

**Cuadernos del Seguimiento
ciudadano al Poder Legislativo
en México**

**La LVIII Legislatura en la
Cámara de Diputados:**

Diagnóstico de un Camino
hacia la Consolidación
Democrática.

342.72
C39I

F000085 ej. 5

Juan Antonio Cepeda



Fooooo85



Cuadernos del Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México

La LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados:

Diagnóstico de un camino
hacia la consolidación
democrática.

Los resultados presentados en este documento reflejan las conclusiones de las personas involucradas en el estudio.

Esta publicación se realizó en el marco del Proyecto de Seguimiento Ciudadano al Poder Legislativo en México, gracias al apoyo de la Fundación Open Society Institute.

Autor: Juan Antonio Cepeda.

Diseño Gráfico: Deikon

Impreso por: Martínez y Gamboa, S.A. de C.V.

© 2004, Fundar Centro de Análisis e Investigación
Popotla 96 5; Tizapán San Ángel; México D.F.

Impreso en México / Printed in Mexico

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
LOS HECHOS DE LA LVIII LEGISLATURA.....	6
Hipótesis 1	8
Hipótesis 2.....	11
La pluralidad en la Cámara de Diputados.....	11
El equilibrio de poderes en la Cámara de Diputados.....	15
EL BALANCE DE RESULTADOS.....	19
LA LVIII LEGISLATURA Y LA AGENDA PENDIENTE EN MATERIA POLÍTICA	20
El Poder Legislativo	21
Fortalecimiento del Poder Legislativo.....	21
Fortalecimiento del Poder Legislativo vía el fortalecimiento de las comisiones legislativas...21	21
En torno a la relación y equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.....22	22
El Poder Judicial.....	22
El Sistema Electoral.....	23
Perfeccionamiento del Sistema Electoral	23
El Federalismo.....	23
Derechos Humanos.....	23
CONSIDERACIONES FINALES	23
ANEXO I.VETOS PRESIDENCIALES DURANTE LA LVIII LEGISLATURA.....	25
ANEXO II. PROCESO LEGISLATIVO DE LA APROBACIÓN DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE.....	25

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

Cuadro 1: Distribución original de asientos en la Cámara de Diputados (1988-1991,1997- 2000 y 2000-2003)	5
Cuadro 2: Iniciativas presentadas en la LVIII Legislatura por iniciador.....	7
Cuadro 3: Iniciativas presentadas en la LVIII Legislatura por partido político	8
Gráfica I: Productividad Legislativa.....	9
Cuadro 4: Productividad legislativa y éxito partidista	10

Cuadro 5: Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados: todas las votaciones.....	12
Cuadro 6: Coaliciones “mínimas ganadoras” en la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura.....	12
Cuadro 7: Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados: iniciativas en materia económica.....	13
Cuadro 8: Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados: iniciativas en materia política.....	14
Cuadro 9: Coaliciones en las votaciones de la Cámara De Diputados: iniciativas en Materia de seguridad y justicia.....	14
Cuadro 10: Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados: iniciativas de desarrollo social.....	14
Cuadro 11: Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados: iniciativas varias	15
Gráfica II: Eficacia propositiva del Presidente.....	16
Gráfica III: Eficacia legislativa de diputados y el Presidente	17
Cuadro 12: Resultados de la LVIII Legislatura.....	19

INTRODUCCIÓN

En los últimos seis años, la Cámara de Diputados se ha convertido en uno de los principales motores de la transformación democrática de México, al ser el punto de encuentro por excelencia del conjunto de los partidos políticos, de sus cuadros dirigentes y donde se ha incrementado, en el ámbito institucional, el poder negociador de las oposiciones en los procesos de reforma constitucional y de leyes reglamentarias.¹ La situación actual de pluralidad en la Cámara de Diputados tiene su antecedente inmediato en 1988, cuando por primera vez la distribución partidista en la Cámara Baja impidió al PRI aprobar cualquier reforma constitucional, pues carecía de la mayoría calificada (2/3 partes) para hacerlo. En 1997, el PRI no contaba ya con la mayoría absoluta (sólo el 47.8% de los escaños disponibles). En el año 2000, el escenario tuvo otras características que aún hacen de la transición democrática un proceso más sólido; además de que ningún partido contó en la LVIII Legislatura con mayoría absoluta, el Ejecutivo pasó a manos del Partido Acción Nacional (PAN), cuya representación en la Cámara de Diputados equivalió tan sólo a la primera minoría, por debajo del Revolucionario Institucional (Ver CUADRO I).

**Distribución original del asientos en la Cámara de Diputados
(1988-1991, 1997-2000 y 2000-2003)**

		LIV LEGISLATURA	LVII LEGISLATURA		LVIII LEGISLATURA		
Partido		Escaños	Porcentaje	Escaños	Porcentaje	Escaños	Porcentaje
PRI	260	52%		239	47.80%	211	42%
PAN	101	20.20%		121	24.20%	207	41.40%
PRD	115*	22%		125	25%	52	10.40%
PT	-	-		7	1.40%	8	1.60%
PVEM	-	-		8	1.60%	16	3.20%
OTROS	24	5.80%		-	-	6	1.20%
TOTAL	500	100%		500	100%	500	100%

FUENTE: Para 1997, R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg (2000); para 2000, Cámara de Diputados.

* En la elección de 1988 el PRD no existía. Sin embargo la aglutinación de partidos en torno al Frente Democrático Nacional (FDN) es el antecedente directo del partido y en la tabla aparecen los resultados del último.

Esta reciente y muy importante historia de pluralidad en la Cámara derivó en la LVIII Legislatura. Nuestro propósito al realizar el diagnóstico de esta Legislatura es proveer un panorama amplio de sus características, logros y desatinos enmarcados en un período de transformaciones democráticas para que puedan ser tomados en cuenta por siguientes legislaturas.

En este diagnóstico se exploran las variables que definieron a la Legislatura, principalmente en tres dimensiones:

- a) la productividad y eficiencia del proceso legislativo;
- b) la pluralidad y sus consecuencias; y
- c) el equilibrio de poderes.

El resultado del análisis define una legislatura con las siguientes características generales:

- I. El sistema político mexicano, en esta época de transición, está provisto de un esquema de mayor pluralidad y mayor independencia entre los Poderes de la Unión. Estas características propias de la democracia no concuerdan

¹ A. Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, OCÉANO, México, 2000, pp. 33-41.

con el sistema de reglas actual, haciendo del trabajo legislativo uno ineficiente. La precaria capacidad técnica y la normatividad arcaica del Congreso, combinadas con la ya mencionada realidad crecientemente democrática, provocan un desempeño legislativo más lento, con un déficit de argumentaciones, con comisiones débiles y poco profesionales y decisiones que, en muchas ocasiones, son producto de negociaciones cupulares.

2. Pese a la mayor pluralidad en términos de la conformación partidista de la Cámara de Diputados, a la hora de las votaciones las coaliciones han tenido una constante: la búsqueda del consenso. Como resultado de la combinación de la presión de la opinión pública hacia el acuerdo entre las partes y los beneficios para todos los partidos de votar por consenso --y así impedir que los electores reconozcan al responsable de alguna decisión--, la LVIII Legislatura vio afectada su eficiencia, debido a las complicaciones de poner a todos de acuerdo.
3. La característica más relevante de la legislatura fue la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. La realidad nos mostró una independencia entre los poderes y la necesidad de ejercer pesos y contrapesos por parte de los diputados. Desde la segunda legislatura de Ernesto Zedillo, el Congreso ha dejado de delegar su función estrictamente legislativa al Presidente. El Poder Ejecutivo dejó de ser el "legislador número uno" y los diputados tomaron la estafeta. Por su parte, en la LVIII Legislatura el Presidente Vicente Fox utilizó, por primera vez después de veinte años, el veto regresando con observaciones tres proyectos aprobados por diputados y senadores.
4. Una de las prácticas que sigue subsistiendo en el comportamiento de los legisladores es el alto nivel de disciplina partidista. Los miembros de los Grupos Parlamentarios votan casi todo el tiempo en el mismo sentido de sus compañeros.

La combinación de estas características redundó en un trabajo legislativo más lento y desgastante, inclinado a decisiones coyunturales, con magros --aunque importantes-- resultados en los cambios estructurales y, eso sí, con prácticas más democráticas. Los resultados no mostraron una parálisis institucional, simplemente evidenciaron la distancia entre las reglas del juego existentes y la realidad democrática que las ha rebasado.

Después de hacer el análisis de las tres características, se enunciará un balance de los resultados y, finalmente, la agenda pendiente en materia política, que se desprende tanto de los hallazgos del diagnóstico como de las iniciativas no dictaminadas en la Cámara de Diputados.²

LOS HECHOS DE LA LVIII LEGISLATURA

Según las cifras de la Cámara de Diputados³, durante la LVIII Legislatura se presentó un número inusual de iniciativas: 1 157 en total para todos los períodos, ordinarios y extraordinarios, de esta cámara.⁴ El aumento con respecto a las tres legislaturas anteriores fue sustancial. Durante la LV Legislatura se presentaron 311 iniciativas, mientras que en la LVI y LVII Legislaturas, se presentaron 236 y 657, respectivamente. Se puede apreciar una tendencia hacia la alza. Especialmente, las últimas dos legislaturas —ambas en un contexto de gobierno dividido— fueron pródigas en este aspecto.

