



Centro de Estudios Internacionales

El proceso legislativo en la
Cámara de Diputados
en periodos sin mayoría
(2003 – 2015)

TESIS

que para obtener el grado de
MAESTRO EN CIENCIA POLÍTICA

presenta:

Miguel Ángel Ramírez Villela

Director: Dr. Rogelio Hernández Rodríguez

Cd. De México,

2016

Agradecimientos

Deseo agradecer al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por la beca que me otorgó para cursar mis estudios de maestría y para una estancia de investigación en el extranjero, sin tal apoyo económico hubiera sido imposible elaborar esta investigación. Particularmente, quiero expresar mi agradecimiento a los contribuyentes, que son los que financian el gasto gubernamental, y en especial a los contribuyentes que, sin tener acceso a la educación pública superior, hacen posible la existencia de instituciones como el CONACyT o El Colegio de México. La educación pública, gratuita y de calidad ha cambiado mi vida.

Agradezco al Dr. Rogelio Hernández por haber dirigido esta investigación, su lectura atenta, orientación, así como sus atinados y amables comentarios fueron esenciales para poder concluirla. También agradezco al Dr. Jean François Prud'homme y al Dr. Rodrigo Velázquez por haber leído este trabajo y por sus interesantes comentarios.

En mi paso por El Colegio de México tuve la oportunidad de tomar clases con excelentes profesores y profesoras, todos académicos de excelente nivel y autoridades reconocidas en sus respectivos campos de estudio. A ellos mi más profundo agradecimiento, me enseñaron lo valioso que es el esfuerzo, disciplina, rigor metodológico y la calidad en la investigación.

Es importante mencionar que mis estudios de posgrado y esta tesis no hubieran sido posibles sin el apoyo y cariño incondicional de Ángel y Pilar, mis padres. Ellos han sido un ejemplo de vida, demostrando con acción y palabra lo importante que es el trabajo, la constancia y, cuando es necesario, el sacrificio. Esta tesis se la dedico a ellos.

Mis hermanos, Luis y Fany, también merecen mención; han sabido ser amigos, cómplices y sabios consejeros. Al igual que mis padres, han estado incondicionalmente y, sin estar necesariamente familiarizados con mis intereses intelectuales, han tolerado y escuchado (no sé si atentamente) mis inquietudes e ideas acerca de este y otros proyectos. También mis abuelos y tíos han contribuido a forjar mi carácter y a tener presente que el trabajo duro es esencial para conseguir lo que uno desea, gracias por sus enseñanzas y cariño.

Montse, empezamos nuestra historia casi a la par que iniciaba mis estudios de maestría y, afortunadamente, seguimos juntos. Tu apoyo, cariño y tolerancia me han hecho sumamente feliz,

en especial en los momentos en que el cansancio y hartazgo amenazaban con nublar mi mente. Sigamos juntos, veamos qué nos depara el futuro.

Por supuesto, en estos años ha sido importante la compañía y apoyo de mis amigos, de los que conocía desde hace años y de los que hice en El Colegio. A ellos, gracias por su apoyo, palabras de ánimo y por los momentos inolvidables de diversión.

Índice

Introducción	I
Capítulo 1. El estudio del proceso legislativo	
I. Introducción	1
II. Supuestos de los modelos que estudian el comportamiento legislativo y particularidades del caso mexicano	3
III. Dos aproximaciones teóricas en el estudio del proceso legislativo	8
IV. El modelo del cártel legislativo	13
V. El proceso legislativo en asambleas sin mayorías	18
VI. Un modelo del proceso legislativo en la Cámara de Diputados mexicana en periodos sin mayorías	25
VII. Conclusiones	28
Capítulo 2. El diseño institucional de la Cámara de Diputados	
I. Introducción	30
II. Predominio del partido y su dirigencia	31
III. Selección de candidatos	36
IV. Relaciones entre las organizaciones partidistas y sus grupos parlamentarios	38
V. Estructura organizacional de la Cámara de Diputados	42
VI. El sistema de comisiones ordinarias	
a. El arreglo institucional que regula el funcionamiento de las comisiones	49
b. El funcionamiento de las comisiones	53
VII. El proceso legislativo en la Cámara de Diputados	56
VIII. Conclusiones	59
Capítulo 3. El ejercicio del poder de agenda negativa por los grupos parlamentarios	
I. Introducción	61
II. Composición partidista de la Cámara de Diputados	63
III. Votaciones finales	68
IV. Conclusiones	78

Capítulo 4. LX Legislatura: del conflicto poselectoral a la cooperación interpartidista

I.	Introducción	79
II.	Las relaciones interpartidistas en la LX Legislatura	81
III.	El trabajo en comisiones: cuatro casos	88
a.	La preservación del tiempo del pleno	93
b.	El contenido de los dictámenes y la discusión en el pleno	97
i.	Comisión de Puntos Constitucionales	98
ii.	Comisión de Hacienda y Crédito Público	104
iii.	Comisión de Gobernación	109
iv.	Comisión de Justicia	113
IV.	¿Qué tan influyentes son los grupos parlamentarios?	
a.	La tasa de aprobación y la inclusión de varias iniciativas por dictamen	116
b.	Divisiones en los grupos parlamentarios	118
V.	Conclusiones	119

Capítulo 5. Dinámica en la aprobación de iniciativas importantes en la Cámara de Diputados en la LX Legislatura

I.	Introducción	122
II.	Presupuesto 2007	126
III.	Reforma del artículo 6 constitucional	129
IV.	Reforma a la <i>Ley del ISSSTE</i>	131
V.	Reforma fiscal	135
VI.	Reforma al sistema de justicia penal	141
VII.	Toma de tribuna en 2008	146
VIII.	Conclusiones	151

Conclusión. Agenda negativa, amplias coaliciones y preservación del tiempo del pleno	154
--	-----

Referencias	159
-------------	-----

Introducción

Los resultados del proceso electoral de 1997 tuvieron efectos importantes en el funcionamiento de la Cámara de Diputados y del sistema político mexicano. Por primera vez en décadas, ningún partido consiguió la mayoría absoluta de diputados. Esto implicó el fortalecimiento de los hasta entonces partidos minoritarios, como el de la Revolución Democrática (PRD), Acción Nacional (PAN), el Verde Ecologista de México (PVEM) o el del Trabajo (PT), los cuales habían desempeñado una función marginal en el proceso legislativo.

De hecho, ante la pérdida de la mayoría absoluta por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), estos cuatro partidos se aliaron para tomar el control de la Cámara de Diputados, impulsando cambios a la *Ley Orgánica del Congreso General (LOCG)* para garantizar la participación de todos los partidos en los órganos de decisión y en las presidencias del sistema de comisiones ordinarias. Esto implicó que, en adelante, cualquier partido que obtuviera la mayor cantidad de diputados, pero sin controlar la mayoría absoluta, tuviera que negociar con el resto de partidos cada una de las decisiones tomadas por la Cámara.

Tal fortalecimiento de los partidos con menos integrantes produjo cambios en la manera en que la Cámara de Diputados ejercía sus facultades legislativas y de control del Ejecutivo. Los partidos de oposición comenzaron a ejercer su influencia en el proceso presupuestal, modificando sustancialmente los proyectos presentados por el presidente, y también comenzaron a utilizar de manera creciente sus atribuciones para iniciar el proceso legislativo, de hecho no sólo los partidos de oposición utilizaron de manera más activa estas atribuciones, sino que el mismo PRI comenzó a promover más iniciativas de ley.

Esto provocó que el titular del Ejecutivo y su partido, el PRI, no fueran más los principales responsables del proceso legislativo. Por un lado, en las últimas dos legislaturas con mayoría

(1991-1997), 79.8% de las iniciativas de ley aprobadas fueron proyectos presidenciales y sólo 19.5% correspondió a iniciativas de los diputados¹. En contraste, en las dos primeras legislaturas sin mayoría (1997-2003), los proyectos presidenciales apenas representaron 18.9% de lo aprobado y los diputados fueron los responsables de presentar 77.2% de las iniciativas aprobadas.

Por otro lado, en el mismo periodo, el grupo parlamentario del PAN pasó de conseguir la aprobación para 11.4% de las iniciativas que presentó en las dos últimas Legislaturas con mayoría a conseguir la aprobación de 22.2% de sus iniciativas en las dos primeras Legislaturas sin mayoría, en tanto que en el caso del grupo parlamentario del PRD esta proporción pasó de 6.5% a 14.4%. En el caso del PRI, el porcentaje de sus iniciativas aprobadas fue de 36.7% en las últimas dos Legislaturas en que fue el partido mayoritario y de 17.6% en las primeras dos Legislaturas sin mayoría. Esta tendencia continuó en las siguientes cuatro Legislaturas sin mayoría (2003-2015), el PRI tuvo 9.6% de sus iniciativas aprobadas, el PAN 10.1% y el PRD 7.2%.

Así pues, la pérdida de mayorías ha implicado un incremento en la capacidad de los partidos minoritarios para promover sus agendas legislativas en la Cámara de Diputados. Que el PRI, PAN y PRD hayan conseguido la aprobación para una proporción similar de sus iniciativas, a pesar de las diferencias de tamaños que ha habido entre ellos, sugiere que el partido de primera minoría (aquél que consiguió el mayor número de diputados, pero sin controlar la mayoría absoluta) no ha podido controlar más de manera unilateral el proceso legislativo y ha participado en él casi en igualdad de condiciones que los partidos de segunda y tercera minoría. Esto genera dudas acerca del proceso legislativo en la Cámara de Diputados en periodos sin mayorías-

¹ Estimaciones propias con datos de: Benito Nacif, "El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido", en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México, volumen 13*, México, 2010, p. 55.

Quizá la más importante y sintética de tales dudas es la siguiente: ¿quién ha controlado el proceso legislativo en la Cámara de Diputados en periodos sin mayoría? Tal pregunta guía esta investigación y su respuesta permitirá averiguar si el incremento en la influencia de los partidos antes minoritarios ha supuesto necesariamente la pérdida absoluta del control del proceso legislativo por parte de la primera minoría y, por lo tanto, la conducción del proceso legislativo se ha dado con la participación prácticamente igualitaria de todos los partidos o, a pesar de la mayor influencia del resto de grupos parlamentarios, la primera minoría tiene la capacidad de conducir el proceso legislativo de tal manera que éste privilegie sus intereses-

La pregunta de investigación es pertinente teórica y empíricamente. En la actualidad, hay escasos aportes teóricos al estudio de los órganos legislativos en que ningún partido consigue la mayoría absoluta. Por extraño que parezca, sólo hay un trabajo que analiza teóricamente el funcionamiento de órganos legislativos sin mayoría, tal trabajo es el estudio de la Cámara de Diputados de Argentina y de Uruguay elaborado por Ernesto Calvo². Dado que tal estudio es el único referente teórico para el estudio de los órganos legislativos sin mayoría, la investigación se apoya extensamente en el trabajo de Calvo para averiguar si las hipótesis propuestas por este autor se confirman en el caso mexicano.

En términos empíricos, es importante tratar de responder esta pregunta porque contribuye a comprender mejor el funcionamiento del sistema político mexicano en los últimos años y, particularmente, el proceso de elaboración de leyes. Ciertamente, la Cámara de Diputados no es la única institución involucrada en el proceso legislativo, en él también participa el Senado y el titular del Ejecutivo, por lo que la tramitación de las propuestas de ley es compleja, repleta

² Ernesto Calvo, *Legislator Success in Fragmented Congresses in Argentina: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

de interacciones, tanto entre los partidos en ambas cámaras como entre ellas, además de las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

Sin embargo, en las seis Legislaturas sin mayoría que han transcurrido desde 1997, la Cámara de Diputados ha sido la cámara de origen de la mayoría de proyectos que han conseguido la aprobación del Congreso, de hecho, siete de cada diez iniciativas aprobadas surgieron como proyectos presentados originalmente en este órgano legislativo³. Esto hace del trabajo en la Cámara de Diputados una de las etapas más importantes para el estudio de la tramitación de leyes en México, ya que las decisiones tomadas en esta etapa determinarán en buena medida el resultado del proceso en las siguientes. Así pues, en lugar de tratar de entender completamente el proceso legislativo en México en periodos sin mayoría, en este trabajo se trata de alcanzar el objetivo más modesto de comprender sólo una de sus etapas, la tramitación de las propuestas legislativas en la Cámara de Diputados.

La bibliografía sobre el proceso legislativo en órganos legislativos donde hay un partido mayoritario, particularmente el caso estadounidense, expone que este partido tiende a hacerse del poder para regular y organizar el proceso legislativo de tal manera que éste beneficie sus intereses y que los encargados principales de la toma de decisiones importantes sean sus integrantes⁴. De esta manera, los legisladores más experimentados del partido mayoritario controlan los cargos que establecen la agenda del pleno, bloqueando la consideración de asuntos que tienen el

³ En el periodo 1997-2015, la Cámara de Diputados recibió 14 876 iniciativas de ley, de las cuales 1 664 consiguieron la aprobación del Congreso y la anuencia del Ejecutivo, en tanto que el Senado recibió 6 281 iniciativas de ley, de las cuales 870 fueron aprobadas. Es decir, de las 21 094 iniciativas aprobadas en el periodo, 70.5% tuvieron como origen la Cámara de Diputados y 29.5% al Senado. Información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, www.sil.gob.mx

⁴ Gary Cox y Matthew McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993. Gary Cox y Matthew McCubbins, *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U. S. House of Representatives*, New York, Cambridge University Press, 2005, p2.

potencial de dividir al partido y ocasionarle una derrota en las votaciones, ejerciendo poderes de agenda negativa, y privilegiando el avance de los asuntos apoyados por todos los legisladores del partido, ejerciendo poderes de agenda positiva.

En tanto que Ernesto Calvo⁵ argumenta que, cuando ningún partido controla la mayoría absoluta de la asamblea, el partido de segunda minoría se fortalece y tiene la capacidad para obstaculizar la consideración de asuntos que lo dividan, por medio de técnicas dilatorias y de la desaparición del quórum necesario para la toma de decisiones. Según Calvo, esto implica que el partido con mayor representación en la asamblea ya no es el único con la capacidad de ejercer poderes negativos de agenda para evitar la consideración de asuntos que implicarían una derrota en las votaciones, sino que el partido de segunda minoría también puede ejercer poderes de agenda negativa. Así pues, la pérdida de mayorías conduce a estrategias más consensuales que garanticen al partido de primera minoría que el partido de segunda minoría no vetará o retrasará la aprobación de los asuntos tratados por el pleno⁶.

Con base en tales aportaciones, en este trabajo se pone a prueba la siguiente hipótesis: en periodos sin mayoría, el partido de primera minoría no ha perdido completamente el control del proceso legislativo, a pesar de que ha tenido que negociar cada una de las decisiones tomadas por la Cámara de Diputados, y ha podido ejercer ampliamente poderes de agenda negativa para evitar la consideración de asuntos que impliquen una derrota legislativa. No obstante, ya no es el único con la capacidad de utilizar poderes de agenda negativa, sino que el partido de segunda minoría también ha podido prevenir de manera más o menos exitosa la consideración de asuntos

⁵ Ernesto Calvo, *Legislator Success in Fragmented Congresses in Argentina*, *Op. Cit.*

⁶ *Ibid.*, p. 47-48.

que lo dividan o le provoquen derrotas en las votaciones. Esto debido a su participación en los órganos de dirección de la Cámara y en las presidencias de comisiones.

Para poner a prueba esta hipótesis, se analizan las votaciones de los dictámenes de ley redactados por las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados en el periodo que va de la LIX a la LXII Legislatura (2003-2015). La razón de analizar este periodo y no las seis Legislaturas en que ningún partido ha conseguido la mayoría absoluta es por la disponibilidad de datos, hasta antes de la LIX Legislatura, la Cámara de Diputados no recolectó y publicó de manera consistente y sistematizada la información referente a las votaciones de los dictámenes elaborados por las comisiones ordinarias.

Si, efectivamente, en el periodo de análisis el partido de primera y segunda minoría pudieron ejercer poderes de agenda negativa para prevenir la consideración de asuntos que pudieran implicar una derrota en las votaciones, se esperaría que en ninguna ocasión o en muy pocas se hubieran enfrentado a votaciones en que, a pesar de votar en contra de un dictamen, no pudieron evitar su aprobación. Como se demuestra en el capítulo 3, éste ha sido el caso y, de hecho, el partido de tercera minoría ha podido prevenir la consideración de asuntos que le podrían producir una derrota en el pleno, casi de manera tan efectiva como el partido de segunda minoría.

El análisis de las votaciones también permitió identificar que en los 12 años de estudio, la Cámara de Diputados aprobó la mayoría de dictámenes con porcentajes de votos a favor cercanos a 100%. Para averiguar cómo y por qué los grupos parlamentarios consiguieron la aprobación de los dictámenes casi por unanimidad, se estudian dos etapas del proceso legislativo en la Cámara de Diputados en una Legislatura, la LX (2006-2009), tales etapas son las de análisis en comisiones y discusión y votación en el pleno. En este caso, se limita el análisis a una Legislatura debido a que

esto permite tener una comprensión más detallada y profunda del proceso legislativo, y la elección de la LX Legislatura se debe a que en ese periodo hubo importantes confrontaciones entre los dos partidos con mayor representación en la Cámara, el PAN y PRD, por lo que la colaboración entre estos partidos para conseguir la aprobación de los dictámenes casi por unanimidad parecía una posibilidad remota y, no obstante, la colaboración surgió.

Uno de los principales hallazgos del análisis de la LX Legislatura es que los grupos parlamentarios privilegian el trabajo en comisiones como etapa para conseguir los acuerdos que permitan aprobar los dictámenes con amplias proporciones de votos a favor. Otro de los hallazgos principales es que las comisiones recurrieron a la práctica de incluir varias iniciativas de ley de distintos grupos parlamentarios en un mismo dictamen, presuntamente como una estrategia para generar amplios acuerdos y conseguir la aprobación de estos dictámenes en el pleno, particularmente en el caso de los proyectos de ley más importantes.

Con base en el análisis de la LX Legislatura, se formula una hipótesis para explicar la tendencia a conseguir la aprobación de la mayoría de dictámenes casi por unanimidad. Tal hipótesis argumenta que esta tendencia es el resultado de una práctica informal de los líderes de los grupos parlamentarios para preservar el tiempo del pleno, ya que los dictámenes con menos apoyo generalmente consumieron más tiempo de discusión en el pleno que los dictámenes aprobados casi por unanimidad. De esta manera, los coordinadores pueden destinar el tiempo disponible a la discusión de los asuntos más polémicos. En los últimos dos capítulos se presenta evidencia a favor de esta hipótesis, pero no la necesaria como para comprobarla o descartarla, tal tarea quedará pendiente para otra investigación⁷.

⁷ Considero que no es problemático que esta afirmación quede formulada únicamente como hipótesis y no se trate de comprobar en este trabajo, ya que el objetivo principal es conocer la manera en

Ciertamente, la Cámara de Diputados es una institución que ha generado interés en distintos investigadores, nacionales y extranjeros, por lo que hay trabajos importantes que analizan diversas características y procesos desarrollados en esta institución, sin embargo, ninguno de tales trabajos la ha estudiado de la manera en que aquí se propone. Este trabajo se nutre de las aportaciones hechas por investigaciones previas y contribuye al campo de los estudios legislativos en México al analizar la relación entre partidos en la Cámara y qué efecto tienen estas relaciones en el proceso legislativo. Para aclarar en qué medida este trabajo aporta al campo de los estudios legislativos en México, conviene exponer brevemente y, de ninguna manera exhaustivamente, los temas de interés para las investigaciones publicadas y sus principales aportaciones.

Autores como Benito Nacif⁸, María Amparo Casar⁹ o Luisa Béjar¹⁰ han estudiado los efectos que ha tenido la pérdida de mayorías en el proceso legislativo. No obstante, las investigaciones hechas por estos autores han tendido a concentrarse en los cambios que ha habido en la participación del Ejecutivo y el Legislativo en el proceso de elaboración de leyes. La principal conclusión a la que han llegado es que, a partir de la pérdida de mayorías, los legisladores son los encargados principales de la formulación y aprobación de los proyectos legislativos.

Otros autores se han interesado por la manera en que los legisladores representan diversos intereses en la Cámara¹¹. Algunas de las conclusiones de estos estudios es que los

que se ha conducido el proceso legislativo en periodos sin mayoría en la Cámara de Diputados y no conocer las razones de los altos porcentajes de votos a favor que obtienen los dictámenes en el pleno.

⁸ Benito Nacif, "El fin de la presidencia dominante...", *Op. Cit.*

⁹ María Amparo Casar, "Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano", *Política y Gobierno*, 20(2013), pp. 219-263.

¹⁰ Luisa Béjar, "¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo", *Revista Mexicana de Sociología*, 74 (2012), pp. 619-647.

¹¹ Yann Kerevel, *Ambition, Electoral Competition, and Legislative Representation in México, 1997-2009*, tesis, Albuquerque, The University of New Mexico, 2012. Yann Kerevel, "Pork Barreling Without Reelection? Evidence from the Mexican Case", *Legislative Studies Quarterly*, 40 (2015), pp. 137-166. Luis

legisladores tienden a promover principalmente legislación de alcance nacional¹², presuntamente de interés para sus partidos, pero han comenzado a presentar un creciente interés por la promoción de intereses locales, seguramente, como parte de estrategias para incrementar sus probabilidades de obtener cargos de elección popular en el ámbito estatal o municipal¹³.

También hay estudios de la disciplina de los diputados en las votaciones nominales. Los autores interesados en este tema han descubierto que, a partir de la pérdida de mayorías, la disciplina de los legisladores ha disminuido moderadamente, ya que si bien la mayoría de veces los diputados votan en el mismo sentido que los coordinadores de los grupos parlamentarios, ha habido ocasiones en que éstos no han conseguido que todos o la mayoría de los diputados de sus respectivos partidos voten en el mismo sentido. Los principales hallazgos de este tipo de estudios es que las divisiones en las votaciones se deben, en su mayoría, a la influencia de los gobernadores, que controlan varias oportunidades de avance político de los diputados y que buscan ejercer influencia sobre los asuntos presupuestales y fiscales tratados por la Cámara de Diputados¹⁴. Sin embargo, la influencia de los gobernadores tiende a limitarse a estos temas, por lo que los coordinadores se deben enfrentar en pocas ocasiones a desafíos a su autoridad.

El tema de las carreras políticas de los diputados también ha generado interés entre los estudiosos de la Cámara. Según las investigaciones en torno a este tema, más de la mitad de diputados tienen experiencia política en cargos en el ámbito municipal y estatal, y tienden a

González, *Representación Política en México: ¿Qué intereses priman los diputados en los proyectos de ley que impulsan?*, tesis, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2012. Luisa Béjar, "Cuando el Ejecutivo es débil ¿Quién legisla en México?", *Política y Gobierno*, 21 (2014), pp. 327-349.

¹² González, *Representación Política en México...*, *Op. Cit.*; Béjar, "Cuando el Ejecutivo es débil...", *Op. Cit.*

¹³ Kerevel, *Electoral Competition, and Legislative Representation in Mexico...*, *Op. Cit.*; Kerevel, "Pork Barreling Without Reelection?", *Op. Cit.*

¹⁴ Joy Langston, "Governors and their Deputies: New Legislative Principals in Mexico", *Legislative Studies Quarterly*, 35 (2010), pp. 235-258; Francisco Cantú y Scott Desposato, "The New Federalism of Mexico's Party System", *Journal of Politics in Latin America*, 4 (2012), pp. 3-38.

regresar a este tipo de cargos una vez que concluye su periodo como legisladores federales¹⁵, por lo que el estudio de su comportamiento en este órgano legislativo debe tener en cuenta las ambiciones y oportunidades de avance político que tienen.

También el trabajo en comisiones ha sido un tema recurrente de estudio. Los trabajos en este campo van desde el estudio de las características compartidas por los presidentes de comisión¹⁶, la negociación de las iniciativas de ley en estos órganos¹⁷ y las prácticas recurrentes en el análisis de las propuestas legislativas¹⁸. Estos trabajos coinciden en que los coordinadores de los grupos parlamentarios cuentan con facultades que los fortalecen frente a los diputados, ya que la posibilidad de que un diputado se desempeñe como presidente de comisión suele depender más de las decisiones tomadas por el coordinador de su grupo parlamentario y las negociaciones de éste con el resto de líderes partidistas que de la especialización o experiencia con que cuentan los legisladores¹⁹. Los coordinadores también influyen ampliamente en el trabajo cotidiano de las comisiones, los acuerdos que consigan entre ellos y cada uno con su grupo parlamentario permite acelerar u obstaculizar el dictamen de un asunto en particular, dependiendo del interés que tengan por el avance de la propuesta²⁰.

¹⁵ Joy Langston y Francisco Aparicio, "The Past as Future: Prior Political Experience and Career Choices in Mexico, 1997-2006", *Documento de Trabajo CIDE*, 207 (2008); Kerevel, *Electoral Competition, and Legislative Representation in Mexico...*, *Op. Cit.*

¹⁶ Luisa Béjar, "Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones", en Luisa Béjar (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, Congreso del Estado Libre y Soberano de México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2009. Francisco Aparicio y Joy Langston, "Committee Leadership Selection without Seniority: the Mexican Case", *Documento de Trabajo CIDE*, 217(2009), p. 14.

¹⁷ Adriana Báez-Carlos, "Comisiones y coaliciones legislativas", en Luisa Béjar (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, Congreso del Estado Libre y Soberano de México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 165.

¹⁸ Iliana Rendón, *Las prácticas parlamentarias en el Congreso mexicano. Los casos de las comisiones de Hacienda y Gobernación durante el primer año de la LXII Legislatura (2012-2013)*, tesis, México, FLACSO-México, 2014.

¹⁹ Béjar, "Élites parlamentarias en México...", *Op. Cit.*; Aparicio y Langston, "Committee Leadership Selection without Seniority...", *Op. Cit.*

²⁰ Rendón, *Las prácticas parlamentarias en el Congreso mexicano...*, *Op. Cit.*

Hay estudios de caso del proceso de aprobación de proyectos legislativos en particular, especialmente la obra colectiva de Mara Hernández, José del Tronco y Gabriela Sánchez²¹, en la cual se analiza a detalle el proceso de aprobación de diversas reformas en la LX Legislatura, como son la reforma electoral de 2007, la reforma a la industria petrolera de 2008 o la reforma fiscal, también de 2007. No obstante, el interés de los trabajos contenidos en esa obra es más por las prácticas de negociación instrumentadas por los actores involucrados en la tramitación de las propuestas, incluyendo a actores fuera del Legislativo, como organizaciones de la sociedad civil, representantes empresariales o medios de comunicación, que a la relación entre partidos.

Así pues, la contribución de este trabajo al campo de los estudios legislativos en México radica en la comprensión de la manera en que los grupos parlamentarios conducen el proceso legislativo en periodos sin mayoría y, particularmente, la influencia de cada grupo parlamentario en este proceso. Sin duda, este trabajo tiene limitaciones, las cuales son enumeradas a continuación.

En primer lugar, no se analizan las relaciones de la Cámara de Diputados con el Senado o el Ejecutivo, ni con otros actores fuera de la Cámara. Es evidente que la Cámara de Diputados no es una institución que funcione aislada del resto de instituciones que componen el sistema político, pero como el interés principal es la influencia de los partidos en el proceso legislativo, el análisis de las relaciones de la Cámara con otras instituciones aporta poco al objetivo principal del trabajo. En segundo lugar, no se analizan las relaciones que tienen los grupos parlamentarios con las organizaciones partidistas fuera de la Cámara. Las organizaciones partidistas desempeñan una función fundamental en el trabajo de sus grupos parlamentarios, estableciendo la agenda de

²¹ Mara Hernández, José del Tronco y Gabriela Sánchez (coords.), *Un Congreso sin mayorías: mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, México, FLACSO, 2009.

asuntos a impulsar en el Congreso y diseñando estrategias para conseguir el avance de tal agenda, dentro y fuera del Legislativo. Sin embargo, el estudio de las relaciones entre ambas partes aportaría muy poco a la comprensión del objeto de estudio, por lo que, en adelante, se considerará a los grupos parlamentarios como actores colectivos con preferencias previamente establecidas.

En tercer lugar, en este trabajo no se analiza de manera comparativa el proceso de tramitación de leyes en periodos con y sin mayoría. La principal razón de limitar el análisis a periodos sin mayoría es que hay poca información disponible y confiable de los asuntos tramitados por la Cámara antes de 1997. Fue hasta la LVII Legislatura (1997-2000) que la Cámara instaló el sistema de votación electrónica, el cual permite identificar el sentido del voto de cada uno de los diputados.

El texto se divide en cinco capítulos. En el primero se analizan las aportaciones teóricas al estudio del proceso legislativo, particularmente la propuesta del *cártel legislativo*, elaborada por Gary Cox y Matthew McCubbins, y el trabajo de Ernesto Calvo, basado en dicha propuesta. Además, en ese capítulo se formula la hipótesis que guía la investigación. En el segundo, se analiza el diseño institucional de la Cámara de Diputados, poniendo especial atención a los factores que apuntalan el control que pueden ejercer los coordinadores sobre los integrantes de sus grupos parlamentarios y la participación de los coordinadores en los órganos de decisión más importantes de la Cámara. En el tercero, para poner a prueba la hipótesis formulada en el capítulo 1, se analizan las votaciones finales de los dictámenes elaborados por las comisiones ordinarias en el periodo 2003-2015.

En el cuarto capítulo se analizan las etapas de análisis en comisiones y discusión y votación en el pleno en la LX Legislatura, esto con la intención de comprender la manera en que los

coordinadores de los grupos parlamentarios construyen los acuerdos necesarios para la aprobación de los dictámenes elaborados por las comisiones. En el quinto, se analiza la tramitación de los proyectos de ley más importantes aprobados en la LX Legislatura para conocer si este proceso difiere sustancialmente de la tramitación del resto de asuntos aprobados por la Cámara de Diputados. En la conclusión se exponen de manera sintética los principales hallazgos del trabajo.

Las principales fuentes de información para esta investigación son de tipo hemerográficas, bibliográficas y fuentes de información oficial. Se utiliza información cuantitativa y cualitativa, sin embargo, no se pudo obtener información de primera mano de los informantes clave. Se intentaron concretar diversas entrevistas con individuos que se habían desempeñado como diputados federales, particularmente en la LX Legislatura, sin embargo, esto no fue posible. No cabe duda que el testimonio de los actores clave hubiera enriquecido sobremanera esta investigación. Pero se trató de suplir esta información por medio del análisis profundo de notas y entrevistas periodísticas, así como de las discusiones registradas en el *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*. Considero que, a pesar de esta carencia, la investigación explica de manera más o menos satisfactoria la dinámica en el proceso legislativo en la Cámara de Diputados en periodos sin mayoría.

Capítulo 1. El estudio del proceso legislativo

I. Introducción

En este capítulo se exponen los conceptos y modelos explicativos en que se basará la investigación. Se analizan las aportaciones del institucionalismo y, en particular, de la propuesta teórica del *cártel legislativo*, al estudio del proceso de elaboración de leyes, haciendo hincapié en lo referente a los mecanismos a disposición de los partidos para conseguir sus metas. Esto sin obviar las diferencias entre el caso estadounidense, en que se basa el modelo del *cártel legislativo*, y el mexicano, de interés para esta investigación.

Hay varias diferencias entre la Cámara de Representantes (*House of Representatives*) estadounidense y la Cámara de Diputados mexicana, sea en lo referente a la organización, duración de periodos legislativos, restricciones a la reelección u otras características, pero la más importante, en función del objetivo de esta investigación y del argumento principal de la propuesta teórica del *cártel legislativo*, es la presencia de un partido mayoritario. El sistema electoral bipartidista de Estados Unidos provoca que en cada elección para integrar la legislatura un partido controle por lo menos la mayoría absoluta de asientos, en México, en contraste, el pluripartidismo ha provocado que ningún partido obtenga la mayoría de diputados desde 1997.

Para comprender mejor la importancia de esta diferencia conviene citar en extenso a Gary Cox y Matthew McCubbins, autores del modelo explicativo del *cártel legislativo*, quienes argumentan que:

“los partidos en la Cámara de Representantes –especialmente el partido mayoritario– son especies de “cárteles legislativos”. Estos cárteles usurpan el poder, teóricamente residente en la Cámara, para elaborar las reglas que rigen la estructura y proceso legislativo. La posesión de este poder para elaborar las reglas conduce a dos consecuencias principales. Primero, el

proceso legislativo en general –y el sistema de comisiones en particular– está acomodado en favor de los intereses del partido mayoritario. Segundo, ya que los miembros del partido mayoritario tienen todas las ventajas estructurales, los jugadores principales en la mayoría de acuerdos legislativos son miembros del partido mayoritario y los acuerdos principales del partido mayoritario son facilitados por las reglas del cártel, y vigiladas por su dirigencia.”¹.

Es evidente que, para Cox y McCubbins, la presencia de un partido mayoritario es esencial, sin embargo, no es claro qué sucede cuando ningún partido cuenta con, por lo menos, la mayoría absoluta de legisladores, particularmente, no es claro cuáles son las consecuencias de que ningún partido, de manera exclusiva, se haga del poder para elaborar las reglas que rigen la estructura y proceso legislativo. Estos autores no analizaron los efectos de la pérdida de mayorías en los órganos legislativos, por lo que su obra tiene limitaciones para analizar el caso mexicano.

No obstante, Ernesto Calvo analiza el proceso legislativo en el caso argentino y uruguayo, en un periodo en que hubo legislaturas con y sin mayorías, adaptando la propuesta de Cox y McCubbins. Por tal razón, también se analiza a detalle la aportación de este autor al análisis del proceso legislativo en congresos sin mayoría. Así pues, la investigación se basa ampliamente en la propuesta del cártel legislativo, pero con adecuaciones que le permitan adaptarse a las particularidades del caso mexicano.

El capítulo se divide en seis secciones, en la primera se discute la pertinencia de utilizar modelos explicativos basados en el supuesto de legisladores esencialmente motivados por la reelección, dada la restricción constitucional para que los diputados mexicanos persigan este objetivo. En la segunda, se presentan de manera sintética las dos principales aproximaciones teóricas al estudio del proceso legislativo y se defiende la pertinencia de utilizar la propuesta del

¹ Gary Cox y Matthew McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 2.

cábel legislativo y otras contribuciones basadas en ella. En la tercera, se analiza dicha propuesta y, en la cuarta sección, se exponen las aportaciones de Ernesto Calvo al estudio de los órganos legislativos sin mayorías. En la quinta, se formula la hipótesis que guía esta investigación y en la última sección se presentan las conclusiones.

II. Supuestos de los modelos que estudian el comportamiento legislativo y particularidades del caso mexicano

En general, los modelos para explicar el comportamiento legislativo parten de un supuesto fundamental en torno a las motivaciones de los legisladores para involucrarse en distintos tipos de comportamientos. Tal supuesto es que el principal objetivo de los legisladores es conseguir la reelección. Fue David Mayhew quien formuló el primer modelo que explícitamente partía de este supuesto² y analizó las distintas actividades en que se involucraban los legisladores para alcanzar tal objetivo.

