

Las Elecciones del 2 de Julio de 2000 en México y la Actuación de los Partidos en la Cámara de Diputados.*

Yolanda Meyenberg Leycegui**

Las elecciones del 2 de julio del 2000 representaron un importante cambio en la configuración institucional del país, no sólo porque a la cabeza del poder Ejecutivo se colocó el candidato de un partido diferente al PRI, sino porque la distribución de los asientos en el poder Legislativo dejaba ver que se establecería una relación muy distinta a la que de manera habitual se daba entre el presidente y el Congreso.

Si bien la composición de la Cámara de Diputados no es un fiel reflejo de la correlación de fuerzas expresada durante la contienda electoral, existe una semejanza entre la pericia electoral de cada uno de los partidos que participaron en ella y su presencia en este órgano de representación. La LVIII Legislatura significa un contrapeso que se ha caracterizado por su pluralidad crítica; se puede hablar de un contrapeso al Ejecutivo que se deriva de la ausencia de una mayoría favorable que garantice el buen cauce de las iniciativas presidenciales y de la pluralidad crítica que se observa en su interior.

En este ensayo se analizarán las particularidades del sistema de partidos en México y se presentará un diagnóstico de los tres partidos con más capacidad de convocatoria; se hará un recuento de la trayectoria de los partidos en la Cámara de Diputados en las últimas tres legislaturas y se emprenderá una evaluación de la forma en que los partidos han planteado sus estrategias para el periodo legislativo 2000-2003.

* Trabajo presentado en la Mesa «El Poder Legislativo en México: Marco Institucional y Equilibrios de Gobierno» (DEM 22) XXIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, 6-8 de septiembre de 2001, Washington, D. C.

** Catedrática del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¿Un débil sistema de partidos o un sistema de partidos débiles?

En México, los partidos políticos de oposición se han distinguido por ser instituciones frágiles y por apoyar su poder de convocatoria en la personalidad carismática de algunos de sus líderes más que por el planteamiento de una propuesta programática sólida o de una visión de cambio que se distinguiera por su lucidez y su contundencia.

Esta característica se debe a que los espacios tradicionalmente dedicados a la actuación de los partidos y al despliegue de su visión sobre la política, como son las instituciones de representación, no contaron con el impacto político que les es asignado en toda democracia. Se debe, además, a que los partidos han antepuesto, durante todo el proceso de transición, los intereses internos de su organización a la tarea de consolidar la democracia en el país.

La oferta partidista en México ha sido muy poco consistente; desde 1976 y hasta la fecha 20 partidos han contendido en procesos de elección presidencial, siendo el PRI el único partido constante en las 5 elecciones, seguido por el PAN con presencia en 4 de ellas. En el cuadro 1 se muestra la distribución por partidos desde la L Legislatura, en la que se puso en marcha la reforma política de 1976.

CUADRO 1

LEGISLATURAS

PARTIDO POLÍTICO	L 1976- 1979	LI 1979- 1982	LII 1982- 1985	LIII 1985- 1988	LIV 1985- 1988	LV 1988- 1991	LVI 1991- 1994	LVII 1994- 1997	LVIII 1997- 2000
PRI	195	296	300	289	260	320	299	236	207
PAN	20	42	50	41	100	89	119	121	212
PRD	-	-	-	-	-	41	65	126	50
PST	-	10	11	12	-	-	-	-	-
PPS	12	12	10	11	50	11	-	-	-
PARM	11	12	-	11	33	14	-	-	-
PCM	-	18	-	-	-	-	-	-	-
PFCRN	-	-	-	-	36	24	-	-	-
PDM	-	10	12	12	-	-	-	-	-
PSUM	-	-	17	12	-	-	-	-	-
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	6	16
PRT	-	-	-	6	-	-	-	-	-
PMT	-	-	-	6	-	-	-	-	-
PMS	-	-	-	-	20	-	-	-	-
PT	-	-	-	-	-	-	9	7	7
CDPPN	-	-	-	-	-	-	-	-	4
PSN	-	-	-	-	-	-	-	-	2
PAS	-	-	-	-	-	-	-	-	2
DIPUTADOS SIN PARTIDO	-	-	-	-	-	1	-	8	4
TOTAL DE DIPUTADOS	238	400	400	400	500	499	500	500	500

La generosa oferta de opciones no ha tenido, por tradición, una cálida acogida por parte del electorado, quien ha preferido posicionarse alrededor de los principales exponentes de la ubicación clásica en el espectro político: izquierda, derecha centro.

Por lo demás, pese a la fragmentación partidista observada en México en el transcurso de 25 años, el esquema del cambio político no fue semejante al de otros países que optaron por la vía de un amplio acuerdo entre partidos. Este acuerdo, que en efecto se estableció en el ámbito de la legislación electoral, no ha podido traducirse en arreglos que permitan fomentar conductas cooperativas en torno a líneas más amplias que apoyaran una transformación política real.

Bajo un panorama de fragilidad, de compromisos ambiguos e inestables, de escasa claridad sobre el rumbo del cambio, de desavenencia interna, los partidos han sido a la vez partícipes indispensables y entorpecedores inconscientes de la incursión del país en la democracia.

PRI, PAN, PRD: un ensayo de diagnóstico

La situación interna de las tres principales fuerzas políticas sirve también como indicador de debilidad partidista. En el caso del Partido Revolucionario Institucional, la ineptitud para reorganizarse después del desmantelamiento de la base corporativista a partir de la cual se articulaba su militancia, trajo al partido graves consecuencias políticas. La gradual pérdida del control de la Cámara de Diputados y de su hegemonía en algunos estados mostró los signos de un desgaste que se haría evidente ante la incapacidad del PRI para retener la silla presidencial, de la que había hecho cómodo uso por más de 70 años.

Las primeras muestras de la lenta ruptura al interior del Revolucionario Institucional se observaron con el éxodo de algunos de sus líderes en 1987, quienes formarían una coalición opositora para las elecciones generales de 1988; esto tuvo un efecto multiplicador que se repetiría a lo largo de la década de los noventa, con el traslado de importantes miembros del PRI a los diversos partidos de oposición.