² El apartado sobre la agenda pendiente en materia política también fue alimentada con entrevistas a diputados miembros de la LVIII Legislatura.

³ Los datos proporcionados provienen de la Dirección General de Apoyo Parlamentario.

⁴ El corte con relación a los datos es al 10 de junio de 2003.

El aumento en bruto del diseño y presentación de iniciativas genera la hipótesis de que el trabajo legislativo ha aumentado como producto de un mayor interés legislativo por parte de los diputados, en comparación con experiencias anteriores. Ello debido a la relación entre poderes con un gobierno dividido que provoca mayor influencia del Legislativo en las decisiones nacionales. En consecuencia, los diputados cuentan con mayores incentivos para dejar de delegar su trabajo al Ejecutivo (más adelante veremos cómo el aumento de iniciativas es producto de los primeros). Sin embargo, solamente cuando se hace un análisis iniciativa por iniciativa, tomando en cuenta la técnica legislativa, la validez y la relevancia del producto, será posible comprender la seriedad y trascendencia de las propuestas. Éstos son, en todo caso, datos que nos ponen en un punto de partida muy bueno.

De estas 1157 iniciativas, la relación por iniciador es muy importante. Lo más relevante se desprende de la proporción de iniciativas presentadas por el Ejecutivo y por los Legisladores. Los diputados presentaron 976 iniciativas y el Ejecutivo sólo 58 (incluso en menor número que los congresos locales). En el CUADRO 2 podemos ver la relación total de iniciativas según el iniciador.⁵ Durante la LVII Legislatura, el aumento en el número de iniciativas también se dio gracias a los diputados: de las 657 que se presentaron en total, los diputados presentaron 566.

Cuadro 2
**Iniciativas presentadas en la LVIII Legislatura
por iniciador**

	Ejecutivo	Diputados	Congresos Locales	ALDF	Senadores	Total
Presentadas	58	976	66	3	54	1157

FUENTE: Dirección de Apoyo Parlamentario de la Cámara de Diputados; Gaceta Parlamentaria.

Además de las cifras ya mencionadas, vemos que los congresos locales presentaron 66 iniciativas, siendo los más activos el de Jalisco --24 iniciativas-- y el de Baja California --10 iniciativas.⁶ La Asamblea Legislativa del Distrito Federal presentó 3 iniciativas y los senadores 54. Con respecto a los proyectos de ley o de decreto que fueron aprobados en la Cámara de Senadores y necesitan la aprobación de la cámara revisora, es decir las minutas, el número fue de 114.

Otra evidencia con respecto al trabajo legislativo puede presentarse en términos de un desglose de las iniciativas según el partido que las presenta. Una vez más, los resultados no necesariamente implican una relación directamente proporcional entre el número de iniciativas presentadas por un grupo parlamentario y la eficiencia y calidad de su participación. Pese a ello, estos datos son un punto de partida que deberán ser evaluados a la luz de indicadores que prueban, por un lado, la capacidad de negociación entre los grupos parlamentarios para lograr el éxito de todo el proceso legislativo y, por el otro, el reconocimiento de ciertos patrones e intereses en las agendas de cada partido.⁷

⁵ Es importante recordar que en el Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos se establece que "El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I) al Presidente de la República; II) a los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y, III) a las legislaturas de los estados."

⁶ Es muy posible aventurar la hipótesis de que la mayor actividad de estas dos legislaturas responde a un programa de partido que viene de tiempo atrás. El PAN ha basado su avance en materia de distribución del poder a partir de un esquema que implica iniciar los procesos desde el nivel local. En ambos estados, el gobernador y el congreso están en manos de este partido.

⁷ Esta tarea implica un trabajo más minucioso de análisis hacia dentro de las comisiones legislativas. El Proyecto de Seguimiento Ciudadano al Poder Legislativo en México, del cual este diagnóstico forma parte, tiene la intención de empezar a generar una metodología de monitoreo que aspire a conocer más a fondo el trabajo de la Cámara de Diputados. Para conocer mejor el proyecto, se puede visitar el sitio de Internet www.fundar.org.mx.

**Iniciativas presentadas en la LVIII Legislatura
por partido político**

Cuadro 3

	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PAS	PSN	Independiente	5 grupos parlamentarios	Total
Presentadas	266	264	289	68	42	13	9	12	11	976

FUENTE: Dirección de Apoyo Parlamentario de la Cámara de Diputados; Gaceta Parlamentaria.

En general, los tres partidos con mayor representación en la Cámara presentaron un número similar de iniciativas: el PRI presentó 266, el PAN y el PRD 264 y 289, respectivamente. Es importante notar que cada grupo parlamentario generó una cantidad de iniciativas similar; incluso, al total de las presentadas en cuatro de las cinco legislaturas precedentes. Esto nos puede llevar a aventurar dos hipótesis complementarias entre sí:

- 1) que hay una relación inversa entre la cantidad de iniciativas y la calidad de las mismas; y
- 2) que la actividad de la LVIII Legislatura corresponde a una nueva etapa de la vida parlamentaria en México, que obliga a los legisladores a participar con mayor entusiasmo bajo condiciones de gobierno dividido y donde el Ejecutivo ya no se comporta como “el legislador número uno” de la nación.

Hipótesis I

Para responder a la primera hipótesis se puede averiguar sobre la productividad, tanto de la Cámara de Diputados en general como de los partidos en particular.

La productividad legislativa se define como el porcentaje de iniciativas **dictaminadas** (favorable y desfavorablemente) en comisión, con respecto al cien por ciento de iniciativas presentadas. Este es un indicador técnico que nos muestra el trabajo realizado al interior de las comisiones de dictamen legislativo; está relacionado con la capacidad argumentativa, la experiencia y conocimiento de la técnica legislativa, además del grado de pertinencia coyuntural y viabilidad de la iniciativa presentada.

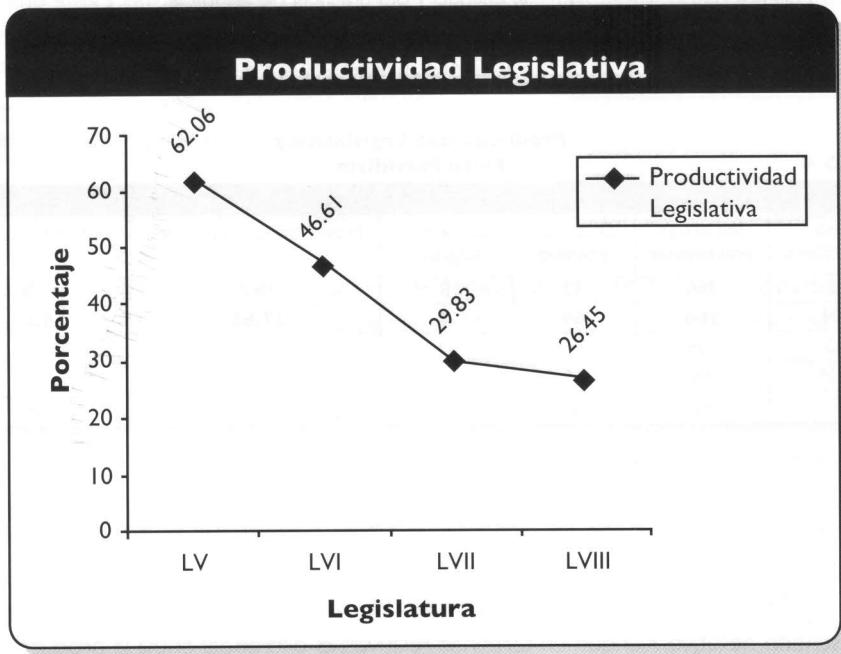
Obviamente, este indicador sólo proporciona una perspectiva limitada, pues es posible la existencia de iniciativas que por su carácter polémico no logran acceder ni siquiera al debate en comisiones. También, las iniciativas pueden ser únicamente posicionamientos políticos expuestos por diputados que no tienen la intención de dar seguimiento a su proyecto.

Primero, vamos a observar la productividad legislativa del conjunto de la Cámara de Diputados --indicador deja a un lado el número de iniciativas presentadas y muestra la proporción de éstas que permearon en la discusión. El resultado lo podemos comparar con legislaturas precedentes para buscar algunas conclusiones con respecto a la intensidad del trabajo realizado.

La Legislatura que acaba de terminar presentó, como ya se mencionó, 1157 iniciativas, de las cuales 306 fueron dictaminadas (273 positivamente y 33 negativamente). La productividad legislativa fue del 26.4 por ciento. Esto quiere decir que 851 proyectos de iniciativa no fueron discutidos y fueron “congelados”. Por su parte, la productividad legislativa de las Legislaturas LV, LVI y LVII fue de 62.06 por ciento, 46.61 por ciento y 29.83 por

ciento, respectivamente. En términos relativos, el exceso de iniciativas presentadas por la última legislatura no implicó necesariamente que el trabajo fuera más eficaz a la hora de la discusión en comisiones.

Gráfica I



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Dirección de Apoyo Parlamentario de la Cámara de Diputados.

