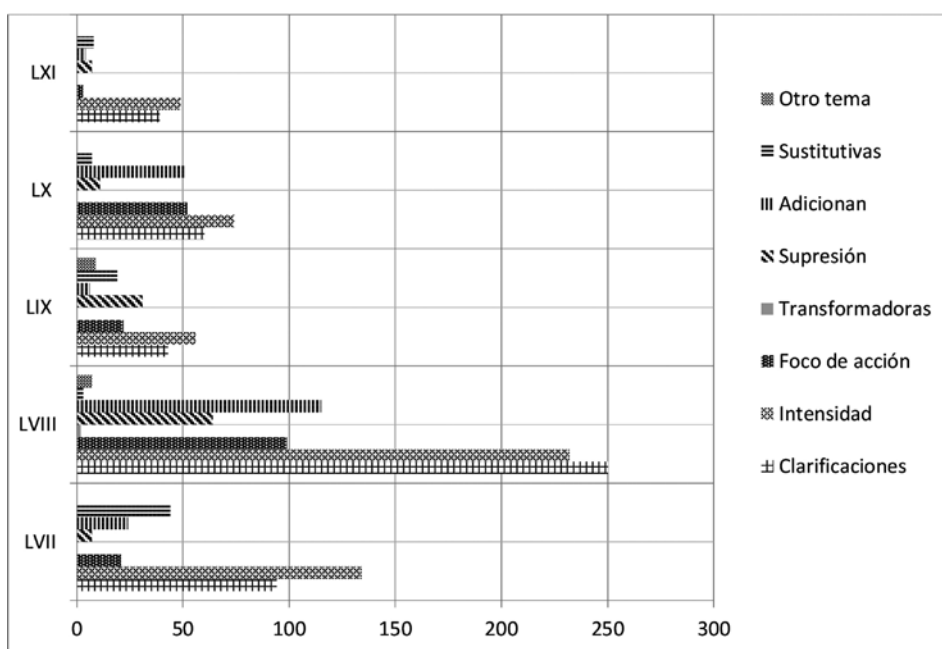
Fuente: Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página web de la Cámara de Diputados. Elaboración propia.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

5.3.3 Las enmiendas efectuadas: clasificación de enmiendas

La influencia ejercida a través del proceso de enmienda varía también en función del tipo de cambio que implica cada enmienda. El Gráfico 5.3, que comprende las cinco legislaturas analizadas, muestra las enmiendas efectuadas clasificadas siguiendo la tipología propuesta por Barrett y Eshbaugh-Soha (2007) ajustada para este estudio siguiendo lo planteado en el Capítulo 2.

Gráfico 5.3.
Clasificación de enmiendas efectuadas 1997-2012



Fuente: Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página web de la Cámara de Diputados. Elaboración propia.

Del Gráfico 5.3 sobresalen múltiples elementos. El primero de ellos es que de la suma de cada clasificación de enmiendas, la mayor cantidad corresponde a la clasificación denominada como de Intensidad (545). Este rubro está integrado por modificaciones centradas en aminorar o aumentar los cambios en las iniciativas originalmente propuestas por el Ejecutivo. La segunda mayor cantidad de enmiendas son las clasificadas como Clarificaciones (486), que agrupa a las enmiendas vinculadas a modificaciones formales, definiciones

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

conceptuales, adecuaciones normativas generales y a cambios relacionados con la técnica jurídica.

Otro de los elementos a destacar del Gráfico 5.3 es que el rubro de enmiendas denominado Transformadoras, las cuales modifican tanto el tipo de actores o sectores a los que se dirige la propuesta legislativa en cuestión como la magnitud de dicha influencia, cuenta con la menor cantidad de enmiendas del total analizadas con apenas dos. Éste es un dato interesante ya que refleja que, en general, se produjo un diseño de iniciativas y una orientación en las negociaciones que logró evitar una transformación radical de las iniciativas del Poder Ejecutivo en el Congreso. Por otra parte, este dato también podría reflejar que las preferencias del Poder Ejecutivo y las de los legisladores no estarían marcadamente alejadas en cuanto a la definición de los actores involucrados y a las medidas para lograr los objetivos comprendidos en las iniciativas enviadas por el Ejecutivo y examinadas en el Congreso.