Cabe mencionar que otros autores llamaron la atención en torno al hecho de que los legisladores no sólo están interesados por la reelección, sino que pueden tener otras metas, como ganar poder en el Congreso o formular buenas políticas públicas en temas de su interés particular. Sin embargo, argumenta Richard Fenno Jr., para poder formular tales políticas, los legisladores necesitan desarrollar sus habilidades y conocer el proceso legislativo para conseguir la aprobación de sus proyectos, algo que se consigue sólo con tiempo en la asamblea, por lo que la reelección se convierte en una condición necesaria para la obtención de otros objetivos de interés para los legisladores³. Por esta razón, el supuesto de que la principal motivación de los legisladores es la

² David Mayhew, *Congress. The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1975, pp. 5-4.

³ Richard Fenno Jr., *Home Style: House Members in their Districts*, Boston, Little Brown, 1978, p. 137.

reelección es un buen punto de partida para analizar el proceso legislativo en el caso estadounidense.

Sin embargo, desde 1933, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe la reelección inmediata de los diputados, lo que impone serias restricciones al uso de modelos explicativos basados en este supuesto para analizar el caso mexicano. Si los diputados no buscan la reelección, ¿qué motiva su comportamiento en la Cámara? En esta sección se analizan las aportaciones de diversos autores para entender el comportamiento legislativo en casos donde está prohibida la reelección.

Una de las explicaciones más influyentes del comportamiento de los políticos es la formulada por Joseph Schlesinger, basada en las ambiciones de los individuos. Esta explicación argumenta que los políticos orientan su comportamiento en función de tres tipos de ambición⁴: discreta, cuando el objetivo es, una vez concluido el periodo en el cargo, dedicarse a asuntos en el ámbito privado; estática, cuando desean continuar su carrera en el mismo cargo que ostentan actualmente; y progresiva, cuando buscan que el siguiente puesto que ocupen pertenezca a un rango superior al actual.

Dado que la reelección está prohibida, los diputados mexicanos no pueden tener una ambición de tipo estática. Varios autores⁵ argumentan que la mayoría de diputados mexicanos tienen una ambición de tipo progresiva, ya que su carrera política, antes y después de su periodo

⁴ Joseph Schlesinger, *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago, Rand McNally & Company, 1966.

⁵ Benito Nacif, "Legislative Parties in the Mexican Chamber of Deputies", *Documento de Trabajo CIDE*, 93 (1997), pp. 3-4. Joy Langston y Francisco Aparicio, "The Past as Future: Prior Political Experience and Career Choices in Mexico, 1997-2006", *Documento de Trabajo CIDE*, 207 (2008). Yann Kerevel, *Ambition, Electoral Competition, and Legislative Representation in México, 1997-2009*, tesis, Albuquerque, The University of New Mexico, 2012.

como diputados federales, supone el paso por diversos cargos públicos en el ámbito municipal, estatal y federal.

El hecho de que los diputados mexicanos tiendan a presentar una ambición de tipo progresiva no implica necesariamente que siempre busquen y obtengan cargos considerados de un rango superior. Es decir, cuando termine su periodo en el cargo, los diputados no siempre buscarán convertirse en senadores, gobernadores o presidente de la República. En ocasiones, los diputados buscarán y obtendrán cargos considerados como de un rango similar al que tienen o inferior, como legislador estatal, presidente de algún municipio pequeño o integrante del cabildo municipal.

Que los diputados opten por cargos que parecieran de un rango inferior al de legislador federal no implica que carezcan de una ambición de tipo progresiva, sino que su comportamiento puede ser estratégico, ya que compiten por cargos en los que, consideran, tienen más probabilidades de ganar. Según Yann Kerevel: “los actores ambiciosos que persiguen una carrera política en casos sin reelección compiten en un ambiente parecido al juego de “serpientes y escaleras”. Todos desean alcanzar el cargo más alto, [...], en el camino pueden avanzar rápidamente en un periodo de tiempo y después, repentinamente, aparentemente “regresar” y buscar una posición más baja de la que actualmente ocupan. El punto importante para los actores ambiciosos en este ambiente es mantenerse en el juego, buscando constantemente el cargo más alto, incluso si ocasionalmente regresan a un cargo de menor rango”⁶.

Para “mantenerse en el juego” y avanzar en él, los diputados mexicanos deben establecer vínculos con las élites de su partido y con el electorado⁷. Esto les permite, por un lado, incrementar

⁶ *Ibid.*, p. 56.

⁷ *Ibid.*, p. 26.

las probabilidades de obtener la candidatura de su partido a un cargo de elección popular y, por otro lado, de conseguir la cantidad de votos necesarios para ganar la contienda electoral.

Hay diversas maneras en que los diputados pueden conseguir el apoyo de las dirigencias para ganar la postulación de su partido en el próximo proceso electoral, pero una muy importante es la lealtad hacia el partido y sus líderes, así como la cooperación para mejorar la reputación de la organización partidista, con la intención de incrementar la cantidad de votos que ésta obtendrá en futuras elecciones. Sin embargo, el hecho de conseguir una candidatura no garantiza que un individuo resulte triunfador en el proceso electoral, ya que necesita obtener los votos necesarios para derrotar a los demás candidatos al mismo cargo. Por esto, los legisladores deben establecer vínculos con el electorado para conseguir más votos que sus contrincantes. Tales vínculos están estrechamente relacionados con la reputación que construya el legislador acerca de sus atributos, opiniones y logros obtenidos durante su gestión.

Así pues, de manera similar a los casos en que es posible la reelección, los diputados mexicanos deben preocuparse por desarrollar dos tipos de reputaciones, una individual y otra colectiva (esencialmente partidista)⁸. Aunque, es importante mencionarlo, las particularidades del sistema electoral mexicano provocan que la reputación partidista sea más importante que la individual⁹.

⁸ Bruce Cain, John Ferejohn y Morris Fiorina, "The Constituency Service Basis of the Personal Vote for U.S. Representatives and British Members of Parliament", *The American Political Science Review*, 78 (1984), pp. 110-125. Bruce Cain, John Ferejohn y Morris Fiorina, *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Harvard University Press, 1987. John Carey y Matthew Shugart, "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies*, 14 (1995), pp. 417-439.

⁹ En el capítulo 2 se trata este tema con mayor detalle.

En su obra *Congress: The Electoral Connection*, David Mayhew argumenta que para conseguir la reelección, los legisladores pueden involucrarse en tres tipos de actividades¹⁰: promoverse (*advertising*) ante el electorado, adjudicarse la responsabilidad (*credit claiming*) de que el gobierno u otro actor político instrumentara una acción o conjunto de acciones consideradas como deseables por el electorado y emitir opiniones relacionadas con temas de interés para sus electores (*position taking*). También argumenta que los legisladores con ambición progresiva se involucran en el mismo tipo de actividades, aunque se distinguen de los legisladores con ambición estática en que prestan mayor atención a unas de ellas que a otras¹¹.

Hay evidencia de que los diputados mexicanos que al final de la Legislatura buscan cargos en el ámbito municipal o estatal tienden a proponer más enmiendas al presupuesto gubernamental para asignar recursos al municipio(s) o estado en que se encuentra el distrito que representan, en comparación con los diputados que buscan otro tipo de cargos¹². Tal actividad no garantiza que el legislador consiga la asignación de recursos que buscaba, pero por esa vía puede mostrar interés por el electorado del próximo cargo que buscará. Incluso en otros países, los diputados que enfrentan restricciones a la reelección, como Costa Rica¹³, o en donde las tasas de reelección son muy bajas, como Brasil¹⁴, promueven la asignación de fondos gubernamentales a sus distritos y otros cercanos a ellos, presuntamente como una táctica de *credit claiming* que les permita incrementar sus probabilidades de ganar un cargo de elección popular en el ámbito geográfico al que destinaron los recursos.

¹⁰ Mayhew, *Op. Cit.*, pp. 49-61.

¹¹ *Ibid.*, pp. 75-76.

¹² Kerevel, *Op. Cit.*, p. 162. También veáse Yann Kerevel, "Pork Barreling Without Reelection? Evidence from the Mexican Case", *Legislative Studies Quarterly*, 40 (2015), pp. 137-166.

¹³ John Carey, *Term Limits and Legislative Representation*, New York, Cambridge University Press, 1996.

¹⁴ David Samuels, *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, New York, Cambridge University Press, 2003.

Así pues, a pesar de que los diputados mexicanos tienen una ambición progresiva, utilizan medios similares a los que utilizan los legisladores con ambición estática para dar continuidad a su carrera política. Dado que ambos tipos de legisladores utilizan los mismos medios para obtener sus objetivos, la reelección u otro cargo al finalizar su periodo como legisladores, en las siguientes dos secciones se analizan los modelos explicativos basados en el supuesto de la búsqueda de reelección, asumiendo que las mismas causas expliquen comportamientos similares de los legisladores con ambición progresiva y estática.

III. Dos aproximaciones teóricas en el estudio del proceso legislativo

En la actualidad, los estudios del proceso legislativo se basan en una de dos explicaciones teóricas: la de los actores pivote o la del cartel legislativo, ambas formuladas a partir del estudio del caso estadounidense. La primera de ellas trata de explicar la parálisis legislativa (*gridlock*) y la presencia de amplias mayorías en la aprobación de propuestas legislativas, y se basa en un modelo espacial de las preferencias de política de los legisladores y del presidente¹⁵.

En su formulación original, elaborada por Keith Krehbiel, el modelo parte de dos supuestos: que los legisladores tienen preferencias espaciales distribuidas en una dimensión ideológica, tradicionalmente identificada con el continuo izquierda-derecha, y que los legisladores votan según estas preferencias. En el modelo hay cuatro actores principales, el legislador medio, el legislador de veto, el filibustero¹⁶ y el presidente, cada uno con una función de preferencias distribuida en la dimensión espacial mencionada. Este modelo deduce distintas predicciones en la aprobación de proyectos legislativos en función de la distribución espacial de las preferencias

¹⁵ Keith Krehbiel, *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.

¹⁶ Este actor es exclusivo del sistema político estadounidense y tiene la capacidad de extender la discusión de las propuestas en el pleno a menos que una mayoría de 3/5 de los legisladores vote por cerrar la discusión.

de los cuatro actores y predice el surgimiento de parálisis si se cumplen ciertas condiciones. Lo importante a destacar del modelo de actores pivote es que los partidos desempeñan una función marginal, por no decir nula, en el proceso de aprobación de propuestas legislativas, ya que el factor principal para que los legisladores decidan el sentido de su voto en el pleno es la distribución de sus preferencias y no su pertenencia a algún partido o la influencia ejercida por la dirigencia de éste.

No obstante, otros trabajos basados en este modelo incorporan a los partidos y deducen consecuencias en el proceso de elaboración de leyes. El trabajo de Josep Colomer¹⁷ fue pionero en este tipo de estudios y Benito Nacif utilizó las aportaciones de Colomer para analizar el caso mexicano¹⁸. Según Nacif, “en un sistema donde prevalezca la disciplinal partidista y el liderazgo presidencial, la transición de un gobierno unificado a uno dividido tiene dos importantes consecuencias: produce una tendencia a moverse de posiciones extremas al centro y reduce la oportunidad de experimentar políticas radicales”¹⁹.

Así pues, en México, la presencia de gobiernos divididos provoca que el presidente pierda la capacidad de controlar la agenda del Congreso, debido a que el legislador medio y el de veto ya no pertenecen más a su partido, como sucedía en la época de gobiernos unificados. De hecho, si ninguno de los dos legisladores pertenece a su partido (cuando controla menos de una tercera parte de los legisladores), el presidente tiene escasa influencia en el proceso legislativo porque no tiene la cantidad de votos necesarios para mantener el veto que podría emitir ante un proyecto aprobado por el Legislativo que no fuera de su agrado.

¹⁷ Josep Colomer, “Policy Making in Divided Government: A Pivotal Actors Model with Party Discipline”, *Public Choice*, 125 (2005), pp. 247-269.

¹⁸ Benito Nacif, “El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido”, en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México, volumen 13*, México, 2010.

¹⁹ *Ibid.*, p. 71.

En contraste, si el partido del presidente cuenta con más de una tercera parte de los legisladores, los partidos de oposición deben tener en cuenta las preferencias del titular del Ejecutivo para evitar un veto. A pesar de la necesidad de considerar las preferencias del presidente y su partido, la pérdida de control sobre la agenda del Congreso implica un incremento de la capacidad de los partidos de oposición para influir en el proceso de elaboración de leyes.

Como se mencionó en la introducción, efectivamente, a partir de la aparición del primer gobierno dividido, se ha incrementado la influencia de los partidos de oposición en el proceso de elaboración de leyes. Sin embargo, el trabajo de Benito Nacif no investiga a detalle de qué manera se ha dado este proceso, se limita a exponer el incremento de iniciativas presentadas y aprobadas de los partidos de oposición y no abunda en la manera en que los partidos han aprobado tales proyectos.

La segunda propuesta teórica, en contraste, analiza la manera en que los partidos, principalmente los que controlan la mayoría absoluta de asientos en las legislaturas, regulan y organizan el proceso legislativo para promover sus intereses. Esta explicación argumenta que los líderes partidistas consiguen la aprobación de legislación de interés para su partido por medio del control de los cargos que establecen la agenda del pleno, de tal manera que éste sólo discuta y vote las propuestas apoyadas por los integrantes del partido mayoritario, y excluya las propuestas que no sean del agrado de este partido o las que lo podrían dividir en las votaciones, provocándole derrotas y el deterioro de su reputación ante el electorado.

Para la propuesta de los actores pivote, en su formulación original, los partidos carecen de interés, por lo que no hace ninguna aportación importante para comprender su comportamiento y la manera en que consiguen sus objetivos. Incluso la versión que incluye a los partidos en el modelo es de poca ayuda para comprender estos procesos, ya que sólo toma en

cuenta los efectos de las reglas de decisión y no de otros factores institucionales que pueden afectar la toma de decisiones en los órganos legislativos, además, no hace predicciones claras de la manera en que los partidos consiguen los acuerdos para aprobar o rechazar un proyecto. Es importante mencionar que las deducciones basadas en este modelo parecen verificarse en la realidad. No obstante, dado que el objetivo de este trabajo es, precisamente, entender la manera en que los partidos han conseguido incrementar su influencia en el proceso de aprobación de proyectos legislativos, el modelo del cartel legislativo es más útil para analizar el objeto de estudio de este trabajo.

Antes de analizar a detalle el modelo explicativo del *cártel* legislativo, conviene revisar las aportaciones teóricas del institucionalismo al estudio de las legislaturas, particularmente, la aportación de Gary Cox al análisis del funcionamiento y organización de las legislaturas en su trabajo “The Organization of Democratic Legislatures”²⁰. Según este autor, la manera en que las legislaturas organizan su funcionamiento, principalmente por medio de la creación de cargos que cuentan con derechos especiales, accesibles para una cantidad limitada de legisladores, responde a la necesidad de administrar el tiempo disponible para la consideración de proyectos en el pleno.

El análisis de Gary Cox parte de la hipótesis de lo que denomina el *estado de naturaleza legislativo*, entendido como “una asamblea en la cual todas las propuestas legislativas son tratadas en las sesiones plenarias y la habilidad de los legisladores para hablar y proponer mociones no tiene restricciones ni está regulada”²¹. Esta falta de regulaciones provoca una saturación de la asamblea, debido a que el pleno es incapaz de tramitar simultáneamente todas las propuestas y nada restringe la capacidad de los legisladores para formular nuevos proyectos y

²⁰ Gary Cox, “The Organization of Democratic Legislatures”, en Donald Wittman y Barry Weingast (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 142-161.

²¹ *Ibid.*, p. 142.

discutirlos el tiempo que deseen. Así pues, el tiempo se convierte en el factor esencial para la aprobación de proyectos.

La falta de restricciones al tiempo destinado a la tramitación de propuestas genera tres tipos de problemas de acción colectiva²²: uno de coordinación, porque los legisladores tienen dificultad para acordar la aprobación de sus propuestas sin que la legislatura se sature, un problema de confianza, porque no hay reglas que garanticen el cumplimiento de acuerdos informales para apoyar primero la propuesta de un legislador o grupo de ellos, y después apoyar las propuestas de otro grupo, y problemas en el consumo de bienes públicos, en este caso el tiempo de la asamblea plenaria disponible para discutir y votar propuestas.

La necesidad de resolver estos problemas de acción colectiva condujo al diseño de normas que organizaran el funcionamiento de las legislaturas. El elemento principal de estas regulaciones es la creación de cargos dotados con poderes especiales para establecer la agenda del pleno. Tales poderes consisten en “cualquier habilidad especial para determinar qué propuestas son consideradas en el pleno y bajo qué procedimientos”²³. La creación de estos cargos implica el establecimiento de diferencias sustanciales entre individuos que, en principio, son iguales: los titulares de los cargos con poder para determinar la agenda ven incrementada su capacidad para acelerar el análisis y votación de las propuestas, en tanto que la capacidad de los demás legisladores para retrasar la aprobación de los proyectos se ve reducida.

Los poderes de agenda pueden ser de dos tipos, positivos y negativos. Los primeros se refieren a la capacidad para acelerar la tramitación de una propuesta, en tanto que los segundos a la capacidad para retrasar o evitar la discusión y votación de un proyecto en particular. Estos

²² *Ibid.*, p. 145.

²³ *Ibid.*, p. 146.

poderes son opuestos e implican un intercambio mutuo, es decir, el incremento de un tipo supone el descenso del otro²⁴.

El interés por obtener los cargos que determinan la agenda del pleno crea incentivos para que los legisladores se asocien y formen partidos. Esto se debe a la presencia de normas que establecen la asignación de algunos de estos cargos directamente a los partidos y de normas que regulan la distribución de cargos con poder de agenda por medio de procesos electorales dentro de la legislatura, en los cuales, el apoyo de un partido suele ser determinante²⁵.

Así pues, el funcionamiento de los órganos legislativos democráticos depende en buena medida de las características de los cargos con poder de agenda y su distribución entre los legisladores. De hecho, el modelo del cártel legislativo explica el dominio del partido mayoritario en el proceso legislativo, precisamente, en función del control que tiene de los cargos con poder de agenda. La siguiente sección expone dicho modelo.

IV. El modelo del *cártel legislativo*

Este modelo propuso una nueva manera de analizar el funcionamiento de la Cámara de Representantes y la influencia de los partidos en ella²⁶. Cuando la formularon, Gary Cox y Matthew McCubbins se oponían a los trabajos que atribuían una función marginal a los partidos en el proceso de elaboración de leyes, muchos de los cuales consideraban que la explicación a las decisiones tomadas por este órgano legislativo se encontraba en el funcionamiento prácticamente autónomo de las comisiones. De esta manera, el objetivo de estos autores era

²⁴ *Ibid.*, p. 150.

²⁵ *Ibid.*, p. 149.

²⁶ Si bien la propuesta de Cox y McCubbins fue innovadora en la medida en que propuso una manera diferente de analizar el proceso legislativo en la Cámara de Representantes, los hallazgos de su análisis no implicaron el descubrimiento de un proceso nuevo, sino de prácticas establecidas desde finales del siglo XIX en Estados Unidos. Esto queda más claro al analizar su obra *Setting the Agenda*.

entender la manera en que los partidos estructuran el proceso legislativo, pero teniendo en cuenta las dificultades de considerar a los partidos como actores unitarios, dada la presencia de amplias divisiones en ellos y la autonomía que parecen tener los legisladores respecto de la dirigencia partidista.

Debido a la adopción que hicieron de las preocupaciones del enfoque de la elección racional en torno a lo problemático que es considerar a los partidos como actores unitarios, Cox y McCubbins construyeron su modelo considerando los incentivos que orientan el comportamiento individual de los legisladores. Estos autores parten de la propuesta de David Mayhew para entender el comportamiento de los legisladores estadounidenses en función de un solo objetivo, la reelección.

De manera similar a Bruce Cain, John Ferejohn y Morris Fiorina, los autores de la aproximación teórica del cártel legislativo argumentan que dos factores influyen en las probabilidades de reelección de los legisladores, su reputación individual y la del partido al que pertenecen²⁷. Cox y McCubbins abundaron en el tipo de tensiones que pueden surgir entre ambos tipos de reputaciones, ya identificadas por Cain, Ferejohn y Fiorina en la década de 1980. La principal fuente de tensiones entre ambos elementos se origina en el hecho de que la reputación individual es un bien esencialmente privado, producido por cada legislador independientemente de la reputación partidista, que es un bien público, cuya producción puede generar severos problemas de acción colectiva.

La aprobación de proyectos legislativos puede generar tensiones entre la reputación de los legisladores y la del partido, particularmente, de lo que llaman el registro partidista (*party*

²⁷ Cain, Ferejohn y Fiorina, "The Constituency Service Basis of the Personal Vote...", *Op. Cit.* Cain, Ferejohn y Fiorina, *The Personal Vote...*, *Op. Cit.*

record)²⁸, cuando una política impulsada por la mayoría de un partido, la cual supuestamente mejoraría el registro partidista, genera oposición en distritos representados por legisladores del mismo partido. Tales condiciones hacen que los representantes de estos distritos tengan que decidir entre apoyar a su partido para conseguir ventajas electorales en beneficio de todos los legisladores del mismo partido, aunque esto origine riesgos para su reelección, u oponerse al proyecto, obteniendo el apoyo del distrito que representa, pero imponiendo un costo electoral a todo el partido.

Para solucionar este problema de acción colectiva, los partidos deben crear cargos con autoridad e incentivos para vigilar el comportamiento de los legisladores, penalizar comportamientos poco cooperativos y recompensar a los que contribuyan con la obtención del bien colectivo²⁹, en este caso, el fortalecimiento del registro partidista. La función de tales cargos no se limita a estas actividades, sino que también puede facilitar la negociación para la aprobación de propuestas con el apoyo de la mayoría del partido, pero que imponen costos electorales a algunos representantes, principalmente por medio de medidas compensatorias. En el ámbito de cada partido, los cargos diseñados para enfrentar los problemas de acción colectiva son los de liderazgo, electos democráticamente entre los integrantes del partido.

El diseño institucional de la Cámara de Representantes garantiza que el partido mayoritario acceda a cargos que incrementen su capacidad para fortalecer el registro partidista. Dado que las normas que regulan el funcionamiento de este órgano legislativo no se guían bajo el principio de proporcionalidad, el partido mayoritario puede tomar la decisión, prácticamente de manera autónoma, de quién será el presidente de la Cámara (*speaker*), así como el tamaño e

²⁸ Entendido como “la tendencia central en las creencias de los ciudadanos acerca de las acciones, creencias y resultados atribuibles al partido”. Cox y McCubbins, *Legislative Leviathan...*, *Op. Cit.*, p. 110.

²⁹ *Ibid.*, p. 93.

integración de las comisiones. Esto permite promover a individuos leales al partido a cargos de dirección y garantizar que los diversos sectores del partido estén debidamente representados en las comisiones más importantes, con el objetivo de prevenir que el pleno discuta propuestas que dividan al partido y, por lo tanto, amenacen el fortalecimiento de su registro.

Es importante mencionar que en *Legislative Leviathan*, Gary Cox y Matthew McCubbins demostraron principalmente que, efectivamente, el partido mayoritario controla la distribución de los cargos con poder de agenda, para asignarlos entre sus integrantes, y sólo de manera secundaria analizaron las consecuencias de tal control sobre la agenda del pleno. Fue en *Setting the Agenda*³⁰ que estos autores presentaron más evidencia a favor del argumento de que el partido mayoritario controla la agenda de la Cámara de Representantes. Tal evidencia es de dos tipos: la cantidad de veces en que un proyecto consigue la aprobación del pleno a pesar de la oposición de la mayoría de legisladores del partido mayoritario y la dirección de los cambios introducidos por los proyectos aprobados.

En el primer caso, estos autores argumentan que una implicación observable de la presencia de un cártel legislativo (que evita la discusión de asuntos que generan divisiones importantes en el partido mayoritario) es que éste nunca (o casi nunca) debería perder las votaciones de proyectos a los que se opone la mayoría de sus integrantes³¹. Es decir, si los individuos que ocupan cargos con poder de agenda negativa, efectivamente, utilizan sus facultades para prevenir que el pleno analice propuestas que desagradan a la mayoría de su partido, entonces el partido mayoritario nunca debería enfrentarse a votaciones en que más de

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, p. 89.

la mitad de sus integrantes rechace la propuesta, pero no tenga los votos necesarios para evitar su aprobación.

En el segundo caso, la implicación observable es que si el partido mayoritario utiliza el poder de agenda para discutir únicamente propuestas del agrado de la mayoría de sus integrantes, los proyectos aprobados tenderán a representar las preferencias del partido mayoritario. En términos de los modelos espaciales, cuando existe un cártel legislativo, los proyectos aprobados por el órgano legislativo tenderán a mover el *statu quo* en el sentido preferido por el votante medio del partido mayoritario³². En ambos casos, la evidencia recolectada por Cox y McCubbins confirma las predicciones hechas por el modelo.

Fue también en esta obra que Cox y McCubbins sintetizaron su propuesta teórica en los siguientes seis supuestos:

“Supuesto 1. Los miembros del Congreso buscan su reelección a la Cámara de Representantes, avanzar al interior de la Cámara, buenas políticas públicas y pertenecer al partido mayoritario.

Supuesto 2. La reputación del partido de un congresista afecta sus probabilidades personales de reelección y, de manera más sustancial, la probabilidad que tiene el partido de asegurar una mayoría.

Supuesto 3. La reputación de un partido depende significativamente de su registro de logros legislativos.

Supuesto 4. Legislar –por lo tanto, reunir registros favorables de logros legislativos– es similar a producir en equipo e implica una variedad de problemas de cooperación y coordinación.

³² *Ibid.*, p. 67.

Supuesto 5. El medio principal por el cual un partido (mayoritario) regula las acciones de sus miembros, con el objetivo de superar problemas de producción en equipo en el proceso legislativo, es delegar poderes a una autoridad central.

Supuesto 6. El recurso clave que los partidos mayoritarios delegan a sus integrantes más antiguos es el poder de establecer la agenda; el partido mayoritario forma un cártel procedimental que monopoliza colectivamente el poder de establecer la agenda”³³.

V. El proceso legislativo en asambleas sin mayorías

Pese a que Cox y McCubbins no analizaron el funcionamiento de legislaturas sin partido mayoritario, sí estudiaron un periodo en que el partido mayoritario y minoritario en la Cámara de Representantes estadounidense podían vetar la introducción en la agenda de asuntos que no fueran de su agrado, es decir, que ambos pudieran ejercer un sustantivo poder negativo de agenda.

Antes de que la Cámara de Representantes aprobara diversas reglas promovidas por Thomas Reed para incrementar la capacidad del partido mayoritario para controlar la agenda, en la década de 1890, dos condiciones permitían que el partido minoritario utilizara técnicas para retardar la tramitación de asuntos que le desagradaran: en primer lugar, la cantidad de propuestas que debía tramitar la Cámara incrementaba de manera constante y, en segundo lugar, ésta debía tramitar las propuestas en el orden en que las recibió, a menos que la asamblea aceptara suspender las reglas y dar un trato preferencial a un asunto, lo que requería el voto a favor de dos terceras partes de los legisladores³⁴.

³³ Gary Cox y Matthew McCubbins, *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U. S. House of Representatives*, New York, Cambridge University Press, 2005, pp. 21-24.

³⁴ Cox y McCubbins, *Setting the Agenda...*, *Op. Cit.*, p. 55.

Así, el partido minoritario podía retrasar la aprobación de propuestas con las que no estuviera de acuerdo únicamente exigiendo que los asuntos fueran tratados en el orden en que llegaron y negándose a apoyar la suspensión de las reglas, o podía pedir que se verificara el quórum cuando la asamblea discutiera tales asuntos y no estuvieran presentes todos legisladores del partido mayoritario. De esta manera, ambos partidos, el minoritario y el mayoritario, tenían la capacidad de ejercer un amplio poder negativo de agenda, situación que Cox y McCubbins denominan como de doble veto.

En *Legislator Success in Fragmented Congresses in Argentina*³⁵, Ernesto Calvo expone que a pesar de ser común el hecho de que en democracias presidenciales ningún partido controle la mayoría absoluta de los órganos legislativos, no hay explicaciones teóricas adecuados para analizar tales casos³⁶. Para avanzar en la explicación de este proceso, Calvo modeló teóricamente el funcionamiento de un órgano legislativo sin mayorías y estudió principalmente la Cámara de Diputados de Argentina y, en menor medida, la de Uruguay.

Entre 1983 y 2008, la Cámara de Diputados de Argentina experimentó periodos en que un partido controlaba la mayoría absoluta de asientos y periodos en que no hubo mayorías. Esto permitió que Calvo comparara el funcionamiento de la Cámara de Diputados en ambos casos. El diseño institucional garantiza que cuando hay un partido mayoritario, éste pueda controlar la agenda del pleno, desempeñando las funciones de un cártel legislativo. En tanto que en periodos sin mayoría, el partido de primera minoría (denominado por Calvo como *plurality party*) tiene garantizada la presidencia de las comisiones más importantes y de la Cámara, lo que le permite

³⁵ Ernesto Calvo, *Legislator Success in Fragmented Congresses in Argentina: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

³⁶ Según Calvo, de 1980 a 2008, en 39% de las democracias presidenciales ningún partido controló la mayoría absoluta de sus respectivos órganos legislativos. Calvo, *Legislator Success...*, *Op. Cit.*, p. 4.

controlar en una amplia proporción la agenda del pleno, aunque de manera menos efectiva que cuando cuenta con la mayoría.

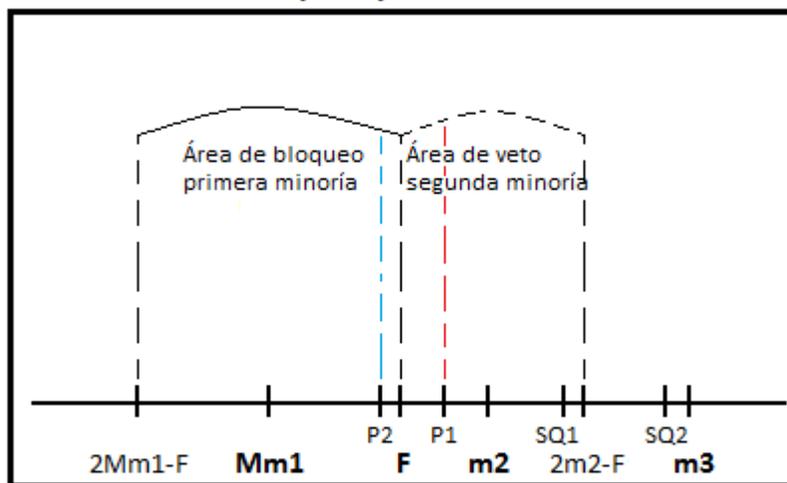
Las normas que regulan el proceso legislativo en la Cámara de Diputados de Argentina establecen que, una vez presentados formalmente ante la Cámara, los proyectos legislativos deben pasar a análisis en comisión y recibir un reporte de ésta. Cuando una o varias comisiones han emitido el reporte de una propuesta (el equivalente a un dictamen de comisiones de la Cámara de Diputados en México), lo envían a la Comisión de Labor Parlamentaria, integrada por el presidente de la Cámara y los líderes de los partidos, que se encarga de establecer la agenda del pleno. Esta comisión debe dar a conocer el proyecto a votar y los diputados que deseen presentar modificaciones deben hacerlo antes de la sesión de discusión, ya que para proponer modificaciones en el pleno se debe contar con el apoyo de dos terceras partes de los legisladores. Estas limitaciones a la capacidad de los legisladores para modificar los proyectos en el pleno permite que la Comisión de Labor Parlamentaria agende asuntos que fuercen a decidir entre aceptar la propuesta, a pesar de acercarse más a las preferencias del partido mayoritario, o a mantener el *statu quo*.

Así pues, Calvo modeló teóricamente una legislatura con tres partidos, cada uno con su propio votante medio, en el caso del partido de primera minoría Mm1, en el de segunda minoría m2 y en el de tercera m3, y con un votante medio en toda la Cámara, F. El modelo contempla la presencia de un actor con poder para decidir qué asuntos discutirá la legislatura, en el caso argentino, la Comisión de Labor Parlamentaria, y presentarlos a la asamblea, siempre bajo reglas que exigen amplias mayorías para considerar modificaciones en el pleno (ver gráfico 1.1).

Basándose en Cox y McCubbins, Calvo argumenta que el partido de primera minoría utilizará su acceso a cargos con poder de agenda para evitar la discusión y votación de asuntos

que lo dividirían, o a los cuales se opone la mayoría de sus integrantes, pero no cuentan con los votos necesarios para evitar su aprobación. En el gráfico 1.1, la zona entre el punto identificado 2Mm1-F, que representa al último legislador de este partido situado en el extremo izquierdo de sus preferencias ideológicas, hasta el punto F, que en este caso representa al último legislador situado en el extremo derecho de las preferencias ideológicas, corresponde a los asuntos que dividirían al partido de primera minoría y, por lo tanto, afectarían su registro partidista.

Gráfico 1.1 Modelo del cártel legislativo en congresos sin mayoría y sin enmiendas



Fuente: Ernesto Calvo, *Legislative Success in Fragmented Congresses in Argentina: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 46

La ausencia de un partido mayoritario fortalece a los partidos más pequeños, ya que ahora pueden acceder a más cargos con poder de agenda, lo que les permite retrasar la consideración de asuntos que los dividan, la falta de mayorías también les permite amenazar al partido de primera minoría con abandonar las discusiones y desaparecer el quórum necesario para la toma de decisiones. En el gráfico 1.1, la zona entre F y 2m2-F corresponde a los asuntos en torno a los cuales el partido de segunda minoría utilizará técnicas que retrasen la consideración de un

proyecto, como obstaculizar o negarse a emitir el reporte de una propuesta si este partido controla la comisión encargada de él, o amenace con desaparecer el quórum si no puede prevenir la discusión de estos temas en el pleno.

La dificultad para proponer modificaciones al proyecto una vez que ha llegado al pleno permite que el actor encargado de establecer la agenda incluya asuntos que pueden dividir al partido de segunda minoría, pero cuyo resultado prefiere al *statu quo*. Por ejemplo, cuando el *statu quo* (SQ1) está más alejado del votante medio del partido de segunda minoría (m2) de lo que está la propuesta (P1) incluida por el actor con poder de agenda, el votante medio del partido de segunda minoría (m2) aceptará la propuesta, ya que ésta le produce más utilidad que el *statu quo* (SQ1). En contraste, cuando el *statu quo* (SQ1) está más cerca del votante medio del partido de segunda minoría (m2) de lo que está la propuesta (P2), éste rechazará la consideración del asunto, sea por medio de tácticas en las comisiones o desapareciendo el quórum en la asamblea plenaria.

El análisis empírico de Ernesto Calvo difirió sustancialmente del que desarrollaron Cox y McCubbins en *Legislative Leviathan* y en *Setting the Agenda* para comprobar el modelo del cártel legislativo. En la primera obra, Cox y McCubbins comprobaron que el partido mayoritario controlaba las comisiones más importantes y que favorecía el avance de los legisladores más leales a cargos importantes de la Cámara de Representantes, en tanto que en la segunda obra, como se mencionó al inicio de esta sección, analizaron las ocasiones en que el partido mayoritario y minoritario se opusieron sin éxito a la aprobación de proyecto legislativo, y el sentido de los cambios introducidos por la legislación aprobada.

