

PANORAMA DE LA INFLUENCIA LEGISLATIVA DE LA OPOSICIÓN EN LAS INICIATIVAS PRESIDENCIALES EN MÉXICO 1997-2012

Autor: Carlos Vázquez Ferrel¹

En la presente ponencia se da un panorama sobre la influencia legislativa de la oposición en las iniciativas del Ejecutivo en México de los años 1997 a 2012. Por influencia de la oposición, se entiende las enmiendas que ésta realiza a lo largo del procedimiento legislativo de las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo. Se inicia subrayando la relevancia del Congreso en el contexto mexicano actual. Posteriormente, es presentada una clasificación de las iniciativas con el objetivo de observar la relación entre el tipo de iniciativa, con los niveles de influencia ejercida por la oposición. Se presenta la información recabada y se finaliza haciendo mención los factores que inciden en la influencia de la oposición.

Palabras clave: Parlamento; Oposición; enmiendas; Presidente; México

¹ Doctorando del programa "Estado de Derecho y Bueno Gobierno", de la Universidad de Salamanca, España. Becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), México. Magister en Democracia y Buen Gobierno, por la Universidad de Salamanca, y licenciado en Ciencia Política y Administración Pública, por la Universidad de Monterrey, México.

1.- Introducción

La configuración de relación entre Poderes en México de los años 1997 al 2012 está marcada por dos elementos: la notable centralidad del Congreso en la toma de decisiones, y una amplitud considerable de representación en el Congreso por parte de las fuerzas partidistas de oposición. Esta distribución partidista en el Congreso, implica que el Presidente vía su partido político cuente con una representación exigua en el Congreso, y por lo tanto se vea en la necesidad de negociar la aprobación de su agenda de gobierno con por lo menos alguna de las fuerzas partidistas de oposición representadas en el Congreso².

El análisis de esta presentación está centrado, precisamente, en las iniciativas enviadas por el Poder Ejecutivo al Congreso, y que le fueron aprobadas. Se busca determinar la influencia legislativa que recibieron estas iniciativas por parte de los partidos allí representados. Asimismo, por influencia legislativa se entiende las enmiendas que recibieron estas iniciativas a lo largo del proceso legislativo para su aprobación. Se pone especial énfasis en las características de las iniciativas que recibieron la mayor cantidad de enmiendas o influencia, así como en las iniciativas que recibieron la menor cantidad.

Para delinear estas características, se presenta una clasificación de estas iniciativas basada en la propuesta de James Wilson (1980), con algunos ajustes para el caso mexicano. Esta clasificación enfatiza en la redistribución de costos y beneficios que implica cada política (*policy*) propuesta, lo cual, siguiendo a este autor, pauta los procesos políticos (*politics*) y negociaciones que éstas desencadenan para lograr su aprobación. Esto es de particular

² En la Legislatura LVII el PRI, partido entonces en el gobierno, ocupó el 50.32% del total de los espacios legislativos, siendo minoría en la Cámara de Diputados. En la Legislatura LVIII el PAN, partido en el gobierno, obtuvo el 40% de la totalidad de los espacios legislativa y en la Legislatura LIX obtuvo el 30%. Para la Legislatura LX los espacios legislativa del partido en el gobierno nuevamente se incrementan al 41%, sin embargo para la Legislatura LXI vuelven a caer al 30.7%.

relevancia para analizar la influencia que la oposición ejerce desde el Congreso sobre las propuestas del Ejecutivo mexicano.

Asimismo, a partir del año 1997 a la fecha la distribución de espacios en el Poder Legislativo mexicano se ha concentrado en tres partidos políticos siendo el tamaño de su representación respectiva más o menos equilibrado entre sí. Esta distribución ha evitado que una sola fuerza domine la actividad legislativa sobre los otros partidos³.

Se selecciona la experiencia mexicana de gobiernos de minoría como caso de estudio, ya que a pesar de que la teoría al respecto subraya que los gobiernos de tipo presidencial, con múltiples actores representados en el Congreso, que cuentan con contingentes legislativos de tamaño similar entre sí, enfrentan dificultades para alcanzar acuerdos (Linz, 1990; Przeworski, Alvarez E., Cheibub, y Limongi, 2000; Tsebelis, 2006). El caso mexicano presenta características que no sustentan estas hipótesis. Al contrario, se ha visto aumentada la productividad legislativa del Congreso. Por otra parte, un análisis de las iniciativas impulsadas por el Ejecutivo y que le fueron aprobadas por el Congreso, permitiría identificar las características de éstas, y que le permitieron al Poder Ejecutivo y a la oposición, aproximar sus intereses y concluir en la aprobación de estas iniciativas.