La GRÁFICA I nos revela una tendencia decreciente en los niveles de productividad legislativa. Es decir, el porcentaje de iniciativas que llegan a ser dictaminadas por las comisiones del total presentado ha disminuido gradualmente, haciéndose más patente la caída durante las LVII y LVIII Legislaturas. Pese a ello, en términos absolutos la LVIII Legislatura dictaminó un mayor número de iniciativas que las tres anteriores: 306 contra 193 (LV), 110 (LVI) y 196(LVII).

De la evidencia anterior, no podemos derivar conclusiones claras sobre la eficiencia del Congreso, pues la causa de una creciente improductividad viene dada por el aumento, como ya señalamos, del número de iniciativas presentadas por los diputados. Esto como consecuencia de que los diputados han asumido su papel como legisladores con mayor fuerza, delegando cada vez menos la atribución meramente legislativa al Presidente de la República. Es decir, el poder en estos términos se ha desplazado del Ejecutivo hacia el Legislativo.

Sin embargo, existen dos aspectos que se desprenden del análisis que reflejan, de alguna u otra forma, la inefficiencia de la Cámara de Diputados: por un lado, los diputados trabajan en iniciativas que no tienen futuro legal; por el otro, se evidencia que no hay reglas estrictas en el proceso legislativo que obliguen a la dictaminación y desahogo de todos los asuntos turnados a las comisiones.

Para hacer todavía más específico el análisis de la productividad, es posible desglosarlo para los grupos parlamentarios, por lo menos los cinco más importantes: PRI, PAN, PRD, PVEM y PT. El siguiente cuadro muestra la productividad de cada partido haciendo un desglose por dictaminaciones en sentido positivo y negativo, además del éxito partidario.

El **éxito partidario** se define como el porcentaje de iniciativas dictaminadas en sentido positivo del total presentado por cada Grupo Parlamentario.

Este indicador nos habla de las cualidades de cada proyecto.

En este caso, más allá del trabajo que se hace en comisiones para dictaminar, nos interesa evaluar el éxito que tienen las propuestas de los partidos y la validez de su trabajo con respecto a la calidad y pertinencia de las iniciativas. Existe una relación positiva entre el éxito de una iniciativa y sus cualidades. También habla de la capacidad de negociar y consensuar una agenda.

Cuadro 4

Productividad Legislativa y Éxito Partidista

Grupo parlamentario	Iniciativas presentadas	Dictamen positivo	Dictamen negativo	Productividad Legislativa	Éxito Partidario
PRI	266	42	8	18.7	15.78
PAN	264	69	4	27.65	26.1
PRD	289	46	11	19.72	15.91
PVEM	68	15	3	26.47	22.05
PT	42	8	2	23.8	19.04

FUENTE: Dirección de Apoyo Parlamentario de la Cámara de Diputados.

Del éxito de todos los partidos con relación a las iniciativas presentadas, el del PAN es el más alto. El 26 por ciento de sus iniciativas fue dictaminado en sentido positivo. El PVEM le sigue con 22 por ciento y los más bajos son el PRI y el PRD. Sin embargo, de estos dos, el PRD fue el que tuvo un mayor número de iniciativas dictaminadas en sentido negativo. Aunque en términos relativos, el diferencial entre la productividad legislativa y el éxito es mayor en el PT y en el PVEM. Es evidente que ninguno de los partidos tiene ni una alta productividad ni un alto índice de éxito.

Los datos e indicadores presentados muestran una tendencia hacia una mayor improductividad por parte de la Cámara de Diputados, en general, y los Grupos Parlamentarios en particular. Esta evidencia cuantitativa se puede reforzar con otras características que ayudan a entender el desempeño de los diputados. A continuación se enumeran algunas de ellas:

1. En primer lugar, está el deficiente y escueto apoyo técnico tanto en los grupos parlamentarios como en las comisiones. Una causa posible para esta deficiencia es la inexistencia de un servicio parlamentario de carrera, además de la carencia de staff por parte de la mayoría de los partidos políticos.
2. En segundo lugar, existe una alta tasa de salida de los miembros de las comisiones, que provoca interrupciones durante los tres años del proceso de aprendizaje de cada legislador; esto se suma al alto nivel de ausentismo en algunas comisiones a la hora de sesionar.
3. En tercer lugar, existe una disociación entre las reglas contenidas en la normatividad y la práctica legislativa. Aun cuando el proceso legislativo es claro, los diputados utilizan de manera muy flexible el procedimiento. Con ello, el exceso de iniciativas presentadas durante la LVIII Legislatura no necesariamente se desahoga de manera eficiente. Además, el trabajo legislativo no cuenta con mecanismos para proceder en los asuntos legislativos. Por ejemplo, las comisiones tienen como tareas específicas diseñar un plan de trabajo anual y semestralmente presentar un informe de actividades. Estos documentos, que benefician al trabajo en comisiones puesto que lo dotan de formas de evaluación de desempeño, no se llevan a cabo sistemáticamente.

4. En cuarto lugar, se puede mencionar el problema del rezago legislativo. No existe una transición entre una y otra legislatura, que intente desahogar los asuntos pendientes.
5. En quinto lugar, y tal vez la variable más importante, es la profesionalización de los diputados. De las legislaturas que van de 1934 a 1997, sólo "un promedio de 14 por ciento de sus miembros ha contado con experiencia previa como diputado federal".⁸ Esto redonda en legislaturas sin legisladores con experiencia. Por lo tanto, la Cámara de Diputados se puede considerar inexperta, además de que tarda un buen tiempo en conocer y desarrollar las capacidades que requiere de inicio.
6. Finalmente, la Cámara de Diputados no cuenta con incentivos institucionales para trabajar. Esto contrasta con los incentivos políticos que tienen los partidos políticos para impulsar una u otra agenda legislativa. La consecuencia de dicha asimetría es la conducción del legislativo a partir de temas coyunturales y decisiones cupulares. Por ejemplo, no hay ningún tipo de penalización por no entregar los informes de labores; tampoco existen penalizaciones por ausencia en las reuniones de comisión, ni mucho menos por enviar a la congeladora algún asunto turnado.

Hipótesis 2

La segunda hipótesis aborda el gobierno dividido que ha enmarcado los últimos seis años del sistema político mexicano.⁹ Si anteriormente pudimos corroborar un cierto tipo de ineficiencia generada por la improductividad y las condiciones prácticas y normativas de la Cámara de Diputados, ahora también podemos mostrar cómo los diputados enfrentan una situación diferente, novedosa, como consecuencia de la pluralidad y sus exigencias, y el equilibrio de poderes y sus exigencias.

La pluralidad en la Cámara de Diputados

Debido a la conformación de la Cámara de Diputados en las últimas dos legislaturas, donde ningún partido ha tenido la mayoría absoluta para poder reformar y crear leyes reglamentarias, la negociación y el acuerdo para llegar a coaliciones se vuelven obligadas. Esta simple condición transforma la dinámica legislativa de manera relevante. Es necesario, para entender cabalmente a la LVIII Legislatura, hacer un análisis de las formas y patrones de estas coaliciones entre grupos parlamentarios. Destaca que no es una constante la negociación entre diputados de manera individual, al margen de las decisiones de su partido: la disciplina sigue partidista sigue siendo determinante.¹⁰ Debido a los fuertes niveles de disciplina que han presentado los partidos a la hora de las votaciones, la lógica lleva a pensar que un análisis de las coaliciones se da en el nivel de los partidos como unidades. Aun cuando grupos pequeños, en circunstancias muy específicas, deciden votar diferente de su partido, las negociaciones previas a la votación de un dictamen se dan cupularmente y permean hacia la base partidaria. La pregunta inmediatamente posterior es el tipo de coaliciones que se genera: ¿entre qué partidos? ¿con cuánta frecuencia? y ¿qué significan estas coaliciones?

⁸ E. Campos Vargas, "Un Congreso sin congresistas. La no-reelección consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano, 1934-1997", en F. Dworak (coordinador), El legislador a examen: *El debate sobre la reelección legislativa en México*, FCE, 2003, México, p. 113.

⁹ El gobierno dividido seguirá enmarcando la vida del sistema político nacional, pues la LIX Legislatura tampoco permite al Presidente contar con una mayoría en ninguna de las dos cámaras.

¹⁰ Los partidos políticos insertos en un sistema electoral y de partidos, donde la centralización de las decisiones y la capacidad monetaria de las campañas --en manos del líder de cada partido--, generan incentivos para que los diputados tengan en cuenta mucho más el interés del grupo que el individual y el de los representados. Esta actitud se magnifica porque la reelección inmediata de legisladores no está permitida, pues los incentivos a la disciplina son mayores que los incentivos que genera la evaluación de los electores.

En el CUADRO 5 podemos ver el tipo de coaliciones que se dieron en el agregado de las votaciones durante los seis períodos ordinarios y uno extraordinario.

**Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados:
Cuadro 5**

Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas
PRI-PAN-PRD-PVEM-OTROS**	251***	78.4375
PRI-PAN-PRD-PVEM	5	1.5625
PAN-PRD-PVEM-OTROS	1	0.3125
PRI-PAN	4	1.25
PRI-PAN-OTROS	1	0.3125
PRI-PAN-PRD	3	0.9375
PRI-PAN-PRD-OTROS	3	0.9375
PRI-PAN-PVEM	14	4.375
PRI-PAN-PVEM-OTROS	12	3.75
PRI-PRD-PVEM-OTROS	7	2.1875
TOTAL	320*	100

FUENTE: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: votaciones de la LVIII Legislatura.