En contraste, Calvo analizó la efectividad de los legisladores y del Ejecutivo para conseguir la aprobación de sus proyectos de ley, tanto en las comisiones como en el pleno. Esto le permitió

instrumentar el modelo espacial de preferencias recién descrito, utilizando como variable explicativa la distancia ideológica del proponente respecto del legislador medio de la Cámara y del legislador medio del partido de primera minoría. Los modelos estadísticos que utilizó Calvo también incluían otras variables independientes para explicar la aprobación de los proyectos legislativos, tales como la filiación partidista del legislador, los años de experiencia en la Cámara, el ejercicio de cargos de autoridad (como presidente de una comisión o de la Cámara), el periodo en que la Cámara recibió el proyecto (al inicio de la legislatura o al final), el número de proponentes y el apoyo de otros partidos a la iniciativa. Los resultados de este análisis demostraron que, en periodos sin mayoría, disminuye la influencia del legislador medio del partido de primera minoría en la aprobación de proyectos legislativos y toma relevancia la distancia respecto del legislador medio de la Cámara.

Este autor no limitó su análisis al caso argentino, sino que también estudió la Cámara de Diputados de Uruguay, aunque con menor detalle. Esto le permitió conocer las consecuencias de la pérdida de mayorías en circunstancias en que las reglas limitan los poderes de agenda de los cargos de dirección, debido a la presencia de mecanismos para forzar la consideración de proyectos que no han recibido el reporte de alguna comisión. A pesar de las diferencias que hay entre ambos casos, los cuales tienen consecuencias importantes en el proceso legislativo, el estudio del caso uruguayo y argentino demostró tendencias claras en legislaturas sin mayorías, “en Argentina y Uruguay, la pérdida de mayorías incrementó el valor estratégico de las reglas de quórum y redujo la autoridad de los presidentes de comisión; incrementó la influencia del votante medio de la Cámara y facilitó la aprobación de iniciativas bajo normas consensuales”³⁷.

³⁷ *Ibid.*, p. 13.

El estudio de Calvo permitió identificar la importancia de tres elementos: la organización secuencial del proceso legislativo, la utilización de procedimientos consensuales para tramitar los proyectos y los órganos de dirección para formular la agenda del pleno. El estudio del proceso legislativo demostró la importancia que tienen las etapas previas a la discusión en pleno, particularmente la discusión en comisiones y la integración de la agenda del pleno, para la formulación de proyectos que consigan la aprobación de los legisladores. En periodos sin mayoría, las comisiones dictaminaban más proyectos y delegaban más funciones de control de la agenda en los órganos directivos de la Cámara.

Las normas que regulan el funcionamiento de la Cámara de Diputados de Argentina garantizan que todos los proyectos aprobados por las comisiones y agendados por la Comisión de Labor Parlamentaria que no tengan objeciones o reportes minoritarios pueden incluirse en un paquete de propuestas a votar, sin discusión de por medio, al inicio de cada sesión, en una votación válida para todos los proyectos incluidos. Esto permite ahorrar tiempo del pleno para destinarlo al análisis de temas que causan más polémica entre los partidos y consumen más tiempo de discusión. La posibilidad de tal ahorro de tiempo incentiva a los partidos y comisiones a formular reportes más consensuales que no generen oposición entre los legisladores.

Debido a que las comisiones se vuelven más permisivas en la tramitación de proyectos legislativos, los órganos encargados de establecer la agenda del pleno desempeñan una labor más activa en la tarea de prevenir la consideración de asuntos que amenacen la unidad de los partidos con mayor cantidad de legisladores. Entre 1984 y 2007, la Comisión de Labor Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Argentina sólo agendó para discusión 38.4% de los reportes presentados por las comisiones³⁸.

³⁸ *Ibid.*, p. 192.

VI. Un modelo del proceso legislativo en la Cámara de Diputados mexicana en periodos sin mayorías

El modelo de Ernesto Calvo es un buen punto de partida para formular hipótesis acerca de la manera en que los partidos en México han influido en el proceso legislativo en periodos sin mayoría, debido a que la Cámara de Diputados impone restricciones a la capacidad de los legisladores para proponer modificaciones en el pleno. Por lo tanto, se utiliza el modelo diseñado por Calvo, representado en el gráfico 1.1, para proponer hipótesis aplicables al estudio del caso mexicano. Sin embargo, hay una razón por la cual en este trabajo no se puede desarrollar un análisis de tipo comparativo entre periodos con y sin mayoría, como el que desarrolló Calvo.

En la LVII Legislatura (1997-2000), el Congreso de la Unión reformó completamente la *Ley Orgánica del Congreso General*, cambiando la distribución de poder entre los partidos representados en la Cámara, por lo que también cambió sustancialmente el diseño institucional en que han operado las legislaturas con y sin mayoría, haciendo inviable un análisis en que la variable explicativa principal sería el cambio en la composición partidista, ya que el cambio institucional fue sustantivo. Además, los datos referentes a los proyectos presentados ante la Cámara y tramitados antes de la LVII son escasos y poco sistematizados, lo que impide la comparabilidad de los datos de periodos con y sin mayoría. Así pues, el estudio desarrollado a lo largo de este trabajo se limitará a periodos sin mayoría.

Además, una diferencia entre el caso argentino y mexicano que es necesario considerar para proponer hipótesis basadas en el modelo desarrollado por Calvo se refiere a la distribución de cargos con poder de agenda entre los partidos. En Argentina, el partido de primera minoría obtiene la presidencia de las comisiones más importantes, como la de Presupuesto y Hacienda, Asuntos Constitucionales, Relaciones Exteriores y Culto, y la presidencia de la Cámara de

Diputados, lo que le permite influir sustancialmente en la agenda del pleno. En contraste, en México, después de la promulgación de la nueva LOCG, las presidencias de todas las comisiones se reparten de manera proporcional entre todos los partidos políticos con representación en la Cámara y la presidencia de las comisiones más importantes, Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Puntos Constitucionales, que son las que tramitan la mayoría de iniciativas que recibe la Cámara y se encargan de los asuntos con mayor impacto en la vida política nacional, han estado distribuidas entre representantes de los tres partidos más grandes.

Además, la presidencia de la Cámara, que es también de la Mesa Directiva, órgano encargado de la conducción de las sesiones del pleno, y la presidencia de la Junta de Coordinación Política, instancia responsable de las negociaciones interpartidistas, son rotativas de manera anual entre los tres partidos con mayor representación. Esto limita la capacidad del partido de primera minoría para establecer unilateralmente la agenda del pleno, por lo que si bien el órgano encargado de establecer la agenda del pleno tiene nominalmente la capacidad de incluir temas que dividan al grupo de segunda minoría, se espera que en pocas ocasiones la Cámara de Diputados discuta y vote propuestas que tengan el potencial de dividir a este grupo parlamentario.

Del gráfico 1.1 se pueden deducir dos consecuencias principales del funcionamiento de un órgano legislativo en que ningún partido cuenta con la mayoría absoluta de la asamblea. En primer lugar, se incrementa la capacidad del partido de segunda minoría para evitar la consideración de propuestas que lo dividan o a los que se oponga completamente. En segundo lugar, el órgano encargado de establecer la agenda puede agendar asuntos que dividan al partido de segunda minoría (e incluso al de primera minoría) y tener cierta certeza de que este partido apoyará la propuesta, siempre y cuando el *statu quo* esté más alejado del votante medio de este

grupo de lo que está la propuesta. Sin embargo, como se acaba de mencionar, es probable que esto suceda en muy pocas ocasiones dada la influencia que tiene la segunda minoría en el órgano de dirección encargado de establecer la agenda. Por lo tanto, se espera que en periodos sin mayoría los grupos de primera y segunda minoría eviten la consideración de asuntos localizados en sus respectivas zonas de veto.

Antes de formular la hipótesis que guiará este trabajo, conviene recordar la pregunta de investigación. Como se mencionó en la introducción, este trabajo trata de responder a la siguiente pregunta: ¿quién ha controlado el proceso legislativo en la Cámara de Diputados en periodos sin mayoría?

El modelo representado en el gráfico 1.1 predice que los partidos de primera y segunda minoría podrán ejercer el poder de agenda negativa que les garantiza su participación en los órganos de dirección de la Cámara y el control de algunas presidencias de comisión para prevenir la consideración de asuntos que podrían provocarles una derrota en las votaciones. Así pues, la hipótesis que se pone a prueba en los siguientes capítulos argumenta que en periodos sin mayoría, el incremento en la capacidad de los grupos parlamentarios para aprobar sus iniciativas de ley no ha implicado una pérdida absoluta del control del proceso legislativo para el partido de primera minoría, sino que éste todavía cuenta con capacidad para evitar la consideración en el pleno de asuntos que podrían dividirlo y provocarle una derrota en las votaciones. De hecho, el cambio más importante es que el partido de primera minoría ya no es el único que puede ejercer este poder de agenda negativa, sino que el partido de segunda minoría también puede acceder a este poder y prevenir derrotas en las votaciones.

Una implicación observable de tal hipótesis es que el pleno de la Cámara de Diputados no consideró y votó proyectos (o lo hizo en muy pocas ocasiones) a los que se opusieran

completamente estos dos partidos o proyectos a los que se oponían la mayoría de integrantes de estos partidos, pero que no pudieron evitar su aprobación. La prueba de que tal hipótesis no es correcta, en contraste, sería que los partidos de primera y segunda minoría se enfrentaron constantemente a votaciones en que rechazaban el proyecto, pero no consiguieron evitar su aprobación. Esto implicaría que el fortalecimiento de los partidos con menos integrantes ha producido una pérdida completa del control del proceso legislativo para la primera minoría.

VII. Conclusiones

En este capítulo se discutió la aplicabilidad al caso mexicano de modelos explicativos del comportamiento legislativo basados en el supuesto de la búsqueda de reelección, dada la restricción constitucional para que los diputados, locales y federales, y senadores mexicanos compitan por la reelección consecutiva. Se argumentó que los diputados mexicanos tienen una ambición de tipo progresiva y que tal tipo de ambición los incentiva a comportarse de manera similar a los legisladores con ambición estática, por lo que es posible utilizar adaptaciones de los modelos explicativos del comportamiento de este tipo de legisladores para estudiar el caso mexicano.

También se analizó la propuesta teórica del cartel legislativo y el modelo, basado en ella, que desarrolló Ernesto Calvo para el análisis de órganos legislativos sin mayoría. Particularmente, se analizaron las consecuencias que tiene la pérdida de mayorías en el proceso legislativo.

Finalmente, se utilizó el modelo representado en el gráfico 1.1 para proponer una hipótesis general a comprobar en el caso mexicano. Tal hipótesis argumenta que, en periodos sin mayoría, el grupo parlamentario de primera minoría cuenta con la capacidad para evitar la discusión y votación en el pleno de propuestas con el potencial de dividirlo y provocarle una derrota. Además, esta capacidad no es exclusiva de la primera minoría, sino que la segunda

minoría se fortalece y puede prevenir la consideración de la mayoría de asuntos que podrían causarle una derrota en el pleno.

En el siguiente capítulo se analiza el diseño institucional que regula el funcionamiento de la Cámara de Diputados para conocer las particularidades del caso de estudio y los efectos que pueden tener estas regulaciones en el proceso legislativo.

Capítulo 2. El diseño institucional de la Cámara de Diputados

I. Introducción

En este capítulo se analiza el diseño institucional que regula el funcionamiento de la Cámara de Diputados, tanto las normas que dictan el funcionamiento de las comisiones y órganos de gobierno, como las reglas electorales que rigen la integración de este órgano legislativo. El argumento principal es que los partidos y, particularmente, sus dirigencias cuentan con diversos recursos para controlar el proceso legislativo. Tal control está basado en dos factores: por un lado, el sistema electoral, el cual garantiza que los partidos prácticamente monopolicen las oportunidades de avance político de sus legisladores, creando incentivos para que éstos se comporten de manera leal y disciplinada para conseguir los objetivos del partido, y por otro lado, en la organización de la Cámara de Diputados, basada en la asignación de cargos de autoridad a los dirigentes del partido y a los individuos promovidos por éstos.

El control de los líderes partidistas sobre el proceso legislativo es el resultado de la pluralización política de la Cámara de Diputados. En el periodo en que el PRI contaba con la mayoría absoluta de curules, el coordinador de este grupo parlamentario tenía las facultades necesarias para dirigir el funcionamiento de la Cámara y mantener la disciplina entre los diputados de su partido. Pero la pérdida de mayorías provocó la descentralización de estas facultades entre los coordinadores de todos los grupos parlamentarios con representación en la Cámara.

A partir de la LVII Legislatura (1997-2000), todos los grupos parlamentarios participan en los órganos de dirección de la Cámara. La participación de todos los coordinadores en estos órganos ha implicado que ningún partido pueda controlar unilateralmente los órganos de dirección que establecen la agenda del pleno y, en general, controlan el proceso legislativo.

La exposición se divide en siete secciones. En la primera se analiza la relación entre disciplina partidista y sistema electoral. En la segunda, se exponen los métodos de selección de candidatos en los tres partidos políticos más grandes. En la tercera sección se analiza el vínculo entre las organizaciones partidistas y sus grupos parlamentarios. En la cuarta, se trata el tema de la estructura organizacional de la Cámara de Diputados y se explica el control que tienen los coordinadores parlamentarios sobre el proceso legislativo. En la quinta, se analizan las facultades de las comisiones ordinarias, su funcionamiento y la manera en que los coordinadores seleccionan a los presidentes de comisión. En la sexta sección se exponen las etapas del proceso legislativo y en la última se presentan las conclusiones.

II. Predominio del partido y su dirigencia

Durante la mayor parte del siglo XX, cuando la presidencia de la República dominaba las instituciones del sistema político mexicano, la disciplina de los legisladores del PRI fue una constante. De hecho, según Jeffrey Weldon, esta disciplina era uno de los factores esenciales para el *presidencialismo mexicano*³⁹. A partir de la pérdida de mayorías en la Cámara de Diputados, la disciplina en las votaciones del pleno disminuyó en comparación con el periodo previo, pero continuó siendo alta⁴⁰: los diputados de los tres partidos más grandes votaron en el mismo sentido que sus coordinadores en más de 80% de las votaciones nominales.

³⁹ Jeffrey Weldon, "The Political Sources of Presidentialismo in México", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart, *Presidentialism and Democracy in America Latina*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

⁴⁰ Algunos estudios argumentan que la disciplina partidista en las votaciones nominales ha disminuido ligeramente, sin que haya un cambio importante en el comportamiento de los diputados, ver: Margarita Jiménez, *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2006. Joy Langston, "Governors and "Their" Deputies: New Legislative Principals in Mexico", *Legislative Studies Quarterly*, 2010, Num. 2, pp. 235-258; en tanto que otros estudios argumentan que el cambio ha sido sustantivo y aunque todavía hay disciplina en los votos nominales, ésta ha disminuido sensiblemente a partir de la pérdida de mayorías en la Cámara, ver: Francisco Cantú y Scott Desposato, "The New Federalism of Mexico's Party System", *Journal of Politics in Latin America*, 2012, Num. 2, pp. 3-38.

Según Benito Nacif, “la disciplina partidista se sustenta en las sanciones que pueden aplicarse por un comportamiento poco cooperativo, en términos de oportunidades de desarrollo político”⁴¹. Los partidos tienen la capacidad de sancionar los comportamientos poco cooperativos porque controlan el acceso de los candidatos a la boleta electoral (en el periodo de estudio, la ley no contemplaba la posibilidad de candidatos sin partido o independientes) y tienen la facultad de determinar libremente sus métodos de selección de candidatos⁴².

Pero la influencia de los partidos sobre las carreras políticas de los diputados no se limita a las probabilidades de ingreso a la Cámara, sino que también influyen ampliamente en las probabilidades futuras de avance. Esto se debe a la prohibición de reelección legislativa consecutiva, instituida en 1933, la cual obliga a que los diputados deban buscar un cargo fuera de la Cámara una vez que concluyan la Legislatura en que participan, siempre y cuando su intención sea dar continuidad a su carrera política.

La distribución geográfica del poder político en México, basada en una estructura federal, crea múltiples oportunidades de avance político para los diputados que concluyen o están por concluir su periodo en la Cámara. Tales oportunidades se pueden localizar en el ámbito municipal, estatal o federal. Debido a que en ningún caso el titular de un cargo de elección popular puede competir por la reelección inmediata⁴³, cada tres años hay procesos electorales para sustituir presidentes municipales o diputados locales, y cada seis años hay elecciones para gobernadores, senadores y la presidencia de la República. Muchos de estos procesos coinciden con el fin de la Legislatura, por lo que los diputados pueden aspirar a obtener alguno de estos cargos.

⁴¹ Benito Nacif, “Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados: el modelo de partido centralizado”, *Foro Internacional*, 42 (2002), pp. 5-38; p. 8.

⁴² *Ibid.*, pp. 10-11.

⁴³ Cabe mencionar que en el periodo de estudio, el sistema electoral no contemplaba la posibilidad de reelección para ningún cargo.

De hecho, hay evidencia de que los diputados federales en México buscan dar continuidad a su carrera política en lugar de retirarse a la vida privada: en el periodo 1997-2009, aproximadamente 50% de los diputados federales compitieron por un cargo de elección popular al concluir su periodo en la Cámara⁴⁴. Puesto que los partidos tienen el monopolio sobre la nominación de candidatos en los tres ámbitos de gobierno, las dirigencias tienen la capacidad de recompensar la disciplina de los diputados en las decisiones tomadas en la Cámara o sancionar a los individuos que tuvieron comportamientos poco cooperativos. Otras dos características del sistema electoral que, según Nacif, contribuyen al fortalecimiento de los partidos son: el financiamiento público a estas organizaciones y la representación proporcional de lista cerrada como método de elección para 40% de los integrantes de la Cámara⁴⁵.

El financiamiento público a los partidos quedó determinado en la reforma electoral de 1996. Tal reforma estableció que la mayoría de recursos económicos utilizados para promoción de los candidatos sería de origen público, ya que limitó las donaciones de simpatizantes a 10% del total de gastos de campaña. Así pues, “el financiamiento público convierte a los partidos políticos en administradores de los recursos para las campañas electorales [y] los candidatos dependen de las dirigencias nacionales de sus partidos para conseguir los recursos necesarios y competir por el voto”⁴⁶. Esto da a los líderes partidistas la oportunidad de favorecer las campañas de candidatos que han demostrado ser leales al partido y penalizar a los que se han comportado indisciplinadamente.

⁴⁴ Yann Kerevel, *Ambition, Electoral Competition, and Legislative Representation in Mexico, 1997-2009. Tesis de doctorado*, Albuquerque, The University of New Mexico, 2012, pp. 130-131.

⁴⁵ Benito Nacif, “Para entender las instituciones políticas en México”, *Documento de Trabajo 194*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 27.

Ciertamente, el elemento que fortalece al partido y sus dirigencias no es tanto el financiamiento público, sino el control que ejercen en la administración de los recursos, ya que si el partido y sus candidatos financiaran las campañas con recursos privados, y las dirigencias administraran tales recursos, los candidatos seguirían enfrentando incentivos para comportarse de manera disciplinada. Sin embargo, no hay estudios empíricos que comprueben una relación clara entre la centralización en la administración del financiamiento de las campañas y la disciplina de los candidatos y, una vez en el cargo, de los diputados

La representación proporcional de lista cerrada también crea incentivos para que los individuos acaten las decisiones tomadas por la dirigencia. El primer antecedente de este método de elección en México fue la reforma electoral de 1964, que creó las diputaciones de partido, por medio de la modificación de diversos artículos constitucionales. “Con la reforma al artículo 62 de la Constitución se reconoce la participación de los partidos como instituciones corresponsables en la integración de la representación nacional”⁴⁷. En tanto que reformas a los artículos 54 y 63 establecieron que cualquier partido con por lo menos 2.5% de la votación nacional obtendría 5 curules, y una curul adicional por cada incremento de 0.5 puntos porcentuales, hasta llegar a 10% de la votación. Así, esta reforma constituyó el inicio de la pluralización política de la Cámara de Diputados, basada en la representación partidista.

La reforma política de 1977 introdujo propiamente la representación proporcional en el sistema electoral mexicano, asignando 25% de los asientos en la Cámara por este medio, y la reforma de 1986 incrementó hasta 200 el número de cargos disponibles por esta vía, distribuidos en cinco circunscripciones plurinominales, con 40 diputados cada una, para representar 40% de

⁴⁷ Luisa Béjar, “El Congreso de la Unión: una pieza clave en el cambio”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una historia contemporánea de México*, México, Océano, El Colegio de México, 2009, p. 93.

la integración de la Cámara. Bajo este método, las probabilidades de los candidatos para obtener el cargo dependen de su posición en la lista elaborada por la dirigencia partidista, cuyo orden no es susceptible de alteración por el votante. Así pues, las dirigencias nacionales mantienen bajo su control la elaboración de la lista de candidatos para las curules de representación proporcional y tienden a incorporar en los primeros lugares a individuos leales al partido⁴⁸, lo que incentiva a estos diputados para ocuparse en promover los intereses de la organización durante su estancia en la Cámara de Diputados.

No obstante, la mayoría de diputados llegan a la Cámara por medio de elecciones de mayoría relativa en 300 distritos uninominales. A diferencia de los diputados de representación proporcional, estos legisladores pueden estar más vinculados a grupos políticos locales que a la dirigencia nacional del partido, debido a la descentralización de los métodos de selección de candidatos a diputados de mayoría relativa, lo que puede hacerlos más propensos a promover intereses locales, aunque esto implique minar la disciplina partidista⁴⁹. De hecho, estudios recientes han demostrado que algunas de las divisiones dentro de los partidos en las votaciones nominales se deben a la influencia de los gobernadores sobre los diputados de mayoría relativa que representan a sus estados⁵⁰. Aunque tal influencia tiende a limitarse a temas fiscales, por lo que los coordinadores no deben lidiar constantemente con la intervención de los gobernadores.

A pesar de que los diputados de mayoría relativa parecen tener más incentivos que los de representación proporcional para promover intereses locales, en especial de los gobernadores de su estado, la disciplina partidista en las votaciones nominales no ha disminuido

⁴⁸ Steven Wuhs, "Democratization and the Dynamics of Candidate Selection Rule Change in Mexico, 1991-2003", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 2006, Num. 1, pp.33-56.

⁴⁹ En la siguiente sección se analiza con mayor detalle la relación entre métodos de selección y disciplina de los diputados.

⁵⁰ Langston, "Governors and "Their" Deputies...", *Op. Cit.* Cantú y Desposato, "The New Federalism of Mexico's Party System", *Op. Cit.*

considerablemente en los últimos años. Esto se debe a que la no reelección, prohibición de candidatos independientes y control partidista sobre el financiamiento de las campañas, así como los efectos de las normas que regulan el funcionamiento de la Cámara, disminuyen las probabilidades de indisciplina entre los diputados elegidos en distritos uninominales.

Cabe mencionar que las diferencias en el comportamiento de los diputados de mayoría relativa y representación proporcional se deben más a los métodos de selección de candidatos, que a las reglas electorales. La siguiente sección analiza con mayor detalle los métodos de selección de candidatos y sus efectos en el comportamiento de los diputados federales.

III. Selección de candidatos

Los métodos de selección de candidatos contribuyen al control de los partidos sobre los diputados porque el comportamiento de éstos está guiado por la lealtad hacia los individuos o grupos que hicieron posible su postulación como candidatos. Mientras el sistema electoral fue poco competitivo, las dirigencias nacionales pudieron controlar de manera unilateral la selección de candidatos y postular únicamente a individuos que habían prestado servicios eficientemente al partido. Sin embargo, el incremento en la competitividad electoral creó la necesidad de seleccionar a individuos capaces de obtener el voto de la ciudadanía y ganar las elecciones, aunque esto implique postular a individuos con escasos vínculos con el partido y su dirigencia nacional.

Ante el incremento de la competitividad electoral, las dirigencias partidistas comenzaron a enfrentar el dilema de decidir entre maximizar los objetivos electorales, ganar más votos, o maximizar los objetivos organizacionales, el avance de la agenda y la influencia de las dirigencias

sobre las organizaciones partidistas⁵¹. En general, la respuesta de las dirigencias a este dilema ha consistido en abrir cuidadosamente las reglas de selección para los candidatos de mayoría relativa y, a la vez, mantener el control sobre la selección de los candidatos de representación proporcional⁵². Cabe mencionar que esto sólo es una tendencia general, porque cada partido político tiene diferentes métodos de selección de candidatos, unos más incluyentes que otros.

Para seleccionar a cada uno de los 300 candidatos de los distritos uninominales, el PAN utiliza el método de la Convención Distrital. En estas convenciones pueden competir los militantes del partido, siempre y cuando cumplan requisitos como la presentación de firmas de apoyo a su candidatura y demuestren tener experiencia como funcionarios o miembros del partido. Para decidir la candidatura sólo pueden votar los miembros activos del partido y el precandidato que obtenga la mayoría de votos gana la candidatura⁵³.

El método para seleccionar los candidatos de representación proporcional es diferente, en él intervienen el Consejo Ejecutivo Nacional (CEN), la Convención Estatal y las Convenciones Distritales, que se encuentran en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, quienes elaboran las listas de candidatos correspondientes. “En los primeros lugares de la lista de RP [representación proporcional] se colocan las propuestas del CEN; el resto de puestos se asignan en función de los votos obtenidos por el partido en la última elección a diputados federales en cada entidad. Así, cada distrito tiene un lugar en la lista por circunscripción –según sea su peso electoral– y se enlistan en orden descendente las fórmulas de candidatos que hayan resultado en

⁵¹ Wuhs, “Democratization and the Dynamics of Candidate Selection Rule Change in Mexico, 1991-2003”, *Op. Cit.*, p. 34-35.

⁵² *Ibid.* p. 51.

⁵³ Flavia Freidenberg, “Dedazos, elecciones y encuestas: procesos de selección de candidatos a los diputados mexicanos en perspectiva comparada”, en Manuel Alcántara y Lina Cabezas, *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, p. 174.

primer lugar en las Convenciones Estatales de cada una de las entidades que integran la circunscripción”⁵⁴.

El PRD selecciona sus candidatos para los distritos uninominales por cualquiera de los siguientes tres métodos: elecciones internas en las que sólo participan sus miembros, convenciones estatales de delegados o negociaciones entre los líderes de las distintas corrientes del partido (conocidos coloquialmente como *tribus*). Pero dada la vinculación que tiene este partido con organizaciones populares, movimientos sociales e intelectuales, el CEN puede reservarse las candidaturas en una cantidad limitada de distritos para postular directamente a representantes de alguno de estos grupos. En el caso de las candidaturas para las circunscripciones plurinominales, participan las convenciones estatales y los consejos estatales del partido, integradas por los dirigentes de cada estado⁵⁵. Este proceso toma en cuenta las preferencias e influencia de las distintas corrientes del partido, por lo que las postulaciones son más el resultado de negociaciones entre líderes que de votaciones en las que participan delegados y dirigentes del partido.

En el caso del PRI, la selección de candidatos de mayoría relativa se basa en dos métodos: elecciones internas (donde participan sólo miembros del partido o miembros y simpatizantes) o por convenciones de delegados. En tanto que el Consejo Político Nacional y el Comité Ejecutivo Nacional son las instancias responsables de elaborar las listas de candidatos plurinominales, quienes asignan las candidaturas en función de las presiones que ejercen los distintos sectores agrupados en el partido, obreros, campesinos, servidores públicos y sectores populares⁵⁶. Cabe mencionar que los gobernadores pertenecientes a este partido también influyen en la selección

⁵⁴ *Ibid.*, p. 174.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 176.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 175.

de los candidatos de circunscripciones plurinominales, especialmente de los que estarán en los primeros lugares de las listas, ya que así pueden asegurarse que políticos fieles a sus intereses obtendrán una curul.

Así pues, es posible afirmar que en estos tres partidos, efectivamente, las dirigencias nacionales controlan más la elaboración de las listas de candidatos para las circunscripciones plurinominales que la postulación de candidatos para los distritos de mayoría relativa. Sin embargo, los líderes partidistas nacionales pueden interpretar de diversas maneras las normas que regulan las postulaciones en ambos casos y seleccionar a los candidatos que tengan más probabilidades de cumplir los objetivos electorales o partidistas, según las circunstancias⁵⁷.

Las diferencias en los métodos de selección han dado como resultado diferentes perfiles de candidatos y diputados. Así pues, en el periodo 1997-2006, los diputados que representaron distintos uninominales, seleccionados con métodos más abiertos a la influencia de las dirigencias partidistas locales, tendieron a tener más experiencia en cargos municipales y estatales, en comparación con los diputados de representación proporcional, quienes tuvieron más experiencia en cargos del ámbito federal⁵⁸. A pesar de que los diputados de mayoría relativa y de representación proporcional están vinculados a grupos políticos en diferentes ámbitos, municipales y estatales, por un lado, y federales, por el otro. Las normas que regulan el funcionamiento de la Cámara garantizan un mínimo de disciplina en los grupos parlamentarios.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 178-179.

⁵⁸ Kerevel, *Ambition, Electoral Competition, and Legislative Representation in Mexico, 1997-2009*, *Op. Cit.*, p. 130.

IV. Relaciones entre las organizaciones partidistas y sus grupos parlamentarios

Es importante diferenciar entre dos elementos, el partido como organización permanente, encargada de la selección y postulación de candidatos, así como de movilizar al electorado y obtener el triunfo en los procesos electorales, y el grupo parlamentario, encargado principalmente de conseguir el avance de la agenda de la organización partidista. Dado que los dos elementos son diferentes, es necesario analizar las relaciones entre ambos. Éste es, precisamente, el objetivo de esta sección.

Luisa Béjar ha analizado los vínculos entre la dirigencia de la organización partidista y el líder del grupo parlamentario, denominado coordinador de grupo parlamentario, en el caso de los tres partidos políticos más grandes, PRI, PAN y PRD⁵⁹. Su análisis se basa en los estatutos de cada partido y los reglamentos de los grupos parlamentarios.

En el caso del PRI, la Asamblea General, integrada por todos los integrantes del grupo parlamentario, eligen al coordinador del grupo y, con base en la propuesta de éste, a los vice-coordinadores que lo auxiliaran en la conducción de los asuntos de interés para el grupo parlamentario y para el partido. Sin embargo, la Asamblea General elige al coordinador con base en la convocatoria elaborada por el Consejo Político Nacional y el CEN de la organización partidista⁶⁰. Que estos dos órganos se encarguen de la elaboración de la convocatoria les garantiza una gran influencia en la elección del coordinador, ya que pueden diseñar mecanismos para favorecer u obstaculizar la elección de individuos en particular.

⁵⁹ Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso de la Unión: la representación parlamentaria después de la alternancia*, México, UNAM-Gernika, 2006. En particular el capítulo 4.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 172-173.

A diferencia del PRI, en el PAN no son los legisladores los que eligen a su propio coordinador, sino que es el presidente del CEN el que lo designa. Según Béjar, para tomar esta decisión, el presidente del CEN debe tomar en cuenta las opiniones de los legisladores y los demás integrantes del CEN⁶¹. Además, cuando el presidente del CEN sea también diputado, deberá ocupar el cargo de coordinador de su grupo parlamentario, a menos que decida no hacerlo y designar a otra persona.

El Pleno del grupo parlamentario del PRD, compuesto por todos los diputados del partido, es el encargado de elegir al coordinador, sin que en esta decisión intervengan órganos de la organización partidista, como sucede en el PRI. En este caso, la vinculación del coordinador del grupo parlamentario con la organización partidista se da por medio de la participación de aquél en el CEN del partido⁶².

Como se observa, las relaciones entre el grupo parlamentario y la organización partidista, en particular, entre las dirigencias de ambos, varían entre partidos. Pueden ir desde la subordinación del coordinador del grupo al CEN del partido, como en el PAN, hasta la elección por los mismos diputados, como en el PRD. A pesar de estas diferencias sustanciales en la relación coordinador de grupo parlamentario-CEN, los diputados que se desempeñen como líderes se enfrentan al mismo sistema electoral que el resto de legisladores, por lo que al final de la Legislatura deben encontrar la manera de dar continuidad a su carrera política, muchas veces por medio de la obtención de un cargo de elección popular y por la postulación de su partido.

Como argumenta Benito Nacif: “la prerrogativa de nombrar al líder del grupo parlamentario es un producto del poder de postulación de los CEN. Los CEN seleccionan al líder

⁶¹ *Ibid.*, p. 180.

⁶² *Ibid.*, p. 188.

del grupo parlamentario durante el proceso de postulación. Los futuros líderes legislativos son postulados en distritos seguros o las primeras posiciones en la lista de candidatos para las circunscripciones de representación proporcional⁶³.

V. Estructura organizacional de la Cámara de Diputados

En el ámbito del funcionamiento de la Cámara de Diputados, las instituciones descentralizan el poder entre los distintos grupos parlamentarios y, al mismo tiempo, dotan a los líderes partidistas con amplias facultades para controlar a los diputados de su partido⁶⁴. De manera similar al caso de las instituciones del sistema electoral, el predominio de los partidos y sus dirigencias, específicamente, de los coordinadores de los grupos parlamentarios, es el resultado de un proceso de varias décadas de duración.

Inicialmente, la estructura organizacional garantizaba que un solo partido y su dirigente controlaran el funcionamiento de la Cámara de Diputados. El *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (RICG), promulgado en 1934, institucionalizó los procedimientos necesarios para garantizar que el partido con la mayoría absoluta de curules controlara el proceso legislativo.

Por un lado, creó la Gran Comisión, integrada por el líder y representantes del partido mayoritario, que se encargaba de postular a los integrantes de las comisiones permanentes y la Mesa Directiva. Tal facultad le permitió garantizar que los legisladores del partido mayoritario, en ese entonces el Nacional Revolucionario (PNR), que después se transformó en el PRI, controlaran

⁶³ Nacif, "Legislative Parties in the Mexican Chamber of Deputies", *Op. Cit.*, p. 6.

⁶⁴ Luisa Béjar, "De la centralización a la descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión", *Foro internacional*, 50 (2010), pp. 115-145.

la tramitación de leyes. Además, desde su origen, la Gran Comisión se desempeñó como medio de comunicación entre el CEN del partido y el grupo parlamentario en la Cámara⁶⁵.

Por otro lado, el RICG estableció que los dictámenes enviados por las comisiones al pleno deberían estar firmados por la mayoría absoluta de sus integrantes. Esto garantizaba que sólo los asuntos con apoyo del partido mayoritario llegaran a las discusiones de las reuniones plenarias. De manera adicional, dotó a los presidentes de comisión con las facultades para dirigir el funcionamiento cotidiano de sus respectivas comisiones⁶⁶. En suma, este reglamento garantizó el dominio del partido mayoritario, tanto frente a otros partidos cuanto sobre las acciones de sus propios legisladores, pero delegó importantes atribuciones a los presidentes de comisión con la finalidad de agilizar el proceso legislativo.

El RICG fue el único marco normativo para la Cámara de Diputados durante poco más de 40 años. Fue hasta 1979 que el Legislativo emitió la *Ley Orgánica del Congreso General* (LOCG). Esta ley fue el resultado de los cambios introducidos por la reforma política de 1977. Tal reforma no sólo creó explícitamente la figura de diputados de representación proporcional (reemplazando a los diputados de partido), sino que también dotó al Congreso de la Unión con la facultad para legislar y reglamentar su propio funcionamiento, sin que el Ejecutivo pudiera vetar estas decisiones. Esta facultad, aunada al incremento de diputados de partidos de oposición, condujo a que dos años más tarde el Legislativo promulgara la LOCG. Esta ley no alteró el dominio del partido mayoritario. De manera similar que el RICG, la LOCG estipulaba que la Gran Comisión era el principal órgano de dirección de la Cámara y que estaría integrada exclusivamente por el líder y representantes del partido mayoritario.