El periodo de análisis incluye los gobiernos de minoría en México del año 1997 al 2012: los tres últimos años de gobierno del Presidente Ernesto Zedillo (1997-2000) del PRI, y los periodos de gobierno de los Presidentes Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), ambos mandatarios pertenecientes al Partido Acción Nacional. Y cubre cinco Legislaturas: LVII, LVIII, LIX, LX y LXI.

³ La distribución de espacios legislativos de la oposición por legislaturas es la siguiente: Legislatura LVII, PAN 24.53 y 22.45% el PRD; Legislatura LVIII, PRI 42.52 y 12% PRD; Legislatura LIX, PRI 41.40 y 20% PRD; Legislatura LX, PRI 22 y 27% PRD; y Legislatura LXI PRI 43.3 y 18.8% PRD. Para el caso del PRD, se agregaron los porcentajes del Partido del Trabajo, y Convergencia, más tarde Movimiento Ciudadano. Ambos partidos han sido socios tradicionales del PRD e integrantes de una coalición de izquierda. Asimismo, la suma de los porcentajes del PAN, PRI y PRD, oscila en concentrar entre el 89 y 99% de la totalidad de los espacios legislativos para las legislaturas mencionadas.

2.- La relevancia del Congreso mexicano

Los análisis realizados sobre la relación entre Poderes en México a partir de la inauguración de los gobiernos de minoría, subrayan que la percepción de un Congreso improductivo y una parálisis legislativa que impide desahogar la agenda legislativa, no es sostenible en la realidad. María Amparo Casar (2008) menciona que más bien lo que ha habido es un incremento sustancial en la presentación de iniciativas pasando de 250 iniciativas que se presentaron en el último gobierno de mayorías (Legislatura LVI 1994-1997), hasta 2,800 iniciativas presentadas en la Legislatura LIX 2003-2006. Además, el número de iniciativas aprobadas se ha incrementado pasando de un promedio de 157 iniciativas de los gobiernos mayoría, a un promedio de 321 aprobadas en el contexto de los gobierno minoría (Casar, 2008:230)⁴. En las Legislaturas LX y LXI, este promedio está situado en 228 iniciativas aprobadas⁵.

Asimismo, dos datos adicionales a resaltar sobre esta configuración de relación entre Poderes en México, es que además del partido en el gobierno y el Poder Ejecutivo, también los partidos de oposición logran que sus iniciativas les sean aprobadas. El bloque de la oposición integrado por los dos partidos con mayor representatividad logran que sus iniciativas presentadas y aprobadas alcancen el 54% del total de las iniciativas presentadas por los partidos políticos PAN-PRI-PRD, y el Poder Ejecutivo en la Legislatura LVII. Para la Legislatura LVIII es el 49%, para la Legislatura LIX es el 64%, para la Legislatura LX es el 53% y para la Legislatura LXI es el 55%. Estos elementos subrayan que los partidos políticos de oposición revelaron capacidades importantes para controlar segmentos de

⁴ Promedio en base a los últimos cinco gobiernos de mayoría, y promedio basado en los gobiernos de minoría correspondientes a las Legislaturas LVII, LVIII y LIX. Datos de María Amparo Casar (2008) correspondientes a la Cámara de Diputados.

⁵ Promedio del autor con datos recabados del Sistema de Información Legislativa (SIL). Promedio equivale al total de las iniciativas aprobadas al Poder Ejecutivo, PAN, PRD y PRI.

formulación y definición de la agenda legislativa, y con ello lograr que sus iniciativas sean dictaminadas positivamente⁶.

El segundo dato a destacar es que a pesar de que los Presidentes mexicanos enfrentaron en el Congreso a unos partidos de oposición que detonaron una participación legislativa intensa, el Poder Ejecutivo muestra los niveles más altos de productividad legislativa -el porcentaje de iniciativas aprobadas respecto a las presentadas- en los periodos legislativos analizados⁷ (Véase Recuadro 1). Esto se debió, por un lado, a un descenso progresivo en el número de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo. Y, por otra parte, este descenso en la cantidad de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo refleja la complejidad y centralidad que adquirió la actividad legislativa a raíz del fortalecimiento de actores relevantes en el Congreso.

Recuadro 1: Iniciativas del Poder Ejecutivo en México 1997-2012

	Presentadas	Aprobadas
Legislatura LVII	36	32
Legislatura LVIII	63	55
Legislatura LIX	49	31
Legislatura LX	42	38
Legislatura LXI	32	25

⁶ Información recabada por el autor proveniente del Sistema de Información Legislativa (SIL). Los datos corresponden a las iniciativas presentadas y aprobadas por los partidos PRI, PAN y PRD y Poder Ejecutivo, para las legislaturas señaladas.