Un tercer elemento a destacar del Gráfico 5.3 es que en la LVIII Legislatura (2000-2003) se concentran la mayor cantidad de enmiendas de cada una de las clasificaciones propuestas. La categoría denominada Intensidad suma un total de 232 enmiendas. En esa legislatura se efectuaron las dos enmiendas identificadas como Transformadoras. También se identificaron como de Foco de Acción (99), Supresión (64) y Adición (115) enmiendas.

La alternancia en el Poder Ejecutivo ocurrida en la LVIII Legislatura (2000-2003) generó múltiples divisiones en el PRI. Estas divisiones internas en el partido pueden ser un factor que ayude a explicar la alta cantidad y el muy variado tipo de las enmiendas que fueron efectuadas en esta legislatura. Previamente, este partido coordinaba la actividad legislativa siguiendo la pauta marcada por su líder indisputado que, como se mencionó en el Capítulo 4, era el Presidente. Sin embargo, al reequilibrarse la distribución de espacios partidistas en el Congreso en el año 1997 y al pasar el PRI por primera vez desde el año 1929 a ocupar la oposición y desaparecer su antiguo líder ubicado en la Presidencia del país, su dinámica partidista carecería de un eje articulador, hasta el punto de gestarse múltiples polos decisores con diversos grados de autonomía y con intereses diferenciados a defender en el Congreso (Langston, 2010). Esta gestación de nuevos polos sería el reflejo de la dinámica, acomodados y reequilibrios internos para ajustar su funcionamiento a su nuevo rol como oposición en un contexto de incertidumbre generado por

Carlos Javier Vázquez Ferrel

la transición y la competencia político-electoral afianzada en el país a partir del año 1997 (Rodríguez, 2010).

Esta última afirmación es corroborada por un alto funcionario del PRI y actor relevante de este periodo entrevistado para esta investigación, que resume la primera experiencia del partido en la oposición así: “En esta legislatura... se da un fenómeno en que las directrices del partido no necesariamente transitan por los grupos parlamentarios, cosa que no había ocurrido en la historia del PRI. En el año 2000 se da una dispersión de fuerzas, una fuerza centrífuga, y se genera una relación de distanciamiento gradual entre las fuerzas (del partido)”¹⁵⁴. Por otra parte, un alto funcionario del gobierno e integrante del *kitchen cabinet*¹⁵⁵ del Presidente Vicente Fox entrevistado para esta investigación, al mismo tiempo que ratificaba esta versión, hablaba de que “las diferencias internas de ese partido (el PRI)” le plantearon al gobierno el siguiente dilema: entablar negociaciones laterales “con los múltiples interlocutores que surgieron en el PRI” (refiriéndose a los gobernadores priistas y “sus” legisladores), o bien “centralizar la negociación en el liderazgo partidista priista que reclamaba la atención para sí y amenazaba con boicotear al gobierno si no centralizábamos las negociaciones”¹⁵⁶. En todo caso, ambas opciones compartían un factor común: la debilidad para coordinar los contingentes legislativos priistas, lo que dificultaba el sostenimiento de los acuerdos en el Congreso.

Esta “fuerza centrífuga” en el PRI tuvo dos orígenes vinculados a dos momentos distintos del periodo de gobierno de Vicente Fox. El primer momento surgió a raíz del debate interno para definir la relación que establecería el PRI como oposición con el gobierno; una corriente se inclinaba a la colaboración del PRI en puntos de la política económica del gobierno –encabezada por la maestra Elba Esther Gordillo, Secretaria General de ese Partido–, mientras que otro sector planteaba el distanciamiento y la confrontación directa con el gobierno como estrategia para recuperar la Presidencia en las elecciones del año 2006 –sector liderado por Roberto Madrazo, presidente del Partido–. Finalmente, se impondría esta último sector, pero con el coste de una ruptura del partido¹⁵⁷. El segundo momento se produjo a raíz de la lucha por el

¹⁵⁴ Entrevista realizada el 20 de febrero del 2013 en México, D.F.

¹⁵⁵ Término utilizado en los Estados Unidos e Inglaterra para referirse al círculo cercano de consejeros del Presidente.

¹⁵⁶ Entrevista realizada el 6 de marzo del 2013 en México, D.F.

