

La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas.

Laura Valencia Escamilla*

El trabajo tendrá por objetivo responder a la pregunta sobre ¿Cuáles son las consecuencias para el Congreso al asumir un papel activo e independiente frente al Poder Ejecutivo en relación a la formulación de políticas gubernamentales? Se parte de la idea de que un congreso fuerte, en términos de capacidades legislativas, de control y especialización, favorece al Poder Legislativo en el diseño de políticas públicas. Esta aseveración se observará en tres ámbitos: 1) en la autonomía de poder adquirida por la competencia política; 2) en el marco legal como el conjunto de incentivos y sanciones que influyen en los actores; y 3) en la eficacia del trabajo legislativo como la oportunidad de activar proactivamente al congreso frente al Ejecutivo.

Palabras clave: Equilibrio de poderes, Poder Legislativo, Políticas públicas, eficacia legislativa, coaliciones parlamentarias

Work will aim to answer the question about what are the consequences for the Congress to take an active and independent role against the Executive branch in relation to the formulation of Government policy? It is part of the idea that a Congress strong, in terms of legislative capacities, expertise and control, favors the legislature in the design of public policies. This assertion will be observed in three areas: 1) on the autonomy of power purchased by political competition; (2) on the legal framework as a set of incentives and sanctions that affect the actors; and 3) the effectiveness of the legislative work as an opportunity to activate proactively to Congress against the Executive.

Keywords: Power balance, Legislative, Public policies, legislative effectiveness, parliamentary coalitions.

Fecha de recepción: 26/01/2012

Fecha de aceptación: 03/10/2012

INTRODUCCIÓN

El declive del sistema de partido hegemónico ha generado cambios profundos en la política mexicana. El Congreso de la Unión, tradicionalmente subordinado al poder presidencial, no ha quedado al margen de estas transformaciones. El parte aguas de este escenario fueron las competidas elecciones de 1988, cuyos resultados conformaron una nueva integración del Congreso. En éste, los partidos de oposición pasaron de ser una fuerza política “simbólica” a constituir una oposición más activa, propositiva e incluso competitiva para disputarle el poder al partido hasta entonces dominante. Sin embargo, los cambios no sólo se pueden adjudicar a una mejor distribución de la representación política. La consecuencia de esto ha significado la revitalización del Poder Legislativo en términos estructurales y de comportamiento de los actores involucrados en la toma de decisiones gubernamentales.

* Profesora investigadora del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.
Correo: lvalesc@correo.xoc.uam.mx,

Frente a las transformaciones, la cuestión surge en torno al tipo de congreso resultante. Puede tratarse de un parlamento activo pero obstructivista, debilitado en su capacidad legislativa y limitado en su relación con el Poder Ejecutivo; o por el contrario, se trata de un congreso proactivo, fortalecido en sus capacidades de control y supervisión, con experiencia, especializado, informado y profesionalizado, capaz de desarrollar sus propias propuestas legislativas a fin de coadyuvar a orientar la formación de las políticas gubernamentales¹.

La hipótesis de este artículo sostiene que el Congreso mexicano ha sufrido transformaciones que lo han llevado de una situación pasiva a una activa, y en ocasiones proactiva, en la que se ha padecido del obstructivismo y de la volatilidad de algunas políticas, al tiempo que manifiesta una alta capacidad propositiva que, en algunas ocasiones, han ayudado a orientar las políticas gubernamentales.

Para demostrar dicha afirmación el texto tiene por objetivo averiguar cuáles han sido las consecuencias de estos cambios en relación a la capacidad del Congreso para asumir un papel activo e independiente frente al Poder Ejecutivo en correspondencia con la formulación de las políticas gubernamentales.

Para ello, se analizará el fenómeno en base a tres vertientes: la autonomía de poder adquirida respecto al Ejecutivo, afianzada por la competencia política y la integración plural del congreso; las transformaciones del marco legal como el conjunto de incentivos y sanciones que influyen en el comportamiento de los actores; y la eficacia del trabajo legislativo como la oportunidad de activar proactivamente a los congresos frente al Poder Ejecutivo en la elaboración de políticas públicas (aprobación y/o modificación de la agenda legislativa presidencial).

DECISIONES LEGISLATIVAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS.

Votar, legislar, juzgar y administrar son considerados procesos de decisión pública. Desde el punto de vista ideal, la decisión debería ser producto de un cálculo objetivo que identifique la mejor opción a seguir,

¹ El proceso de políticas públicas está siempre impregnado de decisiones legislativas: como la autoridad soberana que tiene capacidad para modificar el régimen político y/o administrativo, la jurisdicción gubernamental, los derechos ciudadanos, así como las opciones de acción privada o pública (Aguilar Villanueva, 1992).

vinculada a un proyecto de gobierno con sus propios procedimientos y reglas, y como un acto “libre” ejecutado por el bien de un destinatario, que, en este caso, es la sociedad. Sin embargo, de acuerdo con Tommasi y Stein (2006), en la realidad las decisiones son resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, buscan aliados, negocian, se movilizan, etcétera. Es decir, la decisión pública es producto de la conciliación de los intereses que participan en una sociedad plural, y como tal, los actores que intervienen buscan imponer sus objetivos sobre los de los demás. Uno de los escenarios propicios para llevar a cabo esta actividad es el Congreso.

En este sentido, *las decisiones legislativas*, al tiempo que concilian intereses sociales y políticos de corte coyuntural, son decisiones colectivas cuya base se define en términos de *objetivos nacionales* y/o permanentes plasmados en la Constitución. Puede decirse que *la decisión legislativa* significa la adecuación motivada y fundamentada de las instituciones con base en consensos que establecen lo que se considera deseable, factible y socialmente aceptable. Las modificaciones normativas (a la constitución, a las leyes, a los tratados, a los reglamentos) producen cambios en los valores y en los procedimientos organizativos.

Por su parte, las políticas públicas, sean cursos de acción o, como menciona Lowi (1972), políticas públicas institucionales², son los mecanismos de acción del Estado desarrollados por el gobierno, a través de procesos por los cuáles *la sociedad se organiza*. Bajo esta concepción se encuentran integradas instituciones como el Poder Legislativo, el gobierno (Secretarías de Estado) y el Poder Judicial; instituciones que rigen, fijan, modifican o transforman las reglas o normas que tutelan el estatus de personas físicas y morales, y el régimen jurídico de sus bienes y derechos.

Esta postura ubica a las políticas públicas institucionales dentro de una perspectiva dinámica. Las instituciones se reforman, se crean o se modifican en un proceso complejo donde participan distintas instancias que se traducen en el proceso de reforma constitucional y/o normativa.

2 Las políticas públicas institucionales son aquellas que tienen por objeto principal la promoción, la transformación o la desagregación de instituciones del Estado. El objeto central de este tipo de políticas afecta directamente a una institución o un sistema de instituciones, destacando su aspecto institucional, y tiende a provocar regularidades y permanencias en el carácter del régimen, en la acción del gobierno y en el comportamiento de la sociedad. (Quermonne, 1985).

Para llevar a cabo dicho proceso, el Poder Legislativo tiene un papel de gran importancia. Pese a que para algunos autores como Ferrano (2006) *la influencia es sobretudo informal*, es ahí donde los acuerdos, la negociación e incluso las coaliciones se construyen como intercambios de concesiones (Lahera, 2004). Dentro de este intercambio, el papel del Congreso representa el marco formal e informal para conocer demandas, influir en la agenda del gobierno, establecer canales de interlocución y negociación, identificar la correlación de fuerzas políticas para decidir, aprobar el presupuesto para las políticas públicas y monitorear la implementación de las mismas. En conjunto, se puede concluir que las decisiones legislativas forman parte del *ciclo de las políticas públicas*³.