El hecho de que los principales dirigentes del PRD tengan origen priistas y que este partido haya capitalizado el trabajo del PRI en varios estados, al ofrecer a ex militantes del Revolucionario Institucional el membrete perredista, ha resultado en importante perjuicio para el PRI. Ejemplos de esto se observan en la gubernatura de Zacatecas, que el exdiputado priista Ricardo Monreal adjudica al PRD. Existen otros casos semejantes como el de Antonio Sánchez

Anaya, ex dirigente estatal del PRI, que ganó las elecciones estatales en Tlaxcala encabezando a la coalición PRD, PT, PVEM; otros dos expriistas ganaron gubernaturas para otros partidos: Leonel Cota Montaño alcanzó la gubernatura de Baja California Sur, postulado por la coalición PRD-PT y Antonio Echeverría es ahora gobernador de Nayarit, por una coalición PAN-PRD-PT-PVEM.

Pese a que la imagen de un partido fuerte, cohesionado y disciplinado quedaba como cosa del pasado, el Revolucionario Institucional pudo mantener el control del gobierno 12 años más después de la crisis de 1987 y, aun con la alternancia, su presencia en el nivel local debe ser considerada con seriedad.

Lo que más ha afectado a la dinámica interna del PRI es el hecho de que dejó de ser partido de gobierno y que es una organización política con una estructura interna que no fue diseñada para un partido que eventualmente estaría en la oposición. Su excesiva dependencia de la autoridad presidencial ha dejado al Revolucionario Institucional en una situación de orfandad después del triunfo de la Alianza por el Cambio.

En el caso del PRD, su debilidad tiene un sello de origen que se debe a la fragilidad de la organización que se produjo al integrar a fuerzas políticas muy disímiles bajo el liderazgo carismático de Cuauhtémoc Cárdenas. Además, el propósito de su constitución fue la defensa del voto emitido por los ciudadanos el 6 de julio de 1988, hecho que orilló al partido a establecer como su rasgo distintivo la permanente denuncia de fraude en las elecciones y a postergar, quizás por demasiado tiempo, la difícil tarea de integrar ideológica e institucionalmente a la coalición en un verdadero partido político.

El Partido de la Revolución Democrática se proclamó en mayo de 1989 como un partido en defensa del voto, con lo que una importante parte de su estrategia se basó en el desconocimiento sistemático de los procesos electorales en donde no obtenía el triunfo. Con la depuración de la legislación electoral, que fue otorgando un carácter cada vez más competitivo a las elecciones y mayor transparencia a los procesos electorales, el nicho del discurso se agotó, obligando al partido a reformular sus señas identitarias.

Pese a que el PRD emprendió en 1998, después de su triunfo en las elecciones para el gobierno del Distrito Federal, un cambio en su declaración de principios, con la intención de conseguir una apariencia menos radical y susceptible de convocar a un electorado de centro ¹, ésto ha resultado

¹ En 1998 decide modificar su apariencia de partido transgresor para adoptar una de partido de izquierda institucionalizada. En la declaración de principios de ese año se define como: un partido de izquierda; una asociación de hombres y mujeres libres e iguales para afirmar la República; establecer la vigencia de la Constitución; fundar las instituciones en la libertad, la justicia, la igualdad, la razón

insuficiente para lograr este propósito y para iniciar una convocatoria que permitiera la integración de los diferentes grupos políticos que habitan en su interior.

Más que como un partido, el PRD nace como un movimiento político cuyo objetivo era la lucha reivindicativa, la toma del poder y la transformación del statu quo. Su fisonomía identitaria se definía a partir de su intención de refundar el elemento revolucionario que legitimó la formación del Estado mexicano, para constituir un nuevo pacto social asentado en una idea de democracia abierta y emancipadora. En la nueva alianza de fuerzas políticas que constituyan al PRD se refleja el eje de un liderazgo carismático en torno al cual giran una amalgama de diversos grupos de izquierda y ex priistas de diversos anclajes políticos².

La inexperiencia de sus líderes, el afán personalista de muchos de ellos y la reiterada incapacidad para dar un perfil institucional al partido, han hecho al PRD la menos competitiva de las tres principales fuerzas electorales. Al parecer, el ritmo de transformación del partido ha sido lento en comparación con la rapidez con que se han movido los cambios en la política y en la sociedad, y esto ha redundado necesariamente en una considerable disminución del apoyo del electorado para su candidato a la presidencia en las elecciones del 2000 y en un menor porcentaje de asientos en el Congreso.

El PAN es, hasta ahora, el partido que más ventajas electorales ha obtenido en el proceso de transición a la democracia. Ganó la presidencia de la República con casi 16 millones de votos, esto es, el 43% de la votación total; tiene 201 diputaciones federales, que representan el 41% del total. Entre 1998 y 2001 ha triunfado en 8 de las 22 gubernaturas puestas a votación: Aguascalientes, Morelos, Guanajuato, Jalisco y Baja California Norte; Nayarit, Chiapas y Yucatán en coalición con otros partidos³.

El trayecto de Acción Nacional en pos del control del poder político en México ha sido largo, sin embargo, su fase más activa se observa a partir de que Luis H. Alvarez asume su dirección en 1987 y con ello se inicia el avance de una corriente renovadora que le otorga al partido importantes triunfos

y la tolerancia y abrir irrestrictas posibilidades políticas, económicas, sociales y culturales a la comunidad nacional y a cada uno de los mexicanos y las mexicanas. Ver Meyenberg, Yolanda y Carrillo, Ulises, «El Partido de la Revolución Democrática. Avances electorales, responsabilidad de gobierno y ambigüedad identitaria», *Revista Mexicana de Sociología* vol. 61, número 3, julio-septiembre de 1999.

² Peschard, Jacqueline, "Liderazgos en el cambio político en México, en Dutrenit y Valdés, *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*, Instituto Mora, UAMI, 1994.