⁷ Este es un indicador polémico para evaluar la actividad legislativa. Ya que suma cada iniciativa y legislación aprobada, sin ponderar distinciones entre las leyes, por ejemplo, secundarias o de carácter constitucional. Esta indicador tampoco toma en cuenta elementos de calidad en la legislación aprobada, ni criterios de procesos de deliberación parlamentaria ni los niveles congruencia entre las decisiones legislativas de los parlamentarios y las demandas de sus electores, entre otros aspectos. Aún así es un indicador que refleja en cierto modo los ritmos del trabajo legislativo y la capacidad de los actores para desahogar la agenda legislativa (Ugalde, 2003).

Este nuevo contexto, también, requirió que el Poder Ejecutivo incrementara su eficacia en la aprobación de sus iniciativas presentadas. Ya que un fracaso en la arena legislativa podría exponer a los Presidentes a un desgaste público, cuestionando su capacidad de liderazgo para poner en marcha el programa por el cual fueron electos por una mayoría de votantes, y esto a su vez los haría actores políticos poco atractivos con los cuales asociarse en el Congreso. De tal manera que el cuidado en la selección y cantidad de temas a impulsar en la arena legislativa se torna en una cuestión decisiva para que el Ejecutivo concentre sus esfuerzos buscando maximizar su efectividad⁸.

Por otra parte, si bien este análisis cuantitativo esboza un panorama general sobre lo conseguido por el Poder Ejecutivo en México en la arena legislativa, un análisis cualitativo, es decir donde se haga hincapié en las características de las iniciativas presentadas y el proceso legislativo por el que atraviesan dichas iniciativas, puede arrojar conclusiones más detalladas. Al respecto, Maria Amparo Casar (2008:244) menciona tres elementos que ocultan los análisis meramente cuantitativos: 1) "no permiten una evaluación del grado de relevancia de las iniciativas aprobadas, pendientes y rechazadas para la agenda presidencial"; 2) tampoco identifican las iniciativas que por tenerse la "certeza de que no serán aprobadas, simplemente no son enviadas al Congreso"; y 3) ignora "los cambios que sufren en el proceso legislativo".

⁸ Sobre este punto, los autores George Edwards III y Andrew Barrett (1999) afirman que el Congreso americano cuenta con la capacidad para construir e impulsar su propia agenda, por lo que los Presidentes no necesariamente dominarían la agenda legislativa en el Congreso, y esto les lleva a concentrar esfuerzos en unos pocos temas, que frecuentemente son de relevancia. Respecto al caso mexicano, la distribución partidista y los porcentajes de iniciativas aprobadas alcanzados por el bloque de la oposición a los que se ha hecho referencia, dan un panorama sobre la alta competencia desencadenada por el control de la agenda legislativa en el Congreso mexicano. Ello ha llevado, también, a que los Presidentes mexicanos concentren sus esfuerzos para lograr la aprobación de una corta lista de temas en el Congreso.

Vale la pena agregar, por otra parte, que no necesariamente toda la agenda Presidencial es canalizada por la vía legislativa. Muchos de los objetivos del programa de gobierno pueden no pasar por la vía legislativa, ya que como cabeza de la administración pública federal, el Jefe del Ejecutivo puede optar, también, por que algunos de estos proyectos sean puestos en marcha por la vía administrativa instrumentando políticas públicas, programas y proyectos específicos a través de las Secretarías de Estado (Ministerios)⁹. Algunas de las desventajas que tiene esta vía es que tales proyectos corren el riesgo de tener una corta duración, ya que los procedimientos para cancelarlos o modificarlos son más laxos, lo que les resta perdurabilidad en el tiempo. Otra alternativa por la que pueden optar los Presidentes es que sus iniciativas legislativas sean presentadas formalmente por su partido político, esto siempre y cuando exista una coordinación eficiente en la relación que sostengan el Poder Ejecutivo y su partido político, y asimismo que éste posea la capacidad de actuar de manera disciplinada en el Congreso. Cabe resaltar que si bien esta opción podría aminorar los costos que podrían acarrear un posible fracaso en la arena legislativa, una identificación directa del iniciativa con el Poder Ejecutivo, haría poco relevante quien sea el presentador formal de la misma, ya que vincularía el proceso de tramitación y su desenlace, con el Presidente. Sin embargo, aunque no toda la agenda Presidencial se observa en la arena legislativa, sí es razonable clasificar a las iniciativas propuestas por el Poder Ejecutivo como parte de la agenda presidencial.