Es decir, el Congreso elabora un *marco institucional* para la actuación del gobierno (Del Valle Espinosa, 2006). De ahí que contribuya a elaborar políticas que controlen el funcionamiento del conjunto gubernamental en tres dimensiones. La primera está constituida por las *políticas públicas de control* o políticas que vigilan e intervienen en el funcionamiento del gobierno a través de la rendición de cuentas horizontal de parte del Ejecutivo hacia el Poder Legislativo; la creación de tribunales judiciales y órganos encargados de auditar y resguardar los derechos humanos; o cualquier otro procedimiento de rendición de cuentas. El segundo ámbito se refiere a las *políticas públicas regulatorias*, como aquellas que alteran el comportamiento ciudadano en términos sociales, económicos, políticos, de medio ambiente e incluso de valores. Finalmente, las *políticas públicas constituyentes* que modifican al régimen político y/o administrativo.

En suma, las políticas públicas están siempre impregnadas de decisiones legislativas (informales o formales) encuadradas en un marco institucional cuyo propósito es influir, modificar, alterar, transformar, regular o incluso construir políticas donde el dominio ya no sea sólo gubernamental. Frente a esta injerencia, en la actualidad se discuten las siguientes preguntas sobre los congresos: ¿deben ser cuerpos activos que tomen la iniciativa, deliberen y decidan acerca de las políticas públicas independientemente del liderazgo del Ejecutivo? ¿O sólo tienen la capacidad para influir en las políticas diseñadas por el Ejecutivo y a los congresistas sólo les corresponde servir de conducto entre la opinión popular y aquellos que diseñan las políticas? Inclinar por la primera cuestión colocaría

3 Tal es la aportación de las legislaturas a las políticas gubernamentales que Rosenbloom (2001) considera que para el congreso norteamericano el control operativo sobre la burocracia le permite intervenir de forma activa en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas.

al Poder Legislativo en una posición activa, pero obstruccionista, en la que es posible la parálisis de cualquier decisión. Asumir la última posición significaría inclinarse por la versión pasiva de los legislativos, donde el desempeño del Congreso se limitaría a ser una caja de resonancia de las diversas opiniones sociales, sin ninguna información y sujeto al liderazgo del Poder Ejecutivo, sin capacidad de control sobre las tareas del gobierno⁴. Es por ello que la relación entre poderes para la formación y ejecución de políticas públicas debe cumplir con tres elementos: la autonomía del Poder Legislativo respecto a la influencia política del Ejecutivo; la institucionalización del órgano Legislativo o la necesaria complejidad estructural del Congreso para ejercer una función técnica de la tarea legislativa; y la eficacia del trabajo Legislativo respecto a la aprobación y discusión de políticas gubernamentales que restrinjan la no decisión y la obstrucción parlamentaria.

DE LA CENTRALIDAD A LA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO.

En México la incidencia del Congreso en las políticas públicas era superflua en la medida en la que el dominio del Presidente sobre los poderes Legislativo y Judicial impedía el desarrollo institucional de sus contrapartes políticas. El predominio del primero sobre los otros dos no emanaba necesariamente de las atribuciones formales de autoridad establecidas en la Constitución⁵. Éste más bien provenía de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en el Congreso, la alta disciplina partidista y, por supuesto, la delegación del liderazgo del partido en el Presidente, que hicieron de la división de poderes una estipulación ficticia contemplada en la Constitución de 1917.

No obstante, esta situación de predominio y pasividad se ha ido diluyendo en la medida en que estas condiciones han ido perdiendo terreno ante la fortaleza de la oposición en la arena electoral. En este sentido, huelga decir que el Poder Ejecutivo comienza a presentar signos de equi-

4 Esta postura pasiva del Poder Legislativo se refuerza en tanto que el rol activo de los congresos sobre las políticas públicas requiere de: una carrera profesional por parte de los legisladores, estructuras fuertes de información, y asesoramiento eficiente (Ferrano, 2006). Sin embargo, como menciona Mezey (1995), la actividad legislativa está lejos de ser una actividad especializada, ya que los legisladores no son sometidos a ningún tipo de evaluación formal sobre su conocimiento adquirido, sobre todo aquellos representantes que ingresan por primera vez, así como a procesos de capacitación y actualización.

5 Según mediciones del BID, el presidente mexicano es medianamente poderoso en comparación con otros países latinoamericanos como Brasil o Chile, debido a su carencia de facultades extraordinarias al presidente, que se refieren a las prerrogativas adicionales concedidas por la Constitución a los jefes del Ejecutivo para atender asuntos de "urgencia" (como decretos de necesidad y urgencia que omiten la aprobación del Poder Legislativo para mayor agilidad).

librio frente a los otros dos poderes. Por lo tanto, las prerrogativas constitucionales otorgadas a cada uno de los poderes son relevantes en tanto que las facultades fiscalizadoras y presupuestarias (artículo 72, 73, 74, 75 y 79 constitucionales), legislativas (artículo 73 constitucional), políticas (artículos 93, 110 y 111 constitucionales), administrativas (artículos 73, 76 y 80 constitucionales) y de relaciones internacionales (artículos 89 y 76 constitucionales) otorgadas al Legislativo son piezas clave para el sano equilibrio entre poderes, la rendición de cuentas horizontal, y las políticas públicas gubernamentales.

Todas estas facultades cobran relevancia en el momento en que el Poder Legislativo no sólo legisla, sino que cumple otras funciones de carácter fiscalizador entra las que se encuentra: el control sobre el presupuesto, la ley de ingresos, el endeudamiento, promueve juicios políticos, la creación de comisiones de investigación, la demanda de la comparecencia de funcionarios públicos, el análisis de la celebración de convenios internacionales y el nombramiento de algunos miembros de la administración pública⁶.

Adicionalmente a las facultades legislativas, durante la última década del siglo XX se llevaron a cabo importantes reformas en materia político electoral que han sido implementadas para hacer los procesos electorales más plurales y confiables. Tales modificaciones dieron como resultado una estructura propicia tanto para la competencia electoral, como para el fortalecimiento de los partidos. Desde la década de los noventa se han llevado a cabo importantes reformas. Se han realizado cinco modificaciones a la legislación electoral (1990, 1993, 1994, 1996 y 2007) que han sido implementadas para que los procesos electorales, así como de las instituciones encargadas de organizarlos, sean verdaderos creadores del cambio político. Las reformas no sólo han sido electorales, también han servido para ampliar los criterios de selección de los partidos y equilibrar las condiciones de competencia en la integración de los órganos legislativos. Tales modificaciones dieron como resultado la conformación de un sistema mixto en el que se privilegió el pluralismo (artículos 52, 53 y 54 constitucionales), se fortaleció el bicameralismo simétrico, y se robusteció las dirigencias partidistas sobre los militantes, lo que produjo partidos unitarios y disciplinados.

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

La introducción de los cambios electorales mejoró de forma paulatina el nivel de ganancia electoral de los partidos de oposición. Mientras que en la Cámara de Diputados la mejora fue notable a partir de 1994, en la de Senadores se dio hasta después de la reforma de 1996, con efectos en las elecciones del año 2000 cuando las condiciones de representación fueron óptimas para los partidos distintos al PRI (Ver cuadro 1).

Cuadro 1. Composición de las Cámaras y control del partido del presidente (1997-2012)

Composición de las legislaturas	% de diputados del partido del presidente	% de diputados del partido predominante opositor (PP)	% de senadores del partido del presidente*	% de senadores del partido predominante opositor (PP)
1997-2000	48% (PRI)	Sin PP	60% (PRI)	Sin PP
2000-2003	41% (PAN)	42% (PRI)	36% (PAN)	47% (PRI)
2003-2006	30% (PAN)	45% (PRI)	36% (PAN)	47% (PRI)
2006-2009	41% (PAN)	Sin PP	40% (PAN)	Sin PP
2009-2012	28.6% (PAN)	48% (PRI)	40% (PAN)	Sin PP

Sin PP (Sin partido predominante opositor). De 1997 a 2000 el PRD y el PAN componían la fuerza opositora y en conjunto integraron el 49% de la composición de la Cámara de Diputados; de 2006 a 2009, el PRI y el PRD agrupaban el 47% del total de curules en la Cámara de Diputados. En el Senado el PRI y el PRD concentran el 51.5% de las bancadas que componen la legislatura desde el 2006.

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

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Instituto para la Transición Democrática, Quién es quién en el Congreso; Cámara de Diputados, Legislaturas (1917-2009), mayo 2008; Cámara de Diputados Composición de las legislaturas LIX y LX.