³ Informe del Presidente Nacional del PAN, Luis Felipe Bravo Mena a la XVIII Asamblea Nacional, 24 de marzo de 2001.

en el norte y centro del país durante la década de los 90. El papel de oposición “aceptada” llevó a Acción Nacional a tener mayor interlocución con los gobiernos priistas, pero también a enfrentar altos costos en términos de su autonomía de acción, y a sufrir un fuerte detrimiento de la imagen de honestidad política que caracterizó, hasta entonces, al partido ⁴. El acuerdo entre ambos partidos, que fue especialmente costoso para el PAN en términos de credibilidad, se conoce como *concertación* y se manifiesta como un acuerdo a partir del cual el gobierno cedió al partido espacios de representación pública, sin pasar por el filtro del apoyo ciudadano en las urnas.

El neopanismo puede ser definido como una estrategia en la que el partido pasa, de proclamarse como una alternativa ética a la corrupción imperante dentro del sistema político, a adoptar una estrategia muy pragmática, que le permitiría un mayor número de posiciones de poder en el país. Como las cifras lo indican, los resultados fueron bastante positivos en términos electorales, sin embargo, pese a que el PAN puede ser considerado como el partido más sólido en términos institucionales, hasta ahora se muestra incapaz de consolidarse como la fuerza política que asume el liderazgo en el proceso de transformación democrática del país.

El dilema al que se enfrenta ahora Acción Nacional es semejante al del PRI: mientras que el segundo ignora cuál debe ser su actuación como partido de oposición, el primero no ha podido hallar su papel como partido de gobierno. Esto se debe, en parte, a que el ascenso del PAN a la presidencia sucede a través de la candidatura de uno de sus militantes poco ortodoxos.

Pese a que Vicente Fox había sido gobernador en Guanajuato y diputado federal bajo el membrete panista; el hecho de que haya impuesto una estrategia de “apropiación” de la candidatura, violentando los cánones tradicionales de elección establecidos por el partido, le produjo, de inicio, un distanciamiento de un sector importante de la dirección ejecutiva, que hoy se traduce en una tensa relación entre el presidente y su partido.

El hecho de que muy pocos miembros del partido ocupen puestos de relevancia en el gabinete⁵ ha puesto al PAN en la necesidad de compensar

⁴ Un ejemplo de los acuerdos entre el PRI y el PAN es cuando en vísperas de la redacción de la nueva ley electoral de 1989-1990 el PRI ofreció garantizar más nitidez y transparencia en el conteo de votos, haciendo más difícil el fraude en las elecciones nacionales a cambio de que el PAN apoyara la permanencia de la cláusula de gobernabilidad que minimizaba la incertidumbre electoral del PRI y le permitía seguir dominando el proceso político constitucional a nivel nacional. Ver Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995.

⁵ Francisco Barrio, Josefina Vázquez Mota y Santiago Creel.

su escasa presencia en las decisiones que se toman en el gobierno con el afianzamiento en el nicho que, por tradición, ha sido su espacio más sólido de acción política.

El lugar en donde esto se ha hecho más evidente es en el ámbito legislativo ya que, al parecer, es ahí en donde el partido pretende afianzar su perfil identitario a través de una postura contraria a la del Ejecutivo con respecto a ciertos temas⁶.

En el apartado que sigue se analizarán las trayectorias de los partidos en la Cámara de Diputados en las tres legislaturas previas a la alternancia en el poder Ejecutivo, con el objeto de registrar un antecedente que permita evaluar si existen rasgos distintivos con la legislatura que dio inicio en diciembre del 2000.

La trayectoria de los partidos en la Cámara de Diputados

Sería imposible explicar la actuación de los partidos en la Cámara de Diputados sin hablar antes de la lógica institucional de esta última, que se encuentra determinada, en gran medida, por la reforma electoral de 1977⁷. En ella se establece un sistema electoral en dos pistas, definido como: “un sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario⁸”; se encuentra determinada, también, por los ajustes observados en la legislación electoral en los últimos 20 años.

La presencia simultánea de estos dos sistemas obedeció, en primer lugar, a la decisión de mantener la estructura de partido hegemónico a partir de una estrategia de sobrerrepresentación de la pista mayoritaria (60% del total de la Cámara) en detrimento de la pista de representación proporcional (40%). A esto debe aunarse el hecho de que hasta hace poco tiempo el PRI mantuvo casi un control absoluto sobre la pista de mayoría⁹. En segundo

⁶ Como enviar la propuesta íntegra de la COCOPA como iniciativa de Ley para los Derechos y la Cultura Indígenas.

⁷ La reforma de 1977 tuvo la intención de fomentar el pluripartidismo y la competencia a la vez que resarcir la debilidad de los partidos, sin demérito del poder presidencial, convirtiéndolos en entidades de interés público. La incorporación de las corrientes políticas organizadas a los espacios legitimados se efectuó mediante el diseño de dos pistas de representación, una de mayoría relativa y otra de representación proporcional, mediante una fórmula diseñada de la siguiente manera: 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional por listas cerradas, para aquellos que obtuvieran menos de 60 diputaciones y más de 1.5 del total de votación válida. La reforma de 1986 amplió el número de diputados de representación proporcional a 200 y la de 1996 amplió a 2% el porcentaje de votación requerido para la asignación de curules de representación proporcional.

⁸ Ver *Exposición de Motivos*, Código Federal Electoral, 1987, p. 21.

⁹ En el caso del sistema alemán, en donde también coexisten mayoría relativa y representación proporcional, el énfasis ha resultado en la proporcionalidad hecho que, aunado a su organización como república parlamentaria, ha facilitado el funcionamiento de la lógica de representación.

lugar, la existencia de dos bandas de representación respondía al imperativo de abrir un espacio de participación controlada para la oposición¹⁰.

Ambos hechos intervendrán en la definición de la manera en la que los partidos fueron estableciendo sus canales de negociación con el gobierno, además de ejercer una profunda influencia en la capacidad de incidencia real de la oposición en la supervisión de las propuestas y las decisiones del Ejecutivo; en la forma en la que los partidos han trabajado en la Cámara, y en el desarrollo de una cultura de desconfianza y de enfrentamiento interpartidista, que en ocasiones ha impedido un ejercicio fluido de la gestión gubernamental.