*Un total de diecinueve iniciativas y modificaciones fueron rechazadas luego de la votación en el Pleno de la Cámara de Diputados. En total, el número de votaciones que hubo durante la LVIII Legislatura, contando seis períodos ordinarios y uno extraordinario fue de 339. En las votaciones se incluyen las hechas sobre iniciativas, modificaciones, votaciones particulares y minutas.

** "OTROS" implica el grupo de partidos con menor representación en la Cámara: PT, PAS, PSN, y los diputados independientes.

*** De las 251 votaciones donde todos los partidos votaron a favor, en 153 ocasiones no hubo un solo voto en contra.

El primer dato importante que se observa en el Cuadro 5 es el de la coalición de todos los partidos: el 78.43 por ciento de las votaciones a favor de un dictamen se dio con la anuencia de todos los Grupos Parlamentarios. De las 251 votaciones con este nivel de consenso, 153 resultaron con cero votos en contra. A primera vista, esto nos da la pauta para reconocer un patrón claro en el funcionamiento de las negociaciones entre legisladores. A menos que la capacidad de los partidos para llegar a acuerdos entre sí sea muy ágil y sin contratiempos, las decisiones universalistas suelen ser desgastantes y, en consecuencia, ineficientes para la labor legislativa.

La forma de hacer más eficiente las votaciones en el Pleno es creando, entre Grupos Parlamentarios, coaliciones "mínimas ganadoras". Es decir, coaliciones que se constituyen con el número mínimo indispensable de partidos para obtener la mayoría requerida para aprobar o rechazar una iniciativa de ley. En el caso específico de la LVIII Legislatura, el número de combinaciones de este tipo de coaliciones estaba muy restringido. En el siguiente cuadro se pueden observar estas combinaciones y su capacidad para modificar o crear leyes secundarias y leyes constitucionales.

**Coaliciones "mínimas ganadoras" en la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura
Cuadro 6**

Coalición	Número de diputados	Porcentaje de diputados	Reforma constitucional	Ley Secundaria
PRI-PAN	481	83.40%	SÍ	SÍ
PRI-PRD	263	52.40%	NO	SÍ
PAN-PRD	259	51.80%	NO	SÍ

Es fácil advertir en el CUADRO 6 la limitación para los Grupos Parlamentarios de ser eficientes utilizando coaliciones "mínimas ganadoras": sólo tres opciones, que involucraban necesariamente permutes entre el PRI, el PAN y el PRD. Además, sólo la coalición PRI-PAN podía llegar a aprobar reformas constitucionales.

En la experiencia de la LVIII Legislatura únicamente encontramos el 1.25 por ciento de las coaliciones bajo esta lógica de "mínimas ganadoras": en cuatro ocasiones el PRI y el PAN se coaligaron para aprobar un dictamen¹¹ (ver CUADRO 5). Este hallazgo nos indica cuan menospreciada fue la estrategia de ser eficientes a partir de coaliciones mínimas ganadoras.

Existen otras evidencias relevantes que se desprenden del CUADRO 5, y se pueden enunciar de la siguiente manera:

1. El PRI forma parte de casi todas las coaliciones ganadoras. Además, sólo este partido o el PAN son capaces de generar mayorías en coalición con otros partidos. El pivote para cualquier decisión en la Cámara es el PRI. Tres razones podrían explicar esta situación: 1) en ambas cámaras el PRI cuenta con la representación más grande (46.9 % de la Cámara de Senadores y alrededor de 42% en la Cámara de Diputados); 2) existe una mayor experiencia parlamentaria de los diputados priístas y por lo tanto una mayor capacidad de negociación; y, 3) hay una cercanía de las posturas y preferencias de este partido con respecto a las de los demás: el PAN y el PRD son partidos que, por cuestiones de intereses y de ideología, se encuentran en mayor distancia.
2. Las coaliciones diferentes al consenso no son estables. Pareciera que, de no haber consenso, difícilmente existen partidos que voten juntos en todo momento. La coalición que se reprodujo un mayor número de veces fue la del PRI, el PAN y el PVEM: catorce veces (4.37% de las votaciones). Le sigue la coalición PRI-PAN-PVEM-OTROS con 12 ocasiones. Y, finalmente, si sumamos las cuatro veces que se dio la coalición PRI-PAN, encontramos que casi el diez por ciento de las iniciativas se aprobaron conforme a los proyectos del PAN y el PRI, descontando al tercer partido con mayor número de curules. Es importante notar que en las tres coaliciones el PRD estuvo excluido. En efecto, la LVIII Legislatura estuvo marcada por una férrea oposición del PRD a muchos de los proyectos del partido en el gobierno.

La inestabilidad en las coaliciones se puede observar aun mejor si las iniciativas se agrupan por materia. Nos daremos cuenta de que hay temas en donde el consenso se vuelve más difícil y las coaliciones más frágiles. En cinco materias podemos agrupar las votaciones: 1) económica; 2) política; 3) seguridad y justicia; 4) desarrollo

Cuadro 7 **Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados: iniciativas en materia económica**

Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas económicas
PRI-PAN-PRD-PVEM-OTROS	102	70.34
PRI-PRD-PVEM-OTROS	1	0.68
PRI-PAN	2	1.37
PRI-PAN-PRD	2	1.37
PRI-PAN-PRD-OTROS	3	2.06
PRI-PAN-PRD-PVEM	4	2.75
PRI-PAN-PVEM	9	6.20
PRI-PAN-PVEM-OTROS	6	4.13
RECHAZADAS	16	11.03
TOTAL	145	100.00

FUENTE: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: votaciones de la LVIII Legislatura.

¹¹ Tres de las cuatro votaciones de la coalición PRI-PAN fueron votaciones particulares.

social; y, 5) varias.¹² A continuación se presentan cuatro cuadros que muestran las coaliciones que se produjeron alrededor de estas materias. También se incluyen los proyectos rechazados luego de una votación desfavorable en el Pleno.

**Cuadro 8 Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados:
iniciativas en materia política**

Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas políticas
PRI-PAN-PRD-PVEM-OTROS	28	93.33
PRI-PAN-PVEM-OTROS	1	3.33
PRI-PRD-PVEM-OTROS	1	3.33
TOTAL	30	100.00

FUENTE: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: votaciones de la LVIII Legislatura.

**Cuadro 9 Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados:
iniciativas en materia de seguridad y justicia**

Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas de seguridad
PRI-PAN-PRD-PVEM-OTROS	32	94.11
PRI-PAN	1	2.94
PRI-PRD-PVEM-OTROS	2	5.88
TOTAL	34	100.00

FUENTE: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: votaciones de la LVIII Legislatura.

**Cuadro 10 Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados:
iniciativas de desarrollo social**

Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas de desarrollo social
PRI-PAN-PRD-PVEM-OTROS	38	80.85
PRI-PAN	1	2.13
PRI-PAN-PVEM	2	4.26
PRI-PAN-PVEM-OTROS	1	2.13
PRI-PRD-PVEM-OTROS	3	6.38
RECHAZADAS	2	4.26
TOTAL	47	100.00

FUENTE: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: votaciones de la LVIII Legislatura

¹² El impacto final que se provoca con la iniciativa es el argumento esencial para esta agrupación. También se reconocen los temas dependiendo de las comisiones a quienes se turnan las iniciativas para su dictaminación.

Cuadro II**Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados:
iniciativas varias**

Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas varias
PRI-PAN-PRD-PVEM-OTROS	51	83.6
PRI-PAN-OTROS	1	1.63
PRI-PAN-PRD-PVEM	1	1.63
PRI-PAN-PVEM	3	4.91
PRI-PAN-PVEM-OTROS	3	4.91
PRI-PRD-PVEM-OTROS	1	1.63
RECHAZADAS	1	1.63
TOTAL	61	100.00

FUENTE: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: votaciones de la LVIII Legislatura

Varios aspectos de esta nueva presentación de las coaliciones pueden ser analizados. Las iniciativas económicas son, en términos relativos, complicadas para arribar a acuerdos. El porcentaje menor con respecto a la coalición de todos los partidos se da en esta materia. El 70 por ciento de las iniciativas tuvieron este tratamiento, mientras que las materias política, seguridad y justicia y varias tuvieron el 93.33 y el 83.6 y el 94.11 por ciento, respectivamente. Los proyectos en materia de desarrollo social fueron en la coalición de todos los partidos la segunda más baja, con el 80.85 por ciento. Sin embargo, en materia económica se dieron el mayor número de votaciones negativas que rechazaban la propuesta una vez dictaminada en comisiones: 16 iniciativas contra 3 del conjunto de las demás materias.

Más allá del consenso, no encontramos coaliciones estables en las cinco materias. Tal vez en la económica hay una tendencia a excluir al PRD: las coaliciones PRI-PAN, PRI-PAN-PVEM y PRI-PAN-PVEM-OTROS fueron más comunes. Esto nos puede dar la pauta para pensar que la tendencia ideológica distancia al PRD del PAN en la materia. En el caso de las votaciones sobre desarrollo social la situación es diferente, pues la coalición más frecuente, fuera del consenso, fue con la exclusión del PAN. En ambas, nuevamente, el PRI fue el eje de las negociaciones.