Por otra parte, hay que precisar que la influencia ejercida por la oposición no sólo ocurre a lo largo del proceso legislativo. La presentación formal de alguna iniciativa en el Congreso no necesariamente es el punto inicial en el proceso político de negociaciones, ya que muchas veces éstas inician en foros extraparlamentarios con acuerdos previos entre las fuerzas de oposición y las gubernamentales, para perfilar el proceso legislativo en el

⁹ Algunos ejemplos de estas políticas públicas, programas y proyectos son: el programa de construcción de viviendas y el intento de la construcción de un nuevo aeropuerto para la capital del país, durante el gobierno de Vicente Fox, y la extinción durante el gobierno de Felipe Calderón, del organismo público descentralizado "Luz y Fuerza del Centro", que comercializaba y distribuía energía eléctrica en la zona centro del país. En estos campos el éxito está vinculado con el diseño, planeación e implementación de estas políticas, programas y proyectos.

Congreso de dicha iniciativa. Por lo que la influencia de la oposición también puede ocurrir antes de la presentación formal cualquier iniciativa. De tal manera que si se establece un continuum de 0 a 10, donde las preferencias en una iniciativa más próximas al Ejecutivo es 10, las negociaciones y acuerdos previas a la presentación formal pueden llevar a colocar a una iniciativa hipotética en el punto 7 del continuum de preferencias del Ejecutivo, e iniciar su tramitación legislativa a partir de este punto. Y una vez desarrollado el proceso legislativo, concluir su tramitación en el punto 3 del continuum de preferencias del Ejecutivo. Es así que un análisis de la influencia de la oposición como el que se plantea - centrado en las enmiendas- solo captaría la influencia ejercida en la arena legislativa que llevó al contenido de la iniciativa de 7 a 3, en el continuum de preferencias del Ejecutivo .

3.- Metodología

El análisis está centrado en la influencia ejercida por la oposición sobre las iniciativas presentadas y aprobadas al Ejecutivo mexicano. Para efectuar este análisis se realiza la siguiente delimitación. En primera instancia, por consecuencia, se excluyen del análisis las iniciativas del Ejecutivo no aprobadas en el Congreso¹⁰. También son excluidas del análisis las iniciativas que no recibieron ninguna modificación en el trámite legislativo, ya que no recibieron influencia visible alguna en sus respectivos trámites legislativos formales¹¹.

Asimismo, también son excluidos del análisis las iniciativas relativas a los proyectos de ingresos y egresos presupuestales, ya que el proceso de tramitación de estas iniciativas es un espacio natural de influencia de la oposición legislativa, y apartar del análisis a estas iniciativas brinda una aproximación más precisa de la influencia de la oposición en planos no predeterminados para que estos grupos ejerzan su influencia.

¹⁰ Se excluyen estas iniciativas puesto que lo se buscan analizar es la actuación de la oposición legislativa cuando opta por cooperar, negociar, e influye en la iniciativas, no como actores de veto que bloquean el paso de iniciativas integrales concretas.

¹¹ Como se mencionó previamente, el hecho que no reciban enmiendas de manera formal a lo largo del proceso legislativo, esto no implica que no hayan recibido alguna influencia desde foros extraparlamentarios.

Posteriormente, las iniciativas que recibieron algún tipo de influencia a través de enmiendas, son clasificadas en base a la propuesta de análisis realizada por James Wilson (1980), con algunos ajustes para este estudio¹².

La clasificación que este autor propone está diseñada en base a la distribución de costos y beneficios inferida en una iniciativa. Los elementos a distribuir no necesariamente son monetarios, materiales o de contenido económico, ya que también entran en juego elementos que la sociedad les otorga cierto valor intangible. Asimismo, la composición de la distribución de costos y beneficios puede cambiar con el tiempo. Sin embargo, la distribución de costos y beneficios inicial inferida es de particular relevancia para determinar el proceso de construcción de una coalición que desencadenaría la iniciativa legislativa en cuestión.

A continuación se describe brevemente esta tipología:

1.- *Majoritarian politics* (costos distribuidos, beneficios distribuidos). Este tipo de políticas estimulan las formaciones de mayorías sociales, y suele dividir los apoyos sociales. Ejemplos de esta políticas son las regulaciones sobre energéticos, sectores económicos tradicionales o la liberalización del uso de ciertos estupefacientes. Dichas regulaciones generan mayorías confrontadas en torno a objeciones ideológicas o respecto la legitimidad de la acción gubernamental propuesta. Aunque estas regulaciones implican costos distribuidos o difusos entre todo un amplio sector de la sociedad que utiliza vehículos