⁶⁵ Sergio Bárcena, "El rol de las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados durante el presidencialismo mexicano", *Estudios políticos*, 2012, Num. 26, pp. 131-160.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 144.

A pesar de que conservaba el predominio del partido mayoritario, la LOCG de 1979 reconoció la presencia de grupos parlamentarios de oposición y la obligación de la Gran Comisión de proporcionales recursos mínimos para su funcionamiento. Así pues, hizo manifiestas las atribuciones y obligaciones de los grupos parlamentarios en el funcionamiento de la Cámara y estableció la correspondencia de éstos con los partidos políticos⁶⁷. De hecho, hizo muy flexible la constitución de los grupos parlamentarios, el umbral mínimo de integrantes fue de cuatro diputados. En síntesis, a la par que aseguraba el predominio del partido mayoritario, la LOCG estableció las condiciones necesarias para el afianzamiento de los grupos parlamentarios⁶⁸.

La reducción en el número de diputados del PRI, evidente desde la elección de 1988, cuando perdió la mayoría calificada de la Cámara de Diputados, provocó cambios en el funcionamiento de este órgano legislativo. Ante el creciente tamaño de los grupos parlamentarios de oposición y las tácticas utilizadas por éstos para obstaculizar la toma de decisiones de manera unilateral por el PRI, los dirigentes de este partido debieron ceder paulatinamente ante las demandas para pluralizar la toma de decisiones en los órganos de dirección. El resultado de esto fue el apego menos estricto a lo estipulado por la LOCG y la creación de “acuerdos parlamentarios”, que carecían de estatus legal, pero en la práctica regulaban el funcionamiento de la Cámara⁶⁹.

El ejemplo más claro de la creciente intervención de los partidos de oposición en la toma de decisiones fue la creación, en 1991, de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP). Esta comisión tenía el objetivo de facilitar la negociación entre grupos parlamentarios y estaba integrada de tal manera que reflejaba la composición partidista del pleno, aunque el

⁶⁷ Béjar, “El Congreso de la Unión: una pieza clave en el cambio...”, *Op. Cit.* p. 94.

⁶⁸ Bárcena, *Op. Cit.*, p. 147.

⁶⁹ Nacif, “Para comprender la disciplina de partido...”, *Op. Cit.*, p. 24.

coordinador del partido mayoritario la presidía. La influencia que tenía el PRI en la CRICP y su capacidad para revertir en el pleno las decisiones tomadas por esta instancia limitaban la participación efectiva de los partidos de oposición en la conducción del proceso legislativo.

Los resultados electorales de 1997 eliminaron definitivamente el predominio del PRI en la conducción de la Cámara de Diputados y marcaron el inicio de los cambios más importantes en el funcionamiento de este órgano. En esa ocasión, el PRI no obtuvo la mayoría absoluta de curules, por lo que estaba legalmente imposibilitado para presidir la CRICP y decidir la integración de las comisiones, así como la distribución de sus presidencias⁷⁰. Esto provocó que los partidos de oposición, PAN, PRD, Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Partido del Trabajo (PT) se aliaran para tomar el control de la Cámara.

Las nuevas condiciones provocaron un desfase entre la ley, diseñada bajo el supuesto de la presencia de un partido que controlaba la mayoría absoluta de curules, y la realidad, en que ningún partido obtuvo el 50% más uno de los escaños. Tal desajuste condujo a una reforma integral de la LOCG en 1999. La nueva ley introdujo explícitamente el principio de proporcionalidad en la toma de decisiones y, de esta manera, garantizó que todos los grupos parlamentarios pudieran opinar y participar en los órganos de dirección de la Cámara. Este nuevo ordenamiento jurídico ha normado el funcionamiento de la Cámara de Diputados hasta la actualidad.

Uno de los principales cambios introducidos por la nueva LOCG fue la sustitución de la CRICP por la Junta de Coordinación Política (JUCOPO). Así, la JUCOPO se convirtió en la principal instancia de dirección política de la Cámara y en la sede de las negociaciones interpartidistas más importantes. Sólo los coordinadores de los grupos parlamentarios participan en la JUCOPO,

⁷⁰ Béjar, "De la centralización a la descentralización...", *Op. Cit.*

quienes toman las decisiones por medio del principio de mayoría absoluta y el voto ponderado de los coordinadores, según la representación de cada partido en el pleno.

La *Ley* estableció que, en caso de que ningún partido controlara la mayoría absoluta de diputados, la presidencia de la JUCOPO tendría una duración anual y sería rotativa entre los coordinadores de los tres grupos parlamentarios más numerosos, en caso contrario, el coordinador del grupo parlamentario que obtuviera la mayoría absoluta desempeñaría esta función durante los tres años que dura la Legislatura. Si bien esto garantizó la participación de todos los grupos parlamentarios en el órgano encargado de las negociaciones interpartidistas, no eliminó la posibilidad de que un partido controlara la JUCOPO, siempre y cuando contara con la mayoría absoluta de diputados.

De manera similar a la Gran Comisión y la CRICP, la JUCOPO es responsable de elaborar las propuestas de integración de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y de las respectivas comisiones ordinarias, y el pleno debe votar si acepta tales propuestas. Este órgano también es responsable de formular y presentar ante el pleno el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara, así como de analizar y aprobar el informe de ejecución presupuestal anual, de elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el estatuto para la regulación del servicio profesional de carrera administrativo y asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como instalaciones físicas que permitan el desarrollo de las actividades de los grupos parlamentarios⁷¹. Como todas las propuestas formuladas por la Junta son el producto de negociaciones entre los líderes partidistas, el pleno prácticamente se limita a ratificar las decisiones tomadas por esta instancia.

⁷¹ Artículo 34, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.

Otro cambio importante introducido por la LOCG fue la designación de la Mesa Directiva como el principal órgano de dirección y administración de las sesiones plenarias. Según la LOCG, este órgano debe guiarse por el principio de imparcialidad en el desempeño de sus funciones⁷². En comparación con el RICG de 1934 o la LOCG de 1979, la nueva *Ley Orgánica* fortaleció a la Mesa Directiva, ya que sus integrantes permanecen un año en el cargo y no un mes, como sucedía anteriormente. Además, sus integrantes, un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, tienen derecho a competir por la reelección. El objetivo de fortalecer a la Mesa Directiva fue crear una instancia con las capacidades necesarias para conducir los trabajos del pleno y que no estuviera subordinada a los intereses de un partido en particular.

Las principales atribuciones de la Mesa Directiva son⁷³: asegurar la adecuada conducción de las sesiones del pleno, interpretar las leyes relativas a la conducción de las sesiones, formular la orden del día del pleno, determinar durante las sesiones las formas que pueda tomar el debate, asegurarse que los asuntos turnados a la Cámara cumplan con los requisitos mínimos para su tramitación y determinar las sanciones aplicables a los legisladores que atenten contra el orden en el desarrollo de las sesiones.

Cabe mencionar que una de las atribuciones del presidente de la Mesa Directiva es “dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normatividad aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a la Cámara”⁷⁴. Esta facultad permite que el presidente de la Mesa decida a cuál o cuáles comisiones turnar las iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados, dentro de los límites impuestos por la distribución de temas entre las comisiones ordinarias, e incluso proponer al pleno que determinado asunto sea considerado

⁷² Béjar, “De la centralización a la descentralización...”, *Op. Cit.* , p. 127.

⁷³ Artículo 20, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.

⁷⁴ Inciso f, fracción primera, artículo 23, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.

como de urgente u obvia resolución y evitar su paso por comisiones, aunque esto requiere el voto favorable de dos terceras partes de los diputados. La capacidad del presidente para decidir el turno de las iniciativas le permite enviar las propuestas a comisiones presididas por diputados que pueden facilitar o entorpecer su avance, según sea el caso.

La nueva LOCG creó un tercer órgano de dirección, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (CDPTL), encargada de establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, proponer al pleno el estatuto para regular el funcionamiento de la Secretaría General, la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, impulsar el trabajo de las comisiones y proponer al pleno los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara⁷⁵. La CDPTL se debe integrar por los coordinadores de los grupos parlamentarios y el presidente de la Mesa Directiva, quien se encarga también de la conducción de este órgano. Así pues, la Conferencia es un punto de confluencia entre los encargados de las decisiones políticas y el responsable de la administración de las sesiones para acordar la programación de los trabajos en el pleno y comisiones.

Finalmente, el nuevo ordenamiento jurídico modificó el sistema de comisiones. Este cambio se debió a que la centralización de la toma de decisiones en los órganos de dirección requirió también la delegación de facultades y responsabilidades en unidades especializadas temáticamente, que permitieran racionalizar el trabajo parlamentario. Los cambios en el sistema de comisiones fueron sustanciales, incluyeron tópicos como el número máximo de comisiones, la cantidad de legisladores que deberían integrarlas, los métodos de designación de sus integrantes

⁷⁵ Artículo 38, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.

y respectivas mesas directivas, así como las facultades de éstas. Este tema es de interés para el argumento general de este capítulo, por lo que la siguiente sección lo trata con mayor detalle.

VI. El sistema de comisiones ordinarias

a. El arreglo institucional que regula el funcionamiento de las comisiones

Las comisiones ordinarias, también llamadas permanentes, son un elemento fundamental para el funcionamiento de los órganos legislativos contemporáneos, ya que permiten dividir el trabajo de tal manera que no sature al pleno con el análisis detallado de cada propuesta que llega a la asamblea. Según Benito Nacif, “las comisiones son paneles especializados para la discusión y análisis de las iniciativas”⁷⁶. Las comisiones de la Cámara de Diputados también se ocupan de la evaluación y control de las políticas desarrolladas por las dependencias de la administración pública federal.

Dos factores hacen de las comisiones un elemento fundamental del proceso legislativo en México: en primer lugar, que el documento discutido y votado en el pleno es el dictamen de la comisión, y no la iniciativa original que recibió la Cámara; en segundo lugar, que no hay restricciones a su capacidad para cambiar las iniciativas de ley que les turna la Mesa Directiva⁷⁷. La relevancia de las comisiones, como se expuso en la sección anterior, surgió desde la promulgación del RICG en 1934, este reglamento estableció el requisito de que todas las iniciativas de ley, antes de pasar al pleno para votación, deberían obtener un dictamen, aprobado por la mayoría absoluta de integrantes de la comisión o comisiones a las que fueron turnadas⁷⁸.

⁷⁶ Benito Nacif, “El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (comp), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 33.

⁷⁷ *Ibid.* p. 35.

⁷⁸ Bárcena, *Op. Cit.*, p. 139.

La presencia de un gobierno unificado, es decir, que tanto el Ejecutivo cuanto el Legislativo estuvieran controlados por el mismo partido político, provocó que el presidente fuera el responsable de la mayoría de decisiones políticas importantes y que el Congreso prácticamente se limitara a ratificarlas. Esto causó que las etapas del proceso legislativo parecieran carentes de importancia, porque su función era más protocolaria que sustantiva.

Sin embargo, durante la hegemonía priista, las comisiones permanentes desempeñaron la función de coordinar el diálogo entre legisladores, sectores populares y las oficinas encargadas de la elaboración de las iniciativas de ley. Básicamente, las comisiones funcionaban como vías de transmisión de las demandas formuladas por sectores que carecían de contacto directo con la administración pública. De esta manera, los legisladores negociaban con los representantes del gobierno la inclusión de intereses omitidos en los proyectos que llegaban a la Cámara de Diputados, lo que contribuía a dotar de mayor legitimidad a las políticas del gobierno⁷⁹.

El ingreso de diputados pertenecientes a partidos de oposición, después de las reformas de 1964 y 1977, no modificó sustancialmente el funcionamiento de las comisiones. La Gran Comisión los integraba a comisiones que no trataban temas de importancia y, una vez en ellas, los diputados del partido mayoritario limitaban su participación⁸⁰. No obstante, el incremento en el número absoluto de diputados y la creciente participación de partidos de oposición provocaron la expansión del sistema de comisiones, debido a que el PRI debía distribuir cada vez más diputados entre las comisiones existentes y enfrentar la demanda de la oposición por mayor participación en el proceso legislativo⁸¹.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 155. También véase Nacif, "El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de diputados...", *Op. Cit.*, p. 49.

⁸⁰ Bárcena, *Op. Cit.*, p. 145.

⁸¹ Nacif, "El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de diputados...", *Op. Cit.*, p. 38.

Fue hasta 1988 cuando hubo cambios de importancia en la integración de las comisiones ordinarias. La principal causa de esto fue la pérdida de la mayoría calificada en la Cámara de Diputados que sufrió el PRI. En esa ocasión, este partido tuvo que negociar con la oposición la integración de las comisiones y fue la primera vez que ésta tuvo acceso a sus presidencias⁸². Pero las negociaciones no cambiaron de manera sustancial el dominio del PRI sobre el sistema de comisiones⁸³. Un cambio asociado con la mayor participación de diputados de oposición fue el incremento de la actividad de estas subunidades, ya que comenzaron a celebrar reuniones con mayor frecuencia y debates más prolongados⁸⁴. El PRI perdió el control sobre el sistema de comisiones hasta la LVII Legislatura (1997-200), cuando no obtuvo el dominio de la mayoría absoluta de curules. Ante la ausencia de un partido mayoritario, los partidos de oposición conformaron un bloque para negociar la integración de las comisiones y distribuir sus presidencias.

Como se mencionó en la sección anterior, la LOCG de 1999 también institucionalizó cambios en el sistema de comisiones. Ante el constante crecimiento del sistema, la *Ley* determinó imponer un tope máximo de 23 unidades; también limitó su tamaño, únicamente podrían alcanzar un máximo de 30 integrantes y cada diputado sólo podría pertenecer a dos comisiones, aunque reformas posteriores incrementaron el número de comisiones (hasta llegar a 56 en la LXII Legislatura) y permitieron que cada diputado pueda participar en 3 de ellas.

Si bien la LOCG estableció criterios objetivos para la selección de los integrantes de cada comisión, tales como la proporcionalidad en su composición respecto a la representación

⁸² Adriana Báez-Carlos, "Comisiones y coaliciones legislativas", en Luisa Béjar (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, Congreso del Estado Libre y Soberano de México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 165.

⁸³ Béjar, "El Congreso de la Unión: una pieza clave en el cambio...", *Op. Cit.*, p. 98.

⁸⁴ Nacif, "El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de diputados...", *Op. Cit.*, p. 52.

partidista en el pleno, así como los antecedentes y experiencia legislativa de los diputados, también creó los mecanismos necesarios para que los coordinadores parlamentarios mantuvieran el control sobre los diputados que las integran. La JUCOPO quedó como el organismo encargado de presentar la propuesta de integración para cada una de las comisiones y, en caso de que un diputado se separe de su grupo parlamentario, el coordinador podrá solicitar su sustitución en las comisiones en que participa⁸⁵.

Otro cambio importante fue la delimitación clara de las responsabilidades y facultades de la mesa directiva de cada comisión. El objetivo de este cambio era mantener bajo control el funcionamiento del sistema de comisiones sin crear cargas a los coordinadores parlamentarios. Así pues, los secretarios y presidentes de comisión se encargan de formular los planes de trabajo, integrar subcomisiones, coordinar los trabajos conjuntos con otras comisiones y formular la orden del día de las reuniones. Pero las atribuciones más importantes quedaron concentradas en la figura del presidente, ya que el diputado o diputada que desempeñe tal función tiene la responsabilidad de “convocar a las reuniones de trabajo, presidirlas, conducir las e informar de su realización para su programación y su publicación, así como vigilar el envío de la documentación que requiera publicación en la *Gaceta Parlamentaria*”⁸⁶.

La facultad del presidente para emitir la convocatoria de las reuniones de trabajo le permite retrasar la consideración de un asunto que desagrada a su partido o que carece de apoyo entre los demás grupos parlamentarios, únicamente negándose a convocar a la reunión. Además,

⁸⁵ Cecilia Mora-Donatto, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 141. También véase Béjar, “El Congreso de la Unión: una pieza clave en el cambio...”, *Op. Cit.*, p. 105.

⁸⁶ Mora-Donatto, *Op. Cit.*, pp. 141-142

sólo los presidentes de comisión tienen la facultad de solicitar a las oficinas de la administración pública información relacionada con las iniciativas de ley que estén tramitando.

b. El funcionamiento de las comisiones

A pesar de que el sistema de comisiones está compuesto por poco más de 40 unidades, un reducido número de ellas concentra la mayoría de asuntos presentados a la Cámara. Algunas se encargan de atender legislación recurrente, como la referida al proceso presupuestal, que corresponde a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, y a la de Presupuesto y Cuenta Pública. Otras se encargan de una amplia variedad de temas, como la Comisión de Puntos Constitucionales, que tramita, a veces en trabajos conjuntos con otras comisiones, las iniciativas para reformar artículos constitucionales, o la Comisión de Gobernación, que se encarga de temas tan variados como pueden ser las cuestiones electorales, las relacionadas con la estructura federal del Estado mexicano, el sistema de partidos, con el régimen democrático, la relación entre religiones y Estado, las regulaciones a los juegos de azar y los permisos para que ciudadanos mexicanos reciban condecoraciones o trabajen para otro gobierno.

Además de las comisiones de Hacienda y Crédito Público, de Presupuesto y Cuenta Pública, de Puntos Constitucionales y de Gobernación, “otras comisiones que cubren áreas de legislación recurrente son las de Justicia, Trabajo, Educación y Comercio e Industria. Juntas, constituyen el grupo más atractivo de comisiones para los miembros de la Cámara de Diputados”⁸⁷.

Dadas las facultades con que cuentan los presidentes y secretarios de comisión, los coordinadores parlamentarios necesitan involucrarse en intensas negociaciones para decidir la

⁸⁷ Nacif, “El sistema de comisiones permanentes...”, *Op. Cit.*, p. 39.

propuesta de diputados y diputadas que desempeñaran tales cargos, especialmente en el caso de las comisiones que concentran la mayoría del trabajo legislativo. En el reparto de presidencias, los coordinadores buscan dos objetivos: dirigir las comisiones que tratan temas fundamentales para su agenda legislativa y que el reparto sea proporcional al tamaño de cada grupo parlamentario⁸⁸.

Si bien es cierto que los presidentes de comisión tienen facultades importantes para conducir el trabajo de estas unidades, la proporcionalidad con que están integradas limita su capacidad para impulsar unilateralmente los intereses de sus respectivos partidos. En términos empíricos, esto ha provocado que las comisiones no dictaminen favorablemente más iniciativas del partido de su presidente, es decir, el presidente de la comisión debe entablar negociaciones constantes con los representantes de otros partidos para impulsar de manera proporcional propuestas de diversos partidos⁸⁹.

Entonces, parece que los presidentes de comisión tienen más capacidad para bloquear el avance de propuestas que carecen de apoyo entre la mayoría de partidos que para impulsar unilateralmente la agenda de su partido. Es por este control sobre el avance de las propuestas que los coordinadores ponen especial atención en la selección de los individuos que ocuparán las presidencias de comisión.

La LOCG es poco clara en los criterios para seleccionar a los presidentes de comisión, el artículo 43 se limita a establecer que la JUCOPO “cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos Grupos Parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el Pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia

⁸⁸ Báez-Carlos, “Comisiones y coaliciones legislativas”, *Op. Cit.*, p. 166.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 171.

legislativa”⁹⁰. La falta de procedimientos claros y regulares para la asignación de los cargos directivos de las comisiones, como la práctica estadounidense denominada *seniority*⁹¹, provoca que el principal criterio para la asignación de presidencias sea de índole política y no de especialización.

A pesar de que el factor principal en la selección de los presidentes de comisión son las negociaciones entre coordinadores parlamentarios ⁹², ciertos atributos personales de los diputados influyen en sus probabilidades para obtener alguno de estos cargos. En términos generales, la experiencia de los diputados en cargos políticos en el ámbito nacional incrementa sus probabilidades de obtener la presidencia de una comisión ordinaria⁹³. La experiencia en cargos de la administración pública en el ámbito federal es el atributo más frecuente entre los presidentes de comisión y no, sorprendentemente, la experiencia previa en legislaturas federales.

La mayor experiencia de los presidentes de comisión en cargos del ámbito federal sugiere que los coordinadores de los grupos parlamentarios tienden a seleccionar a individuos con habilidades para tramitar asuntos de alcance nacional. Es probable que los coordinadores también seleccionen a estos individuos porque tal tipo de experiencia incrementa las probabilidades de que contribuyan a la obtención de los objetivos formulados por las dirigencias partidistas

⁹⁰ Artículo 43, numeral 4, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.

⁹¹ Esta práctica garantiza a los legisladores que ganen la reelección permanecer en la misma comisión que participan y convertirse en su presidente si es el legislador con mayor antigüedad y pertenece al partido mayoritario.

⁹² Luisa Béjar, “Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones”, en Luisa Béjar (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, Congreso del Estado Libre y Soberano de México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

⁹³ *Ibid.*, p. 94-95. Francisco Aparicio y Joy Langston, “Committee Leadership Selection without Seniority: the Mexican Case”, *Documento de Trabajo CIDE*, 217(2009), p. 14. Antonio Ugues, Xavier Medina y Shaun Bowler “Experience Counts: Mixed Member Elections and Mexico’s Chamber of Deputies”, *The Journal of Legislative Studies*, 18 (2012), pp. 98-112; p. 103.

nacionales, a pesar de que la experiencia partidista en este ámbito no parece ser un requisito esencial para conseguir la presidencia de una comisión.

VII. El proceso legislativo en la Cámara de Diputados

El último tema a tratar en este capítulo es el proceso de tramitación de las iniciativas de ley. El objetivo principal de esta sección es identificar las etapas que debe superar una iniciativa para conseguir la aprobación de la Cámara de Diputados y para convertirse en ley.

Dos artículos constitucionales, el 71 y 72, regulan el trámite de las iniciativas de ley. El primero establece que el presidente, los diputados, senadores, y congresos de los estados, cuentan con el derecho de presentar iniciativas de ley ante cualquiera de las dos cámaras que integran el Congreso de la Unión.

En tanto que el segundo regula el procedimiento de tramitación de leyes. Según este artículo, todo proyecto de ley, que no sea de competencia exclusiva de alguna de las cámaras, al recibir aprobación en la cámara de origen deberá ser discutido por la otra cámara, denominada revisora⁹⁴, que en caso de aprobarlo, deberá enviarlo al Ejecutivo, quien tiene la facultad de emitir observaciones a la totalidad o partes del proyecto en un plazo de 10 días. En caso de que el Ejecutivo no haga observaciones, debe publicar la ley en el Diario Oficial de la Federación para que entre en vigor⁹⁵. Hasta la LX Legislatura, el Ejecutivo podía impedir la aplicación de una ley

⁹⁴ Según el mismo artículo, en caso de que la cámara revisora desechara el proyecto, éste debe regresar a la cámara de origen para ser discutido y votado. Si la mayoría absoluta de la cámara de origen lo aprueba, pasará nuevamente a la revisora, quien, en caso de aprobarlo, deberá enviarlo al Ejecutivo para su promulgación. En caso contrario, el asunto no podrá volver a ser tema de discusión en el mismo periodo de sesiones.

⁹⁵ Pero si el Ejecutivo hiciera observaciones a lo aprobado por el Legislativo, debe remitir el dictamen a la cámara de origen, que deberá discutirlo nuevamente y, en caso de aprobarlo, enviarlo a la cámara revisora; las dos cámaras pueden desechar las observaciones del Ejecutivo si aprueban el dictamen original por mayoría de dos tercios de cada cámara.

aprobada por el Congreso únicamente retrasando su publicación en el Diario Oficial, sin embargo, en ese periodo, los legisladores modificaron el precepto para eliminar esta facultad.

El artículo 71 constitucional también establece que las iniciativas presentadas por el Ejecutivo o legislaturas locales pasarán inmediatamente a las comisiones, en tanto que el trámite de las presentadas por diputados federales o senadores dependerá de las disposiciones en los reglamentos del Congreso. El RICG establece en su artículo 58 que toda iniciativa presentada por uno o varios legisladores federales requiere que éstos la presenten por escrito y firmada ante el Presidente de la Cámara, y sea leída en la misma sesión en que la presenta su autor o autores. Después, podrá hablar un legislador a favor y otro en contra, e inmediatamente el Pleno votará si admite o no el proyecto, en caso afirmativo, pasa a comisiones, pero si la votación queda a favor del no, es rechazado. No obstante, tal trámite consume mucho tiempo, por lo que la práctica común ha consistido en turnar las iniciativas a comisión para recibir un dictamen. El artículo 59 del RICG estipula que si una mayoría de dos tercios aprueba considerar el asunto como de urgencia u obvia resolución, el Pleno deberá discutir y votar la aprobación del proyecto de manera inmediata.

Hasta la entrada en vigor del Reglamento de la Cámara de Diputados en 2011, las comisiones debían dictaminar los asuntos que le remitiera la Mesa Directiva en un plazo de 5 días⁹⁶, pero podían pedir una prórroga de tiempo antes de que expirara tal plazo⁹⁷. El cumplimiento de esta disposición ha sido más la excepción que la norma. Finalmente, los dictámenes deben estar firmados por la mayoría de los integrantes de comisión, pero si alguno o

⁹⁶ Artículo 87, *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General*.

⁹⁷ Artículo 91, *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General*.

algunos de ellos no estuvieran de acuerdo con el dictamen aprobado por la comisión puede presentar su voto particular por escrito⁹⁸.

Cecilia Mora-Donatto identifica tres componentes de los dictámenes⁹⁹: antecedentes, consideraciones y cuerpo de la ley. La primera parte contiene la información referente al autor de la iniciativa, la fecha en que la presentó al pleno y en la que la Mesa Directiva la turnó a comisión, cuál o cuáles fueron las comisiones encargadas de su dictamen, el procedimiento de dictamen (reuniones, foros, consultas o comparencias), la fecha en que las comisiones aprobaron el dictamen y si hubo votos particulares. La segunda parte describe la iniciativa que provocó el dictamen, la exposición de motivos, tanto de la iniciativa como del dictamen, las razones por las que la comisión decidió aprobar la iniciativa y la propuesta concreta y motivos del texto de la ley o reforma que propone el dictamen. La tercera parte presenta el cuerpo de la ley, con elementos tales como título de la ley, exposición de motivos, parte dispositiva y disposiciones finales.

Una vez aprobado en comisiones, el dictamen pasa a discusión en el pleno. Esta fase consta de dos etapas, la discusión en lo general y, en caso de haberlos, de los artículos reservados. En la discusión general, cada grupo parlamentario dispone de 15 minutos para una intervención, después podrán hacer uso de la palabra 8 oradores, 4 a favor y 4 en contra, distribuidos en dos turnos de manera alternada, con 10 minutos cada uno¹⁰⁰.

Después de la discusión, el pleno deberá votar de manera nominal el proyecto en general y los artículos no reservados. Para que un dictamen consiga la aprobación debe votar a favor la mayoría absoluta de los presentes, en el caso de legislación secundaria, o dos terceras partes, en

⁹⁸ Artículo 88, *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General*.

⁹⁹ Mora-Donatto, *Cambio político y legitimidad funcional...*, *Op. Cit.*, pp. 144-148.

¹⁰⁰ Artículo 16, *Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados*, 6 de noviembre de 1997.

el caso de reformas constitucionales. Una vez superada esta etapa, el pleno discutirá cada uno de los artículos reservados. En la discusión de cada artículo reservado podrán participar 4 oradores a favor y 4 en contra por cinco minutos, cada uno¹⁰¹. Finalmente, si el pleno rechaza un artículo o un grupo de ellos, éstos regresarán a la comisión encargada del dictamen¹⁰². La exposición a detalle del procedimiento para la discusión en el pleno se debe a que éste garantiza que los partidos puedan recurrir a su derecho a utilizar la tribuna para retrasar la aprobación de un dictamen que les desagrade, agotando el tiempo del pleno, un asunto de importancia para las aproximaciones institucionalistas al estudio del proceso legislativo.

Una vez cumplidas las etapas de dictamen, discusión y votación, el proyecto pasa a la Mesa Directiva, que debe enviar la minuta a la Cámara de Senadores, la cual funge como cámara revisora. El procedimiento en la cámara revisora es bastante similar al de una iniciativa, la minuta pasa a comisiones para dictamen, una vez superada esta etapa pasa al pleno para discusión y votación. Finalmente, como se exponía en la primera parte de este apartado, pasa al Ejecutivo para promulgación.

VIII. Conclusiones

En este capítulo se analizaron diversas características del sistema electoral, de la relación entre organizaciones partidistas y grupos parlamentarios, así como las instituciones que regulan el funcionamiento de la Cámara de Diputados. Se argumentó que el sistema electoral, los métodos de selección de candidatos y las normas que regulan el funcionamiento de la Cámara de Diputados permiten que los grupos parlamentarios y sus coordinadores ejerzan un amplio control sobre el

¹⁰¹ Artículo 18, *Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados*, 6 de noviembre de 1997.

¹⁰² Artículo 19, *Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados*, 6 de noviembre de 1997.

proceso legislativo y el comportamiento de los diputados. Específicamente, que ningún grupo parlamentario puede controlar unilateralmente el funcionamiento de la Cámara, sino que las facultades para dirigir el proceso legislativo están distribuidas proporcionalmente entre los distintos partidos y que éstos cuentan con recursos para disciplinar a los diputados pertenecientes a sus grupos parlamentarios.

El análisis también permitió identificar que los coordinadores de los grupos parlamentarios no controlan por sí mismos todo el proceso legislativo, sino que delegan funciones importantes en otros cargos, tales como las presidencias de las comisiones ordinarias o en la Mesa Directiva. En particular, se analizó la importancia que tiene la etapa de análisis en comisiones para la aprobación de un proyecto legislativo y la influencia que pueden ejercer los presidentes de estas unidades, principalmente por su facultad para convocar a las sesiones de trabajo. Esto permite que un presidente retrase la tramitación de una propuesta únicamente negándose a convocar a la reunión de la comisión.

Finalmente, se constató que las regulaciones al debate en el pleno permiten que los grupos parlamentarios que se oponen a un dictamen retrasen la votación por medio de sus intervenciones en el pleno. Si bien esto difícilmente puede prevenir la aprobación del dictamen, es importante tener en cuenta los detalles del procedimiento de discusión, ya que para la corriente de estudios legislativos basados en el institucionalismo de la elección racional, la organización de los órganos legislativos tiene como objetivo preservar el tiempo del pleno, recurso elemental para la toma de decisiones.

Capítulo 3. El ejercicio del poder de agenda negativa por los grupos parlamentarios

I. Introducción

En este capítulo se pone a prueba la hipótesis, formulada en el capítulo 1, de que, a pesar de no controlar la mayoría absoluta, el grupo parlamentario de primera minoría tiene la capacidad para ejercer suficiente poder de agenda negativa como para evitar que el pleno considere cualquier asunto que le podría ocasionar una derrota, y que tal poder no es exclusivo de este partido, sino que también la segunda minoría tiene capacidad para prevenir la consideración de cualquier asunto que lo pueda dividir en las votaciones.

Para comprobar tal hipótesis, se analizan las votaciones finales de los dictámenes redactados por las comisiones ordinarias durante cuatro Legislaturas, de la LIX a la LXII (2003-2015). Así pues, se desarrolla un análisis similar al de Cox y McCubbins en *Setting the Agenda*¹⁰³, identificando la cantidad de veces que los partidos de primera, segunda y tercera minoría se enfrentaron a votaciones en que se oponían al proyecto considerado, pero no pudieron evitar su aprobación. También conviene recordar que estos autores utilizan el número de votaciones perdidas por partido como un indicador de la presencia de un cártel legislativo, ya que si un partido controla los cargos que pueden ejercer poderes de agenda negativa y utiliza tales cargos para prevenir la discusión y votación de asuntos que lo dividan o a los que se oponga completamente, se esperaría que este partido nunca o casi nunca se enfrentara a votaciones que le produjeran una derrota en el pleno.

Ciertamente, en las cuatro Legislaturas analizadas hubo más de tres partidos con representación en la Cámara de Diputados, pero sólo tres de ellos, PAN, PRI y PRD, han

¹⁰³ Gary Cox y Matthew McCubbins, *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

concentrado de 85.8 a 94.4% de los asientos en este periodo, por lo que limitar el análisis a estos tres partidos permite comprender una amplia proporción del proceso legislativo en el periodo de estudio. La principal razón para limitar el análisis a las Legislaturas LIX a la LXII es la disponibilidad de datos. Si bien desde la LVII Legislatura ningún partido ha obtenido la mayoría absoluta de diputados, sólo hasta la Legislatura LIX (2003-2006) la Cámara de Diputados comenzó a recopilar y publicar en la página de internet de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*¹⁰⁴, de manera ordenada y por comisiones, las votaciones nominales de los dictámenes considerados por el pleno y redactados por una o varias de las comisiones ordinarias.

Autores como Francisco Cantú, Scott Desposato y Eric Magar¹⁰⁵ han advertido que, en el periodo 1997-2006, la *Gaceta Parlamentaria* no publicó todas las votaciones nominales desarrolladas en el pleno de la Cámara de Diputados, lo que sugeriría que la información publicada en la *Gaceta* no es completamente confiable. Las votaciones no publicadas en la *Gaceta Parlamentaria* equivalen casi a 20% de todas las votaciones nominales, por lo que estos autores se cuestionan si tal omisión ha sesgado los resultados de investigaciones basadas en el estudio de las votaciones nominales. Utilizando un conjunto inédito de datos, estos autores demostraron que no hay diferencias sustanciales en las estadísticas obtenidas de los datos publicados en la *Gaceta Parlamentaria* y de los datos recopilados por ellos.

Cabe mencionar que las votaciones nominales no se refieren exclusivamente a la aprobación de los dictámenes preparados por las comisiones, también conocidas como votaciones en lo general, sino que incluyen cinco categorías más: votaciones en lo particular, procedimentales, toma de posición, proyectos privados y autorización de viaje presidencial. “Las

¹⁰⁴ www.gaceta.diputados.gob.mx

¹⁰⁵ Francisco Cantú, Scott Desposato y Eric Magar, “Consideraciones metodológicas para estudiantes de política legislativa mexicana. Sesgo por selección en votaciones nominales”, *Política y Gobierno*, XXI (2014), pp. 25-53.

votaciones en lo general representan sólo 8.4 por ciento de las omitidas por la *Gaceta*, principalmente dictámenes colocados al final en el orden del día, pero también puntos de acuerdo mandados directamente por la Junta de Coordinación al pleno (por ejemplo el presupuesto de la Cámara) y dictámenes negativos para rechazar una o más propuestas simultáneamente”¹⁰⁶. Esto implica que las votaciones en lo general fueron las segundas mejor representadas en el conjunto de datos publicados por la *Gaceta Parlamentaria*, detrás de las votaciones referentes a la autorización de viajes presidenciales, que apenas representaron 5.1 por ciento de las votaciones no reportadas.

Por ambas razones, que los resultados obtenidos al analizar los datos publicados en la *Gaceta Parlamentaria* no difieren sustancialmente de los obtenidos al analizar la totalidad de votaciones y que las votaciones en lo general no reportadas por la *Gaceta Parlamentaria* no fueron ni el 10% del total de votaciones en lo general, se utilizan los datos disponibles en esta fuente.