Es importante notar que en materia política sólo el 6.66 por ciento de las votaciones no resultaron por unanimidad. Quizá sucede que esta materia requirió de una negociación más abarcante por la fragilidad de su legitimidad y porque ideológicamente no tenían mucha sustancia, excepto, por supuesto, las que no tuvieron consenso. Por ejemplo, la votación donde se excluyó al PAN fue el Punto de Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, sobre el diálogo con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

El equilibrio de poderes en la Cámara de Diputados

Se ha mencionado en repetidas ocasiones en el debate de la opinión pública y los medios de comunicación que la parálisis entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se refleja en la incapacidad para lograr acuerdos y concretar cambios. La pregunta inmediata es sobre la validez o invalidez de esta aseveración. En el pasado inmediato, el Congreso en México parecía pertenecer a aquéllos que aceptaban todos los proyectos provenientes del Presidente. Hacer un análisis para validar estas aseveraciones es complicado, principalmente porque supone internarse en el espacio de las negociaciones, donde una gran parte de los acuerdos se establecen a puertas

cerradas. Pese a ello, se pueden utilizar algunos indicadores que, a grandes rasgos, muestren el grado de independencia entre ambos Poderes. Utilizaremos cuatro indicadores, principalmente:

I. El número de iniciativas presentadas por el Presidente.

Este indicador muestra una relación directamente proporcional entre el número de iniciativas presentadas y la capacidad de acuerdo a priori y el control sobre el Poder Legislativo.

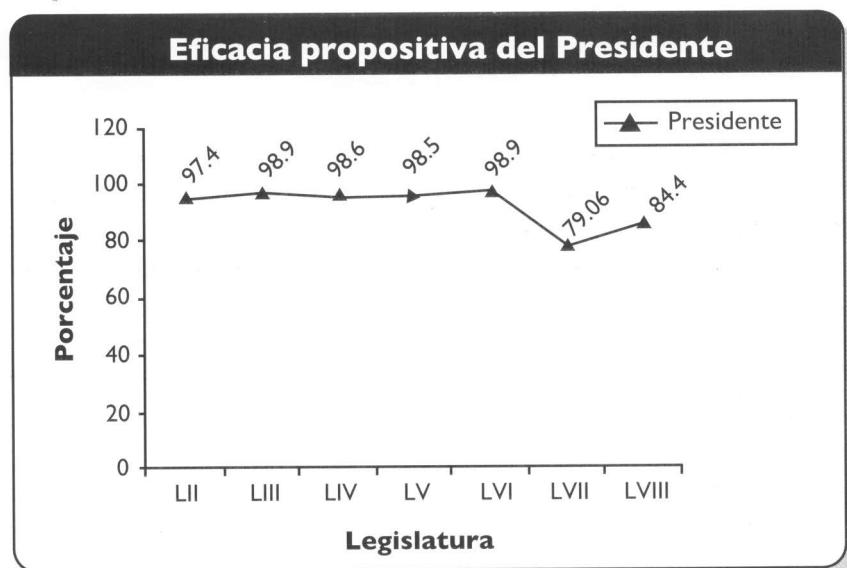
2. La eficacia propositiva del Presidente, es decir, el porcentaje de iniciativas aprobadas del total de las presentadas por el Presidente. Este indicador extrae el tipo de relación que tiene el Presidente con la legislatura, una vez comenzado el proceso legislativo formal de una iniciativa.

3. La eficacia legislativa, o sea, los porcentajes de las iniciativas aprobadas al Presidente y a los diputados del total de iniciativas aprobadas en la Legislatura.

4. La incidencia del voto presidencial. El voto es una de las formas institucionales que tiene el Ejecutivo para negociar con los legisladores. En México, una forma de voto se da cuando el presidente regresa con observaciones algún proyecto aprobado por el Congreso de la Unión y requiere de la mayoría calificada en ambas cámaras para rechazarlo.

El Presidente Vicente Fox presentó en la Cámara de Diputados para esta LVIII Legislatura 58 iniciativas, un número mayor que las presentadas por Ernesto Zedillo en la LVII Legislatura, que fueron 43. Ambas Legislaturas recibieron el menor número de iniciativas del Ejecutivo en los últimos veinte años.¹³ Incluso, comparando las dos Legislaturas del sexenio de Zedillo, la segunda recibió menos iniciativas presidenciales que la primera. Una hipótesis al respecto sería que, en condiciones de mayor pluralidad y gobierno dividido, es más complejo generar acuerdos a priori el proceso legislativo. El resultado de este acuerdo puede resultar parcial, pues las preferencias del Ejecutivo no necesariamente se ajustan a las preferencias e ideologías de todos los partidos políticos. En este punto se puede añadir el análisis de la eficacia propositiva del Presidente. Con ello veremos si durante el proceso legislativo, una vez presentada la iniciativa, recibe una reticencia importante por parte del Pleno.

Gráfica II



FUENTE: Para las Legislaturas LII, LIII, LIV, LV, Nava, Weldon y Yáñez; para la LVII y LVIII, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

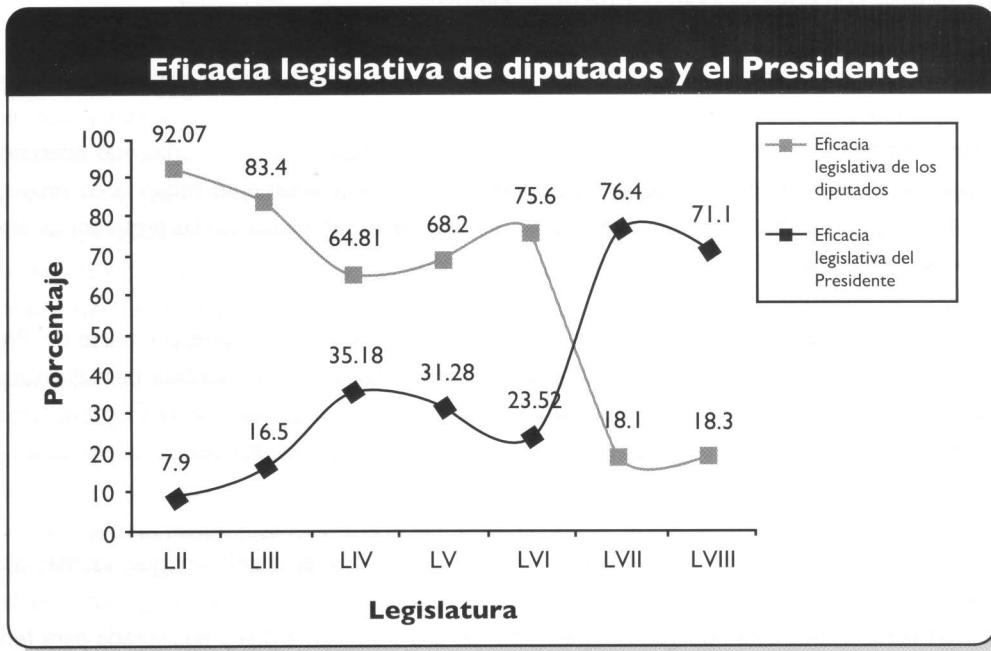
¹³ En la LII el Presidente presentó 155; en la LIII, 188; en la LIV, 70; en la LV, 135; y en la LVI, 91.

La GRÁFICA II muestra la tendencia de la eficacia propositiva del Presidente. A Vicente Fox, de las 58 iniciativas que presentó, se le aprobaron en la Cámara de Diputados 49. Es decir, su eficacia fue de 84.4 por ciento. Una vez más, este indicador es más alto que el de Zedillo, pues durante la LVII Legislatura, de las 43 iniciativas presentadas se le aprobaron 34; es decir, con eficacia del 79.06 por ciento.

Este resultado muestra que, si bien es cierto que durante las legislaturas cuando el Presidente tenía mayoría en la Cámara la eficacia propositiva era mayor al 97 por ciento, los gobiernos divididos no han provocado un derrumbe tan drástico. Es decir, la capacidad de legislar para el Presidente no está bloqueada, simplemente requiere de un mayor esfuerzo de negociación. Que casi el 85 por ciento de las iniciativas se aprueben significa todo menos parálisis institucional o ingobernabilidad. Aunque, es cierto que las iniciativas más polémicas tienen mayores complicaciones. Por ejemplo, durante el período 1997-2000, la reforma del estado, la ley reglamentaria del Órgano Superior de Fiscalización, la reforma electoral, la del sector eléctrico y la de los mecanismos de aprobación presupuestal, fueron congeladas.¹⁴

Otro indicador que nos da cuenta de la relación entre los dos Poderes es la eficacia legislativa. A partir de él es posible notar que los diputados han ocupado el lugar del Presidente como "legisladores número uno". En la GRÁFICA III se muestran las dos tendencias opuestas que, a lo largo de siete legislaturas, han transformado la eficacia legislativa.

Gráfica III



FUENTE: Para las Legislaturas LII, LIII, LIV: Nava, Weldon y Yáñez; para la LVII: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados; para la LVIII: Dirección de Apoyo Parlamentario de la Cámara de Diputados.