¹² Otra propuesta de clasificación de iniciativas es la utilizada por Adler y Wilkerson (2005) para su estudio de los congresistas norteamericanos centrada en las dimensiones "urgencia" y "amplitud", aludida en las iniciativas propuestas. Otra propuesta de clasificación es la utilizada por Lowi (1993) para analizar los cambios impulsados y características de las Presidencias norteamericanas. Asimismo, otra propuesta de análisis es la utilizada por Taylor-Robinson (1999) centrada dos dimensiones, la primera en el nivel de agregación (departamental, sectorial, local e individual), y la segunda dimensión se centra en identificar el tipo de afectación de la propuesta (negativos, positivos, mixtos y neutrales), para analizar el tipo de producción legislativa en el Congreso hondureño.

automotores, por ejemplo, también implican beneficios difusos a todo un sector que se favorecería de un aire más limpio. Según Wilson (1980), estas políticas incluyen macro debates que involucran tanto a partidos políticos, Poderes Legislativo y Ejecutivo, como a amplios sectores de la sociedad. Mientras que los grupos de interés buscan apoyo entre los medios de comunicación. En una frase utilizada por el autor, "parecería que todos pueden ganar, pero, sin embargo, todos necesitan pagar" (Wilson, 1980:367).

2.- *Entrepreneurial politics* (costos concentrados, beneficios distribuidos). Este tipo de políticas concentran los costos en grupos reducidos, y distribuyen los beneficios en la sociedad. Ejemplos de estas regulaciones están vinculadas a la protección medioambiental, la industria alimentaria, salud pública, entre otros casos que pueden afectar a grupos económicos reducidos, pero buscan beneficiar a segmentos sociales más amplios. Por otra parte, debido a que los costos se encuentran concentrados en estos grupos específicos, los integrantes de tales grupos tienen fuertes incentivos para organizarse en contra de la aprobación de legislaciones de este tipo. Por el contrario, puesto que los beneficios se encuentran en tal medida difusos entre amplios segmentos de la sociedad, la organización social para impulsar estas medidas se dificulta. Sin embargo, grupo políticos, ejerciendo su liderazgo y aprovechando circunstancias específicas, podrían concretar estas cambios, los cuales pueden ser detonados por algún escándalo o crisis vinculada con el grupo económico en cuestión (Wilson, 1980: 370 y 371). Así como también *Entrepreneurial politics* pueden ser la respuesta a una política clientelar excesiva.

3.- *Client politics* (costos distribuidos, beneficios concentrados) e *Interest-group politics* (costos concentrados, beneficios concentrados). Para James Wilson (1980), estas dos tipologías de políticas pueden ser analizadas por separado. Sin embargo, también este autor puntualiza que ambas se encuentran vinculadas, ya que *Interest-group politics* puede transformarse en *Client politics*, y ambas tipologías concentran los beneficios en grupos sociales específicos. Pero se diferencian en que *Client politics* distribuye los costos en segmentos amplios de la sociedad. Un ejemplo podrían ser programas que benefician a

sectores específicos de la sociedad, pero los costos son pagados por la sociedad en su conjunto. Este tipo de políticas desencadenan procesos de negociación y acuerdos, lo mismo que *Interest-group politics*, tras bambalinas. Los partidos políticos no desarrollan un rol público en la discusión de estos temas. Asimismo, *Interest-group politics* (costos concentrados, beneficios concentrados), aluden a la interacción que se da entre grupos para que se les asignen beneficios, recursos públicos o simbólicos, que les coloquen en una posición ventajosa frente a sus pares del sector, por lo que los costos son concentrados en estos grupos específicos. Ambas tipologías de políticas están vinculadas con la conformación de clientelas y reconfiguraciones de alianzas entre diversos actores, las cuales cambian según la política a discusión. O bien, no es inusual que los actores involucrados en este tipo de políticas cooperen entre sí para trasladar los costos de grupos específicos, hacia amplios segmentos de la sociedad, y transformar su dinámica a una más cercana a la tipológica *Client politics*.

4.- *Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del estado*. Estas políticas aluden a la remodelación de las instituciones del Estado, y a la reorganización de su funcionamiento. Estas políticas contemplan cambios internos en las diferentes ramas de gobierno, así como en la relación entre ellas. Asimismo, también aluden a la creación de nuevas instituciones con diversos grados autonomía. Por otra parte, también implican modificaciones a la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, ya sea nacional, estadual y local, así como en sus atribuciones de gobierno.

5.- *Simbólicas*: este tipo de políticas aluden a reconocimientos o acciones específicas realizadas para conmemorar situaciones o eventos acontecidos, o bien para premiar a personalidades destacadas en alguna actividad concreta.

4.- Datos recabados

La metodología descrita en la sección anterior nos lleva a dejar fuera del análisis a 110 del total de 218 iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo para este periodo de estudio. En el siguiente recuadro se presentan la distribución de las diferentes cantidades de las iniciativas ubicadas en algunos de los supuestos mencionados en la sección metodológica.