Como se observa en el cuadro, la pluralidad de ambas cámaras, y sobre todo de la Cámara Baja, abrió paso a la autonomía del poder político del presidente sobre el Congreso mexicano. Como se observa, el Poder Legislativo en México mantiene una lógica bipartidista (con dominio PRI y PAN) y en ocasiones tripartidista (que incluye al PRD). Con excepción de las legislaturas de 1997 y 2006, el partido del presidente ha ostentado la segunda fuerza política del Congreso. En la mayoría de los casos, la primera fuerza parlamentaria ha recaído en el PRI al obtener en promedio de 45% de los curules en ambas cámaras, lo que significa que el resto de los partidos “opositores” -incluido el PRD- difícilmente han sido influyentes en las decisiones legislativas. Producto de la novedosa compo-

sición, se implementaron mecanismos de organización interna en los cuales se privilegió la disciplina del legislador frente a su partido, con lo cual sefortaleció el liderazgo de los grupos legislativos al otorgarles amplias responsabilidades a fin de organizar, operar, distribuir y agilizar el trabajo parlamentario.

CAMBIO INSTITUCIONAL DEL PODER LEGISLATIVO.

Para Ferrano (2006) el papel activo del congreso sobre las burocracias se inicia con “la concepción normativa de la función legislativa” en tanto que asume un rol más técnico en las tareas parlamentarias. De ahí que parte importante de la consolidación de la institucionalización de un Parlamento resida no sólo en los poderes que se le otorgan, sino que también la estructura organizativa robustece a la instancia representativa. Se trata de un proceso mediante el cual una legislatura poco profesional, inestable y disfuncional llega a convertirse en una institución con autonomía política y técnica, con estabilidad e influencia pública. En un estudio realizado por Polsby (1968: 145) para verificar la institucionalización del congreso norteamericano, el autor encuentra que dicho proceso se compone de tres elementos: a) autonomía política y técnica, que implica la distinción de la organización de su entorno; b) complejidad y estructura interna, donde las funciones internas del congreso son explícitas y regulares; y c) la universalidad de los procesos internos, de modo que las reglas sean seguidas y que los sistemas “meritocráticos” replacen al favoritismo y al nepotismo. Es decir, los congresos activos se rigen por normas que estipulan el papel que cada uno de los miembros de la legislatura debe cumplir dentro del proceso y el procedimiento parlamentario. Además de detallar la estructura organizativa de la institución, los sistemas de información y apoyo técnico, así como la organización del trabajo en comités.

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

Este tipo de organización centralizada en la dirigencia partidista había favorecido al PRI y al presidente. Al ser jefe de estado, de gobierno y de su partido, el candidato electo obtenía la facultad *metaconstitucional* de repartir las candidaturas electorales y las dirigencias legislativas. Con ello, se aseguraban las mayorías afines al presidente porque al interior del Congreso se establecía un sistema de gobierno basado en una comisión unipartidista conocida como la Gran Comisión, cuya autoridad emanaba directamente del presidente de ésta, designado a su vez por el Presidente de la República⁷.

Una de las primeras tareas de los grupos parlamentarios de los partidos de oposición, tras ver incrementada su dotación de asientos, fue despojar al PRI del monopolio de la organización legislativa y transferir dichos poderes a un órgano multipartidista conocido inicialmente como Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Éste fue creado en la LV Legislatura (1991-1994) y posteriormente se transformó en la Junta de Coordinación Política (creada en 1999). Su objetivo era, además de integrar a los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Cámara, impulsar la conformación de acuerdos parlamentarios relacionados con el contenido de las agendas de los partidos políticos a través de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (LOC, arts. 34, 36 y 38, reforma del 2006).

Es así como los partidos políticos representados en el Congreso, a través de la agenda de asuntos legislativos, llevaron a debate y a votación: la reforma integral del Poder Legislativo, reforma que inició con las modificaciones de la norma en 1994, continuó en 1999, y concluyó con la transformación de la Ley Orgánica del Congreso -expedida en 1979-, con 21 reformas aprobadas en 2009. Al mismo tiempo, el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General, después de 77 años y 12 reformas, se refunda en abril de 2011. El resultado fue la creación de dos reglamentos independientes para cada cámara que responden a procedimientos particulares. Es decir, un reglamento para la de Cámara de Diputados y otro para el Senado de la República a partir de 2010.

De entre las novedades organizativas identificadas en las normas modificadas sobresalen cuatro elementos:

⁷ Los poderes de la Gran Comisión eran extensos, abarcaban desde la preparación de la lista de integrantes de cada comisión legislativa, el nombramiento de los principales cargos administrativos, la asignación de los recursos, hasta la selección de los miembros de la Mesa directiva.

1) La conformación de la Junta de Coordinación Política que, además de atender el gobierno interno del Poder Legislativo, tiene a su cargo la ordenación de acuerdos relacionados con la presentación obligatoria de las agendas legislativas de cada partido instituido a partir de 2006 (art. 26 de la Ley Orgánica del Congreso General).

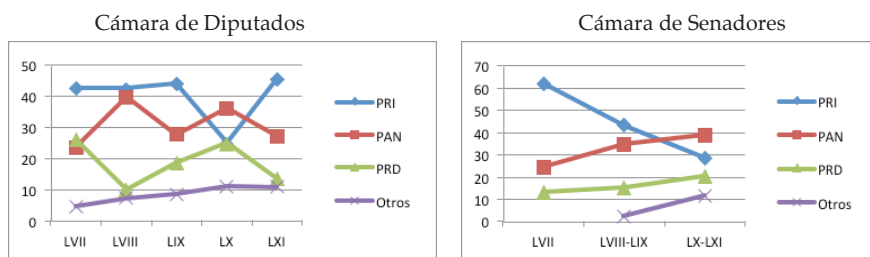
2) La actividad de control y supervisión legislativa que se reforzó con la creación de una serie de instancias encargadas de fiscalizar, supervisar y controlar al Poder Ejecutivo. Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación—que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda— fue creada en el año 2000 para la revisión de la cuenta pública. Tiene la capacidad de auditar a los poderes públicos, además de sancionarlos y responsabilizarlos en caso de daño al erario público. Posterior a la creación de la Auditoría, se expide la Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación, nueve años después.

3) La transparencia y la información se instauran como dos elementos integrales para la autonomía e independencia de la institución legislativa. La reforma integral de la Ley Orgánica del Congreso General de 1999 abrió los canales de transparencia e información a los que estarían sujetas las actividades parlamentarias, así como las actividades de los congresistas. La difusión del trabajo legislativo estaría a cargo del Canal del Congreso, así como de los servicios de información en línea a cargo de la Secretaría Parlamentaria. Al reconocer la necesidad de contar con un cuerpo de apoyo técnico en la elaboración de iniciativas y toma de decisiones, estas organizaciones tendrían a su cargo la realización de actividades de investigación y sondeos para conocer las problemáticas, y el análisis de las posibles soluciones (Mena, 1999). Este cuerpo técnico estaría a cargo de los sistemas de bibliotecas y sus servicios de investigación y análisis; de los servicios de estadística y los centros de estudio especializados (en finanzas públicas, derecho e investigación parlamentaria, opinión pública y estudios sociales, desarrollo rural y equidad de género); todos ellos vinculados por el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y por el Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, expedido en el año 2000.

4) La pluralidad y la eficacia del trabajo legislativo fueron dos metas formuladas por los legisladores para la designación de las comisiones y comités. La organización del Congreso mantuvo una pluralidad que le permitió establecer acuerdos en los que la misma composición electoral sería un espejo de la constitución de la organización interna de las

Cámaras. La pluralidad interna se observa hasta 1997 (LVII legislatura) en la Cámara Baja y no será hasta el año 2000 (LVIII legislatura) que el Senado muestra signos de pluralidad (ver gráficas de la figura 1).

Figura 1. Integración de Comisiones dictaminadoras del Congreso de la Unión



Fuente: Elaboración propia con base en los datos extraídos del Instituto para la Transición Democrática, *Quién es quién en el Congreso*; Cámara de Diputados, Legislaturas (1917-2009), mayo 2008; Cámara de Diputados Composición de las legislaturas LIX, LX y LXI.