Por un lado, el Ejecutivo pasó de ser el legislador al que más proyectos se le aprobadaban, a un papel más modesto. En la LII Legislatura, el 92.1 por ciento de las iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados provenía del Presidente, mientras que sólo el 7.9 por ciento provenía de los diputados. Esta relación se invirtió cuando

¹⁴ De estas reformas, sólo la que se refiere al Órgano Superior de Fiscalización tuvo un cauce positivo en la LVIII Legislatura.

surgieron los gobiernos divididos. Durante la LVII Legislatura, Ernesto Zedillo tuvo una eficacia legislativa del 18.1, mientras que la de los diputados fue de 76.4 por ciento. Es decir, la atribución propiamente legislativa ha empezado a convertirse en potestad de los diputados. Con los datos de la GRÁFICA III podemos notar una de las grandes e importantes transformaciones del sistema político mexicano, producto de una distribución del poder más aguda en un contexto más democrático. Esta transformación tiene que ver con la independencia de los poderes encaminada por la pluralidad. Dicha independencia se muestra, en una de sus facetas, como la erosión de los poderes informales del Presidente, que le impide monopolizar las decisiones del Congreso. Una vez que el Presidente de la República no contó con mayoría en la Cámara de Diputados, su capacidad como legislador disminuyó.

Por el otro lado, Vicente Fox ejerció sus atribuciones formales como contrapeso de las decisiones legislativas. En tres ocasiones, decidió regresar al Congreso un dictamen aprobado por diputados y senadores. El primer veto fue a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; más adelante regresó con modificaciones el Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria; finalmente hizo lo propio con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.¹⁵ Resulta importante señalar que en dos de las tres ocasiones el Congreso logró superar el veto con mayorías calificadas (2/3) en ambas cámaras.¹⁶

Según los datos acumulados por Jorge Carpizo¹⁷, desde 1970 no había ocurrido un veto en la forma de regresar una iniciativa con observaciones por parte del Ejecutivo.

El uso del veto puede tener dos interpretaciones: 1) que existe conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo y, 2) que hay mayor independencia entre ellos. Analizando la eficacia propositiva de Vicente Fox, y asumiendo que no hay un freno radical hacia sus propuestas, podemos pensar en la segunda opción como más adecuada: el uso del veto implica una mayor independencia entre poderes, que no necesariamente redundan en proyectos que convengan a ambos poderes. En un proceso de negociación donde se van revelando las preferencias, el veto y la no aprobación son instrumentos formales para llegar a acuerdos.

Es posible que en las siguientes legislaturas prevalezcan comportamientos similares por parte del Presidente. El veto es un recurso de negociación para intentar llegar a reformas o leyes preferibles para él. Incluso, dicha atribución puede desempeñar el papel de mera amenaza. Esto es un indicio de que el Ejecutivo utilizará con mayor frecuencia los instrumentos institucionales y las negociaciones formales una vez constreñidos los poderes informales.

En conclusión, se puede advertir una relación entre el Ejecutivo y el Legislativo que va más allá de las negociaciones fuera del debate en las cámaras. Cada uno utiliza su capacidad para negociar a partir de sus atribuciones formales. Ambos están obligados a participar de una discusión ardua y equilibrada para tener éxito en la transformación de sus preferencias en legislación aprobada. Sin embargo, esta realidad, plural con división de poderes, rebasó a las reglas que definen la relación entre el Presidente y los legisladores. Durante la LVIII Legislatura se discutió mucho al respecto, sin embargo no fructificó ningún cambio. Esta es una obvia y urgente agenda que queda pendiente para los legisladores de la LIX Legislatura.

¹⁵ En el ANEXO I viene la relación de los vetos presidenciales y las votaciones que se dieron para superarlo.

¹⁶ En el caso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, una vez regresada con observaciones, el Congreso decidió presentar una nueva iniciativa (ver ANEXO II).

¹⁷ J. Hurtado, *El sistema presidencial mexicano, Evolución y Perspectivas*, FCE, México, 2001, p. 284.

EL BALANCE DE RESULTADOS

La LVIII Legislatura se ha enmarcado en un contexto definido por tres condiciones: 1) una cierta ineeficiencia legislativa; 2) mayor pluralidad; 3) mayor equilibrio de poderes. Este contexto no ha llevado hacia una crisis de gobernabilidad, simplemente ha cambiado las reglas del juego. Y con estas nuevas reglas del juego hay que empezar a consolidar un Poder Legislativo más eficiente.¹⁸ Pese a ser un punto de inflexión en materia legislativa, se llegó a acuerdos y reformas importantes. Sin embargo, parecía que en lo general siguió faltando la disposición para hacer las transformaciones estructurales y de largo plazo, y decidieron más bien atender los asuntos de manera coyuntural, incluso en los temas de gran efecto nacional. Además, hubo reformas, como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que obedecieron más a un sesgo partidista que a una postura coherente.¹⁹

El Presidente en turno de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, el Diputado Armando Salinas Torre, menciona que el balance final de la LVIII Legislatura en términos de leyes, reformas a leyes reglamentarias y reformas constitucionales fue el siguiente:

Cuadro 12 Resultados de la LVIII Legislatura

Reformas a la Constitución	9
Nuevas Leyes reglamentarias	48
Reformas a leyes reglamentarias	162
Puntos de Acuerdo	242

FUENTE: Periódico Reforma, lunes 2 de junio de 2003, p. 6A.

Dentro de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se puede mencionar la que se hizo al artículo 3o para hacer obligatoria la educación preescolar; al artículo 115 para reconocer y garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre autodeterminación y a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural²⁰; y la adición de la fracción XXIX-K al artículo 73, que faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de turismo.²¹

Entre las leyes secundarias más importantes que se aprobaron están: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, la Ley que Crea el Instituto Nacional de las Mujeres, la Ley para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organismos de la Sociedad Civil, la Ley del Servicio Profesional de Carrera, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la Ley Federal para las Personas con Discapacidad.

¹⁸ En el ANEXO IV, sobre la reforma del estado pendiente en materia política, se puede ver una discusión a propósito del fortalecimiento del Congreso vía el fortalecimiento institucional.

¹⁹ Para el proceso legislativo que llevó, eventualmente, a la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, ver ANEXO 2. La conclusión más evidente que se puede extraer de este proceso es el cálculo partidista que mueve a los legisladores. El PAN decidió apoyar una iniciativa costosa para el Ejecutivo cuando era oposición. La reacción contraria se dio cuando, en la LVIII Legislatura, los costos de aprobarla serían para Vicente Fox. Lo mismo sucedió con el PRI y Ernesto Zedillo.

²⁰ Para ver la forma cómo se llegó a aprobar esta reforma, remítase al ANEXO III.

²¹ Están pendientes de aprobación en la Cámara de Senadores, la cámara revisora, las modificaciones a los artículos 63, 77 (para definir las formas de cubrir vacantes de diputados y senadores), 73 (para facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad nacional, 65 (para ampliar el período de sesiones del Congreso de la Unión); y 72 (para ampliar el plazo para que el Presidente de la República pueda remitir al Congreso de la Unión sus observaciones a un proyecto de Ley o decreto, además de facultar al Poder Legislativo para ordenar la publicación de dicha Ley o decreto, una vez que se haya vencido el plazo dado al Ejecutivo Federal para remitir sus observaciones).

Finalmente, se aprobaron reformas a la Ley de Salud (el Seguro Popular), a la Ley de Planeación (en materia indígena), a la Ley General de Educación (para que en el 2006 el porcentaje del PIB destinado a educación sea del 8%) y al COFIP, para obligar a que los partidos tengan, a lo menos, un 30% de candidatas.

Además es posible reconocer cuatro temas que fueron relevantes para la Legislatura: los pueblos indígenas; la transparencia y la rendición de cuentas; la responsabilidad de los servidores públicos; y, finalmente, el campo.

En términos de los resultados se puede decir que existió en esta legislatura --y también en la LVII-- una gran dificultad para aprobar los cambios de largo plazo y estructurales. Se discutió en ambas sobre la reforma al sector eléctrico, la reforma fiscal, reformas electorales, la "reforma del Estado" (que implica cambios al Poder Legislativo y al Judicial, además del federalismo), arrojando resultados muy escasos. Tampoco se logró una transformación en los mecanismos de diseño y aprobación (particularmente en torno a la reconducción presupuestaria) del Presupuesto de Egresos de la Federación. Acaso en la LVIII la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley reglamentaria del Órgano Superior de Fiscalización resultaron ser acuerdos muy valiosos. Pese a ello, no existió una sola reforma relevante con respecto a topes de campañas electorales ni fiscalización de los dineros de las mismas; la reforma fiscal aprobada fue tan sólo una miscelánea, dejando a un lado una verdadera y eficiente transformación del sistema de recaudación tributaria. En general, se puede creer que en tiempos de gobierno dividido, el ejercicio legislativo es más complicado, más gradual y, en muchas ocasiones, responde a una lógica partidista que redonda en cambios de orden coyuntural.