El capítulo se divide en tres secciones. En la primera se analiza la composición partidista de la Cámara de Diputados en las cuatro Legislaturas y la distribución de presidencias de las comisiones. En la segunda, se analizan las votaciones finales de los dictámenes formulados por las comisiones permanentes. En la última sección se presentan las conclusiones.

II. Composición partidista de la Cámara de Diputados

Como se mencionó con anterioridad, en las Legislaturas LIX a LXII, ningún partido consiguió la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. En tres de las cuatro Legislaturas, LIX, LXI y LXII, el PRI fue el partido de primera minoría, con un mínimo de 42.4% de los diputados en la Legislatura

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 30.

LXII y un máximo de 47.4%, en la Legislatura LXI. En la única Legislatura en que el PRI no fue el partido de primera minoría, la LX, el PAN desempeñó esta función, con 41.3% de los diputados, en las tres Legislaturas restantes, fue el partido de segunda minoría. El PRD fue el partido de tercera minoría en las Legislaturas LIX, LXI y LXII, en tanto que en la LX consiguió la cantidad de diputados suficientes para convertirse en la segunda minoría (ver cuadro 3.1).

Tres partidos políticos, PVEM, PT y Convergencia –que en el transcurso de la LXI Legislatura cambió su nombre al de Movimiento Ciudadano (MC), tuvieron representación en la Cámara de Diputados en los cuatro periodos analizados, concentrando en conjunto un mínimo de 5.7% de los diputados en el periodo 2003-2006 y un máximo de 10.6% en el periodo 2012-2015.

**Cuadro 3.1 Composición partidista de la Cámara de Diputados
En porcentajes (2003-2015)**

Partido	LIX (2003-2006)	LX (2006-2009)	LXI (2009-2012)	LXII (2012-2015)
PRI	44.76	21.24	47.4	42.49
PAN	30.44	41.28	28.6	22.85
PRD	19.15	25.25	14.2	20.84
PVEM	3.43	3.41	4.2	5.61
PT	1.21	2.41	2.6	2
Convergencia/MC	1.01	3.61	1.2	3.01
PANAL	n/a	1.8	1.8	3.21
PASC	n/a	1	n/a	n/a
Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* (2015)

El Partido Nueva Alianza (PANAL) sólo estuvo representado en las últimas tres de las cuatro Legislaturas analizadas y alcanzó el máximo de 3.2% de los diputados en la LXII Legislatura. Este partido surgió de los conflictos en el PRI en la LIX Legislatura, periodo en que una fracción del partido, vinculado a Elba Esther Gordillo y al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, se declaró sin partido y redujo la cantidad de diputados del PRI de 222 a 199. El Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC) sólo tuvo representación en la LX Legislatura, en la que

contó con 1% de los Diputados. Cabe mencionar que en la LXII Legislatura, legisladores del PRD, PT y MC abandonaron sus respectivos grupos parlamentarios para crear uno nuevo, el del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), que alcanzó 14 integrantes al final de la Legislatura.

Cuadro 3.2 Diferencias entre representación y comisiones controladas en puntos porcentuales (2003-2015)

Partido	LIX (2003-2006)	LX (2006-2009)	LXI (2009-2012)	LXII (2012-2015)
PRI	-0.57	3.76	-1.94	0.37
PAN	-2.53	-4.92	-1.33	0.36
PRD	-0.54	-0.25	-0.56	-1.2
PVEM	1.22	1.14	2.62	-0.25
PT	1.12	-1.34	-0.33	1.57
Convergencia/MC	1.32	2.14	1.07	0.56
PANAL	n/a	0.47	0.47	-1.42
PASC	n/a	-1	n/a	n/a

Fuente: elaboración propia con datos del *Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria* (2015)

Como se esperaba, en función de las reglas expuestas en el capítulo 2, la distribución de presidencias de comisión entre los partidos fue similar a la composición partidista de la Cámara de Diputados. Debido a las negociaciones interpartidistas y a las diferencias en el tamaño de los grupos parlamentarios, algunos con más de 100 o 200 integrantes, en tanto que otros con apenas 10 o 20, el porcentaje de diputados por partido no siempre fue igual al de presidencias de comisiones que obtuvo.

Si bien la mayoría de veces la diferencia entre ambos porcentajes es menor a un punto porcentual (el promedio de tal diferencia es de 0.0004 puntos porcentuales), hubo ocasiones en que la representación de un partido en la distribución de presidencias fue casi cinco puntos porcentuales inferior a su representación en el pleno, como el caso del PAN en la LX Legislatura. En el mismo periodo, el PRI tuvo más presidencias de las que, aritméticamente hablando, le

correspondían (ver cuadro 3.2). Este resultado particular en la LX Legislatura se debió a la necesidad del PAN de recurrir al apoyo del PRI para conservar la gobernabilidad en la Cámara de Diputados, ya que había un fuerte conflicto entre PAN y PRD por los resultados de la elección presidencial de 2006¹⁰⁷.

Más allá de porcentajes, la distribución de las presidencias es un asunto guiado esencialmente por criterios políticos. Retomando las observaciones de Benito Nacif en torno a la importancia de ciertas comisiones, expuestas en el capítulo anterior, y analizando los datos expuestos en el cuadro 3.3, es posible apreciar ciertas regularidades en la distribución de las presidencias de comisiones importantes.

**Cuadro 3.3 Distribución de las presidencias de comisiones más importantes
(2003-2015)**

Comisión	LIX (2003-2006)	LX (2006-2009)	LXI (2009-2012)	LXII (2012-2015)
Hacienda y Crédito Público	2	3	2	2
Presupuesto y Cuenta Pública	1	1	1	1
Puntos Constitucionales	1	2	3	3
Gobernación	2	1	2	1
Salud	2	1	2	2
Justicia	1	3	1	1
Educación Pública y Servicios Educativos	3	2	1	3

Fuente: elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* (2015)

1: Partido de primera minoría

2: Partido de segunda minoría

3: Partido de tercera minoría

En primer lugar, en las cuatro Legislaturas, el partido de primera minoría controló la presidencia de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Esta comisión se encarga del dictamen del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, enviado por el titular del

¹⁰⁷ El siguiente capítulo analiza con mayor detalle este caso.

Ejecutivo de manera anual, así como de la revisión y evaluación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de cada año, que da cuenta del ejercicio del gasto gubernamental. Esto convierte a la Comisión de Cuenta Pública en uno de los medios más poderosos con que cuenta el Legislativo para vigilar y controlar al Ejecutivo, por lo que, cuando el partido del presidente es la primera minoría en la Cámara de Diputados, esta comisión queda en su poder para evitar contratiempos en la política presupuestal del gobierno. En contraste, cuando un partido de oposición es la primera minoría, controla la presidencia para fiscalizar y controlar al Ejecutivo.

En segundo lugar, la presidencia de la Comisión de Hacienda y Crédito Público nunca ha quedado en manos del partido de primera minoría. En las Legislaturas LIX, LXI y LXII, el presidente de esta comisión perteneció al partido de segunda minoría, en los tres casos, el PAN, que era también el partido del titular del Ejecutivo, y en la LX Legislatura el presidente de esta comisión perteneció al partido de tercera minoría, el PRI, aunque por las tendencias observadas se esperaría que hubiera pertenecido al PRD, partido de segunda minoría en ese periodo. A pesar de la importancia que tiene esta comisión en el proceso presupuestal, esencialmente en el tema de los ingresos gubernamentales, la lógica en la adjudicación de esta presidencia parece no ser similar a la de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, sino que está guiada por un criterio numérico y político en la Cámara. De hecho, es probable que el PRD no haya obtenido esta presidencia en la LX Legislatura por su confrontación con el PAN y a que es más distante ideológicamente de este partido de lo que es el PRI.

En tercer lugar, hay presidencias de comisiones que siempre están controladas por el partido del titular del Ejecutivo, sin importar la cantidad de diputados con que cuente. Tal es el caso de la Comisión de Gobernación, que se encarga de diversos asuntos de política interna, como puede ser el régimen democrático, sistema de partidos, la estructura federal del Estado mexicano,

las relaciones iglesia-Estado o la regulación de los juegos de azar. El control del partido del presidente sobre esta comisión le permite influir de manera más efectiva en los asuntos de política interior tramitados por la Cámara de Diputados.

En cuarto lugar, hay presidencias de comisiones que en todas o casi todas las Legislaturas analizadas estuvieron controladas por el mismo partido, probablemente por la importancia de los temas que tratan estas comisiones para sus agendas. Un ejemplo de esto es la presidencia de la Comisión de Justicia, que en los cuatro periodos correspondió al PRI. Otro ejemplo es el de la presidencia de la Comisión de Salud, que ha estado en manos del PAN. El caso de la presidencia de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos es similar, ya que en las Legislaturas LIX, LX y LXII estuvo en manos del PRD, y en la Legislatura LXI estuvo en las del PRI.

Estas cuatro observaciones y la información expuesta en el cuadro 3.3 permiten deducir dos conclusiones en torno a la distribución de las presidencias de comisiones más importantes: por un lado, las presidencias de estas comisiones están distribuidas exclusivamente entre los partidos de primera, segunda y tercera minoría; por otro lado, entre los tres grupos parlamentarios más numerosos, PRI, PAN y PRD, parece no importar tanto el tamaño del grupo parlamentario y sí la cercanía ideológica entre ellos, como indica el caso de la LX Legislatura, en que el PRI se hizo del control de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, a pesar de que era la tercera minoría. Como se expone en este capítulo y los siguientes, esta cercanía ideológica ha resultado ser fundamental para la conducción del proceso legislativo en general, pero especialmente en casos de polarización y conflicto continuo en la Legislatura.

III. Votaciones finales

Una vez analizada la composición partidista de la Cámara de Diputados y la distribución de presidencias entre los grupos parlamentarios, se analizan las votaciones de los dictámenes

aprobados por la Cámara de Diputados en cada una de las Legislaturas. Para desarrollar tal análisis, se recolectaron los datos referentes a las votaciones en lo general de los dictámenes formulados por las comisiones ordinarias en cada una de las Legislaturas, a excepción de los dictámenes formulados por la Comisión de Puntos Constitucionales, que requieren mayoría calificada para su aprobación. La exclusión de estos dictámenes se debe a que en todos los casos el partido de primera minoría tenía la capacidad de evitar la aprobación de reformas constitucionales únicamente con los votos de sus integrantes, ya que controlaba más de un tercio de los votos disponibles.

**Cuadro 3.4 Votaciones perdidas por partido
(2003-2015)**

Legislatura	Primera minoría	Segunda minoría	Tercera minoría	Total de votaciones
LIX (2003-2006)	1 (0.20)	16 (3.16)	26 (5.14)	506 (100)
LX (2006-2009)	0 (0)	19 (5.79)	0 (0)	328 (100)
LXI (2009-2012)	0 (0)	12 (2.52)	33 (6.93)	476 (100)
LXII (2012-2015)	0 (0)	13 (2.71)	25 (5.22)	479 (100)
Total de votaciones perdidas	1 (0.056)	60 (3.354)	84 (4.7)	1 789 (100)

Fuente: elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* (2015).

Nota: las cifras entre paréntesis son el porcentaje del total de votaciones en cada fila.

Se recolectó la información de 1 789 votaciones nominales en los 12 años que abarcan las

4 legislaturas estudiadas. Una vez recolectados estos datos, se contabilizaron las ocasiones en que la mayoría o todos los diputados de cada partido votaron en contra de un dictamen, pero no pudo evitar su aprobación. El cuadro 3.4 contiene la información de las ocasiones en que los partidos de primera, segunda y tercera minoría no pudieron evitar la aprobación de un dictamen al que se opusieran. Cabe recordar que en las Legislaturas LIX, LXI y LXII el PRI fue la primera minoría, el

PAN la segunda y el PRD la tercera minoría, en tanto que en la LX Legislatura, el PAN fue la primera minoría, el PRD la segunda y el PRI la tercera.

En los 12 años analizados, el partido de primera minoría no pudo evitar la aprobación de un dictamen en el pleno en 0.056% de las ocasiones (1 de 1 789). El partido de segunda minoría perdió 3.35% de las votaciones (60 de 1 789), en tanto que el partido de tercera minoría no pudo evitar la aprobación de un dictamen en el pleno en 4.70% de las ocasiones (84 de 1789). Tales porcentajes se reducen sustancialmente al considerar el porcentaje promedio de votaciones perdidas en cada Legislatura, en el caso del partido de primera minoría la cantidad se reduce a 0.014%, en el caso del partido de segunda minoría a 0.838% y en el de tercera minoría a 1.17%.

Estos datos demuestran que, a pesar de no controlar completamente el sistema de comisiones ni los órganos de dirección que establecen la agenda del pleno, el partido de primera minoría tiene la capacidad de prevenir la consideración de todos los asuntos a los que se opone la mayoría de sus integrantes. De hecho, la cantidad de veces que este partido se enfrentó a votaciones que perdió es sustancialmente menor, tanto absoluta como relativamente, a la cantidad de veces que el partido mayoritario estadounidense se enfrentó a tal situación en 42 años de la Cámara de Representantes¹⁰⁸, es decir, el grupo de primera minoría ha demostrado ser más efectivo que el partido mayoritario estadounidense.

Los datos también demuestran que los partidos de segunda y tercera minoría perdieron sustancialmente más votaciones que el partido de primera minoría, 60 veces más en el primer caso y 84 en el segundo. Sin embargo, la cantidad de votaciones que perdieron ambos partidos no alcanzaron ni 10% del total, lo que indica que incluso el partido de tercera minoría tiene la

¹⁰⁸ Según Cox y McCubbins, en el Congreso 83 a 103, el partido mayoritario perdió 54 votaciones de 3 134, *Setting the Agenda, Op. Cit.*, p. 92.

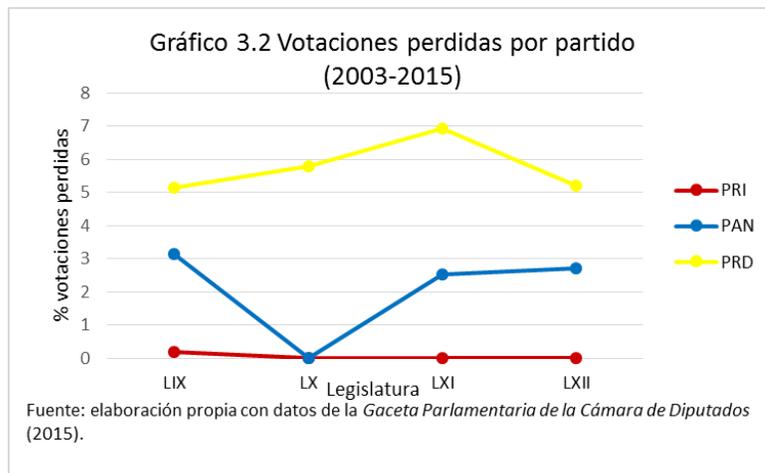
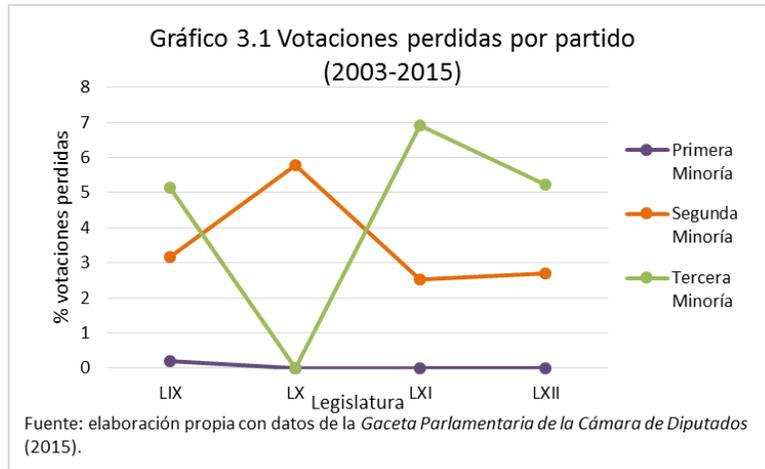
capacidad para evitar la consideración de la mayoría de dictámenes que le producirían una derrota en las votaciones. Una vez más, la cantidad de veces en que estos partidos no pudieron evitar la aprobación de un proyecto al que se oponían es sustancialmente menor a la del partido minoritario estadounidense en la Cámara de Representantes en el periodo recién referido¹⁰⁹.

Seguramente, diversos factores han influido en el proceso legislativo para permitir que, particularmente, el partido de primera minoría y, en menor medida, los de segunda y tercera minoría hayan podido evitar de manera considerable derrotas en las votaciones en el pleno. Sin embargo, en este trabajo se hace hincapié en dos factores: por un lado, el principio de proporcionalidad que orienta la integración de los órganos de dirección, comisiones y la distribución de sus presidencias y, por otro lado, la asignación de las presidencias de comisión entre los tres partidos con mayor representación en la Cámara.

Ambos factores provocan que las presidencias de las comisiones ordinarias más importantes (sea por la cantidad de asuntos que tramitan o por los temas que tratan) estén bajo el control de los tres partidos con mayor representación. De esta manera, cada uno de los tres partidos puede impedir u obstaculizar el avance de temas que podrían causarle una derrota en el pleno desde una de las primeras etapas del proceso legislativo.

Los gráficos 3.1 y 3.2 comparan el porcentaje de votaciones en que los partidos no pudieron evitar la aprobación de dictámenes a los que se oponían. El gráfico 3.1 lo hace en términos de partidos según su representación en la Cámara, primera, segunda y tercera minoría, sin considerar qué partidos en particular ocuparon estos lugares. En tanto que el gráfico 3.2 expone la información para el PRI, PAN y PRD, sin tomar en cuenta el número de sus integrantes.

¹⁰⁹ En el mismo periodo, el partido minoritario en la Cámara de Representantes perdió 811 votaciones de 3 134.



Ambos gráficos indican que, además del tamaño del grupo parlamentario, que garantiza a estos tres grupos parlamentarios el control de las presidencias de las comisiones más importantes, parece haber otro elemento explicativo de la capacidad de los partidos para evitar la consideración de asuntos que podrían significar una derrota legislativa: a pesar de que en la LX Legislatura el PRI fue la tercera minoría, este partido no se tuvo que enfrentar a una votación que perdiera y, en contraste, a pesar de que el PRD era la segunda minoría, se tuvo que enfrentar a 19 de tales votaciones, cifra ligeramente superior a la cantidad de votaciones perdidas por el PAN cuando fue segunda minoría.

Entonces, el otro elemento que explica la capacidad de los partidos para prevenir la consideración de asuntos a los que se oponen parece ser la cercanía ideológica entre grupos parlamentarios y su disponibilidad para cooperar. Como se expone con mayor detalle en el siguiente capítulo, en la LX Legislatura, el PAN requirió de la cooperación del PRI para mantener la gobernabilidad en la Cámara de Diputados y conseguir el avance de diversos asuntos de importancia en la agenda del PAN, lo que supuso concesiones al PRI, principalmente en la distribución de presidencias de comisiones y reformas a las normas que regulan el funcionamiento de la Cámara de Diputados.

El hecho de que los tres grupos parlamentarios pudieran prevenir la consideración de la mayoría de asuntos a los que se oponía comprueba la hipótesis formulada en el capítulo 1: en periodos sin mayoría, el incremento en la capacidad de los grupos parlamentarios para aprobar sus iniciativas de ley no ha supuesto una pérdida absoluta del control del proceso legislativo por parte del partido de primera minoría, además, el partido de segunda minoría también ha podido ejercer de manera más o menos efectiva el poder de agenda negativa para prevenir derrotas en las votaciones. En realidad, el análisis permitió descubrir que no sólo los partidos de primera y segunda minoría cuentan con esta capacidad, sino que el partido de tercera minoría puede prevenir la consideración de una cantidad importante de asuntos que le provocarían derrotas.

Los datos analizados no sólo dan respaldo empírico a la hipótesis, sino que también permiten conocer otras particularidades del proceso legislativo, en especial, en lo que se refiere a la dinámica en la aprobación de proyectos de ley. Que incluso el partido de tercera minoría pueda prevenir la consideración de gran parte de los proyectos a los que se opone sugiere que la lógica en la tramitación de propuestas legislativas es más la negociación que la confrontación.

Para corroborar esto, a continuación se analizan las votaciones finales de los dictámenes redactados por las comisiones en las cuatro Legislaturas de interés.

Para desarrollar este análisis, se recolectó la información del total de votos a favor, en contra y abstenciones que tuvo cada uno de los 1 789 dictámenes redactados por las comisiones y votados en el pleno durante las cuatro Legislaturas de interés. Una vez recopilados estos datos, se calculó el porcentaje de votos a favor que recibió cada dictamen en el pleno, del total de votos emitidos (a favor, en contra y abstenciones). El cuadro 3.5 expone las medidas de tendencia central de estos datos.

**Cuadro 3.5 Medidas de tendencia central de los datos de aprobación
En porcentajes (2003-2015)**

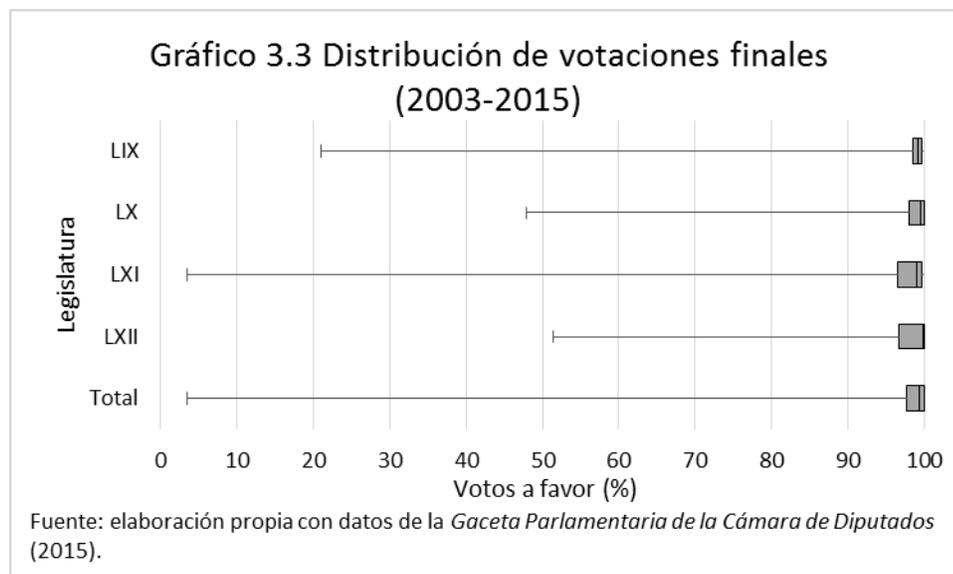
	LIX (2003-2006)	LX (2006-2009)	LXI (2009-2012)	LXII (2012-2015)	Total
Media	95.92	96.09	95.96	96.31	96.07
Desviación Estándar	9.57	8.63	8.45	7.65	8.61
Mínimo	20.96	47.97	3.54	51.41	3.54
Máximo	100	100	100	100	100
Total	506	328	476	479	1 789

Fuente: elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* (2015)

Como se observa, la media (promedio) de votos a favor que obtuvieron los dictámenes en los doce años de estudio fue de 96.07%, es decir, en este periodo, los dictámenes tendieron a obtener la aprobación de la Cámara de Diputados casi por unanimidad. No obstante, la media podría no expresar bien la variación que hay en los datos recolectados, es probable que, debido a la presencia de datos extremos, la media estuviera sesgada, sea porque hay una cantidad considerable de datos por debajo de la media, pero dada la presencia de dictámenes que alcancen 100% de votos a favor, la media tenga un valor mayor o que suceda lo contrario, que debido a la presencia de dictámenes que obtuvieron porcentajes muy bajos de votos a favor la media hubiera tenido una magnitud menor.

Para tener una idea de qué tan adecuada es la media para describir el conjunto de datos, conviene recurrir a otra medida de tendencia central, la desviación estándar, que es una medida de dispersión de los datos. La desviación estándar del total de datos es de 8.61, que es mucho menor al promedio de votos a favor que obtuvieron los dictámenes, por lo que la media es una buena medida descriptiva del conjunto de datos. Los valores mínimos y máximos del porcentaje de votos a favor obtenidos por los dictámenes también ayudan a entender la distribución de datos. El máximo, como era de esperarse, fue de 100% de votos a favor, en tanto que el mínimo fue de 3.54%, lo que indica que hubo dictámenes que recibieron muy pocos votos a favor, de hecho, ni siquiera consiguieron la aprobación de la Cámara de Diputados.

Estas cuatro medidas (media, desviación estándar, mínimo y máximo) para el total no difirieron sustancialmente de las mismas medidas para cada Legislatura. En todos los casos, la media fue superior a 95% y la desviación estándar fue inferior a 10%, el máximo fue el mismo en todos los casos (100%), pero lo que difirió fue el mínimo, desde 3.54%, en la LXI Legislatura, a 51.41%, en la LXII Legislatura.



En el gráfico 3.3 se representa la distribución de estas medidas para tener más claras las tendencias en la aprobación de dictámenes en el periodo de estudio. Esta información comprueba que, como se había argumentado, la media es una buena medida descriptiva del conjunto de datos, ya que 50% de ellos, representados por las cajas en color gris, se concentraron alrededor de la media. Además, se aprecia que los mínimos tendieron a ser puntos extremos y que las votaciones de los dictámenes en general tendieron a estar alejadas de estos puntos.

De estos datos se puede extraer la siguiente conclusión: en el periodo de estudio, los partidos consiguieron la aprobación de sus proyectos legislativos por medio de amplias negociaciones interpartidistas, mismas que dieron como resultado votaciones a favor cercanas a la unanimidad. Esto plantea preguntas adicionales acerca del proceso legislativo, ¿cómo es que los partidos consiguen la cooperación de sus contrapartes en la tramitación de sus propuestas legislativas para conseguir votaciones a favor superiores a 90%?, más importante todavía, ¿qué incentiva a los grupos parlamentarios a cooperar y aprobar la inmensa mayoría de proyectos con amplios márgenes de votos a favor?

Ciertamente, el principio de proporcionalidad en la integración de comisiones y órganos de dirección genera las condiciones necesarias para que los proyectos discutidos y votados en el pleno integren la opinión de todos los partidos con representación en la Cámara. Pero, en última instancia, la regla de decisión es la mayoría absoluta, en el caso de legislación secundaria, o mayoría calificada, en el caso de reformas constitucionales, pero nunca la unanimidad. Por lo que si bien este principio genera condiciones propicias para que todos los grupos parlamentarios puedan influir en el proceso legislativo, no explica los altos porcentajes de votos a favor que consiguieron los dictámenes en el periodo de estudio.

En los siguientes capítulos se trata de dar respuesta a las interrogantes recién formuladas por medio del estudio de una Legislatura en particular, la LX. El análisis se limita a una Legislatura para conocer a detalle la dinámica partidista en el proceso legislativo. La razón de elegir la LX y no otra Legislatura es que este periodo parecería el menos propicio para la cooperación interpartidista y, por lo tanto, para la aprobación de los dictámenes con proporciones de votos a favor cercanos a la unanimidad.

Por un lado, la Legislatura inició con fuertes confrontaciones entre PAN y PRD. A unos días de que se instalara la nueva Legislatura, los legisladores del PRD se hicieron del control de la tribuna para evitar que el entonces presidente, Vicente Fox, presentara su informe de gobierno al Congreso de la Unión, objetivo que consiguieron. Esta confrontación fue constante en los primeros seis meses de la Legislatura y resurgió en varias ocasiones en los tres años de su duración.

Por otro lado, fue el único periodo, de los cuatro aquí estudiados, en que el PAN fue la primera minoría, obteniendo 41.3% de los diputados, lo que le garantizaba una posición ventajosa para negociar la aprobación de sus propuestas o las del Ejecutivo, sólo necesitaba el apoyo de 10% de los demás diputados para aprobar los proyectos de legislación secundaria. Dada esta ventaja numérica y la actitud beligerante que tenía el PRD hacia este partido, se podría esperar que el PAN hubiera recurrido al PRI y a otros partidos menores, como el PANAL o el PVEM, para impulsar su agenda, generando sistemáticamente la oposición de los partidos de centro izquierda.

Sin embargo, como se mencionó con anterioridad, el porcentaje promedio de votos a favor que consiguieron los dictámenes en este periodo no difirió sustancialmente del promedio en otras Legislaturas. Esto sugiere que la composición partidista de la Cámara de Diputados tiene un efecto reducido en la disponibilidad de los grupos parlamentarios para cooperar y aprobar los

dictámenes con el apoyo de amplias coaliciones. Entonces, la explicación a este comportamiento se debe encontrar en otros factores, menos variables que la composición partidista de la Cámara. No obstante, la polarización que caracterizó a esa Legislatura parece sí haber afectado la productividad de la Cámara, ya que en este periodo se aprobaron menos dictámenes en la Legislatura LIX o la LXI.

IV. Conclusiones

En este capítulo se analizaron las votaciones en lo general de los dictámenes redactados por las comisiones ordinarias en las Legislaturas LIX, LX, LXI y LXII. Este análisis permitió corroborar la hipótesis formulada en el capítulo 1. La cual argumenta que, en periodos sin mayoría, el partido de primera y el de segunda minoría cuentan con la capacidad de prevenir la consideración de asuntos que les podrían ocasionar una derrota en el pleno. De hecho, se descubrió que no sólo estos dos partidos cuentan con tal capacidad, sino que el partido de tercera minoría también puede ejercer de manera más o menos exitosa los poderes de agenda negativa para prevenir asuntos que le podrían producir una derrota en las votaciones.

Otro hallazgo importante fue el que se refiere a la tendencia a aprobar los dictámenes preparados por las comisiones casi por unanimidad. Tal hallazgo generó interrogantes acerca de la manera en que los grupos parlamentarios consiguen la cooperación interpartidista y acerca de cuáles son los motivos de este comportamiento. En los siguientes capítulos se trata de dar respuesta a estas interrogantes por medio del análisis detallado de la LX Legislatura.

Capítulo 4. LX Legislatura: del conflicto poselectoral a la cooperación interpartidista

“Esta legislatura inició con los peores augurios, después de que se impidió el informe presidencial y que el presidente Calderón tomó protesta entre golpes y jalones parecía que no habría grandes reformas, y en los hechos hemos demostrado lo contrario”.

Héctor Larios Córdova¹¹⁰

I. Introducción

El objetivo de este capítulo es averiguar la manera en que los coordinadores de los grupos parlamentarios construyen las coaliciones para conseguir la aprobación de los dictámenes casi por unanimidad. Para alcanzar tal objetivo, se analizan dos etapas del proceso legislativo, la que corresponde al análisis en comisiones y la de discusión y votación en el pleno. El análisis se limita a la LX Legislatura (2006-2012).

Como se mencionó con anterioridad, hay dos razones para limitar el análisis a la LX Legislatura. En primer lugar, desde el inicio del periodo, los dos partidos con mayor representación, PAN y PRD, tuvieron fuertes confrontaciones, debido a los resultados de la elección presidencial de 2006, lo que sugiere que ambos partidos tenían poca disponibilidad para negociar y colaborar en la aprobación de proyectos legislativos. En segundo lugar, fue el único periodo, de los cuatro analizados, en que el partido del presidente, el PAN, fue la primera minoría en la Cámara de Diputados, con 41.3% de los diputados. Esto le garantizaba una posición ventajosa para negociar la aprobación de sus propuestas o las del Ejecutivo, ya que sólo necesitaba el apoyo de 10% de los diputados para aprobar los proyectos de legislación secundaria o de 25.4% para la aprobación de reformas constitucionales. Dada esta ventaja numérica y la confrontación entre PAN y PRD, se podría esperar que el PAN hubiera recurrido al PRI y a otros

¹¹⁰ El Universal, “Calderón y AN reclaman a Héctor Larios por derrota legislativa”, *El Universal*, 31 de julio de 2008.

partidos menores, como el PANAL o el PVEM, para impulsar su agenda, generando sistemáticamente la oposición de los partidos de centro izquierda.

Ambos factores hacen de la LX Legislatura un periodo poco propicio para la construcción de coaliciones que permitieran la aprobación de los dictámenes casi por unanimidad. Así pues, el análisis de este periodo permite identificar los métodos empleados por los partidos para conseguir estas coaliciones, así como los incentivos que tenían los coordinadores de los grupos parlamentarios para construir tales acuerdos.

A diferencia del capítulo anterior, en éste, el análisis se basa principalmente en información cualitativa, consistente en el contenido de los dictámenes redactados por las comisiones, disponible en la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, y las discusiones en el pleno, registradas en el *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*. Otra fuente de información utilizada, cuando hubo datos disponibles, fueron las notas periodísticas de dos diarios de circulación nacional, *El Universal* y *Reforma*.

Por cuestiones de espacio, el análisis se limita a los dictámenes preparados por las cuatro comisiones que recibieron la mayoría de iniciativas en el periodo: Hacienda y Crédito Público, Justicia, Gobernación y Puntos Constitucionales. En conjunto, estas comisiones concentraron 53.49% del total de iniciativas que recibió la Cámara de Diputados en esa Legislatura y redactaron 42.9% de dictámenes votados en el pleno.

Uno de los principales hallazgos de este análisis es que, por más obvio que parezca, los partidos consiguen la mayoría de acuerdos en la etapa de análisis en comisiones, por lo que las discusiones prolongadas y modificaciones a los dictámenes en el pleno son más la excepción que la regla. Otro hallazgo importante es que, en ocasiones, los partidos consiguen estos acuerdos por medio de la inclusión de iniciativas de ley de diversos partidos en un mismo dictamen.

Este capítulo no se limita a describir la construcción de acuerdos en comisiones y la discusión y votación en el pleno, sino que avanza en la explicación de este comportamiento. Así pues, se argumenta que uno de los incentivos para que los líderes partidistas busquen la aprobación de los dictámenes con el apoyo de amplias coaliciones es la preservación del tiempo del pleno.

La exposición se divide en cuatro secciones. En la primera se analiza la dinámica en las relaciones entre partidos en la LX Legislatura. En la segunda, se analizan los dictámenes redactados por las cuatro comisiones que concentraron la mayoría de iniciativas de ley en el periodo y se aporta evidencia para respaldar la afirmación de que la preservación del tiempo del pleno es uno de los incentivos de los líderes parlamentarios para construir amplias coaliciones que aprueben los dictámenes preparados por las comisiones. En la cuarta, se analizan los hallazgos de este capítulo y el anterior para tratar de responder a la pregunta de qué tan influyentes son los distintos grupos parlamentarios en el proceso legislativo. En la última sección se presentan las conclusiones.

II. Las relaciones interpartidistas en la LX Legislatura

El inicio de la LX Legislatura estuvo caracterizado por la polarización política. Las elecciones para integrar la Cámara de Diputados coincidieron con la elección presidencial, la cual fue la principal fuente de conflicto. En tal elección, hubo una reñida competencia entre Felipe Calderón Hinojosa, el candidato presidencial del PAN, y Andrés Manuel López Obrador, el candidato del PRD, partido que se alió con el PT y Convergencia para conformar la Coalición por el Bien de Todos.