El número de comisiones se incrementó en ambas cámaras: 44 comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados y 59 en la de Senadores. Los integrantes de las mismas limitarían su número a 30 miembros por comisión, y cada legislador no podría formar parte además de tres comisiones a la vez.

No obstante los cambios registrados en la normativa estructural de las comisiones, algunos autores (Rivera 2004; Puente, 2006; Díaz, 2000; Nava, 2004, Pérez, 2009) han encontrado evidencia empírica en la que destacan que el cambio en el número de comisiones obedeció más a una repartición de prebendas, que a su especialización. A nivel federal, la reciprocidad entre las comisiones existentes y las secretarías de gobierno, o su estructura, han sido muy numerosas y dispersas. Esto sin tomar en cuenta que pocas secretarías de Estado tienen una relación paralela y directa con las comisiones legislativas. De las 44 comisiones ordinarias que integran actualmente la Cámara Baja, sólo 20 mantienen una relación directa con las secretarías de Estado. En cuanto a la Cámara Alta, de las 59 comisiones ordinarias 15 mantienen vínculos directos. En relación a su conocimiento y experiencia, el personal de las comisiones generalmente han sido personas con formación en administración y sin especialización en la materia de las comisiones. Según Rivera (2004), antes de 1997 no existe evidencia de que un personal independiente, imparcial y despolitizado hubiera trabajado en las comisiones. Los asesores parlamentarios

que las integraban no se sometían a exámenes de acceso, ni se mantenían en el puesto permanentemente, porque para ello se necesitaba tener vínculos personales con la dirigencia parlamentaria.

Es decir, la reorganización del trabajo legislativo en comisiones no se tradujo en una fuente de especialización, información y personal profesional que apoyaran las tareas legislativas. Esto explica en parte la baja tasa de iniciativas dictaminadas por las comisiones. Del año 2000 a la fecha, entre el 80% y el 90% de las propuestas legislativas emitidas por los congresistas han quedado detenidas en las comisiones sin posibilidad de ser discutidas (ver cuadro 3). Por su parte, las propuestas del Presidente de la República, aunque mantienen mayores tasas de aceptación, los gobiernos divididos han ocasionado un rezago que ha oscilado entre el 9% y el 43% de iniciativas que, si bien no fueron rechazadas abiertamente en el pleno, se mantuvieron obstruidas en comisiones (ver cuadro 2).

LA PRODUCCIÓN Y EFICACIA LEGISLATIVA.

Como se mencionó previamente, la práctica legislativa en congresos pasivos es una tarea casi exclusiva del Poder Ejecutivo. Los congresistas cumplen el papel de “ratificadores” de las decisiones legislativas del Presidente, desincentivando la iniciativa de los miembros del Congreso para generar sus propias decisiones y, obstaculizando su tarea de supervisión de la conducta gubernamental.

Por el contrario, los congresos activos que carecen de mayorías o están divididos pueden funcionar bajo una lógica de conflicto entre poderes –provocado principalmente por el multipartidismo polarizado– que da como resultado fricciones que llegan hasta el *impasse gubernamental*⁸. Por otro lado, los congresos proactivos tienen la capacidad de intervenir, influir e incluso participar en la formulación de políticas públicas.

Podría decirse que la percepción obstruccionista del Poder Legislativo corresponde a la visión clásica de la división de poderes que, hoy en día, no es posible sostener. La complejidad burocrática de los estados le otorgan al Congreso un doble papel: el control operativo de esa burocracia

⁸ Esta particularidad no sólo ha contribuido a considerar a los congresos como instituciones de poco provecho. Su intromisión no sólo obstaculiza la función del gobierno, sino que su capacidad de influir o participar en el desarrollo de nuevas leyes y políticas públicas se reduce a su papel de control que reacciona al ejercicio de la Administración Pública.

cia, y el consultor permanente de los órganos administrativos respecto a los procesos de revisión y renovación constante del marco regulador en el que se desenvuelve ese estado burocrático (Ferrano, 2006). El primer aspecto se refiere al *poder administrativo* sobre los nombramientos de algunos puestos del gobierno, mientras que el segundo representa el *poder político* de los legisladores sobre la formulación de leyes y políticas públicas elaboradas por el Ejecutivo.

Para analizar este último aspecto, que es el que interesa a este trabajo, algunos estudios comparten la metodología de contabilizar y comparar el porcentaje de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo al Congreso, y medir la tasa de aprobación, rechazo u obstrucción a las propuestas del presidente. El resultado en algunos países del sur de América Latina han registrado porcentajes que van del 50% al 35% de rechazo u obstrucción a las iniciativas del presidente. Esto demuestra el poder obstruccionista que tienen los congresistas, más que una influencia positiva en las políticas públicas.

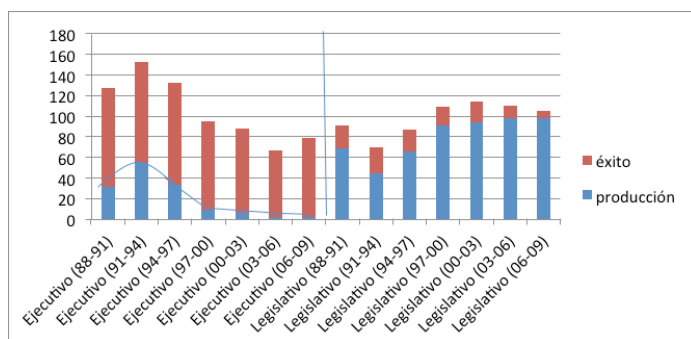
Es necesario observar el poder obstructor del Congreso e identificar el poder político de éste sobre la formulación de leyes y su eficacia. Para ello, hay que tomar en cuenta no sólo las iniciativas del Poder Ejecutivo, sino también las de los partidos políticos en la medida en que el nivel de producción de éstos últimos, en el caso mexicano, es un indicador importante del alto número de iniciativas que se han presentado en los últimos años, aún por encima del Ejecutivo. Al mismo tiempo, se debe valorar el grado de cooperación parlamentaria que se observa en las votaciones en el pleno mediante la formación de coaliciones legislativas para la aprobación de leyes que provengan del Poder Legislativo o del Ejecutivo.

En México, los datos que agrupan el trabajo legislativo, dividido en producción (o número de iniciativas presentadas) y éxito (número de iniciativas aprobadas), muestran que a medida que la legislatura se volvió más plural, los grupos parlamentarios aumentaron su producción, pero no su éxito. Previo a 1997 las enmiendas promulgadas en el Congreso de la Unión favorecieron al Poder Ejecutivo con el 90% de aprobación.

A partir de la instauración del gobierno dividido, los cambios al interior del Congreso reflejaron la pluralidad representativa y esto se tradujo en modificaciones en la relación entre los poderes. Los efectos negativos fueron la baja tasa de éxito legislativo por parte del presidente, y la reducida disponibilidad de los actores para cooperar y consolidar los cambios

institucionales del nuevo régimen democrático. Sin embargo, la ausencia de mayorías y de un líder común detonó en los legisladores la presentación de iniciativas a título propio, lo que produjo una inflación legislativa (producción), aletargando el procedimiento legislativo (éxito), e incluso se logró negociar la modificación de propuestas presidenciales como el presupuesto (ver figura 2).

Figura 2. Producción y éxito legislativo por poder facultado.



Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por el Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados en línea. Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación en línea.

Con el advenimiento de la alternancia (2000-2012), el gobierno dividido bajo un bloque opositor dominado por el PRI produjo cambios en la toma de decisiones. Por un lado, la carencia de mayoría por parte del partido del presidente redujo su capacidad para influir en la agenda legislativa y, por el otro, la debilidad presidencial activó la presencia del partido dominante (PRI) en la toma de decisiones. De ahí que la formulación de políticas pasó de ser una tarea concentrada en la figura del presidente, a una colegiada representada por las fuerzas partidistas⁹.