Los arreglos que se efectuaron entre los gobiernos transcurridos desde 1977 y la oposición se han ido adecuando a la coyuntura del cambio político y a la agenda de las negociaciones. A lo largo de este tiempo, éstos pueden ordenarse con base en tres amplias distinciones: foros de consulta abiertos a la participación de la militancia de los partidos y de públicos especializados; negociaciones entre el poder Ejecutivo, a través de algunos miembros de su gabinete, y la cúpula de los partidos, cuyos resultados son del manejo público; y negociaciones privadas entre el presidente y la cúpula de los partidos.

Estos arreglos sucedían, hasta hace muy poco tiempo, en un escenario de competitividad cerrada en la que, tanto la disputa por el poder como la capacidad para establecer un contrapeso al mismo, eran facultades prácticamente inaccesibles para la oposición. El demérito de estas facultades inhibió el avance del poder Legislativo, quien ejercía muy poca influencia frente al Ejecutivo.

Desde que el PRI entró en control del gobierno y hasta la década de los ochenta, en la que su legitimidad fue severamente cuestionada, el poder Legislativo podía considerarse como un espacio acrítico y obediente de la voluntad del Ejecutivo, donde los pocos diputados de oposición que participaban en él jugaban un papel menor, tanto en el trabajo que se efectuaba en las comisiones parlamentarias, como en las decisiones que se tomaban en el pleno de la Cámara.

A partir de 1988, la fuerza de la oposición en la Cámara de Diputados fue en aumento; sin embargo, no fue sino hasta 1997 que llegó a formar mayoría, cuando la suma de los asientos obtenidos por los partidos diferentes al PRI llegó a representar el 53% del total. Este hecho cobraría mayor magnitud en el proceso del 2000, en el cual el conjunto de partidos que no participaron en la Alianza por el Cambio obtuvieron 272 asientos en la Cámara de Diputados, lo que significa el 54% de los escaños¹¹.

¹⁰ La Alianza por el Cambio estuvo constituida por el Partido Acción Nacional y por el Partido Verde Ecologista de México.

¹¹ El PVEM obtuvo 16 asientos que al ser sumados a los de la oposición significarían un aumento al 58%.

Esto ha ido marcando un cambio en la correlación de fuerzas entre los partidos que tienen representación en el Congreso; ha transformado su funcionamiento institucional; y ha indicado una distribución diferente de las tareas que se asignan a cada partido. El poder Legislativo, que hasta hace unos años jugaba un papel protocolario en la política, ha ido adquiriendo con el tiempo un lugar determinante en las definiciones políticas del país.

Por tradición, el grueso de la actividad legislativa se ha dedicado al análisis y aprobación de iniciativas que provienen del Ejecutivo y esto se reitera en la actividad parlamentaria de las legislaturas LV (1991-1994) y LVI (1994-1997). Sin embargo, esta situación tiene un cambio importante en la legislatura LVII¹². El papel activo de la oposición en estas tres legislaturas ha favorecido una actitud más propositiva de los partidos con respecto a la totalidad de la actividad parlamentaria. En los cuadros 2 y 3 se muestran la situación de las iniciativas presentadas a la Cámara de Diputados en las tres legislaturas que preceden a las elecciones del 2000 y la LVIII Legislatura será analizada en el último apartado de este ensayo.

CUADRO 2
SITUACIÓN DE LAS INICIATIVAS AL FINAL
DE LAS LV Y LVI LEGISLATURAS, POR PARTIDO INICIADOR

LV LEGISLATURA			LVI LEGISLATURA				
<i>Iniciador</i>	<i>Iniciativas</i>			<i>Iniciador</i>	<i>Iniciativas</i>		
	<i>aprobadas</i>	<i>pendientes</i>	<i>desechadas</i>		<i>aprobadas</i>	<i>pendientes</i>	<i>desechadas</i>
Asamblea Legislativa del D.F.	1	1	~	Asamblea Legislativa del D.F.	~	~	~
PFCRN	~	5	~	Diputados sin Partido	2	10	~
Ejecutivo	129	2	~	Ejecutivo	83	1	~
PRI	15	22	~	PRI	7	11	1
PAN	5	26	~	PAN	8	68	3
PRD	2	31	1	PRD	3	40	2
PPS	3	6	~	PT	3	5	~
PT	~	~	~	Diputados de la LVI Legislatura	1	~	~
PARM	1	9	~	Todos los grupos Parlamentarios	1	~	~
Todos los grupos Parlamentarios	7	1	~				

FUENTE: Cuadernos de Apoyo del Sistema Integral de Información y Documentación de la H. Cámara de Diputados, núm. 29, julio de 1994.

¹² El contraste entre las iniciativas aprobadas que presentó el Ejecutivo y aquellas que presentaron los partidos se muestra en los siguientes porcentajes: en la LV Legislatura se aprobaron 79.1% de las iniciativas del Ejecutivo y 20.9% de los partidos y el escenario tuvo una ligera variación en la LVI Legislatura, donde 76.1% de las iniciativas aprobadas fueron del Ejecutivo, en contraste con 23.9% del resto de los partidos.

CUADRO 3
SITUACIÓN DE LAS INICIATIVAS AL FINAL
DE LA LVII LEGISLATURA, POR PARTIDO INICIADOR

LVII LEGISLATURA

Iniciador	Iniciativas		
	aprobadas	pendientes	desechadas
Asamblea Legislativa del Distrito Federal	3	2	-
Ejecutivo	34	8	1
Grupos			
Parlamentarios	6	7	0
Comisiones	4	14	0
PRI	21	58	9
PAN	39	118	17
PRD	35	124	14
PT	13	11	1
PVEM	12	29	4
Conjuntas	7	7	1
Diputados	4	7	2
Independientes			
Congresos Locales	2	27	1
Senado	38	6	1

FUENTE: Base de datos presentados en la página de internet de la Cámara de Diputados, 28 de julio de 2001.