La competencia entre ambos candidatos fue reñida, a tal grado que la elección se decidió, a favor de Felipe Calderón, por una diferencia inferior a un punto porcentual de los votos emitidos. Ante tal resultado, López Obrador y la Coalición por el Bien de Todos argumentaron que durante

la jornada electoral hubo fraude en su contra, por lo que desconocieron los resultados y a Felipe Calderón como presidente legítimo. El desconocimiento de la Coalición hacia los resultados electorales estuvo acompañado de manifestaciones en espacios públicos y lo que la Coalición denominó “acciones de resistencia civil pacífica”.

La confrontación entre los partidos que apoyaban a cada candidato tuvo efectos en la composición y funcionamiento de la Cámara de Diputados. El PAN fue el partido que obtuvo más votos en la elección para integrar la Cámara, pero sin obtener la mayoría absoluta de diputados, por lo que se convirtió en el grupo parlamentario de primera minoría. El PRD ocupó el segundo lugar en la cantidad de votos obtenidos, lo que le permitió ser el grupo parlamentario de segunda minoría, por primera vez desde su fundación, en 1989. En tanto que el PRI, que desde 1997 había alternado como partido de primera o segunda minoría, ocupó el tercer lugar. En conjunto, estos tres partidos controlaban 88% del total de diputados y el resto quedó distribuido entre cinco partidos, Convergencia, PVEM, PT, PANAL y PASC, que controlaban un rango de 1 a 3.6% de las curules (ver cuadro 3.1 en el capítulo anterior).

La polarización política provocó que desde la sesión constitutiva de la LX Legislatura, el 29 de agosto de 2006, surgieran conflictos entre ambos partidos. El primer conflicto fue para determinar quién ocuparía el cargo de presidente de la Mesa Directiva durante el primer año de la Legislatura. La LOCG se limita a establecer que la Junta de Coordinación Política tiene la responsabilidad de proponer la integración de la Mesa y el pleno debe decidir por mayoría calificada si acepta o rechaza la propuesta. Sin embargo, hasta ese momento, la práctica había consistido en que un diputado del partido de segunda minoría, en este caso el PRD, ocupara la presidencia. Pero dada la confrontación entre PRD y PAN, esto implicaba serios riesgos de ingobernabilidad en la Cámara.

La presidencia de la Mesa Directiva es un cargo de suma importancia tanto para la conducción de los asuntos al interior de la Cámara cuanto para la relación de ésta con otras instituciones: el presidente de la Mesa es también el presidente de la Cámara y, por lo tanto, el encargado de establecer las relaciones institucionales con el presidente del Senado, la otra cámara que integra el Congreso de la Unión, y con los representantes de los otros poderes, el Ejecutivo y el Judicial. Así pues, si un representante del PRD, partido que desconocía al presidente, ocupaba este cargo, podían surgir tensiones en la relación entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo.

Además, en las sesiones de Congreso General, es decir, cuando la Cámara de Diputados y el Senado sesionan de manera conjunta, el presidente de la Mesa Directiva es el presidente del Congreso. Por esto, el diputado que ocupara el cargo debía conducir la sesión en que el presidente, que estaba por concluir su sexenio, Vicente Fox, presentara su último informe de gobierno y también la sesión de toma de posesión del nuevo presidente. Los panistas temían que en caso de que un diputado perredista ocupara tal cargo asumiera actitudes partidistas y obstaculizara el desarrollo de ambas sesiones o, en caso extremo, tratara de evitar su realización.

Esto provocó que el PAN buscara hacerse de la presidencia de la Mesa, lo que consiguió con el apoyo del PRI, PVEM, PANAL y PASC, en una votación que, a pesar de su oposición en bloque, perdió el Frente Amplio Progresista (FAP), integrado por el PRD, Convergencia y PT. De esta manera, el pleno aprobó que Jorge Zermeño Infante fuera el presidente de la Mesa Directiva durante el primer año de la Legislatura¹¹¹.

¹¹¹ Ernesto Núñez, Claudia Guerrero y Armando Estrop, "Arrancan Congreso... y pleitos", *Reforma*, 30 de agosto de 2006. El Universal, "Presidirá Jorge Zermeño Mesa Directiva: contestará el Informe", *El Universal*, 29 de agosto de 2006.

El apoyo del PRI y demás partidos implicó un compromiso del PAN para modificar varios artículos de la LOCG en el primer periodo ordinario de sesiones (agosto a diciembre de 2006)¹¹². Una de tales modificaciones fue al artículo 31 para permitir que el entonces coordinador del grupo parlamentario del PRI, Emilio Gamboa, pudiera ser el presidente de la JUCOPO. Hasta 2006, este artículo establecía que, en caso de que ningún partido obtuviera la mayoría absoluta, el coordinador del grupo parlamentario más numeroso (en este caso, el PAN), debía ser el presidente de la JUCOPO por el primer año de la Legislatura. A partir de la reforma, el artículo establece que el orden en que los coordinadores de los tres grupos parlamentarios más numerosos ocupen la presidencia de la JUCOPO será determinado por la propia Junta.

Otro artículo modificado fue el 17, que establece la integración, método de selección y duración de la Mesa Directiva. La modificación a este artículo permitió que todos los grupos parlamentarios estuvieran representados en la Mesa Directiva por medio de un secretario. Antes de la reforma, la Mesa Directiva estaba integrada por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios.

Otro conflicto al inicio de la Legislatura ocurrió en la sesión de Congreso General el 1 de septiembre. En esa ocasión, el presidente de la República, Vicente Fox, de origen panista, debía presentar su último informe de gobierno, pero los legisladores del PRD tomaron el control de la tribuna e impidieron que Fox presentara su informe ante el Congreso¹¹³. Esto causó importantes tensiones entre el PAN y el FAP.

¹¹² El Universal, "Publica Congreso de la Unión reformas a su Ley Orgánica", *El Universal*, 14 de septiembre de 2006. Erika Hernández y Daniel Pensamiento, "Dan a Emilio Gamboa Junta de Coordinación", *Reforma*, 8 de septiembre de 2006.

¹¹³ Claudia Guerrero, "Acaban con protocolo: bloquea PRD al Presidente", *Reforma*, 2 de septiembre de 2006.

La otra sesión de Congreso General, la del 1 de diciembre, reavivó la confrontación entre PAN y PRD, lo que sugería que la dinámica en la Cámara sería de polarización durante toda la Legislatura. El conflicto inició días antes de la sesión en que Felipe Calderón tomó posesión del cargo de titular del Ejecutivo. En la sesión del 28 de noviembre, los diputados del PRD intentaron tomar el control de la tribuna para impedir que la sesión del 1 de diciembre se llevara a cabo, pero los diputados del PAN reaccionaron e impidieron que los legisladores de izquierda consiguieran su objetivo, lo que provocó que, por momentos, algunos diputados de ambos partidos se enfrentaran a golpes¹¹⁴. Finalmente, los diputados del PAN consiguieron que la sesión se desarrollara, aunque no sin empujones y gritos de los partidos de oposición, y que Calderón tomara posesión del cargo, según lo establecido por la Constitución.

A pesar de estas confrontaciones, el resto de la Legislatura fue menos conflictiva. Para la sesión de Congreso General del 1 de septiembre de 2007, PAN y PRD consiguieron un acuerdo para permitir a Felipe Calderón presentar su primer informe de gobierno: poco antes de que éste llegara al Palacio Legislativo, habría un receso en la sesión para que el grupo parlamentario del PRD abandonara el recinto y después Calderón presentara su informe ante los legisladores presentes¹¹⁵. Para 2008, esto ya no fue necesario, ya que el Congreso de la Unión modificó la Constitución para eliminar la obligación del presidente de presentar personalmente y de manera oral su informe de gobierno en la sesión de Congreso General, en adelante debería enviarlo por escrito sin la necesidad de acudir al Palacio Legislativo¹¹⁶.

¹¹⁴ Erika Hernández y Armando Estrop, "Intercambian golpes panistas y perredistas", *Reforma*, 29 de noviembre de 2006.

¹¹⁵ Ernesto Núñez y Claudia Guerrero, "Llevan acuerdo al límite", *Reforma*, 2 de septiembre de 2007.

¹¹⁶ El Universal, "Diputados aprueban que presidente entregue informe por escrito", *El Universal*, 30 de abril de 2008. Claudia Salazar y Armando Estrop, "Liberan al Ejecutivo de asistir al Congreso", *Reforma*, 1 de mayo de 2008.

Sin embargo, meses antes de esta sesión, en abril, hubo un conflicto importante en la Cámara de Diputados. Esta vez, el detonante fue la iniciativa de reforma petrolera presentada por el Ejecutivo en el Senado. Por esta razón, el conflicto no fue exclusivo de la Cámara de Diputados, sino que afectó ambas cámaras del Congreso. En esa ocasión, el FAP tomó físicamente el control de salón de sesiones de ambas cámaras para exigir que antes de dictaminar la iniciativa de ley, el Congreso organizara foros y debatiera ampliamente los problemas más importantes de la industria petrolera.

La coalición de partidos de centro izquierda mantuvo bajo su control ambos salones durante 15 días. En ese lapso, las dos cámaras sesionaron en sedes alternas, siempre con la anuencia del FAP. Esto permitió que los partidos que participaron en las sesiones aprobaran un conjunto de dictámenes sin el respectivo trámite en comisiones¹¹⁷ o que aprobaran dictámenes que desagradaban al FAP, lo que provocó que los coordinadores de estos tres grupos parlamentarios abandonaran temporalmente las negociaciones en la JUCOPO¹¹⁸.

Como se observa, en el periodo de interés, las relaciones entre partidos fueron complicadas, por momentos hubo conflictos de difícil solución, aunque la mayoría del tiempo las tensiones estuvieron bajo control y la Cámara pudo funcionar de manera normal. Ante estas circunstancias, los líderes partidistas tuvieron que involucrarse en intensas negociaciones que les permitieran llegar a acuerdos para tomar las decisiones necesarias para la conducción del proceso legislativo.

¹¹⁷ El Universal, "PAN y PRI legislan en "fast track" 14 reformas de ley", *El Universal*, 25 de abril de 2008.

¹¹⁸ Claudia Salazar y Armando Estrop, "Madrugan al FAP y aprueban leyes", *Reforma*, 18 de abril de 2008.

Desde la sesión constitutiva de la Legislatura, la JUCOPO demoró un mes en decidir la propuesta de integración de las comisiones ordinarias y la distribución de sus presidencias, agotando el tiempo previsto por la LOCG para tal trámite. Hubo momentos en que las negociaciones entre los coordinadores parlamentarios fueron difíciles, debido a la cercanía del conflicto sucedido el 1 de septiembre¹¹⁹, pero pudieron llegar a acuerdos que los dejaran razonablemente satisfechos.

Como se esperaba, en función de lo establecido por la LOCG, la composición de las comisiones y la distribución de sus presidencias fue muy similar a la representación de cada grupo parlamentario en el pleno, aunque con algunas diferencias. La proporción de comisiones presididas por el PAN fue menor que su representación en la Cámara por cinco puntos porcentuales (ver cuadro 3.2 en el capítulo anterior). En tanto que el PRI y PVEM tuvieron un porcentaje mayor de presidencias que de curules; es decir, estuvieron sobrerrepresentados en este ámbito, con diferencias equivalentes a 3.6 y 1.2 puntos porcentuales, respectivamente. El PANAL, PT y Convergencia también estuvieron sobrerrepresentados, aunque con una diferencia inferior a un punto porcentual. El del PRD fue el único caso en que hubo casi una coincidencia exacta entre asientos en el pleno y presidencias. Finalmente, el PASC no consiguió ninguno de estos cargos.

De las cuatro Legislaturas analizadas en el capítulo anterior, la LX fue en la que hubo mayores diferencias entre la representación de cada partido y el número de presidencias de comisión que obtuvieron¹²⁰. Es probable que la sobrerrepresentación del PRI y PVEM en la distribución de presidencias de comisión, a costa de la cantidad de estos cargos que, según la ley,

¹¹⁹ El Universal, "Jaloneo por comisiones en Cámara baja se encuentra en un impasse", *El Universal*, 20 de septiembre de 2006.

¹²⁰ Para ver las diferencias entre proporción de curules y presidencias de comisión por partido en las cuatro Legislaturas de interés, ver el cuadro 3.2 en el capítulo anterior.

le correspondían al PAN, se deba a la necesidad de este partido de obtener el apoyo de otros grupos parlamentarios para mantener la gobernabilidad en la Cámara de Diputados. Dos hechos apoyan esta afirmación: las modificaciones a la LOCG en el primer periodo ordinario de sesiones, recién comentadas, y que el PRI obtuviera la presidencia de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, a pesar de que, como se expuso en el capítulo anterior, ésta correspondió al partido de segunda minoría en el resto de Legislaturas.

III. El trabajo en comisiones: cuatro casos

En el periodo 2006-2009, la Cámara de Diputados recibió 2 864 iniciativas de ley, de las cuales aprobó 440, que representan 15.5% del total. En el cuadro 4.1 se exponen los datos referentes al total de iniciativas recibidas y aprobadas por la Cámara, así como la distribución según su origen: Ejecutivo, congresos locales y legisladores federales. Para el caso de los legisladores federales, diputados y senadores, el cuadro 4.1 expone los datos de manera desagregada. Por un lado, los datos de las iniciativas presentadas por senadores están divididos en dos categorías, las iniciativas presentadas por comisiones del Senado y las iniciativas presentadas por senadores, sea de manera individual o colectiva. Por otro lado, los datos de las iniciativas presentadas por diputados están divididos en diez categorías: ocho de ellas para las iniciativas presentadas por integrantes de cada grupo parlamentario, una para las iniciativas presentadas por las comisiones de la Cámara de Diputados y la categoría restante para las iniciativas presentadas de manera conjunta por diputados de dos o más grupos parlamentarios.

Los diputados fueron los más activos en la presentación de iniciativas y los que contribuyeron más al total de lo aprobado. En conjunto, presentaron 2 576 iniciativas, equivalentes a 89.94% del total que recibió la Cámara de Diputados en la LX Legislatura, de las cuales aprobaron 366, equivalentes a 85.32% del total de lo aprobado. En contraste, el Ejecutivo

presentó sólo 37 iniciativas, de las cuales 34 consiguieron la aprobación del pleno de la Cámara. A pesar de las diferencias en el total de iniciativas aprobadas del Ejecutivo y de los diputados, aquél fue más efectivo que éstos para conseguir la aprobación de sus propuestas, ya que nueve de cada diez iniciativas presentadas por el presidente consiguieron aprobación del pleno, en tanto que, en el caso de las iniciativas presentadas por los diputados, esta proporción disminuyó a tres de cada veinte¹²¹.

Cuadro 4.1 Iniciativas presentadas y aprobadas por la Cámara de Diputados (2006-2009)

Origen	Presentadas	Aprobadas	Tasa de aprobación
Ejecutivo	37	34	91.89
Congresos locales	94	10	10.64
Senadores	127	19	14.96
Comisiones Senado	4	0	0
Comisiones Cámara de Diputados	38	8	21.05
PAN	582	85	14.61
PRD	619	73	11.79
PRI	634	95	14.98
PVEM	199	22	11.10
Convergencia	140	15	10.71
PT	42	5	11.91
PANAL	137	16	11.68
PASC	50	2	4
Conjuntas	135	45	33.33
Total	2 864	429	15.50

Fuente: elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* (2014)

A pesar de que en términos absolutos hay una gran diferencia entre la cantidad de iniciativas aprobadas del PAN, PRD y PRI, y las iniciativas aprobadas del resto de partidos (los primeros consiguieron la aprobación de 3.8 a 19 veces la cantidad de iniciativas aprobadas de

¹²¹ Las 377 iniciativas que presentaron los diputados y consiguieron la aprobación del pleno equivalen a 14.25% del total de iniciativas que presentaron.

otros partidos, excluyendo el caso del PASC), en términos relativos, 7 de los 8 partidos consiguieron la aprobación de un porcentaje similar de iniciativas, de 10.71 a 14.75% del total que presentaron. La única excepción fue el PASC, que apenas consiguió la aprobación para 2 iniciativas de 50 que presentó, equivalentes a 4%. Esto confirma que, a pesar del tamaño de su grupo parlamentario, cada partido tiene la capacidad de conseguir la aprobación para una proporción similar iniciativas de ley, del total que presenta.

La Mesa Directiva no turnó todas las iniciativas para dictamen a las comisiones ordinarias, dispensó de este trámite a 26 de ellas, que representan 0.91% del total. Las 2 838 iniciativas restantes sí recibieron turno a una o varias de las 44 comisiones ordinarias que había en la LX Legislatura. La distribución de las iniciativas entre las comisiones fue muy desigual: 19 de las 44 comisiones concentraron 90.9% del total de iniciativas y sólo 4 de ellas concentraron 53.5%. Las cuatro comisiones que concentraron la prácticamente la mitad de iniciativas fueron la de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Justicia y Puntos Constitucionales. Como se mencionó en la introducción de este capítulo, el análisis se limita al trabajo de tales comisiones.

El PRD obtuvo la presidencia de la Comisión de Puntos Constitucionales, que fue la que recibió la mayor cantidad de iniciativas, 653 en total. El PRI controló la presidencia de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, y de la Comisión de Justicia, que recibieron 444 y 231 iniciativas, respectivamente. En tanto que un diputado del PAN, Diódoro Carrasco, fue presidente de la Comisión de Gobernación, la cual recibió 190 iniciativas de ley.

La composición de las cuatro comisiones fue similar a la del pleno de la Cámara, el PAN contó con la mayor cantidad de asientos, que representaron un mínimo de 38.46%, en la Comisión de Justicia, hasta un máximo 41.9%, en la de Hacienda y Crédito Público. Esto hizo posible que el PAN sólo requiriera la colaboración del PRI para aprobar o rechazar los dictámenes en esta etapa

y dejarlos avanzar a la discusión en el pleno o impedir su consideración en etapas sucesivas. Debido a que en el periodo de estudio el PRD se alió con el PT y Convergencia para conformar el FAP, el PRD también estaba en condiciones de aprobar o rechazar dictámenes únicamente con la colaboración del PRI. Sin embargo, como demuestran los siguientes cuatro apartados, fueron pocas las ocasiones en que los dictámenes no contaron con los votos a favor de los ocho grupos parlamentarios con representación en la Cámara.

**Cuadro 4.2 Tasas de aprobación por partido
(2006-2009)**

Partido	Gobernación	Hacienda y Crédito Público	Justicia	Puntos Constitucionales
PAN	8.89	23.44	3.77	15.33
PRD	2.33	19.7	4.44	13.37
PRI	11.54	25.64	4.62	9.6
Convergencia	0	9.09	0	11.77
PVEM	0	15.79	0	6.45
PT	0	0	0	16.67
PANAL	0	37.5	8.33	0
PASC	0	100	0	7.69

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa (2015)

De hecho, los presidentes de comisión no utilizaron las ventajas del cargo para priorizar la aprobación de iniciativas de su partido ni para obstaculizar sistemáticamente la aprobación de las iniciativas presentadas por integrantes de otros grupos parlamentarios. En el cuadro 4.2 se exponen los datos referentes a la tasa de aprobación por partido en cada una de las comisiones, es decir, se expone la cantidad de iniciativas aprobadas como porcentaje del total que presentó cada partido.

En la Comisión de Gobernación y en la de Justicia los porcentajes fueron muy bajos. En la primera, el PAN y el PRI obtuvieron la aprobación para una proporción similar de iniciativas, aunque el PRD se quedó muy rezagado, con una diferencia de 6.6 y 9.2 puntos porcentuales

respecto de ambos partidos, respectivamente, en tanto que el resto de partidos no consiguieron la aprobación para ninguna de sus iniciativas. En la segunda, el porcentaje de iniciativas aprobadas por partido fue similar para los tres partidos con mayor representación y el PANAL fue el que obtuvo la aprobación para una proporción más amplia de sus iniciativas, casi el doble que los demás partidos. Esta diferencia tan amplia se debe a que el PANAL consiguió la aprobación para una de las 12 iniciativas que tramitó esta comisión, en tanto que en el caso del PRD, las iniciativas aprobadas fueron 2 de 45 que presentó y en el caso del PRI, 3 de 65.

Las comisiones de Hacienda y Crédito Público, y de Puntos Constitucionales aprobaron más iniciativas de los grupos parlamentarios, aunque hubo casos de partidos que no consiguieron ninguna iniciativa aprobada, como el del PT en la Comisión de Hacienda o el del PANAL en la de Puntos Constitucionales. Una vez más, llama la atención el caso del PANAL en la Comisión de Hacienda, debido a que obtuvo la mayor proporción de iniciativas aprobadas, a pesar de ser uno de los grupos parlamentarios más pequeños. El alto porcentaje de aprobación de este partido se debe a que la comisión dictaminó en sentido positivo 6 de las 16 iniciativas que presentó, en tanto que el PAN obtuvo la aprobación para 15 de 54 iniciativas que presentó, por citar un ejemplo.

Si los presidentes de comisión utilizaran la influencia que les garantiza su cargo en el proceso legislativo para impulsar exclusivamente la agenda de su partido, se esperaría que el porcentaje de aprobación de su partido fuera superior al del resto, algo que sucedió únicamente en el caso de la Comisión de Justicia, aunque por una diferencia mínima.

Es importante mencionar que la cantidad de iniciativas aprobadas y de dictámenes redactados no fue igual, ya que las comisiones utilizaron recurrentemente la práctica de incluir varias iniciativas por dictamen. Así pues, estas cuatro comisiones aprobaron 306 iniciativas de ley, incluyendo las de los 8 grupos parlamentarios con representación en la Cámara, las presentadas

por el presidente, por los senadores, congresos locales y comisiones ordinarias, y sólo redactaron 157 dictámenes. De éstos, 63 se basaron en minutas enviadas por el Senado, 23 en iniciativas del Ejecutivo y los 69 dictámenes restantes en iniciativas presentadas por el resto de actores facultados para iniciar el proceso legislativo.

La mayoría de dictámenes consiguieron la aprobación del pleno de la Cámara de Diputados con proporciones de votos a favor mayores a 90%. De hecho, de los 157 dictámenes redactados por las cuatro comisiones, 31 consiguieron la aprobación del pleno por unanimidad. El origen de 19 de los dictámenes aprobados por unanimidad fueron iniciativas presentadas en la Cámara y el origen de sólo 9 dictámenes aprobados de la misma manera fueron minutas enviadas por el Senado. Si se toma en cuenta que la cantidad de dictámenes basados en iniciativas fue similar a la de dictámenes basados en minutas, se puede afirmar que los asuntos tramitados desde su origen en la Cámara de Diputados generaron más apoyo de los ocho grupos parlamentarios que las propuestas tramitadas originalmente en el Senado.

a) La preservación del tiempo del pleno

El análisis de las discusiones en el pleno permitió identificar una tendencia en la tramitación de los dictámenes redactados por estas comisiones: en las discusiones de los dictámenes que obtuvieron menos proporciones de votos a favor participaron más oradores que en las discusiones del resto de dictámenes. Es importante mencionar que esta tendencia se presentó principalmente en los dictámenes redactados por las comisiones de Puntos Constitucionales y de Gobernación, en tanto que en el caso de la Comisión de Hacienda fue menos frecuente esta coincidencia y en el de la Comisión de Justicia fue prácticamente inexistente.

Para conocer qué tanto están relacionadas ambas variables, oradores por discusión y proporción de votos a favor, se calculó el coeficiente de correlación de Pearson de ambas

variables para el total de dictámenes y para cada comisión. El coeficiente de correlación de Pearson mide la relación lineal que hay entre dos variables y puede tomar cualquier valor entre 1 y -1. Cuando toma el valor de 1 significa que hay una correlación lineal perfecta entre ambas variables, positiva o negativa, según el signo del coeficiente, es decir, a un incremento en una unidad de una variable corresponde un incremento de una unidad en la otra. En tanto que el valor de 0 significa que no hay relación lineal entre ellas.

En el cuadro 4.3 se exponen los coeficientes de correlación de la variable referente al número de oradores por dictamen y la proporción de votos a favor que consiguieron, para el total de dictámenes y de manera desagregada por comisión. Como se observa, el coeficiente de la Comisión de Puntos Constitucionales fue más alto, pero con signo negativo, esto demuestra que, efectivamente, hubo más oradores en las discusiones de los dictámenes con menos apoyo. En contraste, el coeficiente de la Comisión de Justicia fue prácticamente de cero, por lo que en este caso el número de oradores no estuvo relacionado con el porcentaje de votos a favor obtenido por los dictámenes. A pesar de que el coeficiente para el conjunto de los 157 dictámenes es inferior a 0.4, se puede afirmar que hay una tendencia moderada a que en la medida en que los dictámenes obtengan mayor apoyo habrá menos oradores en las discusiones.

**Cuadro 4.3 Composición partidista de la Cámara de Diputados
(2003-2015)**

	Gobernación	Hacienda y Crédito Público	Justicia	Puntos Constitucionales	Total
Coeficiente de correlación	-0.434	-0.267	-0.037	-0.49	-0.309
Dictámenes	23	65	43	26	157

Fuente: elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* (2015)

Esta afirmación no tiene nada de extraordinaria. Es lógico suponer que entre menos apoyo tenga un proyecto generará mayor discusión, pero la importancia de esta relación radica

en que las discusiones consumen tiempo del pleno. En el capítulo 1 se expuso que los estudios de los órganos legislativos basados en el institucionalismo de la elección racional, particularmente la aportación de Gary Cox al estudio de la organización de las legislaturas, se apoya en el siguiente supuesto: las instituciones y cargos creados para organizar las legislaturas tienen el objetivo de preservar el tiempo del pleno, ya que éste es un recurso escaso, indispensable para la toma de decisiones.

Además, el trabajo de Ernesto Calvo demostró que, en periodos sin mayoría, la Cámara de Diputados de Argentina tendió a aprobar más proyectos legislativos por vías consensuales. En específico, las comisiones de este órgano redactaron más reportes que contaban con el apoyo de todos sus integrantes y no tenían reportes minoritarios, lo que permitía votarlos al inicio de las sesiones sin discusión y en un sólo voto para todos los dictámenes que estuvieran en la misma situación, preservando el tiempo para discutir los asuntos más polémicos.

Ninguno de los ordenamientos jurídicos que regulan el funcionamiento de la Cámara de Diputados de México establece la posibilidad de que dictámenes aprobados por unanimidad en comisiones y sin votos particulares (el equivalente a los reportes minoritarios en el caso argentino) puedan ser votados por el pleno sin discusión y en paquete. Como se demostró en la última parte del capítulo 2, estos ordenamientos jurídicos establecen que cada partido tiene el derecho de que un representante suyo utilice la tribuna hasta por 15 minutos para exponer la opinión del partido en relación con el asunto discutido y que puedan participar 8 oradores más, 4 a favor y 4 en contra, cada uno por 10 minutos. Si los dictámenes, además tienen votos en lo particular, la discusión se puede prolongar hasta 40 minutos por cada voto en lo particular, tiempo distribuido entre 8 oradores, 4 a favor y 4 en contra, con 5 minutos disponibles para cada orador. Cabe mencionar

que los grupos parlamentarios tienen la opción de no emplear el tiempo disponible para ellos, lo que implica importantes ahorros en tiempo.

Si se tiene en cuenta que en el periodo hubo 8 grupos parlamentarios y si cada uno de ellos utilizara sus respectivos 15 minutos, la discusión en lo general podría haber durado hasta 2 horas, suponiendo que no hubiera oradores adicionales. En caso de que hubiera 8 oradores adicionales, el tiempo de la discusión podría incrementarse en 80 minutos, es decir, la discusión de cada dictamen podría durar 3 horas con 20 minutos.

Así pues, si se considera la tendencia al incremento de oradores en las discusiones de los dictámenes que obtuvieron proporciones menores de votos a favor, particularmente en el caso de los que fueron redactados por las comisiones de Gobernación y de Puntos Constitucionales, y la inexistencia de procedimientos legalmente establecidos para preservar el tiempo del pleno, se puede formular la hipótesis de que la construcción de amplias coaliciones para aprobar la mayoría de dictámenes es una práctica informal emprendida por los coordinadores de los grupos parlamentarios para administrar el tiempo de discusión, tramitando rápidamente los temas menos polémicos y destinando mayor tiempo a los que cuentan con menos apoyo.

Comprobar esta hipótesis requiere de un análisis detallado de tipo cualitativo, basado en el testimonio de los individuos que se han desempeñado como coordinadores de sus grupos parlamentarios. Sin embargo, el tiempo disponible para la elaboración de este trabajo no permite desarrollar un trabajo de ese tipo. Además, los individuos que han desempeñado estos cargos suelen avanzar a cargos de mayor importancia, con mayores responsabilidades y menor disponibilidad para colaborar en un estudio de este estilo. Si bien esto no es un impedimento para recolectar la información necesaria para confirmar o descartar la hipótesis recién formulada, sí es un factor que dificulta la obtención de los testimonios de los informantes potenciales.

El análisis de los asuntos aprobados en el periodo en que el FAP tomó el control de la tribuna de las dos cámaras del Congreso, desarrollado en el siguiente capítulo, también aporta evidencia a favor de esta hipótesis. En ese periodo, los grupos parlamentarios que participaron en las sesiones en las sedes alternas aprobaron varias iniciativas de ley y minutas dispensándoles el trámite en comisiones y la discusión, lo que les permitió aprobar varios asuntos de su interés en un breve periodo de tiempo.

A pesar de lo limitada que es la evidencia presentada a favor de esta hipótesis, considero que, por escasa que sea, brinda cierto apoyo a la afirmación. No obstante, su comprobación quedará pendiente para trabajos posteriores.

b) El contenido de los dictámenes y la discusión en el pleno

A continuación se reportan los resultados del análisis de los dictámenes elaborados por las cuatro comisiones de interés. En especial, se pone atención en los dictámenes que incluyeron más de una iniciativa de ley y en los que contaron con poco apoyo en las votaciones.

Para establecer un criterio de cuánto es poco apoyo, se estimaron las coaliciones partidistas posibles. Esto permitió identificar el porcentaje de votos a favor que obtendrían las coaliciones que excluyeran al PAN, al PRD o al PRI. La primera coalición de siete grupos parlamentarios, la que excluyera al PAN, conseguiría una votación a favor con 58.6% del total de votos. La segunda obtendría 74.8%, si se tiene en cuenta la alianza del PRD con el PT y Convergencia, una coalición que excluyera al FAP conseguiría 69% de los votos. En tanto que una coalición que excluyera al PRI obtendría 78.6% de los votos.

Así pues, en los siguientes apartados se analizan las discusiones de los dictámenes que obtuvieron una cantidad de votos a favor igual o menor a 78.6% de los votos emitidos, incluyendo

las abstenciones. La razón de utilizar porcentajes y no cantidades absolutas de votos es que en la mayoría de las ocasiones no asistieron los 500 diputados a las sesiones plenarias, por lo que el promedio de votos emitidos en los dictámenes analizados fue 349. Así pues, utilizar la cantidad de votos y no porcentajes sesgaría el criterio de clasificación.

Sólo 14 de los dictámenes redactados por las cuatro comisiones y votados en el pleno, equivalente a 8.9% de los dictámenes, cumplieron los supuestos de una coalición que excluyera a uno de los tres grupos parlamentarios más grandes. De hecho, los 14 dictámenes obtuvieron menos votos a favor de los que obtendrían coaliciones que excluyeran al PRI y PRD. Únicamente 5 dictámenes tuvieron votaciones a favor inferiores a las que obtendrían las coaliciones que excluyeran al FAP y sólo 1 dictamen obtuvo una votación equivalente a la de una coalición que excluyera al PAN.

i. Comisión de Puntos Constitucionales

La Comisión de Puntos Constitucionales se encarga de tramitar todas las propuestas de modificación a artículos constitucionales. Debido a que la Constitución contiene disposiciones referentes a diversos temas (seguridad, cuestiones electorales, económicas, entre otros), es una práctica común que esta comisión trabaje de manera conjunta con otras comisiones, aunque ella siempre es la responsable del dictamen. En total, 109 iniciativas de ley consiguieron la aprobación de la comisión, esta cantidad representa 11.4% de las 653 iniciativas que le turnó la Mesa Directiva. Las 109 iniciativas aprobadas estuvieron distribuidas en 20 dictámenes basados en iniciativas de los diputados, de las comisiones de la misma Cámara o de los congresos locales, en un dictamen de una iniciativa del Ejecutivo y en un dictamen de una minuta enviada por el Senado. Además de estos 22 dictámenes, la comisión tramitó 4 minutas enviadas por el Senado, que dieron origen a igual número de dictámenes.

Esta comisión fue la que utilizó más frecuentemente la práctica de incluir varias iniciativas en un mismo dictamen. El promedio de iniciativas por dictamen fue de 4.95, pero su distribución fue muy desigual, ya que 5 dictámenes sólo incluyeron una iniciativa y los 17 restantes incluyeron de 2 a 34. El porcentaje promedio de votos a favor que obtuvieron los dictámenes fue de 94.1% y sólo dos consiguieron una proporción de votos equivalentes a la que obtendría una coalición que excluyera al PRI o PRD, en tanto que ninguno tuvo una proporción de votos equivalentes a los de una coalición que excluyera al PAN.

El primero de los dictámenes con un bajo porcentaje de votos a favor fue el de una minuta enviada por el Senado, en el que la comisión incluyó dos iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados, una del PAN y otra del PANAL. Este dictamen buscaba reformar el artículo 71 de la Constitución para que el titular del Ejecutivo tuviera la facultad de presentar ante cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión dos iniciativas preferentes, es decir, dos iniciativas de ley que debería dictaminar obligatoriamente la cámara de origen en un periodo de tiempo o, en caso de agotar el plazo, el pleno debería discutir las y votarlas inmediatamente.

La baja proporción de votos a favor que consiguió este dictamen impidió su aprobación, ya que la votación en el pleno, llevada a cabo en junio de 2008, quedó de la siguiente manera: 256 votos a favor, 129 en contra y 9 abstenciones, equivalentes 64.98, 32.74 y 2.28%, respectivamente. Si bien el dictamen obtuvo la mayoría de votos a favor, éstos no fueron suficientes para alcanzar el umbral que por ley deben obtener las reformas constitucionales. El dictamen requería 1.69 puntos porcentuales más de votos a favor.

La incapacidad del PAN, promotor de la reforma, para obtener los votos necesarios para aprobar el dictamen se debió a que 27 de sus diputados no asistieron a la sesión del pleno¹²² y a que el grupo parlamentario del PRI se dividió en la votación, 59 de sus diputados votaron a favor y 19 en contra. Esta división se debió a desacuerdos que tuvo una fracción de este grupo parlamentario con el diputado panista Rogelio Carbajal, porque, según una nota periodística¹²³, éste advirtió a los diputados priistas que si no votaban a favor de la reforma, el grupo parlamentario del PAN no votaría a favor del dictamen para eliminar la facultad del Ejecutivo para no publicar en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la legislación aprobada por ambas cámaras del Congreso de la Unión (facultad conocida coloquialmente como veto de bolsillo), algo con lo que no estuvo de acuerdo una fracción del grupo parlamentario del PRI.

Además, los diputados del PRD, PT y PASC emitieron su voto en contra. El único grupo parlamentario que explicó el sentido de su voto fue el del PRD, que argumentó un desacuerdo fundamental con el contenido del dictamen. Tal desacuerdo estaba relacionado con el hecho de que la reforma no dotara también a los grupos parlamentarios con la facultad para presentar dos iniciativas preferentes, como habían acordado PAN y PRD previamente¹²⁴.