¹⁵⁷ Esta ruptura del PRI conllevaría a la expulsión de Elba Esther Gordillo del partido. Posteriormente, esta dirigente crearía el Partido Nueva Alianza, que tendría entre sus filas a expriistas y, principalmente, a maestros del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, ya que la maestra Elba Esther Gordillo era secretaria general de ese sindicato.

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

control de la organización para las elecciones presidenciales del año 2006 entre Roberto Madrazo, presidente del partido, enfrentado con un grupo de gobernadores del PRI –denominado TUCOM¹⁵⁸ (Aguilar y Castañeda, 2007; Mirón, 2007)–. Ambos conflictos internos del PRI dañaron la coordinación del partido en el Congreso, lo que dificultó encontrar y definir sus intereses comunes como partido –que fueran más allá de contener al Ejecutivo, propio de todo partido de la oposición– para impulsarlos de manera cohesionada y proactiva. Este debilitamiento del partido se reflejó en su fragmentada y variopinta actuación a nivel legislativo, sobre todo durante la LVIII Legislatura (2000-2003) (Krehbiel, 1999, 2012).

Para ilustrar este punto, la Tabla 5.5 presenta la reclasificación de las enmiendas en función de si las modificaciones implicaron una influencia de carácter proactivo, neutral o de contención, clasificación que se especifica en el Capítulo 2. La tabla muestra que, a pesar de que en la LVIII Legislatura (2000-2003) se presenta la mayor cantidad de enmiendas (887), el bajo porcentaje de enmiendas de carácter proactivo (29,01) se convierte en un indicador de que los partidos de oposición carecieron de la capacidad para adoptar en lo interno una postura más o menos uniforme, coordinarse en el Congreso y ejercer una influencia –a través del proceso de enmiendas– más constructiva en beneficio de sus propios intereses y objetivos.

Para la Legislatura LX (2006-2009) –periodo en el que comienza el mandato del Presidente Felipe Calderón– las cantidades de enmiendas efectuadas desciende a 255. No obstante, a pesar de este descenso, los partidos de oposición lograron el porcentaje más alto de enmiendas clasificadas como proactivas: 43,36¹⁵⁹. Esta cifra es un indicador de que el bloque de la oposición logró aliviar presiones internas, consolidar una mayor capacidad de coordinación y con ello negociar y desplegar un accionar más proactivo para sus intereses. Por otra parte, esta tabla también muestra que en los periodos legislativos que coinciden con el final de los mandatos y que, por consiguiente, están más próximos a la convocatoria electoral de renovación del Poder Ejecutivo –LIX

¹⁵⁸ Este grupo de gobernadores sería conocido públicamente como TUCOM, acrónimo de Todos Unidos Contra Madrazo. Por otra parte, a partir del primer gobierno de minoría en el año 1997, los gobernadores irían adquiriendo cada vez más relevancia en las decisiones nacionales del partido y ganarían influencia en el Congreso a través de los legisladores electos en los estados que gobernaban. Esta mayor influencia en el Congreso por parte de los gobernadores se debía en parte a la prohibición de la reelección que impedía que los legisladores hicieran carrera en el Congreso, ya que hacía que estos se subordinaran a los gobernadores con la intención de proseguir su carrera a nivel local (Hernández, 2008; Langston, 2010).

¹⁵⁹ Además, la Tabla 5.2 muestra que también para la LX Legislatura (2006-2009) los partidos de oposición logran la segunda cifra más alta en proyectos de ley aprobados en el Congreso.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Legislatura (2003-2006), LXI Legislatura (2009-2012) y LVII Legislatura (1997-2000)–, se incrementan sustancialmente las enmiendas efectuadas clasificadas como de contención. Estas legislaturas también presentan las cantidades de enmiendas efectuadas más bajas, lo cual podría ser un indicador de que el efecto del ciclo electoral haría que los legisladores aparten su atención de la producción legislativa (cuestión sobre la que se profundizará en el Capítulo 6) (Strøm y Müller, 1999; Strøm, 1991).

Tabla 5.5.
Reclasificación de Enmiendas en Proactivas, Contención y Neutrales en Porcentajes

CLASIFICACIÓN	LVII Legislatura (1997-2000)	LVIII Legislatura (2000-2003)	LIX Legislatura (2003-2006)	LX Legislatura (2006-2009)	LXI Legislatura (2009-2012)
PROACTIVAS	27,47	29,01	30,11	43,36	13,64
CONTENCIÓN	43,52	38,34	46,77	33,20	50,91
NEUTRALES	29,01	32,38	23,12	23,44	35,45
TOTAL PORCENTUAL	100	100	100	100	100

Fuente: Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página web de la Cámara de Diputados. Elaboración propia.