Esta situación obligó al presidente Vicente Fox y posteriormente a Felipe Calderón a instrumentar estrategias de negociación, no siempre exitosas, con los partidos que estuvieran dispuestos a cooperar y colaborar

⁹ Durante la etapa de gobiernos unificados, cuando el PRI mantenía la mayoría en ambas cámaras y controlaba la mayoría de los 31 congresos locales, la tasa de aprobación de las iniciativas presidenciales eran superiores al 95%. Al mismo tiempo, las reformas constitucionales se incrementaron. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) se registraron 67 reformas a la Constitución; Carlos Salinas (1988-1994) reformó 56 artículos de la Carta Magna; entre 1994 y 1997, Ernesto Zedillo (1994-2000) logró exitosamente la aprobación de 52 reformas (Valencia, 2008). En otras palabras, el poder mayoritario le otorgaba hegemonía al presidente en el ámbito legislativo.

con el nuevo régimen. A diferencia de sus antecesores, de acuerdo con el cuadro 2, los presidentes de la alternancia disminuyeron el número de reformas constitucionales requeridas para hacer posible sus proyectos. Al mismo tiempo, es posible observar en el mismo cuadro que el éxito de las iniciativas aprobadas se redujo hasta 43% en la última administración. Esto se explica por la prevalencia del bloque opositor cuya influencia o dominio a cargo del Partido Revolucionario Institucional ha ganado terreno hasta igualar e incluso superar la influencia del partido gobernante¹⁰.

Cuadro 2. Evolución de la producción y eficacia legislativa del Poder Ejecutivo.

Trienios	Reformas constitucionales presentadas por el Poder Ejecutivo	Nº total de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo	Tasa de aprobación de iniciativas presidenciales	Poder obstructivo del Poder Legislativo	Vetos presidenciales*
Gobiernos unificados					
1988-1991	12 (12)	85	96%	4%	
1991-1994	44 (44)	135	98%	2%	
1994-1997	52 (52)	84	99%	1%	
Gobiernos divididos (1997-2012)					
1997-2000	18 (9)	57	86%	14%	
Gobiernos de la alternancia divididos					
2000-2003	17 (13)	86	82%	18%	4
2003-2006	46 (13)	76	65%	35%	5
2006-2009	18 (16)	56	91%	9%	10
2009-2012	25 (0)	61	57%	43%	

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

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

Datos recogidos hasta febrero de 2012.

Los números entre paréntesis indican el número de artículos constitucionales aprobados y publicados, propuestos por el Poder Ejecutivo.

Claramente, tanto Carlos Salinas de Gortari como Ernesto Zedillo (hasta la primera mitad de su sexenio) impulsaron agendas legislativas que fueron apoyadas incluso por los grupos opositores. Este se debió a la potencial influencia del partido gobernante que en ese momento, de acuerdo

10 Durante el sexenio de Vicente Fox el 47% de los senadores eran integrantes de la banca priísta, mientras que en la Cámara de Diputados éstos oscilaron entre el 42 y 45%. En el último trienio del gobierno de Felipe Calderón, la oposición integrada por los legisladores del PRI ocupaba el 48% de las curules en la Cámara Baja.

al índice de dominio gubernamental, se encontraba cercano a uno, lo que significa potencial influencia del partido en el gobierno¹¹. En contraparte, los gobiernos de la alternancia han experimentado una clara desventaja numérica en la integración del Congreso. Por lo tanto, han tenido dificultades en la conformación de coaliciones que apoyen los cambios estructurales o los nuevos diseños institucionales propuestos por los jefes del Poder Ejecutivo provenientes del Partido Acción Nacional. La aprobación de la legislación presidencial se ha ceñido a la presentación de propuestas exclusivas del ámbito del Ejecutivo, como los presupuestos, las propuestas fiscales o de seguridad pública; o del ámbito económico. El nivel de modificación de dichas propuestas a manos del bloque opositor ha engendrado desencuentros entre los poderes.

Ciertamente, la fragmentación del espectro partidista en el Congreso modificó la aprobación de proyectos de ley introducidos por los presidentes en gobiernos divididos. En la segunda parte de la administración de Ernesto Zedillo el número de reformas constitucionales disminuyó a 18 propuestas, al tiempo que sólo la mitad de ellas tuvieron éxito (iniciativas en materia de justicia). Las propuestas del Ejecutivo en turno más controvertidas, que abordaban el tema de derechos humanos en materia indígena y la privatización del sector eléctrico, permanecieron sin respuesta dentro de las comisiones.

Un escenario similar, aunque más conflictivo, se ha dado en los gobiernos de alternancia. Durante la administración de Vicente Fox la agenda incluía reformas en el ámbito de la administración pública, así como propuestas para la transformación del país a través de la Reforma del Estado que consolidaría las bases democráticas y de funcionamiento del sistema. Durante los primeros meses del gobierno de Fox se estableció una comisión especial para dicha reforma, en la que se consideraban nueve temas básicos para la transformación: equilibrio de poderes y órganos autónomos del Estado; sistema político, poder judicial, sistema electoral, Federalismo y fortalecimiento de las entidades del pacto federal; reforma política del Distrito Federal, pueblos indígenas, medios de comunicación y derechos a la información; reforma económica, y derechos humanos. Sin embargo, las expectativas sobrepasaron la capacidad de negociación de los actores involucrados. Salvo la discusión sobre el derecho a la información y sobre

11 Para mayor información sobre reformas constitucionales y agenda gubernamental de gobiernos unificados en México ver (Valencia, 2008).

algunas propuestas de reforma económica y en materia de derechos humanos, el resto de las propuestas ni siquiera llegaron a ser consideradas como proyectos de ley.

Es así como el proceso legislativo durante el gobierno de Vicente Fox se convirtió en una negociación interminable que, por un lado, dificultó el tránsito de manera rápida y sin cambios y, por el otro, impidió la discusión de reformas estructurales consideradas estratégicas para el desarrollo del país¹². Las reformas cubrían tres temas básicos: disciplina fiscal (reforma financiera), reforma laboral (que incluía la discusión sobre las pensiones, capacitación, competitividad y productividad), y la reforma energética (que modificaría los procesos regulatorios de la Comisión Federal de Electricidad, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes). El Poder Ejecutivo envió diversas iniciativas que trataban el tema del federalismo fiscal, la reestructuración del sector energético, la participación del sector privado en la explotación del petróleo. Algunas de estas propuestas fueron abiertamente rechazadas o permanecieron sin resolución dentro de las comisiones, mientras que otras ni siquiera fueron promovidas para su discusión en el Congreso.

Debe mencionarse que el gobierno foxista se caracterizó por su rigidez y desencuentros con el Congreso y los otros poderes. Por ejemplo, durante este gobierno se promovieron 12 controversias constitucionales, de las cuales una fue iniciada por el gobierno del D.F. en contra del Poder Ejecutivo en turno, y dos más fueron promovidas por el Poder Legislativo en contra del presidente. Por su parte, el Ejecutivo recurrió en nueve ocasiones a la Suprema Corte de Justicia para tratar problemas similares. El gabinete presidencial cuestionó a tres entidades en cinco ocasiones, y formuló cuatro controversias constitucionales más en contra del Poder Legislativo (tres en contra la Cámara de Diputados y una contra la Cámara de Senadores). Al mismo tiempo, el Ejecutivo vetó siete leyes entre las que se encontraban: la Ley General de Salud, el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley de Fomento a la Lectura y el Libro, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Servicio de Administración Tributaria, y el muy controvertido Presupuesto de Egresos.

12 Es decir, los paquetes legislativos aprobados en general fueron condicionados por los legisladores de tal forma que los más controvertidos tuvieron que ser sometidos a una segunda votación, artículo por artículo. Esto tuvo como resultado un proceso que generó múltiples enmiendas al proyecto inicial y que muchos de los miembros de las fracciones no estaban dispuestos a apoyar sino eran incluidas sus propuestas de enmienda. De ahí que el Poder Ejecutivo vetara leyes que él mismo había propuesto.