El otro dictamen que obtuvo una proporción de votos similar a la que obtendría una coalición que excluyera al PRI o al PRD, pero que, a diferencia de la reforma al artículo 71 constitucional, sí consiguió la aprobación, fue el que reformaba el artículo 88 de la Carta Magna para permitir al presidente de la República ausentarse hasta por siete días del territorio nacional

¹²² La inasistencia de estos diputados se debió a que algunos estaban tomando cursos de posgrado en el extranjero, otros se reportaron como enfermos y los restantes simplemente no asistieron. Ver: El Universal, "Calderón y AN reclaman a Héctor Larios por derrota legislativa", *El Universal*, 31 de julio de 2008.

¹²³ Ariadna García y Armando Estrop, "Y dan palo a iniciativa preferente", *Reforma*, 21 de junio de 2008.

¹²⁴ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 20 de junio de 2008, pp. 76-85.

sin necesidad de pedir permiso al Congreso, aunque informando de su salida y con la obligación de rendir un informe de actividades a su regreso.

Este dictamen incluyó seis iniciativas de ley, tres de ellas correspondían a propuestas de diputados del PAN, una del Congreso de Colima, una del PRI y una de Convergencia. En la votación en el pleno, también en junio de 2008, 295 diputados emitieron su voto a favor, 94 lo hicieron en contra y 19 se abstuvieron, lo que implicó que el dictamen obtuviera una proporción de votos a favor equivalente a 72.3%, apenas 5.7 puntos porcentuales más que el mínimo necesario para su aprobación.

El bajo porcentaje de votos a favor se debió a la oposición de la mayoría de diputados de los grupos parlamentarios del PRD, PT y PASC. De estos tres grupos, únicamente los del PRD y PT expusieron su opinión del dictamen en la discusión en lo general. Ambos grupos parlamentarios argumentaban que la reforma mermaba las facultades del Congreso y fortalecía las del Ejecutivo. Además, que eliminaba la participación de la Cámara de Diputados en el control de la política exterior, ya que sólo el Senado sería el encargado de autorizar los viajes del presidente al extranjero por más de siete días¹²⁵. El grupo parlamentario de Convergencia, que apoyó la reforma, también expuso su opinión y justificó su voto a favor en el hecho de que las facultades más importantes del Congreso en materia de control sobre la política exterior se encuentran en otros artículos constitucionales, como el 89 o 76, y que la reforma al 88 no vulneraba en realidad las facultades del Legislativo¹²⁶.

Los 24 dictámenes restantes consiguieron la aprobación del pleno por un promedio de 96.2% de votos a favor, con un rango que fue de 81.4% a 100%. De hecho, 5 dictámenes

¹²⁵ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 20 de junio de 2008, pp. 31-48.

¹²⁶ *Ibid.*, pp. 45-46.

consiguieron la aprobación por unanimidad, tales dictámenes tenían el objetivo de: dotar expresamente al Congreso de la Unión de la facultad para legislar en materia de protección de datos personales, dictamen que sólo incluía una iniciativa presentada por diputados del PAN; dotar al Congreso con la facultad de legislar en materia de derechos de autor, que incluía 9 iniciativas de ley, 6 de ellas presentadas por diputados del PRD, 1 por el PAN, 1 por el PRI y 1 presentada por la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados; otro dictamen buscaba garantizar la protección de los derechos colectivos de las personas, entendidos como el derecho a un medio ambiente adecuado, así como los derechos de los consumidores o de usuarios de servicios financieros, que incluía una iniciativa de la diputada panista Pilar Ortega y otra del diputado perredista Juan Guerra; derogar las regulaciones relativas a la justicia de paz en el Distrito Federal (DF) para modificar la manera en que las autoridades judiciales del DF tratan controversias jurídicas de penalidad menor, que sólo incluía una iniciativa presentada por los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales; y garantizar la protección de datos personales, que correspondía a una minuta enviada por el Senado.

El dictamen que incluyó más iniciativas de ley fue el que cambiaba la denominación del Capítulo Primero de la Constitución y varios de sus artículos para ajustarlos a lo establecido en los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos. Este dictamen incluía 34 iniciativas de ley: 1 del PASC, 1 del PVEM, 9 del PAN, 3 del PRI, 2 del PT, 10 del PRD, 2 de Convergencia y 5 presentadas de manera conjunta por diputados de diversos grupos parlamentarios. El pleno aprobó casi por unanimidad este dictamen el 23 de abril de 2009, ya que 287 diputados votaron a favor, ninguno en contra y sólo uno se abstuvo. A pesar de su trascendencia, esta reforma constitucional pasó prácticamente inadvertida por la prensa de aquéllos días.

Otro dictamen que incluyó varias iniciativas y que consiguió la aprobación del pleno casi por unanimidad fue el que se refería al establecimiento de salarios máximos para funcionarios públicos. Este dictamen contenía una minuta enviada por el Senado y 14 iniciativas de ley: 3 del PAN, 6 del PRD, 1 del PRI, 1 del PT, 1 del Congreso de Jalisco, 1 del Congreso de Chihuahua y 1 del Congreso de San Luis Potosí. Esta reforma establecía que ningún funcionario público en los tres ámbitos de gobierno podría tener un salario superior al del presidente de la República. En la votación final, llevada a cabo en marzo de 2009, esta modificación constitucional obtuvo 365 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones. En la discusión en el pleno, los grupos parlamentarios coincidieron en la conveniencia de poner dicho tope salarial, pero hubo polémica en torno al hecho de que la reforma no incluyera a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). A pesar de esto, como demostró el resultado de la votación, el dictamen obtuvo el apoyo de todos los grupos parlamentarios¹²⁷.

Esta comisión dictaminó tres reformas constitucionales importantes, analizadas a detalle en el siguiente capítulo, pero mencionadas aquí brevemente para comprender bien el trabajo de la comisión. En primer lugar, la reforma al artículo 6 de la Constitución para establecer criterios uniformes para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública de todas las instituciones y organizaciones que operen con recursos públicos. En segundo lugar, un dictamen incluido en la reforma fiscal, promovida por el presidente Felipe Calderón, para incrementar la calidad del gasto público, prever erogaciones plurianuales en el Presupuesto de Egresos de la Federación para inversión en infraestructura, así como fortalecer la transparencia y rendición de cuentas del gasto público. En tercer lugar, la reforma al sistema de justicia penal, así como al Ministerio Público (MP) y la policía para fortalecer sus facultades en el combate al crimen

¹²⁷ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 31 de marzo de 2009, pp. 117-128.

organizado. Las primeras dos reformas consiguieron proporciones de votos a favor equivalentes a 99.8 y 99.6%, respectivamente, en tanto que la tercera reforma obtuvo 85.7% de votos a favor.

ii. Comisión de Hacienda y Crédito Público

Esta comisión atiende los asuntos relacionados con las regulaciones financieras y fiscales, también se encarga de dictaminar de manera anual la Ley de Ingresos de la Federación. Esta comisión fue la que aprobó más iniciativas, 158 de 444 que recibió, es decir, tuvo una tasa de aprobación de 35.6%, superior a la de las tres comisiones restantes y de la Cámara de Diputados en conjunto.

De manera similar al caso analizado en el apartado anterior, esta comisión incluyó varias iniciativas en un dictamen: aprobó 65 dictámenes, de los cuales, 27 correspondieron a minutas enviadas por el Senado, 20 a iniciativas presentadas por el Ejecutivo y 18 a iniciativas presentadas por el resto de actores facultados para iniciar el proceso legislativo. De los cuatro casos analizados, esta comisión fue la que recibió más minutas del Senado e iniciativas del Ejecutivo. La aportación del presidente al trabajo de la comisión se debe, en buena medida, a que ella es la encargada de tramitar la Ley de Ingresos de la Federación, cuya iniciativa debe presentar anualmente el titular del Ejecutivo.

Esta comisión utilizó menos la práctica de incluir varias iniciativas por dictamen. De los 65 dictámenes que redactó, sólo 11 incluyeron dos o más iniciativas, poco más de la mitad de estos dictámenes, 6, surgieron de iniciativas presentadas por el Ejecutivo, 3 de las cuales se referían al proceso presupuestal para 2007, 2 a la reforma fiscal aprobada en 2007 (en el siguiente capítulo se analiza a detalle la aprobación de ambos conjuntos de iniciativas) y 1 al combate a la clonación de tarjetas bancarias.

El porcentaje promedio de votos a favor que obtuvieron los dictámenes redactados por esta comisión fue de 94.7%, aunque con una amplia variación entre ellos, el mínimo fue 66.7% y el máximo de 100%. En total, once dictámenes consiguieron la aprobación del pleno por unanimidad, algunos de los objetivos de estos dictámenes eran: establecer un marco jurídico eficiente en beneficio de los usuarios de servicios financieros, dar mayor certeza jurídica a los usuarios de sociedades de información crediticia, establecer las características de monedas de diferentes denominaciones, hacer más claros diversos conceptos de la *Ley de Instituciones de Crédito*, delimitar la capacidad de endeudamiento de Financiera Rural, establecer un subsidio al empleo formal (contenido en la reforma fiscal promovida por Felipe Calderón), entre otros.

La votación de sólo ocho de los dictámenes redactados por esta comisión cumplen los supuestos de coaliciones a favor que hubieran excluido al PRD o PRI, y ninguna votación cumple los supuestos de una coalición que excluyera al PAN. En los ocho casos, el FAP votó en contra de los dictámenes. Esto convierte a la Comisión de Hacienda y Crédito Público en la comisión que redactó más dictámenes que excluyeran a uno de los tres grupos parlamentarios más grandes.

Como queda claramente ejemplificado en el caso de la reforma a la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (en adelante, *Ley del ISSSTE*), a la cual se opusieron todos los legisladores del FAP y que se analiza en el siguiente capítulo, esta comisión formuló la mayoría de dictámenes que generaron la oposición del FAP porque el PAN y el PRI, partido del presidente de comisión, tenían preferencias similares en temas de política fiscal y financiera, y porque el FAP sólo podía influir marginalmente en la agenda de la comisión. En el caso de la reforma a la *Ley del ISSSTE*, el presidente de la Mesa Directiva, Jorge Zermeño, decidió turnar la iniciativa de ley a las comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Seguridad Social, haciendo responsable del dictamen a la primera. Esto permitió dictaminar la iniciativa en

menos de una semana, a pesar de la oposición del PRD, que tenía la presidencia de la otra comisión.

Además de esta reforma, en el siguiente capítulo se analizan tres dictámenes más preparados por la Comisión de Hacienda y Crédito Público, los cuales también generaron la oposición del FAP. Los tres dictámenes formaban parte de la reforma fiscal promovida en el segundo semestre de 2007 por el entonces presidente, Felipe Calderón. Uno de tales dictámenes era el que creó el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), con la intención de simplificar el pago de impuestos de las empresas y disminuir la evasión fiscal, que obtuvo apenas una proporción de votos a favor de 69.9%. Otro de los dictámenes era el que creó el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), que buscaba gravar los ingresos de las personas que desempeñan sus actividades económicas en el sector informal y consiguió 70.2% de votos a favor. El tercer dictamen modificaba diversas disposiciones en materia de federalismo fiscal, cuyo componente más polémico fue el incremento al precio de la gasolina, este dictamen obtuvo apenas una proporción de votos a favor equivalente a 66.7%.

El dictamen para reformar la *Ley de Ahorro y Crédito Popular* y la *Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores*, también obtuvo bajas proporciones de votos a favor. El objetivo del dictamen era modificar diversas características del sector del ahorro y crédito popular. Este dictamen estaba basado en una iniciativa presentada de manera conjunta por diputados del PAN, PRI, PVEM y PANAL, y el pleno lo votó el 24 de abril de 2008, obteniendo 276 votos a favor, 123 en contra y 3 abstenciones, que representaron 68.7, 30.5 y 0.8% de los votos.

La baja proporción de votos a favor se debió a la oposición de los partidos que integraban el FAP. No hay información disponible acerca de los motivos de los tres grupos parlamentarios del

FAP para oponerse a la reforma, pero sí la hay de un diputado perredista, Othón Cuevas. Este legislador presentó un voto particular para desechar el dictamen, debido a que, entre otros asuntos, imponía severas condiciones para la operación de cooperativas de ahorro popular, lo cual vulneraba a sectores de la población que recurren a este tipo instituciones¹²⁸.

Otro dictamen que no contó con los votos a favor del FAP fue el de la minuta enviada por el Senado de la República para expedir la *Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*. El pleno votó este dictamen en diciembre de 2007, dando como resultado 259 votos a favor, 111 en contra y 0 abstenciones. El grupo parlamentario del PRD presentó dos votos particulares en contra de este dictamen, argumentando que su contenido era inconstitucional¹²⁹. Ambos votos particulares explicaban que la minuta en que se basaba el dictamen reglamentaba una reforma a los artículos 26 y 73 de la Constitución, publicada abril de 2006, que creaba el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, y concedía el rango de órgano constitucional al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), lo que implicaba que contaría con autonomía presupuestal, técnica y de gestión.

Sin embargo, en opinión del PRD, el dictamen vulneraba la autonomía del INEGI, ya que no establecía claramente el procedimiento para designar al presidente de la Junta de Gobierno del Instituto, lo que abría la posibilidad de que el titular del Ejecutivo seleccionara a la persona que desempeñaría el cargo sin el debido control legislativo, además, no garantizaba la autonomía presupuestal del Instituto, porque sería la Secretaría de Hacienda la encargada de determinar el

¹²⁸ Además, el diputado Raciél Pérez, también del PRD, presentó una moción suspensiva para discutir el dictamen hasta el siguiente periodo de sesiones, pero como no se encontraba presente en el salón de sesiones no pudo leer la moción, de modo que ningún legislador perredista argumentó en tribuna la oposición de su partido al dictamen. Ver: Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 24 de abril de 2007, pp. 132-140.

¹²⁹ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 12 de diciembre de 2007, pp. 180-220.

presupuesto del INEGI, y no el propio Instituto. Por estas razones era que el PRD se oponía a la aprobación del dictamen en los términos en que lo aprobaron las comisiones unidas de Hacienda y de Gobernación.

El dictamen para modificar diversas disposiciones de la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* también generó la oposición del FAP. Algunos de los objetivos del dictamen consistían en: facilitar a los trabajadores la comparación de rendimientos entre distintas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE), también que éstas cobraran únicamente comisiones por los saldos de los fondos y no por sus rendimientos, incrementar la representación de los trabajadores en la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), asignar a los trabajadores que todavía no hubieran elegido AFORE a aquéllas que hubieran obtenido los más altos rendimientos y establecer que los directores de las AFORE deberían tener experiencia probada en asuntos financieros y administrativos.

En el día programado para la discusión del dictamen, 19 de abril de 2007, el diputado perredista Pablo Trejo presentó un voto particular para modificar diversos artículos y el diputado Eleazar Márquez, del mismo partido, presentó una moción suspensiva para ampliar el turno de la minuta a la Comisión de Seguridad Social¹³⁰. Por medio de las modificaciones propuestas, el diputado Trejo buscaba garantizar que las AFORE presentaran informes bimestrales en un lenguaje accesible para que sus afiliados conocieran los rendimientos y comisiones que cobraban, que la Secretaría de Hacienda no fuera la encargada de nombrar a los representantes de los trabajadores en la CONSAR y que los directores de las AFORE también tuvieran conocimiento de temas de seguridad social. En tanto que el diputado Márquez argumentaba que el tema no era

¹³⁰ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 19 de abril de 2007, pp. 283-297.

estrictamente financiero, sino que trataba temas de seguridad social, por lo que la comisión encargada de esta materia también debía tramitar el dictamen. El pleno rechazó ambas propuestas y la Mesa Directiva dio paso a la discusión en lo general.

En su respectiva participación, el grupo parlamentario del PRD y el de Convergencia argumentaron que su principal desacuerdo con el dictamen era con el hecho de que las AFORE comenzarían a cobrar las comisiones exclusivamente sobre el saldo de las cuentas de los trabajadores y no sobre el rendimiento que obtenían, lo que, en su opinión, reduciría los montos de las pensiones de los trabajadores¹³¹. No obstante los argumentos que presentaron estos grupos parlamentarios, los diputados del PAN, PRI, PVEM, PANAL y 6 diputados de Convergencia votaron a favor, reuniendo 231 votos, en tanto que todos los diputados del PRD y PT, y sólo 4 de Convergencia votaron en contra, reuniendo 80 votos. Tales cantidades representaron, 72,9 y 24.6% de los votos, y el 2.5% restante correspondió a abstenciones.

iii. Comisión de Gobernación

Esta comisión dictamina las iniciativas relacionadas con una gran cantidad de temas, entre los que destacan: el régimen democrático, la estructura federal del Estado mexicano, el sistema electoral y el de partidos, la relación entre religiones y Estado, las regulaciones a los juegos de azar y los permisos para que ciudadanos mexicanos reciban condecoraciones o trabajen para otro gobierno. Como se expuso en el capítulo anterior, la presidencia de esta comisión siempre ha estado bajo el control del partido del presidente.

De las cuatro comisiones analizadas, la de Gobernación fue la que aprobó menos iniciativas y dictámenes: aprobó 12 iniciativas de ley, de 190 que recibió, lo que representó una

¹³¹ *Ibid.*, pp. 297-304.

tasa de aprobación de 6.3%, y aprobó 9 dictámenes basados en estas iniciativas, además de 12 dictámenes de igual cantidad de minutas enviadas por el Senado. Cabe mencionar que esta Comisión no recibió ninguna iniciativa del Ejecutivo.

Las votaciones de solo 2 dictámenes redactados por esta comisión cumplieron los supuestos de coaliciones que excluyeran al PRD o PRI. El primero de tales dictámenes fue el de la minuta para expedir la *Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas*. En la votación, llevada a cabo el 19 de febrero de 2009, el dictamen obtuvo 258 votos a favor, 106 en contra y 5 abstenciones, que representan 69.9, 28.7 y 1.4% de los votos, respectivamente. Los votos en contra fueron de diputados del PRD, Convergencia, PT y PASC.

La oposición del grupo parlamentario del PRD, el único que expuso sus argumentos en la tribuna, se debía a que la nueva ley planteaba que el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) sería la autoridad encargada de vigilar la producción, comercialización y transporte de sustancias susceptibles de desvío para la fabricación de armas químicas, y los diputados perredistas consideraban que tal facultad debería corresponder a la Secretaría de la Defensa Nacional. El grupo parlamentario del PRD argumentó que el CISEN no debía tener estas responsabilidades porque no contaba con las capacidades institucionales necesarias para hacerse cargo de una tarea tan importante, especialmente porque se había visto involucrado en casos de corrupción¹³². Incluso, el diputado Alfonso Suárez del Real presentó una moción suspensiva para que el dictamen regresara a comisiones y recibiera la opinión de la Comisión de la Defensa

¹³² Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 19 de febrero de 2009, pp. 161-171.

Nacional, pero no prosperó y el pleno votó ese mismo día el dictamen, con los resultados ya mencionados.

El segundo dictamen, votado el 15 de abril de 2009, obtuvo 214 votos a favor, 84 en contra y 11 abstenciones, equivalentes a 69.3, 27.2, y 3.6% de los votos, y su objetivo era reordenar los colores de la banda presidencial, de tal manera que el color rojo siempre se ubique en la franja superior. Una vez más, los grupos parlamentarios que integraban el FAP y los diputados del PASC fueron los que emitieron los votos en contra. Únicamente el diputado perredista Alfonso Suárez del Real argumentó en la tribuna las razones de su voto en contra, por lo que no hay información acerca de las causas de los diputados de Convergencia, PT y PASC para votar en el sentido en que lo hicieron.

El diputado Suárez del Real explicó el significado de los colores de la bandera y el orden que hasta el momento tenían en la banda presidencial de la siguiente manera: “el verde es la esperanza, el blanco la pureza y el rojo la sangre de los héroes que nos dieron patria. Y la colocación en ese orden sobre la banda presidencial tiene también un significado: el verde, al quedar en la franja superior queda precisamente sobre el corazón; es decir, representa la esperanza del pueblo mexicano en el elemento que distingue a quien el voto popular designó como primer magistrado de la nación, y el rojo queda a la altura del vientre. Es decir, de donde surge la sangre, de donde surge la sangre que nos da la vida como nación”¹³³. Por esto el diputado Suárez del Real se oponía al cambio propuesto en el dictamen, pero no precisó si los demás diputados perredistas emitirían su voto basados en tales motivos.

¹³³ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 15 de abril de 2009, pp. 62-61.

Los 21 dictámenes restantes consiguieron la aprobación del pleno con proporciones de votos a favor superiores a 79%, aunque sólo dos de ellos lo hicieron por unanimidad. El primer dictamen que consiguió la aprobación por unanimidad correspondía a una minuta para que las autoridades de los tres ámbitos de gobierno desarrollaran jornadas cívicas para exaltar la bandera nacional. El segundo dictamen tenía el objetivo de fortalecer las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública para ejecutar las obras necesarias para la conservación de inmuebles históricos.

Esta comisión recurrió en pocas ocasiones a la práctica de incluir más de una iniciativa por dictamen. Sólo dos de sus dictámenes estuvieron en tal situación. Por un lado, el dictamen para expedir la *Ley Federal de Archivos*, que generó la oposición de diputados del FAP. De hecho, este dictamen fue uno de los que provocó una derrota para el PRD, ya que más de la mitad de sus diputados votaron en contra, pero no pudieron impedir la aprobación del dictamen. Éste incluía una iniciativa presentada por el diputado priista César Camacho y una presentada de manera conjunta por el diputado panista Carlos Madrazo y la diputada perredista Ruth Zavaleta. Los resultados de la votación fueron los siguientes: 241 votos a favor, 55 en contra y 1 abstención, que representan 81.2, 18.5 y 0.3% de los votos emitidos. El pleno de la Cámara de Diputados aprobó este dictamen sin discusión en lo general debido a que ningún diputado pidió la palabra para exponer la opinión de su grupo parlamentario o la personal. Por lo tanto, no hay registro de cuáles fueron los motivos de la oposición de sectores del FAP¹³⁴.

Por otro lado, el dictamen para regular la expedición de permisos para negocios de juegos de azar incluyó tres iniciativas de ley, 2 del PRI y 1 de Convergencia. A diferencia del dictamen

¹³⁴ No obstante, el diputado perredista Fernando Mayans presentó una moción suspensiva para discutir el dictamen hasta el siguiente periodo de sesiones, debido a que él había presentado una iniciativa con el objetivo de expedir la *Ley Federal de Archivos*, pero la Comisión de Gobernación no la había tomado en cuenta en el dictamen, sin embargo, el pleno desechó la moción. Ver: Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 31 de marzo de 2009, pp. 189-191

anterior, éste consiguió la aprobación del pleno casi por unanimidad. En total, 357 diputados votaron a favor, 1 en contra y 1 se abstuvo.

iv. Comisión de Justicia

La Comisión de Justicia, que se encarga de dictaminar las iniciativas que proponen modificaciones a las normas que regulan la impartición de justicia, ocupó el tercer lugar en aprobación de iniciativas. De las 231 iniciativas de ley que recibió, aprobó 39, cantidad que equivale a una tasa de aprobación de 16.9%. Estas iniciativas estuvieron distribuidas en 28 dictámenes, el origen de 2 de ellos fueron iniciativas del Ejecutivo, 25 estaban basados en iniciativas presentadas por el resto de actores facultados para iniciar el proceso legislativo y 1 en una minuta enviada por el Senado, que también incluyó una iniciativa. Además, esta comisión también formuló 15 dictámenes basados exclusivamente en minutas enviadas por los senadores.

La votación de un dictamen cumplió con los supuestos de una coalición a favor que excluyera al PAN, PRI o PRD, y la votación de otro dictamen sólo cumple los supuestos de una coalición que excluyera al PRD o PRI. El dictamen que obtuvo la menor proporción de votos a favor se basaba en una minuta enviada por el Senado y tenía el objetivo de: “distribuir la competencia entre las autoridades federal y locales en la prevención y combate a la posesión, comercio y suministro de estupefacientes y psicotrópicos”¹³⁵. Este dictamen generó la oposición en bloque de tres grupos parlamentarios, pero ninguno de los tres más grandes, tales grupos eran los del PVEM, PANAL y PASC, pero hubo divisiones en el resto de grupos, lo que explica el bajo porcentaje de votos a favor que obtuvo en la votación, celebrada el 30 de abril de 2009, que dio los siguientes

¹³⁵ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 30 de abril de 2009, p. 454.

resultados: 184 votos a favor, 87 en contra y 43 abstenciones, que representan 58.6, 27.7 y 13.7% de los votos, respectivamente.

A pesar de la oposición que generó este dictamen entre los grupos parlamentarios, sólo el del PASC expuso sus motivos para votar en contra. El principal de ellos era que la reforma proponía un esquema esencialmente enfocado en el combate al consumo de estupefacientes y hacía poco para eliminar la producción a gran escala, por lo que criminalizaba a los consumidores y se concentraba en el narcomenudeo, limitando la efectividad del combate a las grandes organizaciones criminales¹³⁶. En contraste, el diputado panista Javier Bolaños presentó una propuesta de modificación a la redacción de los artículos 478 y 479 de la *Ley General de Salud*, contenidos en el dictamen, que se referían a las dosis de estupefacientes legalmente permitidas para posesión y consumo, ya que un sector del PAN consideraba que alentaba el consumo de estupefacientes y psicotrópicos, pero tal propuesta no prosperó¹³⁷, por lo que se puede suponer que el voto en contra de 23 diputados panistas se debió a su inconformidad con las redacción de tales artículos.

El dictamen que obtuvo una proporción de votos a favor equivalente a la que obtendría una coalición que excluyera al PRD o PRI buscaba establecer la obligación de las autoridades judiciales y de seguridad pública para perseguir de oficio los delitos en contra de la propiedad intelectual, que sólo incluía una iniciativa del PAN. En la votación, el 29 de abril de 2008, el dictamen obtuvo 245 votos a favor, 102 en contra y 7 abstenciones, equivalentes a 69.2, 28.8 y 1.98% de los votos. La mayoría de votos en contra fueron de los grupos parlamentarios del PRD,

¹³⁶ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 30 de abril de 2009, pp. 468-470.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 470

PT y PASC. La aprobación del dictamen se dio sin discusión en el pleno¹³⁸, por lo que ningún grupo parlamentario explicó el sentido de su voto. Según una nota de *El Universal*, “el PRD omitió subir a la tribuna y fundamentar el dictamen, pues consideraron un riesgo electoral el que los líderes [de] comerciantes [ambulantes] les cuestionaran esa reforma, cuando ellos son un bastión del perredismo, principalmente en la ciudad de México”¹³⁹.

La Comisión de Justicia fue la que redactó más dictámenes que consiguieron la aprobación del pleno por unanimidad, en total, 13 dictámenes consiguieron esto y algunos de sus objetivos eran: limitar la capacidad de los deudores para desarrollar acciones que les permitan evadir los efectos de embargos precautorios sobre bienes inmuebles, dictamen que incluyó dos iniciativas de diputados del PRI; tipificar como delito el ataque a periodistas, que incluyó una iniciativa del PAN, una del PRD y una presentada por los miembros de la Comisión Especial para dar Seguimiento a las Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación; también crear el tipo penal de pederastia o expedir la *Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas*, entre otros.

En total, 8 de los 43 dictámenes preparados por esta comisión incluyeron más de una iniciativa, 6 de ellos incluyeron dos iniciativas, 1 incluyó tres y el otro incluyó cuatro. El porcentaje mínimo de votos a favor que obtuvieron fue de 94.4% y dos de ellos consiguieron la aprobación por unanimidad. Algunos de los objetivos de estos dictámenes eran: garantizar los principios de igualdad jurídica, celeridad y gratuidad a las personas con discapacidad visual involucrados en procesos judiciales de tipo penal, perfeccionar la tipificación penal de la explotación sexual infantil con fines comerciales, modificar los requisitos para celebrar el contrato matrimonial o endurecer

¹³⁸ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 29 de abril de 2008, p. 221.

¹³⁹ El Universal, “Diputados avalan perseguir de oficio delito de “piratería””, *El Universal*, 29 de abril de 2008.

las penas para crímenes cometidos en contra de servidores públicos, particularmente en el caso de los que se dedican al combate del crimen.

IV. ¿Qué tan influyentes son los grupos parlamentarios?

a. La tasa de aprobación y la inclusión de varias iniciativas por dictamen

Como se demostró, las cuatro comisiones recurrieron a la práctica de integrar iniciativas de diversos grupos parlamentarios en un dictamen, unas más que otras. Es probable que esta práctica tenga el objetivo de generar acuerdos amplios para conseguir la aprobación de los dictámenes. Sin embargo, parece no haber una relación matemática entre el número de iniciativas que integró cada dictamen y el porcentaje de votos a favor que obtuvo en el pleno, ya que el coeficiente de correlación de Pearson de ambos conjuntos de datos fue de -0.087. Si bien esta práctica parece no estar directamente relacionada con el porcentaje de votos a favor que obtienen los dictámenes, sí contribuye a entender las tasas de aprobación de iniciativas que tienen los grupos parlamentarios, que es una de las observaciones que generó esta investigación.

En ocasiones, la inclusión de una iniciativa en el dictamen elaborado por una comisión no asegura que se adoptarán las modificaciones legales propuestas, sino que únicamente se tuvo conocimiento de la existencia y contenido de la iniciativa en el momento de elaborar el dictamen. Para ejemplificar esto conviene recurrir a un caso en particular.

El diputado Alberto Amador Leal (PRI) representó al distrito uninominal 1 del estado de Puebla, fue uno de los diputados más activos en la presentación de iniciativas de ley, en los tres años de la LX Legislatura presentó 38 proyectos legislativos, de los cuales, 6 consiguieron la aprobación del pleno, lo cual lo convirtió también en uno de los diputados con mayor número de iniciativas aprobadas.

Dos de estas iniciativas compartían uno de sus objetivos: establecer que los municipios obtuvieran 30% de las participaciones federales asignadas a los estados de la República. La primera iniciativa de este legislador, presentada en septiembre de 2006¹⁴⁰, estuvo incluida, junto con 14 iniciativas más, en el dictamen de la Comisión de Hacienda para reformar la *Ley de Coordinación Fiscal* y la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, discutido y votado en diciembre del mismo año, como parte del paquete económico para 2007. Tal dictamen no incluyó alguna disposición referente a los recursos de las participaciones federales asignables a los municipios, pero consideró como aprobada la iniciativa del diputado Amador Leal.

La segunda iniciativa, presentada en marzo de 2007¹⁴¹, estuvo incluida, junto con 27 iniciativas más, en uno de los dictámenes de la reforma fiscal promovida por Felipe Calderón, el que tenía por objetivo fortalecer el federalismo fiscal¹⁴². A diferencia del dictamen anterior, éste sí incluía disposiciones referentes a la asignación de recursos provenientes de las participaciones federales a los municipios, las cuales establecían que éstos recibirían 20% de tales recursos y no 30%, como proponía el diputado Amador Leal. Esto sugiere que la segunda iniciativa tuvo mayor efecto en el dictamen aprobado. No obstante, el dictamen incluyó tres iniciativas más que proponían asignar a los municipios montos similares de tales recursos, por lo que es difícil saber el efecto de tal iniciativa en el dictamen.

Como éste, hay muchos casos más, particularmente en los dictámenes que incluyen varias iniciativas de ley, como el de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, la

¹⁴⁰ Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 2 y 6 de la *Ley de Coordinación Fiscal*, ver: Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 29 de septiembre de 2006, pp. 69-74.

¹⁴¹ Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 2 y 6 de la *Ley de Coordinación Fiscal*, ver: Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 20 de marzo de 2007, pp. 104-108.

¹⁴² Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 13 de septiembre de 2007, pp. 59-98.

reforma al sistema de justicia penal o diversos dictámenes del paquete económico de cada año. En lo que hay que hacer hincapié es en que la inclusión de una iniciativa en un dictamen no garantiza la adopción de las modificaciones que se proponen. Es decir, la cantidad de iniciativas de un partido que consiguieron la aprobación del pleno dice poco acerca de la influencia de ese partido en particular en el proceso legislativo.

b) Divisiones en los grupos parlamentarios

Algo que quizás no quedó completamente claro en los apartados anteriores es que varios dictámenes generaron la división del PRD, algo de esperarse dado que este partido fue el que se enfrentó a más votaciones en las que, a pesar de su oposición, no pudo impedir la aprobación de algún dictamen (ver capítulo 3). Las divisiones que sufrió este partido fueron de diversas proporciones, pero para compararlas con las que enfrentaron los otros dos grupos parlamentarios, se estableció un criterio para contabilizar las divisiones importantes.

Tal criterio consistió en registrar las ocasiones en que el partido se dividió prácticamente a la mitad, con una fracción votando a favor y otra en contra. En términos prácticos, se clasificó como división importante toda aquella en que ninguna de las dos fracciones concentró al menos 60% de los votos emitidos. Así pues, el PRD se enfrentó a 5 divisiones importantes, el PRI sólo a 1 y el PAN a ninguna. Esto contribuye a tener un mejor entendimiento de la influencia de los partidos en el proceso legislativo, en particular del PRD, ya que no sólo las votaciones contabilizadas en el capítulo anterior como pérdidas implican una derrota en el pleno, sino también todas aquéllas que dividieron al partido, porque esto demuestra el poder de agenda negativa con que cuenta cada partido para prevenir la consideración de asuntos con el potencial de dividirlo.

Cabe mencionar que, en conjunto, las cuatro comisiones redactaron 11 de los 19 dictámenes que provocaron derrotas legislativas al PRD, tal como se operacionalizaron en el capítulo anterior. La comisión de Hacienda y Crédito Público redactó 8 de tales dictámenes, que son poco menos de la mitad de dictámenes en los que el PRD, a pesar de su oposición, no pudo evitar la aprobación de un dictamen. Como se argumentó anteriormente, esto se debió a que el PAN y PRI tenían preferencias similares en materia fiscal y financiera, y a que el presidente de la comisión pertenecía al PRI, lo que reducía sustancialmente la influencia del PRD en el funcionamiento de la comisión.

La Comisión de Gobernación, cuyo presidente pertenecía al PAN, únicamente formuló 2 dictámenes cuyas votaciones implicaron una derrota para el PRD. En tanto que la Comisión de Justicia y la de Puntos Constitucionales, respectivamente, redactaron un dictamen al que se opuso el PRD, pero cuya aprobación no pudo evitar. El caso de la Comisión de Puntos Constitucionales es interesante, ya que su presidente pertenecía al PRD, pero no pudo evitar la elaboración de 2 dictámenes a los que se oponía su grupo parlamentario. No obstante, la ausencia de diputados panistas en el pleno y una ligera división en el PRI permitieron que uno de tales dictámenes, el de las iniciativas preferentes, no consiguiera la aprobación del pleno. Como se mencionó, el dictamen que provocó la derrota fue el de la reforma al artículo 88 constitucional. Un factor importante en esta derrota fue que uno de los aliados del PRD, Convergencia, apoyó la reforma.

V. Conclusiones

En este capítulo se analizó el proceso Legislativo en la Cámara de Diputados en la LX Legislatura. Se estudió este periodo porque en él hubo condiciones que hacían que la negociación y cooperación entre partidos pareciera poco probable, particularmente entre el PAN y PRD, y no obstante, la mayoría de dictámenes consiguieron el apoyo de más de 90% de los diputados. El

principal factor que hacía parecer a la cooperación interpartidista como poco probable fue el conflicto ocasionado por la elección presidencial.