Pese a que en los últimos 10 años ha habido un cambio cualitativo en los equilibrios entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, aún existe una precaria capacidad de los partidos para proponer iniciativas y para que éstas sean aprobadas, a esto debe aunarse el problema adicional de un bajo rendimiento parlamentario. Si se mide éste a partir dos indicadores: la relación entre el trabajo de las Cámaras y la solución de las demandas que dieron origen a las iniciativas y la incidencia del trabajo parlamentario en las decisiones que toma el Ejecutivo, los resultados son los siguientes:

Si por agilidad del trabajo parlamentario se entiende ofrecer una solución expedita a las demandas que dieron origen a las iniciativas de ley, la relación entre el cúmulo de iniciativas presentadas en las LV y LVI Legislaturas y aquellas que fueron aprobadas es, en el mejor de los casos, de un 50%.

CUADRO 4
SITUACIÓN DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS AL CONGRESO DE LA UNIÓN
AL FINAL DE LAS LV Y LVI LEGISLATURAS

LV LEGISLATURA		LVI LEGISLATURA	
Iniciativas aprobadas	205	Iniciativas aprobadas	109
Iniciativas pendientes en comisión	134	Iniciativas pendientes en comisión	135
Iniciativas desechadas	1	Iniciativas desechadas	7
<i>Suma</i>	<hr/> 340	<i>Suma</i>	<hr/> 251

FUENTE: Resumen de Actividades Desarrolladas por la LVI Legislatura en lo relativo a las iniciativas presentadas.

La falta de rendimiento parlamentario se observa en la escasa incidencia del Legislativo en las decisiones que se toman en el Ejecutivo. En este caso, un factor adicional a contemplarse sería la falta de comunicación entre la estructura de ejecución (secretarías de Estado) y las comisiones parlamentarias. Esto ha generado una dinámica de tareas aisladas sin gran margen de incidencia de la una a las otras.

Si se revisa la efectividad institucional de la Cámara con base en una agenda de temas que deberían estar cubiertos a través de una actividad conjunta. Se encuentra que en la mayoría de ellos le han sido fijadas «zonas de veto» a la oposición. Esto ha impedido un mayor equilibrio en la relación representación-ejecución, en la definición de las prioridades del gobierno, la asignación efectiva de los recursos, el diseño de mecanismos de supervisión y la neutralización de las demandas conflictivas. En las legislaturas LV y LVI no fue aprobada en el pleno una sola iniciativa presentada por la oposición ante las comisiones que representan áreas prioritarias en la toma de decisiones: Hacienda y Crédito Público, Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, Seguridad Social, Trabajo y Previsión Social, Patrimonio y Fomento Industrial y Educación Pública ¹³.

¹³ Ver: *Cuadernos de Apoyo*, Sistema Integral de Información y Documentación, Biblioteca del H. Congreso de la Unión.

CUADRO 5
INICIATIVAS PRESENTADAS POR LA OPOSICIÓN
—POR PARTIDO—

LV LEGISLATURA			LVII LEGISLATURA		
Partido	Comisión	Tema de la iniciativa	Partido	Comisión	Tema de la iniciativa
Diversos grupos parlamentarios	Asentamientos Humanos y Obras Públicas Distrito Federal	desequilibrios regionales delitos fiscales en el D.F.	PAN	Comercio	cooperativas escolares
"	Gobernación y Puntos Constitucionales	legislación electoral	"	Gobernación y Puntos Constitucionales	legislación electoral
"	"	"	"	"	"
"	"	"	"	"	"
PAN	Comercio	sociedades mercantiles	Sin partido	"	legislación electoral
"	Gobernación y Puntos Constitucionales	asociaciones religiosas	"	"	"
"	"	responsabilidades de los servidores públicos	Todos grupos parlamentarios	Ecología y Medio Ambiente	ecología
"	Justicia	delitos de culto religioso	"	"	"
PARM	Gobernación y Puntos Constitucionales	asociaciones religiosas	"	Gobernación y Puntos Constitucionales	homenajes
PPS	Gobernación y Puntos Constitucionales	homenajes	"	"	legislación electoral
"	"	"	"	"	"
PRD	Gobernación y Puntos Constitucionales	asociaciones religiosas	"	Justicia Ecología y Medio Ambiente	fuero común y fuero federal
"	Todos grupos parlamentarios	Gobernación y Puntos Constitucionales	legislación electoral uniformidad en los contenidos de las normas		

FUENTE: Sistema Integral de Información y Documentación del H. Congreso de la Unión.

Durante la LVII Legislatura se marca un giro importante en el contexto, tanto en la composición de la Cámara de Diputados, como en los protocolos que acompañan a la actividad parlamentaria. Cabe recordar que tras las elecciones del 6 de julio de 1997, el PRI se convirtió en la primera mayoría en la Cámara de Diputados con 239 asientos y que ésto incidió en el funcionamiento de esta institución. El hecho de que se modificara la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que había estado vigente durante todo el periodo posrevolucionario, fue otro de los factores que determinó el cambio.

La modificación de la ley pretendía incorporar a los trabajos parlamentarios los cambios institucionales que ya sucedían de hecho en el Congreso: la participación plural política y partidista; la extensión de

la banda de representación al ámbito proporcional; la redistribución territorial; la coordinación de los trabajos parlamentarios y la definición del perfil legislativo de las Comisiones; y el funcionamiento del gobierno interno de las Cámaras y sus relaciones con otros poderes.

Otro cambio digno de mención fue la actitud que se adoptó en relación con las iniciativas enviadas por el Ejecutivo. Al respecto, los partidos mantuvieron una actitud poco cuidadosa con el resguardo de la gobernabilidad, para ubicarse más bien en una postura en la que se apoyaba o rechazaba lo propuesto por el Ejecutivo a partir de una ponderación costo-beneficio centrada en los intereses internos del partido o de alguno de sus dirigentes. Sin embargo, no se observa que el liderazgo que era propio del Ejecutivo en la definición de la agenda legislativa haya sido ocupado por alguno de los partidos, o que en su defecto, la nueva distribución de fuerzas en el interior de la Cámara haya propiciado un mayor acercamiento entre el diseño de políticas públicas que propone el Ejecutivo y las iniciativas que, a ese respecto, han presentado los partidos con representación parlamentaria.