En el caso del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, la disputa electoral de 2006 supuso la búsqueda de un nuevo diseño institucional. A pesar de que los actores políticos cayeron en la cuenta de la necesidad de establecer las bases para una transformación integral, los miembros del bloque opositor (PRI) fueron quienes continuaron controlando las reglas del juego. De ahí que fueran los integrantes del PRI los promotores de la Ley para la Reforma del Estado firmada el 14 de noviembre de 2006. A partir de la naturaleza del gobierno dividido, esta reforma plantea cambiar la constitución para lograr una gobernabilidad parecida a los gobiernos unificados dejado de lado su legado autoritario de antaño¹³. Aunque la propuesta fue generada por uno de los actores político, se intentó incluir a diferentes sectores de la sociedad a través de consultas públicas. El resultado fue un tanto desolador dado que se crearon un sinnúmero de iniciativas que se discutieron en el Congreso, pero que carecieron del consenso suficiente para integrar una reforma de Estado. En cambio el acuerdo fue parcial en materia electoral y judicial, olvidando la anhelada transformación del régimen, del sistema federal y de las garantías sociales. A pesar de que el presidente dejó en manos de los partidos la reforma del Estado, ésta no fue posible, además de que la capacidad negociadora del Poder Ejecutivo tampoco mostró tener una mayor efectividad que la del Congreso.

Durante el primer trienio del gobierno de Calderón (2006-2009) la agenda legislativa abordó temas en torno a la reforma energética, rendición de cuentas, seguridad pública y justicia penal. La mayoría de estas propuestas fueron aprobadas por el Congreso cuando el partido presidencial ocupaba la mayoría de los curules, lo cual le permitió mejorar el control de las negociaciones en torno a las propuestas del Poder Ejecutivo. En la medida que se perdieron los poderes partidistas del presidente en el siguiente periodo legislativo (2009-2012), el nivel de éxito de las propuestas del gobierno federal disminuyó significativamente a tal grado que las propuestas de reforma constitucional previas a febrero de 2012 quedaron sin efecto. Cabe mencionar que las temáticas de los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo han sido polémicas dado que han abordado temas de transformación estructural como el mando único policial, la reforma laboral, o la reforma política¹⁴, ésta última enviada en diciembre de 2009 y aprobada con múltiples modificaciones hasta agosto de 2012¹⁵.

13 Las temáticas propuestas por la ley fijaban cinco temas básicos: régimen de Estado y de Gobierno, democracia y sistema electoral, Federalismo, reforma del poder judicial y garantías sociales.

14 La propuesta concreta de reforma, enviada el 15 de diciembre de 2009 al Congreso, consistía en diez puntos que abordaban: 1) la elección consecutiva de los legisladores locales, alcaldes y regidores de los ayuntamientos, así como de los jefes delegacionales, con un límite de 12 años; 2) permitir la elección consecutiva de legisladores

En este escenario los gobiernos divididos han tenido que instrumentar estrategias de negociación, no siempre exitosas, con los partidos que estuvieran dispuestos a cooperar y colaborar con las políticas del gobierno en turno.

Cuadro 3. Evolución de la producción y eficacia legislativa del Congreso Federal*.

Trienios	Reformas constitucionales presentadas por el Congreso Federal.	Reformas constitucionales aprobadas presentadas por el Congreso Federal.	N° total de iniciativas (constitucionales y secundarias) presentadas por el Congreso Federal.	Tasa de aprobación de iniciativas del Congreso Federal.
1988-1991	S/D	S/D	184	22%
1991-1994	S/D	S/D	107	25%
1994-1997	S/D	S/D	163	21%
1997-2000	183	22	595	18.5%
2000-2003	352	6	1308	20%
2003-2006	758	11	3405	12.4%
2006-2009	902	52	3906	7.19%
2009-**	256	0	1153	0.26%

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

S/D: sin datos.

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

** Datos recogidos hasta abril de 2010.

Uno de los primeros fenómenos que se observan en el cuadro 3 es el cúmulo de iniciativas de los grupos parlamentarios. Estos datos se pueden explicar desde varios puntos de vista. Por un lado, se puede afirmar que laproducción legislativa de los diputados se incrementó cuando el

federales con un límite de 12 años; 3)reducir el número de integrantes en el Congreso; 4) aumentar de dos a cuatro el porcentaje mínimo de votos necesarios para que un partido conserve su registro y acceda al financiamiento público; 5) incorporar la figura de iniciativa ciudadana; 6)incorporar la figura de las candidaturas independientes a nivel constitucional para todos los cargos de elección popular;7) adoptar un sistema de elección por mayoría absoluta, con segunda vuelta electoral para elegir al mandatario de la República; 8) reconocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la atribución para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia;9) crear la figura de “iniciativas preferentes” para que al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones el Poder Ejecutivo pueda presentar dos iniciativas al Congreso, las cuales deberán dictaminarse y votarse antes de que concluya el periodo, o en caso contrario se consideraría aprobada; y 10)establecer en la Constitución la facultad del Poder Ejecutivo para presentar a las Cámaras observaciones parciales o totales sobre los proyectos de ley aprobados por el Congreso, así como al Presupuesto de Egresos de la Federación.

15 El largo proceso legislativo que de esta reforma política propuesta por el presidente, se debió a la permanente discusión y análisis de la misma. En un principio fue aprobada con modificaciones por la Cámara de Senadores en abril de 2011. Posteriormente se envió a la Cámara de Diputados en donde, antes de emitir su dictamen, fue discutida en diversos foros. En noviembre del mismo año, la Cámara Baja aprobó una iniciativa que modificaba ampliamente la ya aprobada y que sería modificada de nueva cuenta por el Senado. El resultado fue la aprobación de una propuesta totalmente distinta a la enviada por el Poder Ejecutivo en la que se excluía la reducción de los integrantes del Congreso, el incremento del porcentaje del umbral electoral, las candidaturas independientes, la consulta popular, así como la reelección inmediata de legisladores locales y federales, alcaldes y regidores. Recientemente la propuesta de reforma, fuefinalmente aprobada por la Cámara revisora en agosto de 2012 (Gaceta parlamentaria 28 de abril de 2011; 04 de noviembre de 2011; Diario Oficial de la Federación 8 de agosto de 2012).

Poder Ejecutivo tuvo menor control sobre el Congreso, es decir, cuando la composición de la Cámara no favorecía a su partido. Por otro lado, la inflación legislativa se tradujo en la incapacidad de los partidos para la negociación y conformación de coaliciones en las que los legisladores individuales cooperaran con propuestas comunes o acuerdos programáticos con el gobierno. De acuerdo a Reniu Vilamala (2008), esto debilita a la democracia dado que el obstruccionismo, el bajo desempeño legislativo y la negociación de acuerdos provisionales incentivan el conflicto antes que la cooperación.

LA AGENDA LEGISLATIVA Y LA FORMACIÓN DE COALICIONES PARLAMENTARIAS.

Actualmente los gobiernos divididos son la forma más común de organización política. La mayoría de los países democráticos presentan alguna modalidad de gobiernos no mayoritarios. Se puede decir que un gobierno dividido es aquel donde partidos políticos diferentes controlan la presidencia y el congreso. En contrapartida, los gobiernos unificados son aquellos donde un mismo partido político ocupa el Poder Ejecutivo y controla simultáneamente el Legislativo.

En México la formación de gobiernos divididos tiene comienzo a partir de 1997, gracias a un sistema electoral multipartidista, mixto y competitivo donde el Poder Ejecutivo ha pertenecido a un partido y los poderes legislativos a otro. El resultado de este proceso no fue la formación de una coalición de gobierno en sentido estricto¹⁶, sino la adopción de pactos y acuerdos entre dos o más partidos como mecanismos de colaboración. Ésta se dio a través de alianzas, más que de coaliciones, es decir, los acuerdos generados por los grupos partidistas fueron continuamente negociados y orientados a incorporar apoyos circunstanciales, no siempre cooperativos. Esta nueva etapa de la naciente democracia mexicana ha enfrentado el reto de consolidar una práctica de conformación de coaliciones hasta ahora desconocida, sin embargo esto no implicó la crispación de la vida política o causó una ingobernabilidad.

Desde 1997 (LVII legislatura) ningún partido ha podido reunir por sí solo la mayoría suficiente para aprobar leyes secundarias que sólo requieren de la mayoría simple (50% + 1). La ausencia de mayorías ha dificultado

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

el proceso legislativo dado que la unión de los partidos opositores no ha sido suficiente para modificar la legislación constitucional y ésta se ha limitado a la modificación de leyes secundarias. Por otro lado, se observa cómo –a pesar de la pérdida del monopolio priísta–, la presencia del Partido Revolucionario Institucional ha sido indispensable para la modificación legislativa y la posible formación de coaliciones.