Recuadro 1: Distribución de iniciativas que caen en supuestos de exclusión

Legislatura	Iniciativas no incluidas	No aprobadas	Proyectos ingresos/egresos	Simbólicas	Internacional	Otras
LVII	20	4	6	7	0	3
LVIII	27	8	6	4	1	7
LIX	28	16	7	1	1	3
LX	17	4	6	0	2	5
LXI	18	7	4	6	0	1
Totales	110	39	29	19	4	19

Fuente: elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de México (SIL), página de web de la Cámara de Diputados y página web de la Cámara de Senadores.

De la información integrada en el recuadro, sobresale que estas cantidades de iniciativas en su conjunto representan el 50% del total de 217 iniciativas presentadas por el Ejecutivo para el periodo de 1997-2012. Asimismo, de estas 110 iniciativas, el 35.8% no fueron

aprobadas por el Congreso. En el siguiente porcentaje más alto se encuentra la columna que integra los proyectos de ingresos y egresos presentados por el Ejecutivo, que representan el 26.6% de estas iniciativas.

La columna con la tercera más alta cantidad es la denominada "Otras", que incluye iniciativas con características diversas las cuales fueron aprobadas sin sufrir alguna modificación en el Congreso. De las 19 iniciativas, 12 están vinculadas con modificaciones al funcionamiento interno del Estado, como son la redefinición de las atribuciones entre los diferentes niveles de gobierno, federalismo fiscal y modificaciones al marco normativo de las Fuerzas Armadas Mexicanas. Por otra parte, las iniciativas restantes están vinculadas a regímenes fiscales especiales relacionados con grupos económicos específicos.

Las siguientes dos columnas están vinculadas con iniciativas que señalan lineamientos específicos respecto la acuñación de monedas conmemorativas, y sobre normas relativas al otorgamiento de reconocimientos por parte del Estado a personalidades destacadas en diferentes ámbitos deportivos y culturales. Por otra parte, la columna internacional alude a iniciativas vinculadas a tratados internacionales, regionales, y de integración económica y comercial, de México con otros países.

El recuadro 2 integra las restantes 107 iniciativas presentadas por el Ejecutivo mexicano que recibieron algún tipo de enmienda a lo largo del proceso de trámite legislativo. La distribución de cantidades se realiza de acuerdo a lo indicado en la sección metodológica siguiendo a la tipología James Wilson (1980). Se agregan dos columnas adicionales con las cantidades de enmiendas propuestas y aceptadas por Legislatura.

Recuadro 2: Iniciativas analizadas y enmiendas propuestas

Legislatura/ Cantidad de iniciativas analizadas	Tipología James Wilson (1980) ajustada				Enmiendas	
	<i>Mayoritarias Politics</i>	<i>Entrepreneurial politics</i>	<i>Client politics y Group- interest politics</i>	<i>Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del estado</i>	Presentadas	Aprobadas
LVII / 16	1	0	8	7	338	330
LVIII / 36	0	8	11	15	1,178	1,011
LIX / 20	1	9	5	4	315	229
LX / 23	0	7	3	13	354	283
LXI / 12	0	5	7	0	197	142
Total / 107 13	2	29	34	39	2,382	1,995

Fuente: elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de México (SIL), página de web de la Cámara de Diputados, y página web de la Cámara de Senadores.

El recuadro muestra que en la Legislatura LVIII se presenta la mayor cantidad de enmiendas. El promedio de enmiendas por iniciativa es de 22 enmiendas. La Legislatura LVII es la que más se acerca a este promedio con un 21.2 de enmiendas. Por el contrario, la Legislatura LVIII es la que más se aleja de esta promedio con 32.7 enmiendas por iniciativa, casi 11.5 puntos de distancia con el promedio general. Por otra parte, las

¹³ Este total incluye tres iniciativas no integradas al recuadro. Una de ellas bajo el rubro de simbólica, que recibió 3 enmiendas las cuales fueron aceptadas. Y las dos restantes bajo el rubro de tratados internacionales las cuales recibieron una enmienda respectivamente presentada y aceptada.

Legislaturas LIX, LX y LXI, presentan un promedio similar de entre 15.75 y 16.41 enmiendas por iniciativa para sus respectivos periodos.

Las iniciativas que recibieron la mayor cantidad de propuestas de enmiendas, es decir 50 a más de 100 propuestas de enmiendas fueron 14. La mayor parte de estas iniciativas fueron propuestas por el Presidente Vicente Fox en la Legislatura LVIII, con un total de 10 iniciativas, las cuales pueden ser divididas en dos subgrupos para su análisis.