Pese a estos cambios, la agilidad con la que se efectuó el trabajo parlamentario no obtuvo un avance digno de mención. Más aún, el porcentaje de iniciativas que quedaron pendientes fue mayor que en las legislaturas anteriores.

CUADRO 6
SITUACIÓN DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS AL CONGRESO DE LA UNIÓN
AL FINAL DE LA LVII LEGISLATURA

LVII LEGISLATURA

Iniciativas aprobadas	218
Iniciativas pendientes en comisión	418
Iniciativas desechadas	51
<i>Suma</i>	<u>687</u>

FUENTE: Base de datos presentados en la página de Internet de la Cámara de Diputados, 28 de julio de 2001.

El análisis de las iniciativas de la oposición aprobadas durante la LVII Legislatura marcan dos rasgos que es conveniente resaltar. El primero es que los partidos comienzan a tener la posibilidad de introducir iniciativas en áreas importantes de toma de decisiones, como lo son las cuestiones hacendarías. El segundo es que la relación costo-efectividad de los partidos minoritarios en la Cámara arroja saldos de un alto nivel de déficit.

CUADRO 7
INICIATIVAS DE LA OPOSICIÓN APROBADAS EN LA LEGISLATURA LVII

	<i>Hacienda y Crédito Público</i>	<i>Presupuesto y Cuenta Pública</i>	<i>Seguridad Social</i>	<i>Trabajo y Previsión Social</i>	<i>Comercio y Fomento Industrial</i>	<i>Educación Pública</i>
PAN	10	1	2	1	8	1
PRD	6	-	5	2	1	-
PT	1	-	-	1	1	-
PVEM	1	-	-	-	-	-
OTROS	-	-	-	-	-	-

FUENTE: Base de datos presentados en la página de internet de la Cámara de Diputados, 28 de julio de 2001.

El corto tiempo en el que ha estado en funciones la LVIII Legislatura permite sólo una evaluación provisional de sus alcances, que se presentarán en el apartado final de este ensayo, donde se analizará la manera en que ha incidido la alternancia en el Ejecutivo en la definición de un cambio cualitativo en la actividad parlamentaria.

Los partidos políticos en la LVIII Legislatura

Los arreglos institucionales sobre los que se construye la relación representación-ejecución en México animan dos preguntas: ¿cuáles son los efectos de esta diferencia en la efectividad institucional? y ¿cómo incide la Cámara de Diputados en la definición de esta efectividad?

En vísperas de las elecciones del 2 de julio obtuvieron su registro 6 organizaciones políticas, cuatro de nueva formación: Partido de Centro Democrático, Democracia Social Partido Político Nacional, Convergencia por la Democracia, y Partido de la Sociedad Nacionalista, y dos en un reintento: Partido Alianza Social y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

A estos 6 partidos deben agregarse otros cinco, de más largo cuño en la competencia electoral: el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista de México, para dar un total de 11 fuerzas políticas en esta contienda, el mayor número desde que se hizo el reconocimiento de los partidos como entidades de interés público en la reforma de 1977.

La proliferación de partidos obedeció a razones de diversa índole, siendo la principal el debilitamiento del partido oficial y los conflictos y escisiones en su interior. Ambos factores provocaron una desbandada de líderes y caciques cuya opción fue la manufactura de su propia organización política. Otra de las razones a considerarse fue el cambio en la estructura social y política del país, que implicó el surgimiento de una pluralidad de intereses políticos que no encontraron cabida a través de los canales de interlocución con las tres principales fuerzas políticas.

Esta explosión partidista tuvo sus repercusiones en la composición de la Cámara de Diputados. Pese a que la respuesta de un electorado conservador a tan amplia oferta fue refrendar sus preferencias en torno al PAN, PRD y PRI, aquellos partidos que se acogieron a una alianza con alguno de los tres lograron el acceso a una o varias curules.

Si se establece una ponderación entre los costos y los beneficios obtenidos por los partidos a través de la lógica de la alianza se observa que, en tanto que para los partidos grandes la alianza resultó bastante costosa, sucedió lo contrario con los partidos pequeños. En términos de representación, el partido que más perdió fue el PRD. La disminución de su porcentaje electoral en relación con 1994 y 1997 hizo que éste se viera obligado a repartir menos asientos con sus compañeros de fórmula, de

acuerdo con las negociaciones establecidas previamente con los integrantes de la Alianza por México.

En el cuadro que sigue se muestra la distribución de curules en la Cámara de Diputados para registrar el efecto de las alianzas en los asientos que, tanto el PRD como el PAN, cedieron a sus compañeros de fórmula.

CUADRO 8
LEGISLATURA LVIII (1997-2003)

	<i>Diputados de mayoría relativa</i>	<i>Diputados de representación proporcional</i>
PRI	193	14
PAN	212	
PRD	43	7
PVEM	16	
PT	6	1
CDPPN	3	1
PSN	1	1
PAS	1	1
Total	475	25

FUENTE: Base de datos presentados en la página de internet de la Cámara de Diputados 28 julio 2001.

La impertinencia de los partidos pequeños es todavía más clara si se toma en cuenta su precaria presencia en la Cámara de Diputados. Si se suman los asientos obtenidos por los cinco partidos políticos minoritarios, se encontrará que su presencia en conjunto no vale siquiera para inclinar la balanza a favor de las decisiones tomadas por alguna de las tres fuerzas políticas mayoritarias ¹⁴.

CUADRO 9
LEGISLATURA LVIII

PARTIDOS MINORITARIOS	NÚMERO DE ESCAÑOS
PVEM	16
PT	7
CDPPN	4
PSN	2
PAS	2
TOTAL	31

FUENTE: Base de datos presentados en la página de internet de la Cámara de Diputados 28 julio 2001.