Cuadro 4. Frecuencia de coaliciones parlamentarias (LVII-LXI legislaturas).

Coaliciones	Legislatura LVII (1997-2000)		Legislatura LVIII (2000-2003)		Legislatura LIX (2003-2006)		Legislatura LX (2006-2009)		Legislatura LXI (2009-2012)	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Todos a favor	81	44.5	171	58.2	418	62.7	328	75.1	116	60.1
Todos en contra	0	0	0	0	10	1.5	2	0.5	18	9.3
PRI – PAN – PRD	6	3.3	41	13.9	80	12	9	2.1	0	0
PRI – PAN	44	24.2	39	13.3	46	6.9	7	1.6	0	0
PRI – PRD	9	4.9	5	1.7	0	0	0	0	0	0
PAN – PRD	18	9.9	3	1	5	0.7	0	0	0	0
PRI – PAN – PVEM	22	12.1	0	0	0	0	53	12.1	23	12
PAN - PVEM	0	0	0	0	9	1.4	0	0	0	0
PRD-PT-CONV	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1.03
Oposición	0	0	25	11.9	67	10	12	2.8	3	1.5
Todos excepto PRD	0	0	0	0	32	4.8	4	0	12	6.2
Todos excepto partido que propuso	0	0	0	0	0	0	21	4.7	19	9.8
Número total de coaliciones	180	98.9	294	100	667	100	436	98.2	193*	100

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados

*Cuento de votaciones hasta el 14 de diciembre del 2010.

Los resultados obtenidos en el acumulado de votaciones durante el periodo estudiado es sorprendente en la medida en la que el comportamiento de los grupos partidistas no obedeció necesariamente a la lógica de mayorías (ver cuadro 4). Por ejemplo, ni el PAN, ni el PRI establecieron ningún pacto “coalicional” recurrente salvo en la LVII legislatura (2000-2003), donde el porcentaje de votos de ambos partidos representó el 36% de las votaciones en la se aliaron ambos partidos y el Partido Verde Eco-

logista. Posteriormente, como lo ilustra el cuadro, la coalición del PRI y el PAN (de 2003 en adelante) ha disminuido tanto que se diluyó en la actual legislatura (2009-2012)¹⁷.

Cabe notar que el mayor porcentaje, de acuerdo con el cuadro 4, lo representan las votaciones donde participaron todos los partidos políticos, incluidos los partidos pequeños (60% en promedio a lo largo de las cinco legislaturas). Es decir, no se establecieron coaliciones parlamentarias, sino que las iniciativas aprobadas fueron consensuadas con todos los partidos políticos. La unanimidad se incrementó en diez puntos porcentuales en la LX legislatura (2006-2009) con 75% del total de votaciones favorables, con un retroceso del 15% en la LXI legislatura (2009-2012). Esto probablemente se debió a que, a medida que iba predominando la oposición –sobre todo del partido opositor dominante (PRI)–, los grupos parlamentarios concertaron evitar el bloqueo en temas que no suponían costos electorales. Por ejemplo se aprobaron iniciativas de corte económico, financieras, políticas, sociales, de justicia y ecología. En cuanto a las iniciativas del presidente, éste negoció una agenda mínima para que sus facultades exclusivas fueran apoyadas por unanimidad, no sin previas modificaciones en el momento de las votaciones.

La presencia de un bloque opositor al gobierno de la alternancia no ha sido contundente a excepción de la LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006) legislaturas. En ellas se registraron porcentajes por encima o igual al 10% del total de votaciones contrarias al proyecto presidencial. Cabe destacar que el partido en el gobierno participó en la mayoría de las coaliciones registradas en las diferentes legislaturas. Asimismo, el PRI, primero como partido gobernante y luego como opositor, fue partícipe de todas las uniones partidistas. Por su parte, el PRD se ha excluido sólo en un 10% del total de las coaliciones, lo que indica que su tendencia ideológica, contraria a los partidos en el gobierno, no ha impedido la cooperación de la izquierda en la aprobación de iniciativas.

En suma, es posible mencionar que el multipartidismo ocasionó un incremento en el número de actores e instancias con poder de decisión. Los partidos de oposición, incluso los más pequeños, detentaron dicho poder, por lo que el proceso legislativo fue más lento y caótico. La habilidad de

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

negociación y acuerdo entre los actores con poder de veto redujeron la posibilidad de indecisión y aumentaron la probabilidad de aprobación de aquellas decisiones previamente acordadas, sobre todo las del Poder Ejecutivo y las originadas en la Cámara de Diputados. Los grupos parlamentarios mantuvieron un apoyo equilibrado entre aquellas propuestas provenientes del Poder Ejecutivo y del Legislativo. Es decir que la colaboración no supuso el apoyo unilateral al presidente, sino que la cooperación y el acuerdo entre partidos fueron más importantes que la cooperación con el Poder Ejecutivo. Más del 60% de las reformas introducidas por el Ejecutivo fueron discutidas puntualmente y los partidos de oposición impusieron la condición de modificar las iniciativas del Presidente antes de aprobarlas. Esto se observó en todo lo relacionado con el presupuesto. Entre 2001 y 2006, el proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Ejecutivo ha sido modificado en 35 ramos y 38 artículos, lo que ha supuesto la modificación del proyecto entre 1% y 5% del gasto neto proyectado.

Pese a la unanimidad con la que fueron votadas las iniciativas de ley, el nivel de apoyo tuvo su base en la influencia que los actores proyectaron en la propuesta final, es decir, la unidad partidista fue resultado de las modificaciones que sufrieron las propuestas votadas (ver cuadro 5).

Del cuadro anterior se debe resaltar que la unanimidad de los partidos sólo fue posible en las votaciones generales. Las votaciones en lo particular dividieron a los miembros de las fracciones parlamentarias, puesto que el compromiso de los legisladores con sus partidos estuvo sujeto a la aprobación o rechazo sus proyectos. Sin embargo, éstos dejan de ser exclusivos de un partido cuando se enmiendan los artículos específicos de la iniciativa.

Si bien es cierto que más del 60% de las votaciones se dieron en el plano de lo general y que la unaidad en torno a ellas es latente, el 40% de las mismas se votaron en lo particular y el apoyo unánime se redujo considerablemente. El apoyo se concentró en los dos partidos dominantes (PAN y PRI) o a la unión de las tres fracciones principales (PAN, PRI y PRD).

En resumen, los partidos predominantes favorecieron con su voto la mayor parte de las iniciativas. Sin embargo, la estrategia de éstos respondió a acciones electorales. Es por eso que, en algunos casos retiraron su apoyo a aquellas iniciativas que suponían costos electorales, como la miscelánea fiscal, y en cambio apoyaron alas de carácter social y ecológico. Las estrategias de los partidos no se basaron en el bloqueo opositor directo, sino en el obstruccionismo a lo largo del proceso, así como la inflación

Cuadro5. Frecuencia de coaliciones en votaciones generales y particulares (LVII-LXI legislaturas).