En el primero de estos subgrupos se encuentran las iniciativas que están de algún modo vinculados con algunos sectores de la economía o grupos sociales del país. Por ejemplo, una de estas iniciativas, la cual recibió la cantidad de 84 modificaciones aprobadas, fue enviada en noviembre de 2012 y se aprobó un mes después, y tenía el objetivo ampliar las actividades y modalidades sujetas a deducciones fiscales. Otra iniciativa que recibió la cantidad de 53 enmiendas propuestas y 34 aceptadas, fue también enviada por el Presidente Vicente Fox en la Legislatura LVIII, con la cual se crea la nueva financiera del Estado de la actividad rural, BANRURAL. Adicionalmente, en abril del año 2004 se envía una iniciativa para modificar la Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro, la cual amplía la posibilidades para que los trabajadores independientes y trabajadores del Estado, puedan tener una cuenta individual capitalizable para el retiro. Esta iniciativa recibe un total de 79 modificaciones¹⁴.

El segundo subgrupo de iniciativas que recibió una gran cantidad de modificaciones en la Legislatura LVIII son las vinculadas a la *Reforma del estado y coordinación entre niveles de gobierno*. El Presidente Vicente Fox envió la iniciativa que más enmiendas recibió con un total de 106 modificaciones en el periodo tiempo analizado. Dicha iniciativa fue enviada en abril de 2001 y aprobada hasta diciembre de 2012, y busca realizar algunos cambios en las instituciones y procedimientos fiscales para fortalecer los mecanismos de recaudación fiscal. Otra iniciativa analizada en la Legislatura LVIII y que sufre una gran cantidad de

¹⁴ Todas las iniciativas mencionadas encuadran en la tipología de *Client Politics e Interest-Group Politics*.

cambios es la propuesta enviada por el Presidente Vicente Fox que busca regular la forma en que se disponen y administran los bienes nacionales por parte de la administración federal, el Poder Judicial, Poder Legislativo y organismos autónomos. Esta iniciativa recibió un total de 51 enmiendas.

Sin embargo, vale la pena mencionar los casos de dos iniciativas presentadas por el Presidente Vicente Fox, que también recibieron cantidades considerables de enmiendas en el Congreso. Es el caso de la iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley de Derechos¹⁵, y la iniciativa que reforma a las instituciones de crédito del Estado¹⁶. La primera vinculada al cobro de derechos por diversas actividades en zonas costeras y de playa, y la otra iniciativa mencionada está vinculada a la creación de un fideicomiso para cumplir con las obligaciones contraídas con los usuarios de estas instituciones de crédito. Ya que aunque formalmente están clasificadas bajo una tipología, también ejercen una influencia considerable en los grupos de interés ligadas al aprovechamiento de estas zonas territoriales y a las redes de usuarios relacionadas con estos servicios financieros.

Por otra parte, en la Legislatura LX se aprobaron las iniciativas del Ejecutivo que recibieron la menor cantidad de modificaciones a lo largo del trámite legislativo. Estas iniciativas fueron presentadas por el Presidente Felipe Calderón, y cuentan con dos características comunes. La primera es que la mayor se encuentran clasificadas en la tipología *Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del estado*, y la segunda característica es que la mayor parte de estas iniciativas están vinculadas con instituciones del sector de seguridad y justicia del Estado. Es así que se aprobó una modificación al artículo 73 de la Constitución, que contempla un mecanismo de excepción, por el cual se faculta a las autoridades federales a conocer de delitos a nivel estadual relacionados con la protección a la seguridad pública, la seguridad nacional, los derechos

¹⁵ Clasificada como *Entrepreneurial politics*, y recibió la cantidad de 44 enmiendas de 52 propuestas que se hicieron.

¹⁶ Clasificada como *Reforma del estado y coordinación entre niveles de gobierno*, y recibió la cantidad de 75 enmiendas.

humanos y la libertad de expresión. En el trámite legislativo solo recibió una modificación para su aprobación.

Asimismo, entre las iniciativas vinculadas al sector de seguridad del Estado aprobadas, destaca la reforma a la seguridad social de las Fuerzas Armadas, que solo recibió dos modificaciones a lo largo de proceso legislativo. También es aprobada en la Legislatura LX la iniciativa que crea el servicio profesional de carrera en la Procuraduría General de Justicia, que recibe 8 modificaciones a lo largo del trámite legislativo. Así como también es aprobada la iniciativa que expide la ley de la Policía Federal Preventiva, donde se delinearán sus atribuciones y objetivos. En el trámite legislativo de esta iniciativa se propusieron 17 modificaciones y se aprobaron 15.