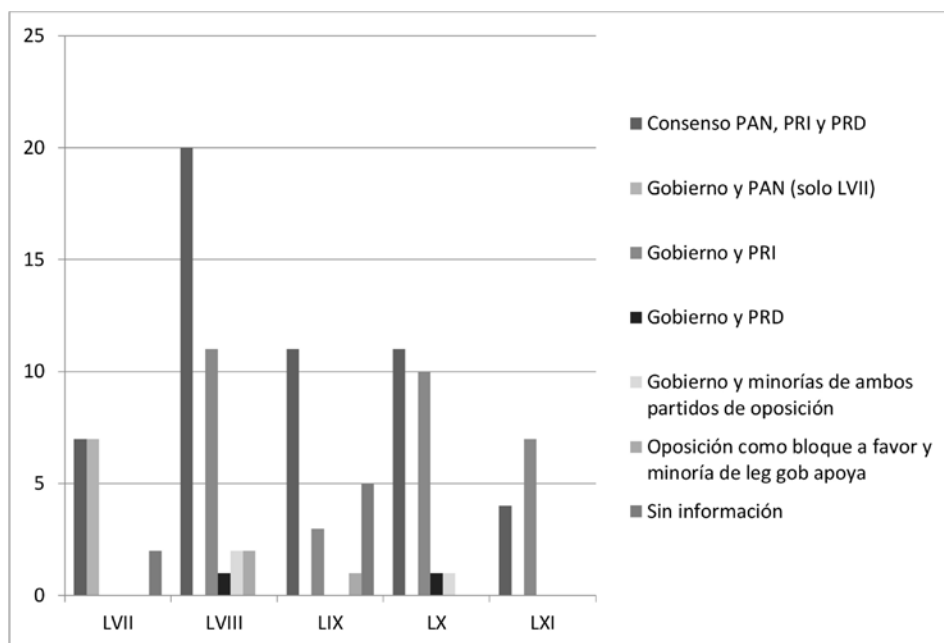
5.3.4 Las enmiendas efectuadas: por partido de oposición y espacio legislativo

Las enmiendas efectuadas también varían según el partido o partidos de oposición que las apoyan, así como en función del espacio legislativo en el que ocurrieron. El Gráfico 5.4 muestra los partidos que apoyaron las enmiendas efectuadas a los proyectos de ley analizados en comisiones. Para su elaboración, se identificó la identidad partidista de los legisladores que firmaron apoyando los dictámenes –o informes– de las comisiones. Se consideró que un partido de oposición apoya el informe emitido por la comisión cuando más del 50 por ciento de sus integrantes en dicha comisión firma el informe¹⁶⁰. Por otra parte, el Gráfico 5.5 muestra las enmiendas efectuadas a nivel plenario. Para su elaboración, se identificó al proponente o proponentes y su filiaciones partidistas.

¹⁶⁰ Se identifica a los integrantes de las comisiones que participan en el análisis de cada proyecto de ley por medio de la revisión de cada informe –dictamen– de comisión, ya que ahí vienen detallados los nombres de los legisladores integrantes de las comisiones que participaron en dicho proceso.

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

Gráfico 5.4.
Coaliciones gobierno-partidos de oposición en comisiones



Fuente: Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página web de la Cámara de Diputados. Elaboración propia.

Uno de los elementos que sobresale del Gráfico 5.4 es que en casi la totalidad de las legislaturas analizadas –salvo en la LXI Legislatura (2009-2012)– el consenso entre los legisladores de las tres principales fuerzas partidistas, –PRI, PAN y PRD–, supera a las de las otras opciones alternativas para lograr la aprobación del dictamen de las Comisiones. Es decir, si a los 106 trámites analizados se les resta los siete dictámenes con información no disponible, se puede concluir que el 56 por ciento de los dictámenes fueron firmados por la mayoría de los legisladores integrantes de la Comisión, los cuales pertenecían a los tres partidos con mayor representación en la Cámara de Diputados.