Una vez concluida la LVIII Legislatura, los tiempos de la siguiente Legislatura deben estar sujetos a la responsabilidad que corresponde a los diputados entrantes. Iniciar desde cero no parece ser una opción. Siempre se ha vivido la transición de una legislatura a otra como una total ruptura. No se programa para el inicio de labores un proceso de revisión y atención de los asuntos enviados al Pleno por sus antecesores. En especial, sería importante que el trabajo legislativo comenzara retomando las iniciativas presentadas por los legisladores anteriores que tengan relación con la agenda legislativa. Olvidar este trabajo implica discutir estos temas como si no existieran antecedentes. Esto resulta perjudicial para la eficiencia del Poder Legislativo, redundando en nuevos rezagos y pendientes para los legisladores entrantes.

La preocupación por evitar tal desatino se ha mostrado constantemente en los últimos meses. Analistas, medios de comunicación, políticos y la sociedad en general intentan extraer y concretar la agenda legislativa que debe ser atendida desde un principio por la LIX Legislatura.²² Así, el presente diagnóstico se suma a este esfuerzo al enfatizar la importancia de que los legisladores electos reconozcan las nuevas condiciones que imperan en la Cámara Baja, y se apoyen en las experiencias y trabajos de la LVIII legislatura para darle continuidad y mejorar la labor legislativa.

La LVIII Legislatura y la agenda pendiente en materia política

Durante los meses de campañas electorales que recién terminaron, el cuestionamiento público hacia los partidos y sus candidatos se centró tanto en las propuestas electorales como en la agenda de los temas más importantes para discutir e incidir en la LIX Legislatura. En los días posteriores, la presión de los medios de comunicación, los analistas y los ciudadanos sobre este cuestionamiento se agudizó. Por lo pronto, y como un

²² Además de los grandes cambios estructurales que se mencionan por todos lados como la materia de trabajo para los diputados recién electos, también existe un caudal de otros temas que pueden ser atendidos.

Indicio concreto de la voluntad de los partidos, se han venido vertiendo paulatinamente los temas que interesan a cada uno de ellos. Se puede creer con una amplia confianza en la confluencia de intereses en torno a las transformaciones que requiere el país en materia política. Sin duda existen discrepancias ideológicas y de partido y que han de ser debatidas dentro de los trabajos legislativos de esta nueva Legislatura.

Los temas prioritarios para los Grupos Parlamentarios en materia política son los que se engloban en la llamada "Reforma del Estado". Por lo pronto, las reformas al **Poder Legislativo**, al **Poder Judicial**, al **sistema de partidos**, la **reforma electoral** y el **federalismo**, junto con reformas asociadas a los **derechos humanos** son puertas abiertas para esperar un trabajo fructífero y eficiente por parte de los nuevos diputados y los senadores que inician su cuarto año de ejercicio.

Proyectos de iniciativas en las materias de esta agenda ya existen. Los legisladores recién instalados en sus curules pueden iniciar su trabajo echando un vistazo al trabajo de sus antecesores, tratando de entender los costos y los beneficios de aquellos proyectos y analizar las razones de orden jurídico, político e ideológico que los condenaron a ser pospuestos. Los resultados de este proceso podrían redundar en la recuperación de iniciativas bajo las circunstancias actuales, circunstancias quizá más propicias, o en la creación de nuevas que logren superar las barreras de las anteriores. En seguida se enuncian algunos de estos proyectos que intentan generar transformaciones en estos temas de la agenda.

EL PODER LEGISLATIVO

Fortalecimiento del Poder Legislativo

- En reiteradas ocasiones, diputados de distintos Grupos Parlamentarios propusieron la reelección inmediata tanto de diputados federales como de senadores y diputados locales. Para hacerlo se deben reformar los artículos constitucionales 59, 115 y 116. Existe la propuesta de reelección legislativa de diputados con períodos de duración de cuatro años con opción a una sola reelección.
- Se propuso la ampliación de los períodos de sesiones, cuando menos el segundo de cada año: pasar de seis a nueve meses la duración del año legislativo.
- Reformar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) y la Constitución para definir y hacer obligatorios los tiempos de dictaminación por parte de las comisiones.

Fortalecimiento del Poder Legislativo vía el fortalecimiento de las comisiones legislativas

- Creación de cuerpos técnicos de asesoría especializada para los trabajos de comisión, siendo independientes de los partidos.
- Diseño de un sistema de asesoría parlamentaria, dotada de mayores y mejores recursos humanos y tecnológicos.
- Desarrollo de un servicio parlamentario de carrera capaz de profesionalizar la asesoría técnica de las comisiones manteniéndose al margen de las veleidades partidistas y los tiempos del Congreso.
- Establecimiento de la figura jurídica de la "pregunta parlamentaria" para obtener información del Ejecutivo Federal.

- Establecer la obligación de las comisiones de asegurarse que los proyectos del PEF estén en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.
- Establecer como públicas y abiertas todas las reuniones de comisión dedicadas a la discusión y dictaminación de cualquier iniciativa.
- Establecer como obligación para las dependencias federales la proporción de información a las comisiones de dictamen.
- Dotar de capacidades y obligaciones para que las comisiones sectoriales evalúen los resultados en la aplicación del PEF.

En torno a la relación y equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión

- Que la Cámara de Diputados reciba con mayor antelación el Proyecto de Presupuestos de la Federación: existen las propuestas de presentación al 15 de octubre y 15 de septiembre. También se propone, en alguna iniciativa, la presentación de la estructura programática del PEF en abril y el anteproyecto el 5 de septiembre, quedando la presentación del proyecto del PEF para la misma fecha. En los primeros dos casos, para definir esta regla habrá que reformar la Constitución en su artículo 74.
- Que el Presidente de la República tenga la capacidad de regresar con observaciones el PEF aprobado por la Cámara de Diputados. Hay, por el contrario, iniciativas que transforman el proceso presupuestario pero piden mantener fuera del voto presidencial el presupuesto aprobado.
- Definir las reglas claramente para la "reconducción presupuestal"; es decir, precisar lo que debe observarse en caso de que el Proyecto del PEF no sea aprobado antes del 1º. de enero del siguiente año. Existen dos mecanismos posibles para solucionar este inconveniente: 1) si el proyecto del Ejecutivo no es aprobado en los plazos que la Constitución establece, de forma automática adquiere fuerza de ley; 2) si el Presupuesto no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo.
- Definir las reglas para el voto parcial del Presidente y eliminar la obligación de sobreponer un voto presidencial con las 2/3 partes del Pleno en cada una de las dos Cámaras.

PODER JUDICIAL

Fortalecimiento e Independencia del poder Judicial de la Federación

- Consolidar la autonomía presupuestaria del Poder Judicial obligando a un porcentaje mínimo del PEF para este poder.
- La elaboración, sin posibilidad de ser modificada, del presupuesto para el Poder Judicial por él mismo.
- Que el Poder Judicial tenga la atribución de proponer iniciativas de ley, de la misma manera que los otros dos Poderes y los Congresos Locales.
- Que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia no sean nombrados por el Presidente: que sea facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Además, la rotación de los miembros debe de ser escalonada.

SISTEMA ELECTORAL

Perfeccionamiento del Sistema Electoral

- Dotar al IFE de la facultad de revisar las elecciones internas de los partidos políticos.
- La reforma a los artículos 82 del COFIPE, 89 del Código Fiscal de la Federación, y 117, 118 de la Ley de Instituciones de Crédito, con el fin de fortalecer las atribuciones de fiscalización hacendaria del IFE con respecto a la contabilidad de los partidos.
- Reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el COFIPE para que en las elecciones del 2006, los mexicanos en el extranjero puedan votar para elegir presidente:
- Replantear el calendario electoral para que no esté tan disperso y haya un gran número de elecciones concurrentes.
- Redefinir los topes de los gastos de campaña.

FEDERALISMO

En torno del Federalismo, el debate en la Cámara de Diputados giró alrededor de las condiciones de transparencia que requiere el ejercicio del orden local de gobierno. La rendición de cuentas fue un tema recurrente en este caso. Ello debido a que los gobiernos locales tienen cada vez mayores responsabilidades administrativas.

- Adicionar el artículo 116 constitucional para que existan órganos de fiscalización a entidades federativas con autonomía funcional e independencia.
- Crear un sistema homogéneo de cuentas públicas para los tres niveles de gobierno: federal, estatal, municipal.
- Establecer un sistema de información hacendaria entre los tres órdenes de gobierno.
- Considerar, en el ámbito electoral, la reelección inmediata de diputados locales y de cabildos.
- Que los presidentes municipales duren un período de 4 años, con una sola reelección
- Que los municipios tengan la capacidad de concesionar servicios públicos municipales.

DERECHOS HUMANOS

- Aprobación de la minuta de la Cámara de Senadores para aprobar la Ley de Desarrollo Social.
- Que se reforme la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer el derecho a la alimentación.
- Aprobar los reglamentos que el Poder Ejecutivo diseñe para la nueva Ley de las Personas con Discapacidad, la Ley para prevenir y eliminar la Discriminación.