Otro grupo de iniciativas que recibieron una cantidad relativamente menor de modificaciones en la Legislatura LX, también clasificadas en la tipología *Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del estado*, son las iniciativas vinculadas al sector de administración pública y políticas públicas a nivel federal. Un ejemplo de iniciativas ubicadas en este subgrupo es la propuesta aceptada que modifica los procesos de licitación, venta de bienes y relación con deudores, por parte de la Tesorería de la Federación, que recibió en el trámite legislativo tres modificaciones. Otro ejemplo de estas iniciativas es la propuesta que reforma diversos ordenamientos legales con el objetivo de incorporar indicadores para evaluar resultados, hacerlos públicos y crear un Consejo Nacional de Evaluación de Políticas Públicas, entre otras medidas, esta iniciativa recibió 13 modificaciones. Un último ejemplo es la iniciativa busca fortalecer los controles en las declaraciones fiscales para evitar las defraudaciones fiscales, la cual recibió 4 modificaciones en el proceso legislativo.

5.- Comentarios finales

Los factores que se están analizando para en el futuro explicar el comportamiento de la oposición respecto su influencia giran en torno a tres dimensiones. La primera de ellas está vinculada a la distribución partidista en el Congreso. Se analiza la distribución de espacios en las Comisiones legislativas, especialmente los puestos de Secretario y Presidente de Comisión. Puesto que en las Comisiones legislativas se realizan la mayor cantidad de cambios, la hipótesis que se busca examinar es que la composición de las Comisiones, especialmente si la identidad partidista del Secretario y Presidente es de oposición, incrementará la probabilidades de que se ejerza una mayor influencia legislativa por parte de la oposición. Por otra parte, también se busca indagar en la distancia ideológica-programática entre los partidos de oposición y el Presidente. Esto con el objetivo de comprobar la hipótesis de si una mayor distancia ideológico-programática implicaría una mayor influencia por parte de la oposición para lograr acercar el contenido de las iniciativas del Ejecutivo hacia puntos más cercanos de sus preferencias.

La segunda dimensión en la que se indaga es el diseño institucional del Congreso. Para ello se realiza una revisión de las normas y sus respectivos cambios para examinar la estructura legal de los trámites legislativos y las atribuciones legales de puestos clave que podrían bloquear o abrir la participación legislativa de diferentes grupos políticos. La hipótesis que se busca indagar es que a mayor descentralización y autonomía en la toma de decisiones en organismos como las Comisiones, hay más probabilidad de que la oposición ejerza mayor influencia.

La tercera dimensión que se examina está vinculada con la representación. Para analizar esta dimensión se indaga el régimen por el cual fue electo cada legislador, ya sea si fue por vía representación proporcional o mayoría relativa. Además, se complementa esta información con datos respecto si el legislador tiene una carrera local, nacional o

corporativa. Esta dimensión se busca ligar con la tipología de Wilson (1980), y comprobar si las iniciativas clasificadas como *Client politics* e *Interest-group politics*, desencadenan una mayor actividad legislativa por parte de legisladores vinculados a la política local y electos a través del régimen de mayoría relativa. Mientras que para los casos de iniciativas clasificadas como *Entrepreneurial politics*, *Majoritarian politics* y *Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del estado*, se buscaría comprobar si éstas desencadenan una mayor actividad por parte de legisladores vinculados a la política nacional y de representación proporcional.

BIBLIOGRAFÍA

- Adler, E. S., y Wilkerson, J. (2005). The Scope and Urgency of Legislation : Reconsidering Bill Success in the House of Representatives. En *The American Political Science Association*. Washington D.C. APSA.
- Casar, M. A. (2008). Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006. *Política y gobierno, XV(2)*.
- Edwards III, G., y Barrett, A. (1999). Presidential Agenda Setting in Congress. En *Congress and the President in a Partisan Era*. Texas A and M University, College Station, Texas. Program in American Politics in the Center for Presidential Studies.
- Linz, J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy, Winter*.
- Lowi, T. J. (1993). *El presidente personal: facultad otorgada, promesa no cumplida*. México D.F. Fondo de Cultura Económica.
- Przeworski, A., Alvarez E., M., Cheibub, J. A., y Limongi, F. (2000). *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York. Cambridge University Press.
- Taylor-Robinson, M. M. (1999). Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate?: A Study of the Honduran Congress. *Comparative Political Studies, 32(5)*
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas* México D.F. Fondo de Cultura Económica.

Ugalde, L. C. (2003). Desempeño Legislativo en México. En L. Béjar Algazi y R. M. Mirón Lince (Eds.), *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*. México D.F: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República y Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios (AMEP).

Wilson, J. Q. (1980). *The Politics of Regulation*. (J. Q. Wilson, Ed.). New York: Basic Books, Inc.