¹⁴ La única excepción se encuentra en la Cámara de Senadores, donde la suma de los cinco senadores del PVEM a los 60 del PRI podría otorgarle a este último una mayoría decisoria. En el caso de que el Verde pensara formar parte de una coalición opositora en el senado, los 46 senadores del PAN y los 16 del PRD necesitarían también a los ecologistas para constituirse en mayoría absoluta.

Si la trayectoria esperada de la oposición en la LVIII Legislatura hubiera sido la de un trabajo corresposable con el Ejecutivo para afianzar el proceso de cambio político que implicaba la alternancia, la realidad ha mostrado lo contrario. Hasta ahora se ha dado no sólo una réplica de la actitud desleal adoptada durante el último gobierno del PRI, sino una suerte de indisciplina colectiva en contra de las iniciativas del Ejecutivo.

En específico, la LVIII Legislatura ha observado un movimiento peculiar en la relación entre el Ejecutivo y los partidos. En el primer periodo ordinario de sesiones se enviaron dos iniciativas que merecen un análisis detallado: El 5 de diciembre de 2000 fue enviada al Congreso de la Unión como iniciativa de ley el documento elaborado por la COCOPA¹⁵ para definir una nueva Ley de Derechos y Cultura Indígenas; la modificación aprobada por el Congreso y ratificada en la mayoría de los Congresos locales dista mucho de cubrir con lo solicitado en la iniciativa presidencial, más aún, reaviva la controversia que alejó al EZLN de una disposición al diálogo con el gobierno durante casi todo el periodo de la administración zedillista.

El otro caso es el de la iniciativa presentada el 2 de abril de 2001 para proponer una reforma hacendaria bajo el membrete de Nueva Hacienda Pública Distributiva. El paquete, que consta de tres tipos de reformas: financiera, presupuestal y tributaria, no ha sido muy bien recibido en la Cámara y de hecho sólo se ha logrado la aprobación de lo que corresponde a la reforma financiera, quedando pendiente lo que concierne a la reforma tributaria que significaba una de las partes fundamentales del paquete¹⁶.

En este sentido, se puede pensar que hoy se experimenta una especie de inversión del sentido tradicional de la disciplina parlamentaria con respecto al Ejecutivo. Si antes había una sumisión incondicional del Congreso a la voluntad presidencial, ahora parece presentarse una rebelión en contra de ella. El peligro que esto representa es que la actividad del Congreso caiga en una parálisis debida a la cautela excesiva o al empantanamiento del trabajo en comisiones. En el cuadro 10 se muestra la situación de iniciativas durante los meses en los que ha transcurrido la LVIII Legislatura.

¹⁵ En este documento se establecía un Decreto de reformas y adiciones a los artículos 4º, 18, 26, 53 115 y 116.

¹⁶ La propuesta de reforma tributaria desató un gran descontento entre la ciudadanía al proponerse un gravamen del IVA a medicinas y alimentos y ha sido fuertemente criticada por los diputados del PRI y el PRD, lo que ha hecho que su aprobación resulte un tanto dudosa.

CUADRO 10
SITUACIÓN DE LAS INICIATIVAS AL FINAL
DE LA LVIII LEGISLATURA, POR PARTIDO INICIADOR

Iniciador	LVIII LEGISLATURA		
	aprobadas	pendientes	desechadas
Asamblea Legislativa del Distrito Federal	2	0	0
Ejecutivo	11	6	0
Grupos Parlamentarios	1	0	0
PRI	6	28	1
PAN	6	17	0
PRD	6	38	0
PT	0	9	0
PVEM	0	21	0
PAS	0	1	0
PSN	0	1	0
CDPPN	0	1	0
Conjuntas	1	0	0
Congresos Locales	0	17	0
Senado	7	3	0

FUENTE: Base de datos presentados en la página de internet de la Cámara de Diputados, 28 julio 2001.

*Los datos que se presentan de la LVIII Legislatura solamente corresponden al primer periodo ordinario.

Es pronto aún para evaluar la capacidad de esta legislatura para dar una respuesta ágil y expedita al trabajo que se le presenta. Sin embargo, los datos existentes hasta ahora no indican cambios dignos de mención.

CUADRO 11
SITUACIÓN DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS AL CONGRESO DE LA UNIÓN
AL FINAL DE LA LVII LEGISLATURA

LVIII LEGISLATURA	
Iniciativas aprobadas	40
Iniciativas pendientes en comisión	142
Iniciativas desechadas	1
Suma	183

FUENTE: Base de datos presentados en la página de internet de la Cámara de Diputados, 28 julio 2001.

*Los datos que se presentan de la LVIII Legislatura solamente corresponden al primer periodo ordinario.

En la Legislatura LVIII se observa un alto nivel de cautela, que quizá se deba a que la composición no mayoritaria de la Cámara lleva a una tendencia a la excesiva negociación y/o un deslinde de responsabilidades sobre la decisión final respecto a una iniciativa. La lentitud del trabajo en comisiones y el bajo promedio de iniciativas aprobadas así lo muestran. Por lo que respecta a lo que ha presentado la oposición, las cifras son aún más preocupantes, ya que del total de 40 iniciativas aprobadas sólo 7 son de la oposición.

CUADRO 12
INICIATIVAS DE LA OPOSICIÓN APROBADAS EN LA
LEGISLATURA LVIII

	<i>Hacienda y Crédito Público</i>	<i>Presupuesto y Cuenta Pública</i>	<i>Seguridad Social</i>	<i>Trabajo y Previsión Social</i>	<i>Comercio y Fomento Industrial</i>	<i>Educación Pública</i>
PRI	2	-	-	-	1	-
PRD	4	-	-	-	-	-
OTROS	-	-	-	-	-	-

FUENTE: Base de datos presentados en la página de internet de la Cámara de Diputados, 28 julio 2001.

Sobre las tendencias que la oposición pretende marcar en la Cámara, en el cuadro 13 se presentan las iniciativas del primer periodo ordinario.