La segunda coalición que más se repite en las firmas de los dictámenes emitidos por las comisiones es la coalición forjada por las mayorías de legisladores del PRI y del PAN. Esto es así en la LVII Legislatura (1997-2000), último periodo legislativo donde el partido en el gobierno es el PRI,

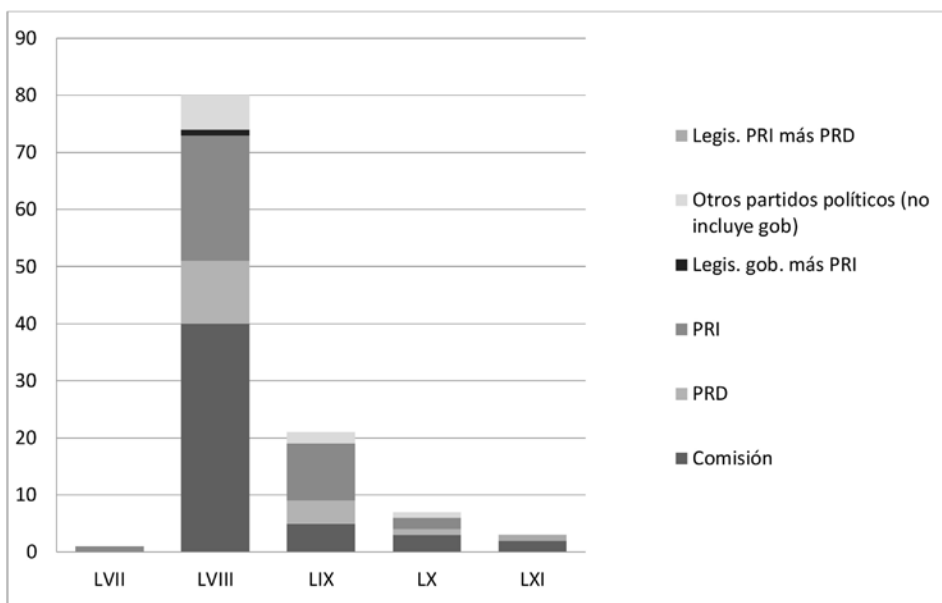
Carlos Javier Vázquez Ferrel

así como en las subsiguientes legislaturas analizadas. Si consideramos todas las iniciativas analizadas para las cuales fue posible recabar los informes (dictámenes) emitidos por las comisiones, se identifica que el 38 por ciento de estos informes de comisiones fueron firmados por la coalición forjada por los partidos PAN y PRI. Además, otro dato que sobresale del Gráfico 5.4 es que, conforme avanza el tiempo, la coalición entre el PAN y el PRI progresivamente gana en relevancia para que las iniciativas del Ejecutivo logren superar la etapa de análisis y revisión en comisiones, hasta el punto de que en la LXI Legislatura (2009-2012) esta coalición supera en cantidades en las otras alternativas de coalición.

Por otra parte, el PRD incidió en las comisiones a través, principalmente, de la colaboración para conformar un amplio consenso integrado por las tres principales fuerzas políticas. Esta modalidad de participación por parte del PRD alcanza su punto más alto en la LVIII Legislatura (2000-2003). Además, en esta legislatura, a nivel plenario, fue en la que los representantes pertenecientes al PRD lograron la mayor cantidad de enmiendas efectuadas (ver Gráfico 5.5). Por otro lado, la participación por parte del PRD no fue lo suficientemente amplia para forjar las coaliciones con el partido en el gobierno y excluir al otro partido de la oposición. Una razón que podría explicar esta dificultad sería la distancia ideológica que separa a ambos partidos, ya que el PAN, partido en el gobierno, estaría ubicado en el centro derecha, mientras que el PRD se situaría en el centro izquierda del *continuum* ideológico. Más aún, la participación del PRD respecto a las iniciativas enviadas por el Ejecutivo analizadas en este estudio va claramente reduciéndose hasta el punto de que en la LXI Legislatura (2009-2012) sólo se registra una enmienda efectuada a nivel plenario en colaboración con un legislador del PRI. Este distanciamiento podría sugerir un proceso de polarización ideológica entre los partidos ubicados en los extremos del *continuum* (PRD y PAN), aumentando la importancia del partido ubicado en el centro, el PRI, para que el Presidente lograra la aprobación de sus iniciativas (se profundiza sobre este tema en el siguiente capítulo) (Axelrod, 1970; Sani y Sartori, 1980).