Coalición	LVII Legislatura (1997-2000)		Coalición	LVIII Legislatura (2000-2003)		Coalición	LIX Legislatura (2003-2006)		Coalición	LX Legislatura (2006-2009)		Coalición	LXI Legislatura (2009-2012)	
	VG	VP		VG	VP		VG	VP		VG	VP		VG	VP
Todos a favor	71 (39.4)	10 (5.5)	Todos a favor	138 (46.9)	33 (11.2)	Todos a favor	379 (56.8)	39 (5.8)	Todos a favor	298 (68)	30 (6.8)	Todos a favor	99 (51.3)	17 (8.8)
PRI – PAN – / PVEM / PT	10 (5.5)	34 (18.8)	PRI – PAN – PRD	26 (8.8)	15 (5.1)	Todos en contra	1 (0.1)	9 (1.3)	Todos en contra	1 (0.22)	1 (0.22)	PRI – PAN – PVEM – NA	10 (5.2)	13 (6.7)
PRI – PAN – PRD – / PVEM / PT	17 (9.4)	11 (6.1)	PRI – PAN – / PVEM / PSN / PAS	16 (5.4)	23 (7.8)	PRI – PAN – PRD	57 (8.5)	23 (3.4)	PAN – PRI – PVEM – NA	8 (1.8)	28 (6.4)	PRI – PAN – PRD – / PVEM – CONV – NA	11 (5.7)	7 (3.6)
PRI – PRD – / PVEM / PT	2 (1.1)	7 (3.8)	PAN – PRD – / PVEM CONV / PT	1 (0.34)	2 (0.68)	PRI – PAN	20 (2.3)	26 (3.9)	PAN – PRI – PVEM	6 (1.3)	11 (2.5)	PRD – PT – CONV	-	2 (1.03)
PAN – PRD – / PVEM / PT	8 (4.4)	10 (5.5)	PRI – PRD – CONV / PT / PSN	2 (0.68)	3 (1.02)	Todos, excepto PRD	8 (1.2)	24 (3.6)	Todos, excepto PRD – PT	5 (1.14)	7 (1.6)	Todos, excepto PT y PRD	6 (3.1)	6 (3.1)
Subtotal	108 (60)	72 (40)	Todos, excepto CONV	9 (3.06)	4 (1.3)	PAN – PVEM	3 (0.4)	6 (0.8)	PAN – PRI – PRD	5 (1.14)	4 (0.91)	Otros	10 (5.2)	9 (4.6)
Total de votaciones	180		Todos, excepto PAS	8 (2.7)	8 (2.7)	Oposición	17 (2.5)	50 (7.5)	PAN – PRI	4 (0.91)	3 (0.6)	Oposición	-	3 (1.5)
			Todos, excepto PVEM	3 (1.02)	3 (1.02)	PAN – PRD	-	5 (0.74)	Todos, excepto PT	6 (1.3)	1 (0.22)	Subtotal	136 (70.4)	57 (29.6)
			Subtotal	203 (69)	91 (31)	Subtotal	485 (72.7)	182 (27.3)	Todos, excepto PRD	3 (0.6)	1 (0.22)	Total de votaciones	193*	
			Total de votaciones	294		Total de votaciones	667		Todos, excepto PAN	2 (0.4)	4 (0.91)			
									Todos, excepto CONV	4 (0.91)	2 (0.4)			
									Todos, excepto PVEM	1 (0.22)	1 (0.22)			
									Subtotal	343 (78.6)	93 (21.3)			
									Total de votaciones	436				

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados.

*Conteo de iniciativas hasta el 14 de diciembre del 2010.

Nota, VG: Votación en lo general; VP: Votación en lo particular.

legislativa a fin de acumular grandes cantidades de iniciativas en las distintas comisiones dictaminadoras. Las que llegaron al pleno fueron previamente negociadas bajo acuerdos puntuales y condicionados que estaban lejos de conformar coaliciones estables y de largo plazo.

CONCLUSIONES

El artículo tuvo por objetivo abordar el papel del Poder Legislativo en México en la elaboración de políticas públicas. Se pudo observar que la transformación estructural e institucional del Congreso mexicano lo ha fortalecido hasta convertirlo en una institución relevante en la formación de políticas públicas. No obstante, este empoderamiento ha beneficiado sólo al liderazgo partidista evitando así que la autonomía del legislador derive en votos individuales que determinen los resultados de cualquier propuesta.

De las transformaciones que se analizaron con respecto a la integración, la organización y al trabajo legislativo, se puede mencionar que el trabajo legislativo y el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados, junto con la participación colectiva de los legisladores, fue predecible. Aunado al incremento en el nivel de producción legislativa entre los miembros de los grupos parlamentarios, el apoyo a las propuestas del Jefe del Poder Ejecutivo fue notable; pese a la disminución de éstas, la mayoría de sus iniciativas tuvieron éxito. Los partidos de oposición también lograron pasar, aunque en menor medida, algunas de sus propuestas. Es importante recalcar este hecho porque demuestra que la pluralidad del Congreso, en especial en la Cámara de Diputados, no fue un obstáculo continuo a la gobernabilidad gracias al fortalecimiento del liderazgo partidista en la negociación de la toma de decisiones. Sin embargo, la inflación legislativa obstruyó el procedimiento legislativo de aquellas propuestas consideradas “estratégicas para el país”. A pesar de que, cuantitativamente, el Congreso ha incrementado su productividad, la eficacia del Poder Legislativo no ha mejorado. Hasta el momento, el rezago en el dictamen legislativo ha impedido la aprobación de diversas iniciativas incluidas en la agenda gubernamental y que aún siguen sin llegar a un consenso.

Referencias

1. Aguilar, L. F. (1992). "Estudio introductorio". En L. F. Aguilar Villanueva, & (Editor), *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-74.
2. Díaz, Héctor (2000). "Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente". En Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*. México: FLACSO-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados LVII Legislatura, pp. 179-217.
3. Del Valle Espinosa, Alfredo (2006). "La trascendencia del poder legislativo en la elaboración de Políticas Públicas". *Apuntes legislativos*. En memoria de Alfredo del Valle Espinosa (1954-2006). México: Cámara de Diputados, pp. 415-425.
4. Ferrano, Agustín E. (2006). "Control parlamentario sobre la implementación de políticas públicas. El (escaso) aporte del Congreso a la eficiencia administrativa en América Latina", en *Revista Chilena de Administración Pública*. Número 8, pp. 80-111.
5. *Gaceta Legislativa*. En línea. Consultada el 15 de mayo de 2011. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/votaciones/>.
6. Lahera P. Eugenio (2004). *La política y las políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
7. Lowi, Theodore J. (1972). "Four Systems of policy, politics and choice", en *Public Administration Review*. Vol. 32, número 4, pp. 298-310.
8. Mena Mora, Amalia(1999). "Modernización de la vida parlamentaria", en *Crónica Legislativa*. Cámara de Diputados, núm. 16.
9. Mezey, Michael L. (1995). "La legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso", en Thurber James (coord.) *La Democracia Dividida. Cooperación y Conflicto entre el Presidente y el Congreso*. Argentina: Heliasta ediciones.
10. Nava, Salvador (2004). "Servicios de apoyo parlamentario (letrados) en los congresos mexicanos", en Robert Balkin (coord.), *El Poder Legislativo estatal en México*. México: Universidad Estatal de Nueva York, pp. 41-75.
11. Pérez, Moisés (2009). "La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de las transformaciones de las relaciones Ejecutivo-Legislativo", en *Andamios*. Vol. 5, núm. 10, abril, pp. 253-278.
12. Polsby, Nelson(1968). "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives", *The American Political Science Review*. Estados Unidos: Harper and Row.
13. Puente, Khemvirg(2006). "Institucionalización legislativa del bicameralismo mexicano", en Mario Téllez (coord.), *El Poder Legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*. México: UAM-ITESM-Poder Legislativo del Estado de México, pp. 85-122.
14. Quermonne, L. (1985). "Les politiques institutionnelles. Essai d'interprétation et de typologie", en M. Grawitz, & J. Leca, *Traité de Sciences politiques. Tome IV, Les Politiques publiques* (G. A. Bolívar Espinoza, Trad.). Paris: PUF.
15. Reniu Vilamala, Josep M. (2008). "Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate", en *Documentos CIDOB*, número 25.

16. Rivera, José (2004), "Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados en México", en *Política y gobierno*. Núm. 2, segundo semestre, pp. 265-313.
17. Rosenbloom (2001). "Whose bureaucracy is this, anyway? Congress' 1946 answer", en *Political Science and politics*. Número 34, pp. 773-777.
18. Secretaría de Gobernación (2011). *Informe de la Secretaría de Enlace Legislativo, México*.
19. Sistema Integral de Información y Documentación (SIID) (2009). *Cámara de Diputados, México*.
20. Tommasi y Stein (2006). "La política de las políticas públicas", en *Política y Gobierno*. Número 2, segundo semestre, pp. 393-416.
21. Valencia Escamilla, Laura (2008). "Reforma del Estado para la Gobernabilidad Democrática en México", en *Política y cultura*. Primavera, Número 29, pp. 11-39.