CUADRO 13
INICIATIVAS PRESENTADAS POR LA OPOSICIÓN
LVIII LEGISLATURA

PRI

Comisión	No. de Iniciativas	Tema de la Iniciativa
Atención a Grupos Vulnerables	1	Ley Nacional de la Personas Adultas Mayores
Comercio y Fomento Industrial	3	Ley Federal de Competencia Económica Ley de Inversión Extranjera Ley de Registro Nacional de Vehículos
Energía	1	Precio del gas LP
Equidad y Género	1	Ley del Instituto Nacional de las Mujeres
Ganadería	2	Ley de Desarrollo Rural Sustentable Ley de la Agroindustria de la Caña de Azúcar
Gobernación y Seguridad Pública	7	Petróleo Entidades Paraestatales
Hacienda y Crédito Público	4	Impuesto sobre Automóviles Nuevos Impuesto sobre la Renta Ley de Protección al Ahorro Bancario Ley de Ahorro y Crédito Popular
Justicia y Derechos Humanos	2	Decreto del Código Penal Federal
Juventud y Deporte	1	Ley Federal de la Juventud
Presupuesto y Cuenta Pública	1	Presupuesto para los Pueblos Indígenas
Puntos Constitucionales	6	Reformas a los artículos 33,44,81, 89 de la Constitución y los que tengan relación con el Poder Legislativo Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	4	Participación en el pleno de las organizaciones sociales, políticas y culturales

PRD

Comisión	No. de Iniciativas	Tema de la Iniciativa
Agricultura y Ganadería	1	Ley de la Agroindustria de la Caña de Azúcar

CUADRO 13 (continuación)

Asuntos Indígenas	1	Ley Federal de Derechos Lingüísticos
Atención a Grupos Vulnerables	1	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
Comercio y Fomento Industrial	2	Abrogar la Ley del Registro Nacional de Vehículos Ley Federal de Correduría Pública Ley General de Sociedades Mercantiles
Comunicaciones y Transporte	1	Reforma a la Ley de Vías Generales de Comunicación
Derechos Humanos	3	Ley de Protección de los niños, niñas, y adolescentes. Ley de Amparo
Educación Pública	1	Destinar el 8% del PIB del país al Gasto Público Federal en Educación
Gobernación y Seguridad Pública	6	Reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Ley Federal de Amnistía Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Hacienda y Crédito Público	7	Reforma al Código Fiscal de la Federación Ley del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario Ley de la Coordinación Fiscal Creación del Fondo de Apoyo a los Ahorradores afectados por las Cajas de Ahorro.
Puntos Constitucionales	17	Reformas a los artículos 3,4, 72, 73,74,76,89,93,100, 102, 108, 110, 111, 115, 116 de la Constitución
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	3	Reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos
Trabajo y Previsión Social	2	Reformas a la Ley Federal de Trabajo

PVEM

Comisión	No. de Iniciativas	Tema de la Iniciativa
Comercio y Fomento Industrial	1	Ley de la Propiedad Industrial
Educación Pública y Servicios Educativos	1	Ley reglamentaria el artículo 5 Constitucional
Gobernación y Seguridad Pública	4	Ley de la Policía Federal Ley Orgánica del Petróleo Mexicano Ley de Husos Horarios en los Estados Unidos Mexicanos Ley Orgánica de la Administración Pública
Hacienda y Crédito Público	2	Ley de Coordinación Fiscal Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
Justicia y Derechos Humanos	3	Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental Código Federal de Procedimientos Penales Ley de Amnistía
Medio Ambiente y Recursos Naturales	1	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

CUADRO 13 (continuación)

Puntos Constitucionales	4	Reformas a los artículos 135, 16, 4, 93, de la Constitución
Reglamento y Prácticas Parlamentarias	3	Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
Salud	I	Ley General de Salud

PT

Puntos Constitucionales	4	Reformas a los artículos 72, 82, 28, 92 de la Constitución
Hacienda y Crédito Público	2	Ley Federal de Derechos Ley de Instituciones de Crédito
Justicia y Derechos Humanos	I	Ley de Vías Generales de Comunicación
Radio, Televisión y Cinematografía	I	Ley Federal de Radio y Televisión
Comercio y Fomento Industrial	I	Ley para la Inscripción de Vehículos de Procedencia Extranjera

PSN

Reglamento y Prácticas Parlamentarias	I	Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
---------------------------------------	---	---

PAS

Reglamento y Prácticas Parlamentarias	I	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
---------------------------------------	---	---

CDPPN

Hacienda y Crédito Público	I	Ley de Impuesto sobre la Renta
----------------------------	---	--------------------------------

Líneas finales

Las elecciones del 2 de julio implicaron un cambio significativo en la dinámica política del país, no sólo por permitir la alternancia en el Ejecutivo después de más de 70 años de hegemonía del PRI, sino porque la votación emitida para la elección de los representantes parlamentarios dio como

resultado una composición de no mayoría en la Cámara de Diputados. Esto, aunado a los cambios observados, tanto en la vida interna como en la normatividad de esta institución, han propiciado un nuevo papel del Poder Legislativo en la definición del nuevo rumbo político del país.

En este ensayo se han analizado las trayectorias de las tres principales fuerzas políticas en la Cámara y se ha hecho una evaluación de la incidencia de los partidos minoritarios; se han presentado algunas de las tendencias de trabajo en las cuatro últimas legislaturas, y se ha hecho una evaluación de su eficacia en términos de su influencia en la toma de decisiones y de la traducción del trabajo parlamentario en leyes.

Los datos indican que, si bien no existe todavía un verdadero equilibrio de poderes, el peso del Legislativo ha tenido un considerable aumento en los últimos 12 años.

Los legisladores han iniciado su entrenamiento en la cultura de la negociación, hecho que trae resultados positivos y negativos. Entre los positivos está la intención de emprender un ejercicio de deliberación pausada que impida decisiones erráticas y acuerdos efímeros; entre los negativos se encuentra el riesgo de parálisis parlamentaria derivada de la inexperiencia en ese ejercicio.

Lo que no han hecho es ensayar una reflexión que les lleve a adquirir conciencia del papel que juega el Poder Legislativo para garantizar la eficacia y la estabilidad del gobierno.