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

Gráfico 5.5.
Enmiendas aprobadas de legisladores por partido en Pleno



Fuente: Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página web de la Cámara de Diputados. Elaboración propia.

Por otra parte, una alianza poco frecuente a nivel de las comisiones es la forjada por minorías de legisladores integrantes del PRI y PRD —es decir, menos del cincuenta por ciento de la representación de cada uno de estos partidos de oposición— más la mayoría de los legisladores del gobierno; en su conjunto construyeron la mayoría para lograr la aprobación de estos informes en comisiones (ver Gráfico 5.4). Debido a que los informes no son firmados por una mayoría superior del 50 por ciento de la representación en comisiones de cada partido de oposición, no sería posible deducir que estos informes son producto de un amplio consenso entre las fuerzas políticas representadas en estas comisiones. Asimismo, otra coalición poco frecuente es la conformada por mayorías superiores del 50 por ciento de la representación de cada partido de oposición que apoyó dictámenes de las comisiones, y tan sólo una minoría de legisladores del partido en el gobierno apoyaron estos reportes. Casi la totalidad de estos tipos de coaliciones poco frecuentes se conformaron durante el gobierno del Presidente Vicente Fox.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Asimismo, la mayor cantidad de enmiendas aprobadas en el Pleno fueron propuestas por la comisión responsable de la elaboración del informe discutido en el Pleno, ya que de las 112 enmiendas aprobadas en el Pleno a lo largo del periodo de estudio, el 43 por ciento fueron propuestas de la comisión que emitió este reporte. Por debajo de este porcentaje de enmiendas aprobadas en el Pleno se encuentran las enmiendas efectuadas por parte de legisladores pertenecientes al PRI, representando el 33 por ciento del total de enmiendas aprobadas a la oposición en el Pleno; por su parte, los legisladores del PRD alcanzaron el 13 por ciento del total de enmiendas aprobadas a la oposición en el Pleno.

Las cifras desplegadas en el Gráfico 5.5, por otra parte, son consistentes con la literatura que subraya que es a nivel de las comisiones donde se lleva a cabo el análisis y gran parte de la labor legislativa en el Congreso (Aleman, 2006; García y Sánchez, 2002; Krehbiel, 2004; Shepsle y Weingast, 1994; Toro y Hurtado, 2010). Estas cifras, por un lado, también serían un indicador de la fortaleza por parte de los partidos para fungir como eje coordinador de la actividad legislativa en el Congreso, específicamente en la relación entre la comisión y el Pleno, y sostener los acuerdos tanto en su interior como entre los diversos actores políticos a lo largo de los trámites legislativos. Por otro lado, reflejarían la capacidad de los integrantes de las comisiones para anticipar las reacciones y preferencias del conjunto de la Cámara, al emitir informes que no fueron frecuentemente modificados por el Pleno.

Aun así, las cifras respecto a la cantidad de enmiendas efectuadas en el Pleno por parte de los partidos de oposición presentaron cambios a lo largo del periodo de estudio. Los cambios más pronunciados son observados en las legislaturas LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006), que representan el 10 y 11 por ciento, respectivamente, sobre el total de las enmiendas efectuadas para sus respectivos periodos legislativos¹⁶¹. Además, ambas legislaturas coincidieron con el periodo presidencial de Vicente Fox que, como ya se mencionó, fue el primer gobierno de la alternancia, periodo en que el PRI atravesaría una crisis de incertidumbre respecto a las estrategias a adoptar como partido de oposición en un contexto propicio para las disputas y divisiones internas. Sin embargo, para los dos subsiguientes periodos legislativos analizados, las legislaturas

¹⁶¹ Las enmiendas efectuadas a nivel del Pleno para la LVII Legislatura representaron apenas el 0,309 por ciento; para la LX Legislatura representaron el 2,75 por ciento y para la LXI Legislatura alcanzan el 2,73 por ciento sobre el total de enmiendas efectuadas para sus respectivos periodos legislativos.