CONSIDERACIONES FINALES

No sobra insistir en que el papel cada vez más preponderante del poder legislativo como agente de cambio en el sistema político mexicano, así como en la definición de las políticas públicas que mejor atiendan las

necesidades de desarrollo que el país demanda, es una condición necesaria en el camino hacia la consolidación democrática. Específicamente, la Cámara de Diputados se ha convertido en uno de los principales motores de la transformación democrática de México, pues, como se mencionó anteriormente, ahí se encuentra el conjunto de los partidos políticos y de sus cuadros dirigentes. En ella, el poder negociador de las oposiciones en los procesos de reforma constitucional y de leyes reglamentarias ha crecido de manera importante. En este contexto, se encontraron tres condiciones que marcaron a la LVIII Legislatura, a saber: 1) una cierta ineficiencia legislativa; 2) mayor pluralidad; 3) mayor equilibrio de poderes.

En efecto, el sistema político mexicano, en esta época de transición, está provisto de un esquema de mayor pluralidad y mayor independencia entre los Poderes de la Unión. Sin embargo, estas características inherentes a la democracia no concuerdan con el sistema de reglas formales actual, lo que dificulta el trabajo legislativo. Aunado a ello, la precaria capacidad técnica y la normatividad arcaica del Congreso provocan un desempeño legislativo más lento, con un déficit de argumentaciones, con comisiones débiles y poco profesionales y decisiones que, en muchas ocasiones, son producto de negociaciones cupulares.

El manejo que se dio en la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura de la pluralidad en términos de la conformación partidista se tradujo efectivamente en cierta ineficiencia, debido a la constante búsqueda de consensos entre las coaliciones y las naturales complicaciones de poner a todas las partes de acuerdo. Sin embargo, una vez que los líderes de los Grupos Parlamentarios alcanzaban el consenso, se podía prever el resultado de las votaciones, pues subsiste un alto nivel de disciplina partidista. Los miembros de los Grupos Parlamentarios votan casi todo el tiempo en el mismo sentido de sus compañeros.

Quizá la característica más relevante de esta Legislatura se refiere a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, la cual mostró ser una de independencia entre los poderes, en la que sobresalió la necesidad de los diputados de cumplir con su función de ejercer pesos y contrapesos. A partir de la segunda legislatura de Ernesto Zedillo, el Congreso ha venido dejando de delegar su función estrictamente legislativa al Presidente, quien a su vez deja de ser el "legislador número uno" para dar paso a la creciente actuación de los diputados. Por su parte, en la LVIII Legislatura el Presidente Vicente Fox utilizó, por primera vez después de veinte años, el veto al regresar con observaciones tres proyectos que habían sido aprobados por diputados y senadores.

En suma, la combinación de estas características redundó en un trabajo legislativo más lento y desgastante, inclinado a decisiones coyunturales, con magros --aunque importantes-- resultados en los cambios estructurales, señalados anteriormente. Dicho trabajo legislativo se enmarca definitivamente en un contexto de prácticas más democráticas que, si bien no condujo a una parálisis institucional, han dejado claro que la realidad democrática ha rebasado las reglas del juego existentes. En efecto, la consolidación de un Poder Legislativo más eficiente llama a responder a las implicaciones de esta nueva composición política.

Finalmente, es pertinente señalar que la LVIII Legislatura dejó una agenda pendiente en materia política que no debiera ser ignorada por la legislatura entrante. En especial, sería importante que el trabajo legislativo comenzara retomando las iniciativas presentadas por los legisladores anteriores que tengan relación con la agenda legislativa, y en este sentido trabajar una transición de la legislatura saliente hacia la entrante, en vez de vivir una ruptura como ha venido sucediendo.

Los temas prioritarios en materia política que siguen pendientes son los que se engloban en la llamada "Reforma del Estado". Por lo pronto, se antoja necesario ver un trabajo fructífero y eficiente, por parte de los

legisladores entrantes, que permita sacar adelante las necesarias reformas al **Poder Legislativo**, al **Poder Judicial**, al **sistema de partidos**, la **reforma electoral** y el **federalismo**, además de las reformas asociadas a los **derechos humanos**.

ANEXO I. VETOS PRESIDENCIALES DURANTE LA LVIII LEGISLATURA

En la siguiente tabla se muestran los tres vetos que hiciera el Presidente Vicente Fox a aprobaciones hechas por el Poder Legislativo:

Anexo I

VETOS PRESIDENCIALES DURANTE LA LVIII LEGISLATURA					
Iniciativas Vetadas	Cámara de Diputados			Cámara de Senadores	
	Votos para revertir el voto	Votos para mantener el voto	Abstención	Votos para revertir el voto	Votos para mantener el voto
Ley de Desarrollo Rural Sustentable ²³	--	--	--	--	--
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	360	0	1	78	0
Reformas, adiciones y derogaciones en la Ley de Servicio de Administración Tributaria	382	0	2	79	0

ANEXO II. PROCESO LEGISLATIVO DE LA APROBACIÓN DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

El proceso para la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable fue el siguiente. El 11 de diciembre de 1999 un grupo de legisladores de la Comisión de Agricultura, pertenecientes a los grupos parlamentarios del PRD, PAN, PVEM y PT, presentaron al Pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley para el Fomento Agropecuario para el Desarrollo Rural. El día 13 del mismo mes, el PRI presentó su propuesta de la misma ley. Asimismo, el PAN ya había presentado al Pleno la iniciativa de Ley General Agropecuaria y Forestal, el 28 de octubre de 1999. Las tres iniciativas de ley fueron turnadas, en su momento, a la Comisión de Agricultura de la LVII Legislatura, que habiendo analizado y comparado el contenido de las mismas, dictaminó y sometió a consideración del Pleno una única iniciativa de Ley de Desarrollo Rural.

Esta iniciativa de ley fue aprobada en el Pleno de la Cámara de Diputados con el apoyo de los grupos parlamentarios del PRD, PAN, PVEM, PT e independientes el 27 de abril de 2000.

²³ Para ver el proceso legislativo para la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, remítase al ANEXO II.

Votación sobre la Ley de Desarrollo Rural en la Cámara de Diputados							
VOTOS	TOTAL	PRI	PRD	PAN	PT	PVEM	IND.
Favor	229	0	110	107	7	3	2
Contra	220	219	0	1	0	0	0
Abstención	2	0	0	1	0	0	1
Ausente	49	26	6	8	0	0	2
Total	500	245	116	117	7	3	3

FUENTE: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Cabe mencionar que fue el bloque de legisladores opositores al partido en la presidencia (el PRI), quien favoreció la iniciativa.

Enseguida de la votación, esta iniciativa de ley fue turnada al Senado para sus efectos constitucionales, donde quedó “congelada” el resto de la Legislatura, debido a una composición con mayoría priista.

Esta lógica de votaciones cambió a partir de los resultados de las elecciones del 2000. El 27 de diciembre de 2000, las bancadas del PRD y PRI en el Pleno del Senado aprobaron la iniciativa de ley con 72 votos a favor y con oposición de la bancada del PAN, ahora partido en el gobierno, con 44 votos en contra. Nótese que hasta este momento el incentivo del partido en el poder sigue siendo el mismo: evitar pasar una ley costosa en términos operacionales; situación por la cual parece obvia la actitud del presidente Fox al ejercer su derecho al veto el 15 de marzo de 2001 y regresar a la Cámara de Diputados el proyecto de ley, aprobado por ambas, cámaras con sus respectivas observaciones.

Un nuevo proyecto de Ley de Desarrollo Rural Sustentable fue presentado al Pleno de la Cámara de Diputados el 27 de abril de 2001, a nombre de las bancadas del PRI, PRD, PVEM, PT, PAS y Convergencia, mismo que fue dictaminado por las comisiones unidas de Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural el 18 de octubre. Fue aprobado por unanimidad, cinco días después, en el Pleno de la Cámara con la siguiente votación:

Votación sobre la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en la Cámara de Diputados										
VOTOS	TOTAL	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PSN	CONV	PAS	IND.
Favor	412	184	161	42	13	6	2	0	2	2
Contra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	88	45	26	10	3	2	1	1	0	2
Total	500	245	116	117	16	8	3	1	2	3

FUENTE: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

De igual forma, este proyecto de ley se aprobó en el Senado en la sesión del 13 de noviembre de 2001 con 102 votos a favor y uno en contra.

Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. es una institución plural, independiente, sin afiliación partidista y horizontal que busca avanzar hacia la democracia sustantiva. Sus principios rectores son: a) ampliar la participación ciudadana; b) exigir la transparencia y la rendición de cuentas; c) avanzar hacia el estado de derecho; d) promover la igualdad sustantiva; y, e) garantizar la vigencia de los derechos humanos.

El presente diagnóstico de la LVIII Legislatura busca ofrecer un panorama amplio de sus características, logros y desatinos enmarcados en un período de transformaciones democráticas para que puedan ser tomados en cuenta por siguientes legislaturas. Se exploran las variables que la definieron, centrándose principalmente en lo que toca a la productividad y eficiencia del proceso legislativo; la pluralidad en la composición política y sus consecuencias; y el equilibrio de poderes. Tras dicho análisis, se elabora un balance de los resultados, para finalmente identificar la agenda pendiente en materia política, que se desprende tanto de los hallazgos del diagnóstico como de las iniciativas que no fueron dictaminadas en la Cámara de Diputados. A lo largo del documento se hace hincapié en el papel cada vez más relevante del Poder Legislativo, tanto en lo que se refiere a la función legislativa, como en el sistema de pesos y contrapesos que supone la consolidación del régimen democrático y su división de poderes.