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

LX (2006-2009) y LXI (2009-2012), la cantidad de enmiendas efectuadas a nivel plenario presentan una drástica reducción. Esto podría ser un indicador de que la relación entre las comisiones y el Pleno –a la luz de los reportes emitidos por las comisiones– se habría alineado a través del refortalecimiento del rol de los partidos como ejes coordinadores de estos procesos legislativos (Cox y McCubbins, 2005).

Como se puede comprobar en los datos presentados a lo largo de este capítulo, los partidos de oposición han adquirido una fortaleza importante que se ha visto reflejada en su importante rol en el Congreso. Se han erigido en actores imprescindibles a persuadir para que el Ejecutivo logre la aprobación de sus proyectos de ley, lo que ha potenciado notablemente su capacidad de influir en el contenido de los proyectos. Como muestra, las enmiendas efectuadas alcanzaron el impresionante total de 1.647. Respecto a esta alta cifra de modificaciones efectuadas en comisiones apoyadas por la oposición, un alto funcionario de los gobiernos panistas entrevistado para esta investigación afirmó: “Ésa era la queja permanente de los panistas en general pero sobre todo de los grupos parlamentarios (del PAN, partido en el gobierno)... ‘pero para qué firmamos esto’ (refiriéndose a los reportes –directamente– emitidos por las comisiones), reclamaban los legisladores (panistas)”¹⁶², cuestionándose el sentido de aprobar iniciativas a su juicio ya desfiguradas por la oposición. Esta frase subraya el evidente descontento por parte de algunos legisladores del PAN ante la alta cifra de modificaciones impulsadas y apoyadas por la oposición. Tal vez con el tiempo estos legisladores descubrirían que abrir de algún modo la agenda legislativa del Ejecutivo a la participación de las agrupaciones de oposición estaba siendo un mecanismo ineludible para lograr su aprobación. La frase también dice mucho sobre el “excesivo precio” –entendido como las enmiendas efectuadas–, que a juicio de algunos legisladores panistas se estaba asumiendo para lograr la aprobación de estos proyectos de ley. Además, esta frase pone de relieve la relevancia adquirida por los procesos legislativos para lograr la aprobación de estos proyectos de ley.

En cualquier caso, las modificaciones efectuadas, como se ha visto, tuvieron importantes oscilaciones, que fluctuaron tanto en la cantidad como en el tipo de enmiendas a lo largo del periodo de los gobiernos de minoría en México. El siguiente capítulo está dedicado, precisamente, a analizar de manera detallada

¹⁶² Entrevista realizada el 6 de marzo del 2013 en México, D.F.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

las enmiendas efectuadas relacionándolas con factores político-contextuales y elementos vinculados a las características del sistema de partidos (presentados en el Capítulo 2).

Recapitulación

Este capítulo ha puesto de relieve que en el periodo de los gobiernos en minoría comprendido entre los años 1997-2012, el Congreso mexicano aumentó sustancialmente su relevancia en la producción legislativa. Esto sería consecuencia del fortalecimiento de los partidos de oposición, la redistribución más equilibrada del poder en el Congreso y la condición institucional de gobierno en minoría a lo largo de este periodo. Ello, a su vez, ha abierto la posibilidad de que los agentes de oposición defiendan e impulsen sus intereses con relativo éxito y ha generado una dinámica de negociación continua en el Congreso, puesto que la construcción de coaliciones es un aspecto imprescindible para lograr la aprobación de todo proyecto de ley. Por otra parte, la condición de gobierno en minoría ha hecho que el Presidente también necesite asociarse con otros partidos en el Congreso para lograr la aprobación de sus proyectos de ley, y ello ha convertido a las agrupaciones de oposición en piezas clave para la conformación de su agenda legislativa.

Por otra parte, esta nueva dinámica ha mostrado que los actores partidistas en el Congreso han revelado capacidades para forjar acuerdos y desahogar la agenda legislativa. También ha puesto de relieve un aumento importante del peso de las agrupaciones de oposición en la producción legislativa. Este aumento ha estado aparejado con la disminución de la cantidad de iniciativas impulsadas por el Ejecutivo, que se ha centrado en presentar proyectos relevantes y con mayores probabilidades de resultar aprobados. Aun así, también hay un incremento sustancial de la influencia de la agrupaciones de oposición para determinar el contenido de los proyectos que finalmente son aprobados al Ejecutivo, influencia aquí analizada a la luz de las enmiendas efectuadas.