Si bien los porcentajes de votos a favor que recibieron los dictámenes en esta Legislatura fueron similares a los de otras, sí hubo un efecto de la polarización política sobre el proceso legislativo: en la LX Legislatura, el pleno de la Cámara de Diputados sólo votó 328 dictámenes, en tanto que en la LIX Legislatura esta cifra fue de 506 dictámenes y en la LXI la cifra fue de 476. Esto deja en claro dos hechos. El primero, que la polarización tiene efectos principalmente en la productividad de la Cámara y, el segundo, que la tendencia a construir amplias coaliciones para la aprobación de los dictámenes se debe a otro tipo de factores estructurales, escasamente relacionados con la composición partidista de la Cámara.

En este capítulo se formuló la hipótesis de que un factor que incentiva la negociación y construcción de amplias coaliciones es la búsqueda de la preservación del tiempo del pleno. A pesar de que esta afirmación es una hipótesis, se aportó un poco de evidencia a su favor, consistente en la relación entre oradores en la discusión en lo general y porcentaje de votos a favor. Si bien la correlación entre ambas variables para el conjunto de datos parece no ser muy fuerte, hay casos en particular en que las variables demostraron estar relacionadas linealmente, como en el de la Comisión de Puntos Constitucionales y en la Comisión de Gobernación.

Además, el análisis del contenido de los dictámenes y de las votaciones permitió generar una concepción más precisa de la influencia de los grupos parlamentarios en el proceso legislativo, particularmente de los grupos que no fueron la primera minoría. Para tener clara esta concepción de la influencia de los partidos conviene recordar uno de los principales hallazgos del capítulo previo, el hecho de que ninguno de los dictámenes aprobados implicó una derrota en las votaciones para el PAN ni para el PRI. En términos del modelo representado en el gráfico 1.1,

estos dictámenes estuvieron fuera de la zona de bloqueo de ambos partidos, por lo que las propuestas aprobadas del resto de grupos parlamentarios se concentraron en temas que no generaron la oposición del PAN, PRI y, en menor medida, del PRD.

Otro elemento a considerar es que la práctica de incluir varias iniciativas por dictamen no garantiza que se implementen las propuestas contenidas en las iniciativas. Esto implica que la cantidad de iniciativas aprobadas por partido es un mal indicador de su influencia en el proceso legislativo, ya que puede sobredimensionar el efecto que tienen las iniciativas en el dictamen aprobado.

Además, el análisis de las votaciones también permitió conocer de manera más exacta qué tanta era la capacidad del PRD para prevenir la consideración de dictámenes que le desagradaban. Así pues, la contabilización de los dictámenes que causaron divisiones importantes en los tres grupos parlamentarios más grandes permitió identificar que el PRD, además de las 19 derrotas legislativas, analizadas en el capítulo anterior, se enfrentó a 5 divisiones en las votaciones, en tanto que el PAN a ninguna y el PRI a una.

No obstante, en este capítulo no se hicieron distinciones que ponderaran el tipo de proyectos discutidos y votados en el pleno. Es decir, no se consideró si había dictámenes más o menos importantes, sea por su impacto presupuestal, político o geográfico. Un dictamen que establece grandes gastos o recortes al presupuesto gubernamental puede ser más polémico que un dictamen con escaso impacto en las finanzas públicas. Por lo tanto, en el siguiente capítulo se analiza el proceso de análisis en comisiones y votación en el pleno de los dictámenes más importantes aprobados en la LX Legislatura. Tal análisis permitirá conocer si en estos casos la dinámica fue la misma que en el resto de dictámenes o hay otros factores que intervienen en la aprobación de estos proyectos.

Capítulo 5. Dinámica en la aprobación de iniciativas importantes en la Cámara de Diputados en la LX Legislatura

I. Introducción

No todos los proyectos legislativos son iguales, mientras algunos pueden establecer las características de alguna moneda conmemorativa o la inscripción del nombre de algún personaje histórico con letras de oro en el Muro de Honor del Palacio Legislativo, otros proyectos pueden introducir importantes modificaciones al sistema de partidos o a la manera en que el gobierno recauda los impuestos. Es decir, hay unos proyectos más importantes que otros, en función de los efectos que tendrá su aplicación. Dadas estas diferencias entre los proyectos, es probable que los que tengan consecuencias importantes generen mayor polémica y consigan menor apoyo en las votaciones, lo que implicaría una diferencia clara de la mayoría de dictámenes analizados en el capítulo anterior, aunque lo contrario también es probable.

Para averiguar si hay diferencias sustanciales en el proceso de aprobación de proyectos legislativos importantes respecto del proceso del resto de proyectos, en este capítulo se analizan a detalle los dictámenes, así como la discusión y votación de los proyectos más importantes aprobados en la LX Legislatura en la Cámara de Diputados. Tal análisis permitirá conocer si los incentivos para la construcción de amplias coaliciones tienen efecto en estos procesos o, en contraste, otros factores intervienen y hacen que la dinámica cambie sustancialmente.

Uno de los trabajos más importantes de análisis y clasificación de leyes aprobadas, aunque para el caso de Estados Unidos, es el de David Mayhew, *Divided We Govern*¹⁴³. En ese trabajo, Mayhew diseñó y utilizó una metodología innovadora de dos etapas para seleccionar y

¹⁴³ David Mayhew, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*, New Haven, Yale University Press, 1991.

analizar las leyes más importantes aprobadas en Estados Unidos de 1946 a 1990, tratando de averiguar si es que los gobiernos divididos consiguen aprobar menos leyes importantes que los gobiernos unificados. En la primera etapa, revisó los reportes elaborados por periodistas al final de cada periodo legislativo y contabilizó las leyes incluidas en ellos. Para esto, se utilizaron dos fuentes de información, *The New York Times* y *The Washington Post*. En la segunda etapa, Mayhew recurrió a especialistas en distintas áreas temáticas para preguntarles cuáles habían sido las leyes más importantes aprobadas en su área de conocimiento.

A diferencia del caso estadounidense, en que, desde hace décadas, el Congreso es una de las instituciones más estudiadas, en México, el interés por el estudio de la Cámara de Diputados es reciente. Fue hasta la década de 1990 que comenzaron a desarrollarse de manera sostenida los estudios de esta institución. Esto no quiere decir que antes no hubiera investigaciones de lo que sucedía en la Cámara, sino que fue hasta esa fecha que los estudios basados en evidencia cuidadosamente recolectada y sistematizada tuvieron auge.

Que el auge de tales estudios sea reciente ha implicado que las fuentes de información no siempre sean confiables, como se mencionó en el capítulo anterior, incluso en la *Gaceta Parlamentaria* hay deficiencias de información y aunque es común que los diarios tengan personal especializado para reportar cotidianamente el funcionamiento de la Cámara de Diputados, en particular, y del Congreso de la Unión en general, no han desarrollado de manera sistemática la práctica de redactar notas especiales para analizar y valorar el trabajo de la Cámara cada Legislatura.

Para librar el escollo que implica la falta de información confiable y sistematizada, se utilizó una metodología similar a la de Mayhew en el caso de las investigaciones del Congreso al Ejecutivo. En este caso, la metodología sólo consistía de una etapa, que era la revisión de las notas

en la primera plana del diario *The New York Times* y clasificar todas aquéllas notas que se refirieran a acusaciones de mal comportamiento de alguna comisión del Congreso al Ejecutivo o la respuesta de éste.

Aunque hay diferencias sustanciales entre la manera en que los órganos legislativos ejercen sus facultades de control sobre el presidente y el proceso de elaboración de leyes, considero que se puede utilizar una metodología similar para identificar los proyectos legislativos más importantes aprobados por la Cámara de Diputados en el periodo de interés. De hecho, María Amparo Casar utilizó una metodología similar para clasificar las leyes importantes aprobadas en el periodo 1997-2012¹⁴⁴, ya que revisó las primeras planas de dos diarios de circulación nacional, *El Universal* y *Reforma*, para determinar cuántas y cuáles fueron las leyes importantes aprobadas en su periodo de estudio.

Así pues, al igual que María Amparo Casar, para clasificar los proyectos más importantes aprobados por la Cámara de Diputados en la LX Legislatura, se recurrió a la revisión de las primeras planas de ambos diarios y se clasificó como importante todo proyecto que recibió mención en la primera plana de estos diarios en la misma semana. Ciertamente, podría parecer que esta metodología depende más de las decisiones editoriales de las fuentes seleccionadas que de los efectos que podrían tener los proyectos. No obstante, el uso de dos fuentes diferentes de información y la inclusión en la categoría de *importante* sólo de los proyectos que fueron mencionados en la primera plana de ambos diarios garantiza que el criterio fundamental no sea sólo el de un equipo editorial. Además, las primeras planas de los diarios, en especial de estos dos, que son de alcance nacional, suelen reportar acontecimientos de consecuencias importantes,

¹⁴⁴ María Amparo Casar, “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano”, *Política y Gobierno*, 20(2013), pp. 219-263.

sea en el ámbito político, económico o social. Por lo tanto, considero que esta metodología permite identificar los proyectos legislativos más importantes aprobados por el periodo. Aunque, seguramente, la metodología puede ser mejorada al incluir otros criterios de clasificación

En los tres años de duración de la Legislatura, la Cámara de Diputados aprobó 5 iniciativas o conjuntos de iniciativas importantes: los presupuestos de ingresos y egresos de la Federación para 2007, la reforma al artículo 6 de la Constitución, la expedición de la nueva *Ley del ISSSTE*, la reforma fiscal y la reforma al sistema de justicia penal. Cada uno de los siguientes apartados analiza el proceso de aprobación de estos dictámenes. Además, un proceso que recibió atención en las primeras planas de ambos diarios fue el de la toma tribuna de la Cámara de Diputados y del Senado de la República por parte del FAP, en abril de 2008, por un periodo de 15 días. En la penúltima sección del capítulo se analiza este proceso porque permite ilustrar la manera en que la ausencia de la oposición permite acelerar la aprobación de los dictámenes en el pleno.

Además de las notas periodísticas de *El Universal* y *Reforma*, tanto las de primera plana como las disponibles en la base de datos *Infolatina*, se utilizaron las siguientes fuentes de información: el *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, para conocer las discusiones en el pleno, así como trabajos académicos que estudiaron las iniciativas analizadas en este capítulo.

La exposición se divide en siete secciones, las primeras seis examinan la aprobación de cada una de las iniciativas o conjunto de iniciativas que recibieron mención en la primera plana de los dos diarios de circulación nacional ya mencionados, y la última sección presenta las conclusiones.

II. Presupuesto 2007¹⁴⁵

El primer proceso de aprobación que generó interés en los medios de comunicación impresos fue el del paquete económico de 2007, que incluyó cinco dictámenes para diferentes códigos y leyes¹⁴⁶. Para acordar la aprobación de este paquete de leyes, los diversos partidos dialogaron y negociaron tanto las iniciativas del Ejecutivo, que está obligado constitucionalmente a iniciar el proceso presupuestal, como propuestas de los legisladores, quienes tienen la facultad de proponer y aprobar modificaciones a la propuesta presidencial.

Un tema que causó polémica entre los grupos parlamentarios y dentro de ellos fue la aprobación de un impuesto a la producción de bebidas gaseosas azucaradas, incluido en la iniciativa de reforma a la *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*, propuesta por Felipe Calderón. El tema causó divisiones en los grupos parlamentarios del PRI y PRD, e incluso el líder nacional del PAN se pronunció en contra del impuesto¹⁴⁷, pero esto no causó conflicto en este grupo parlamentario, como sí sucedió en los dos casos recién mencionados.

En los grupos parlamentarios del PRD y PRI había sectores que consideraban que el impuesto afectaba directamente a los grupos de menores ingresos, en tanto que otros argumentaban que era un impuesto progresivo, ya que permitiría recaudar fondos para distintos

¹⁴⁵ Andrea Merlos, José Manuel Arteaga y Ricardo Gómez, “Los diputados aprueban impuesto a refrescos y tabaco”, *El Universal*, 19 de diciembre de 2006, p. 1; Claudia Guerrero, Armando Estrop y Erika Hernández, “Avalan aumento a los refrescos”, *Reforma*, 19 de diciembre de 2006, p. 1.

¹⁴⁶ Estos cinco dictámenes se referían a: 1) *Ley Federal de Derechos*; 2) *Código Fiscal de la Federación*, *Ley del Impuesto Sobre la Renta*, *Ley del Impuesto al Activo*, *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*, *Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos* y *Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo*; 3) *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*; 4) *Ley de Coordinación Fiscal*, *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*; 5) *Ley de Ingresos de la Federación*.

¹⁴⁷ Jorge Teherán, Andrea Merlos y Arturo Zárate, “El líder de AN rechaza el impuesto a refrescos”, *El Universal*, 18 de diciembre de 2006, p. 1.

programas sociales. Las negociaciones entre los integrantes de estos grupos permitieron conciliar ambas posiciones y decidir sin grandes sobresaltos la aprobación del impuesto.

Una vez conseguidos los consensos entre los grupos parlamentarios, la Comisión de Hacienda y Crédito Público, así como el pleno de la Cámara de Diputados aprobaron esta disposición casi por unanimidad. Sin embargo, en la discusión en lo general del dictamen, el grupo parlamentario de Convergencia se pronunció en contra del impuesto a las bebidas gaseosas azucaradas, aunque votó a favor del dictamen, y el grupo parlamentario del PANAL reservó el artículo referente a este impuesto, con apoyo de un diputado priista, para modificarlo y eliminar el gravamen, pero el pleno de la Cámara rechazó la reserva. En palabras del presidente de la Comisión de Hacienda, Jorge Estefan Chidiac (PRI), los diputados aprobaron el nuevo impuesto “para no bloquear al Ejecutivo y permitirle que haga su política económica”¹⁴⁸.

No obstante el acuerdo al que llegaron los diputados, el nuevo impuesto no fue bien recibido en el Senado, por lo que al tramitar la minuta enviada por la Cámara de Diputados, los senadores lo eliminaron. Debido a esta modificación, la minuta tuvo que regresar a la Cámara de Diputados para que ésta discutiera si aceptaba o rechazaba los cambios hechos por la cámara revisora. El diferendo entre ambas cámaras se resolvió por medio de un acuerdo consistente en eliminar el impuesto y reasignar recursos provenientes de la renta petrolera para sustituir los recursos que no recibiría el gobierno por el impuesto eliminado¹⁴⁹.

El paquete económico estuvo compuesto de cinco dictámenes, todos ellos aprobados con proporciones de votos a favor superiores a 99%, pero ninguno por unanimidad. El origen de tres de tales dictámenes fueron iniciativas del Ejecutivo. El primero proponía reformas a la *Ley Federal*

¹⁴⁸ Armando Estrop, “Esbozan primeros acuerdos”, *Diario Reforma*, 16 de diciembre de 2006.

¹⁴⁹ Claudia Salazar y Ariadna García, “Pactan reasignar \$20 mil millones”, *Diario Reforma*, 22 de diciembre de 2006.

de Derechos y buscaba modificar los ingresos del gobierno vía las cuotas y tarifas que cobran las organizaciones del gobierno federal por los servicios que ofrecen. Además de la iniciativa del Ejecutivo, este dictamen incluía 18 iniciativas de ley, 7 del PAN, 1 del PVEM, 6 del PRD, 2 del PRI, 1 de Convergencia y 1 presentada por la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados.

El segundo dictamen proponía modificaciones al *Código Fiscal de la Federación* y a cinco leyes¹⁵⁰, tal dictamen incluía el impuesto a la producción de bebidas gaseosas azucaradas. Además de la iniciativa del Ejecutivo que lo generó, el dictamen también integraba 21 iniciativas, 5 de ellas presentadas por legisladores del PVEM, 1 por el Congreso de Jalisco, 1 por legisladores del PRI y del PAN, 1 del PANAL, 3 del PAN, 2 del PRI, 3 presentadas por el Congreso Nuevo León y 5 del PRD. El tercer dictamen expedía la *Ley de Ingresos de la Federación* y sólo incluía una iniciativa del Ejecutivo.

El origen de los otros dos dictámenes eran iniciativas de los diputados, uno de ellos buscaba incrementar el impuesto a la producción de cigarros y sólo incluía una iniciativa de diputados del PVEM, el otro dictamen incluía 15 iniciativas de ley, de las cuales, 8 eran del PRI, 3 del PRD, 2 del PAN, 1 del PT y 1 del Congreso de Quintana Roo. Este dictamen buscaba crear el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, con el objetivo de dar certidumbre a la asignación de los recursos de las participaciones federales a los estados de la República y al DF.

La aprobación de las disposiciones en torno a los ingresos y egresos del gobierno fue posible por la inclusión de propuestas de diversos partidos políticos. En términos políticos, quizá una de las más importantes fue la propuesta del PRD para ampliar el programa que otorgaba una

¹⁵⁰ *Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, y Ley Federal de Procedimiento Contencioso y Administrativo.*

pensión a adultos mayores en localidades con poblaciones inferiores a 2 500 habitantes, similar a la promesa de campaña de Andrés Manuel López Obrador de crear una pensión universal para adultos mayores en todo el país, como la que creó durante su sexenio como jefe de gobierno del DF.

III. Reforma del artículo 6 constitucional¹⁵¹

La reforma al artículo 6 de la Constitución fue el siguiente asunto de importancia que trató la Cámara de Diputados. Es importante mencionar que esta iniciativa surgió fuera del Congreso y los diputados únicamente adoptaron el proyecto, que ya tenía un amplio apoyo entre actores externos a la Cámara¹⁵². La propuesta de reformar este artículo constitucional surgió de las conclusiones a las que llegó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), después de diversos foros para analizar las diferencias que había en las entidades federativas en la aplicación de las reformas en materia de transparencia aprobadas en 2002. La conclusión principal era que tales diferencias provocaban, en muchos casos, limitaciones al derecho ciudadano de conocer la información referente al ejercicio gubernamental.

Así pues, el IFAI decidió impulsar una reforma legal que estableciera criterios homogéneos en las leyes de las entidades federativas para ejercer el derecho de acceso a la información pública. Para conseguir esto, el IFAI decidió construir alianzas para que gobernadores afiliados a distintos partidos políticos apoyaran la propuesta, ya que la reforma implicaba limitaciones a la discrecionalidad con la que los gobiernos estatales llevaban a cabo sus actividades. Tal estrategia

¹⁵¹ Lilia Saúl, "Avalan fortalecer en el país acceso a la información, *El Universal*, 1 de marzo de 2007, p. 1; Margarita Vega y Erika Hernández, "Avanza en Congreso apertura y oralidad", *Reforma*, 20 de diciembre de 2006, p.1.

¹⁵² Mara Hernández y José Merino, "Transparencia y acceso a la información: reforma al 6º constitucional 2007", en Mara Hernández, José del Tronco y Gabriela Sánchez (coords.), *Un Congreso sin mayorías: mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, México, Flasco, 2009.

permitió, por un lado, reducir las probabilidades de que los gobernadores ejercieran un poder de veto sobre la ley por medio de los diputados que representan a sus estados y, por otro lado, comprometer el apoyo de los partidos políticos con mayor representación en la Cámara, PAN, PRD y PRI.

Para noviembre de 2006, por medio de una propuesta de principios elaborada por el IFAI, cinco gobernadores respaldaban abiertamente la reforma: los perredistas, Amalia García, gobernadora de Zacatecas, y Alejandro Encinas, jefe de gobierno del DF; los priistas, José Reyes Baeza, gobernador de Chihuahua, y Fidel Herrera Beltrán, gobernador de Veracruz; así como el panista José Reynoso Femmat, gobernador de Aguascalientes. En ese mes, durante el Segundo Congreso de Transparencia Local, estos cinco gobernadores hicieron pública una propuesta de reforma constitucional y legisladores de diversos partidos, presentes en el Foro, se comprometieron a impulsarla en la Cámara de Diputados¹⁵³.

Según Mara Hernández y José Merino, “a la Junta de Coordinación Política le interesó la cuestión, pues podía ser un tema de consenso, una amalgama que legitimara el trabajo legislativo después del conflicto en tribuna”¹⁵⁴. De esta manera, el 19 de diciembre de 2006, la JUCOPO presentó la iniciativa de ley y la Mesa Directiva la turnó a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, que integraron un grupo de trabajo para redactar el dictamen, integrado por tres diputados, uno del PAN, otro del PRD y uno del PRI. Las negociaciones en el grupo de trabajo permitieron definir como sujetos obligados a los principios de transparencia y acceso a la información pública a todas las instancias y organismos del ámbito federal, estatal y municipal que utilizaran recursos públicos para su operación.

¹⁵³ *Ibid.*, pp. 78-79.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 79.

Para el 20 de febrero de 2007, las dos comisiones recién citadas aprobaron por unanimidad el dictamen de reforma al artículo 6 de la Constitución y el pleno de la Cámara lo discutió y votó el 6 de marzo. El dictamen aprobado incluía la iniciativa presentada por los coordinadores de los ocho grupos parlamentarios y una iniciativa presentada por la diputada Erika Larregui, del grupo parlamentario del PVEM, presentada en noviembre de 2006.

Un tema recurrente en la discusión del dictamen en el pleno fue que la reforma no incluía explícitamente a los partidos políticos como sujetos obligados a los principios de la reforma, en particular, la coordinadora del grupo parlamentario del PASC, Aida Marina Arvizu, llamó la atención en torno al “hecho de que los partidos políticos, siendo entidades de interés público, no fueron incorporados en esta reforma constitucional”¹⁵⁵. Esto provocó que el grupo de trabajo encargado de redactar el dictamen propusiera una modificación a los considerandos para establecer que: “la reforma propuesta no exime a los partidos políticos de sus obligaciones de acceso a la información y transparencia. En los términos del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* y la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*”¹⁵⁶. Finalmente, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen casi por unanimidad, con 425 votos a favor, cero en contra y una abstención.

IV. Reforma a la *Ley del ISSSTE*¹⁵⁷

La discusión y aprobación de la nueva *Ley del ISSSTE*, en contraste, estuvo caracterizada por la división entre los distintos partidos políticos y, en este caso, la aprobación se dio con la oposición

¹⁵⁵ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 6 de marzo de 2007, p. 126.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 138.

¹⁵⁷ Andrea Merlos y Ricardo Gómez, “Logra ley del ISSSTE aprobación en la Cámara”, *El Universal*, 23 de marzo de 2007, p. 1; Claudia Salazar, Armando Estrop y Claudia Guerrero, “Sale primera reforma”, *Reforma*, 23 de marzo de 2007.

de una cantidad considerable de diputados. Esta nueva ley pretendía establecer mecanismos para enfrentar las dificultades económicas que tenía el gobierno para hacerse cargo de la seguridad social de los servidores públicos. Quizá el cambio más importante incluido en el proyecto era el referente al sistema de pensiones, que proponía transitar desde un esquema de reparto, en que las aportaciones de los trabajadores iban a un fondo intergeneracional, que financiaba las pensiones de los trabajadores en retiro y, en teoría, generaba reservas para las generaciones futuras, a uno de cuentas individualizadas, en el que cada trabajador recibiría su pensión en función de lo ahorrado a lo largo de su vida laboral en un fondo exclusivo para él.

El diputado Samuel Aguilar Solís, del grupo parlamentario del PRI, presentó la iniciativa de esta reforma el 15 de marzo de 2007, con las firmas de apoyo del diputado Joel Ayala, también del PRI y líder de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), Juan Manuel Sandoval y Efraín Arizmendi, del PAN, Carlos Puente del PVEM y Ariel Castillo del PANAL. Que un diputado del PRI haya presentado la iniciativa indica que el tema era de interés para este grupo parlamentario. Pero también el PAN tenía interés en modificar la *Ley del ISSSTE*, debido a que el gobierno federal es el encargado de financiar los servicios brindados por este instituto. Es decir, ambos partidos compartían el interés por promover la reforma.

La tramitación de esta propuesta hizo evidente la influencia que puede tener el presidente de la Mesa Directiva y los presidentes de comisión en la aprobación de las iniciativas. Cuando la Mesa Directiva recibió la iniciativa de ley, el presidente, Jorge Zermeño, decidió turnarla a las comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Seguridad Social, con la intención de que la primera fuera la responsable del dictamen. Esto se debió a que el presidente de la Comisión de Seguridad Social era Miguel Ángel Navarro, del PRD, y los legisladores del PRI, PAN, PVEM y PANAL temían que pudiera retrasar la tramitación de la iniciativa recurriendo a sus facultades para

convocar las sesiones de trabajo de la comisión, por lo que decidieron que la Comisión de Hacienda y Crédito Público también participara en el dictamen, y fuera responsable de él. Tal comisión era más propicia para la iniciativa porque un legislador del PRI, Jorge Estefan Chidiac, era su presidente.

Sin embargo, los diputados del FAP se opusieron a esa decisión y demandaron a Zermeño turnar la iniciativa exclusivamente a la Comisión de Seguridad Social, por lo que éste propuso decidir el turno por medio de una votación, en la que triunfaron los partidos que habían impulsado la reforma, con 266 votos a favor, frente a 111 votos en contra de los partidos del FAP¹⁵⁸. Esta votación es un buen indicador de la dinámica en la aprobación de la reforma, ya que a lo largo del proceso, la composición de los bloques en contra y a favor no se modificó sustancialmente.

A diferencia de la mayoría de asuntos tramitados por la Cámara, estas comisiones dictaminaron la iniciativa en el tiempo previsto por el *Reglamento Interno para el Gobierno Interior del Congreso General*, que es de cinco días. Para la madrugada del 20 de marzo ya habían aprobado el dictamen de la nueva ley del ISSSTE, con el voto a favor de los integrantes de comisión pertenecientes al PAN, PRI, PVEM y PANAL, y la ausencia de los diputados del FAP, quienes argumentaron que el debate en torno a la reforma había sido limitado¹⁵⁹. De hecho, en la discusión del dictamen en el pleno, la diputada perredista Rosario Ortiz Magallón denunció que los diputados de las dos comisiones encargadas de tramitar la iniciativa, y que pertenecían a los grupos parlamentarios que la impulsaban, negociaron el dictamen en sesiones que no reunían los

¹⁵⁸ Claudia Salazar y Armando Estrop, “Rechaza el PRD reforma al ISSSTE”, *Diario Reforma*, 16 de marzo de 2007; también véase: El Universal, “Reforma a ley del ISSSTE es turnada a comisiones”, *El Universal*, 16 de marzo de 2007.

¹⁵⁹ Diana Guillén y Gabriela Melo, “La reforma a la ley del ISSSTE”, en Mara Hernández, José del Tronco y Gabriela Sánchez (coords.), *Un Congreso sin mayorías...*, *Op. Cit.*, p. 113. También véase: El Universal, “Comisiones aprueban nueva ley del ISSSTE, se presenta hoy al pleno”, *El Universal*, 21 de marzo de 2007.

requisitos jurídicos de una sesión de trabajo, debido a que la convocatoria de la reunión no contaba con la firma del presidente de la Comisión de Seguridad Social¹⁶⁰.

A pesar del apoyo con que contaba la iniciativa desde su presentación, las comisiones y el pleno hicieron modificaciones al proyecto original, aunque éstas no lo alteraron sustancialmente. La mayoría de modificaciones estaban relacionadas con la administradora pública de los fondos de pensiones, denominada PENSIONISSSTE. Por un lado, el PRI consiguió que la junta directiva de la administradora estuviera compuesta por 18 personas¹⁶¹: 8 representantes del gobierno federal, 7 representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la FSTSE, 2 representantes de sindicatos diferentes a éstos y 1 representante del Banco Mundial. La propuesta original solo preveía 15 integrantes, entre los cuales no figuraban los últimos tres representantes enlistados. Esta modificación permitía limitar la influencia de los dirigentes del SNTE y la FSTSE en la conducción de la administradora.

Por otro lado, el FAP consiguió que los requisitos para designar al director del PENSIONISSSTE fueran más estrictos, reducir las comisiones cobradas por la administradora con la intención de incrementar los beneficios de los trabajadores y que el PENSIONISSSTE permaneciera como una opción para los trabajadores más allá de los tres años previstos originalmente por el proyecto¹⁶². No obstante la inclusión de propuestas del FAP, en la votación en el pleno, celebrada el 22 de marzo de 2007, el dictamen recibió 313 votos a favor, de los diputados del PAN, PRI, PVEM, PANAL y PASC, 146 votos en contra, de los diputados del PRD, PT y Convergencia, y dos abstenciones de diputados del PRI.

¹⁶⁰ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 22 de marzo de 2007, p. 139.

¹⁶¹ Guillén y Melo, "La reforma a la ley del ISSSTE", *Op. Cit.*, p. 119.

¹⁶² *Ibid.*, pp. 119-120.

La oposición del FAP al proyecto se debía a que no coincidía con los otros partidos en los mecanismos para solucionar los problemas financieros del ISSSTE. La coalición de partidos de izquierda argumentaba que el esquema de cuentas individuales eliminaba la solidaridad intergeneracional del esquema de reparto y que el Estado dejaba de garantizar la seguridad social de los servidores públicos, ya que apenas garantizaba una pensión equivalente a dos salarios mínimos a las personas que, cotizando en el sistema, no alcanzaran a contratar una pensión al momento de retirarse. Así pues, en este caso, la discusión era básicamente de fondo y no de forma, porque los partidos coincidían en el problema, la incapacidad de garantizar las pensiones presentes y futuras, pero no coincidían en los medios para solucionarlo.

V. Reforma fiscal¹⁶³

El siguiente asunto importante aprobado por la Cámara de Diputados fue la reforma fiscal promovida por Felipe Calderón. El titular del Ejecutivo federal presentó este proyecto, compuesto por siete iniciativas, ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el 20 de junio de 2007, la cual las turnó para dictamen a las comisiones de Hacienda y Crédito Pública, Presupuesto y Cuenta Pública, y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. De las cinco iniciativas, una era de reforma constitucional y las cuatro iniciativas restantes eran de legislación secundaria.

Los principales objetivos de la reforma eran: crear un impuesto que eliminara los regímenes preferenciales y la evasión fiscal de las empresas, denominado Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU); crear un impuesto que combatiera la evasión fiscal de las personas que desarrollan actividades económicas en el sector informal, denominado Impuesto a Depósitos en Efectivo (IDE); dotar a las entidades federativas con mayores facultades tributarias sin afectar las

¹⁶³ Claudia Salazar y Armando Estrop, "Subren 5.5% gasolina y IETU es de 16.5%", *Reforma*, 14 de septiembre de 2007, p.1; Ricardo Gómez, Andrea Merlos y José Manuel Arteaga, "Va alza en gasolina; 2 centavos cada mes", *El Universal*, 13 de septiembre de 2007, p.1.

finanzas federales; incrementar la calidad del gasto gubernamental, prever erogaciones plurianuales para inversión en infraestructura, así como fortalecer la transparencia y rendición de cuentas; gravar las transacciones bursátiles y establecer un subsidio al empleo formal.

La cooperación de los partidos políticos de oposición requirió de intensas negociaciones y modificaciones a la iniciativa presidencial. Ciertamente, lo más difícil fue conseguir la colaboración del FAP, debido a que el líder de esta coalición fuera del Congreso, Andrés Manuel López Obrador, se negaba a negociar con el titular del Ejecutivo y su partido político. Pero sectores del PRD presionaron para que el FAP participara en las negociaciones.

La principal causa de esto fue que la reforma trataba un tema de especial importancia para los gobernadores, la distribución de recursos entre las entidades federativas, por lo que los mandatorios locales¹⁶⁴ y coordinadores parlamentarios del PRD, en la Cámara de Diputados y el Senado, formularon la necesidad de participar en la negociación de la reforma¹⁶⁵. No obstante la oposición de López Obrador, el FAP decidió que su principal propuesta en las negociaciones sería el rechazo al IETU¹⁶⁶. Esto indica que a pesar del liderazgo que podía ejercer Andrés Manuel López Obrador entre la coalición de partidos de izquierda, en este caso, los individuos que ejercían cargos institucionales (coordinadores y gobernadores) pudieron influir y garantizar que el FAP participara en la discusión de la reforma.

La colaboración del PRI requirió concesiones del PAN, la principal consistió en incluir modificaciones al régimen fiscal de PEMEX que permitieran a esta empresa paraestatal contar con

¹⁶⁴ Los gobernadores que presionaron para entablar negociaciones fueron: Narciso Agúndez, de Baja California, Amalia García, de Zacatecas; Lázaro Cárdenas, de Michoacán; Zeferino Torreblanca, de Guerrero, y Marcelo Ebrard, jefe de gobierno del Distrito Federal.

¹⁶⁵ Emiliano Ruíz, "Acuden a debate con plan propio", *Reforma*, 27 de junio de 2007.

¹⁶⁶ Emiliano Ruíz, "Divide la reforma fiscal a López Obrador y PRD", *Reforma*, 4 de agosto de 2007.

mayores recursos para inversión en sus actividades¹⁶⁷, este tema era delicado para el PAN y, particularmente, para el presidente, ya que una proporción importante de los recursos a disposición del gobierno federal provenían de los impuestos cobrados a PEMEX, por lo que el cambio a su régimen fiscal reduciría los recursos económicos a disposición del gobierno. El PRI también propuso precisar condiciones para la aplicación del IETU con la intención de prevenir una posible desaceleración económica¹⁶⁸, pero no había diferencias sustanciales entre los intereses del PAN y PRI.

Incluso el PAN propuso modificaciones al proyecto presidencial, particularmente en el tema del fortalecimiento de las facultades tributarias de las entidades federativas. En este caso, el 3 de septiembre de 2007, el diputado panista Christian Lujano presentó una iniciativa de ley para gravar la venta de gasolina y diésel, y distribuir los recursos obtenidos por medio del nuevo gravamen entre las entidades federativas. Cabe mencionar que este gravamen ya se encontraba en la agenda de discusión de la reforma fiscal casi desde que Felipe Calderón envió las cinco iniciativas a la Comisión Permanente¹⁶⁹, pero no había una propuesta formal para crear el impuesto. El grupo parlamentario del PRI estaba de acuerdo con este impuesto nuevo, pero era consciente del costo político que podría acarrear el incremento al precio del combustible, por lo que presionó al PAN para asumir tal costo por medio de la presentación de una propuesta formal del nuevo gravamen¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Alma Hernández, "Condiciona PRI dar respaldo a reforma fiscal", *Reforma*, 29 de junio de 2007.

¹⁶⁸ Básicamente, el PRI proponía reformar la deducibilidad de las inversiones de capital en el cálculo del IETU, ya que, de no hacerlo, habría una reducción en las inversiones, ver: Dayna Meré, "Analizan cambios a la reforma fiscal", *Diario Reforma*, 5 de julio de 2007.

¹⁶⁹ Ver: José Manuel Arteaga, "Pide el fisco impuesto local para la gasolina", *El Universal*, 21 de junio de 2007. José Manuel Arteaga, Fernando Pedrero y Ricardo Gómez, "Reforma fiscal, "gasolina" para el desarrollo: SHCP", *El Universal*, 22 de junio de 2007.

¹⁷⁰ Andrea Merlos, José Manuel Arteaga y Ricardo Gómez, "Impulsa el PAN nuevo impuesto a la gasolina", *El Universal*, 4 de septiembre de 2007.

En el proceso de negociación de la reforma, los partidos de oposición encontraron coincidencias entre ellos y las conversaron para presentarse como un bloque frente al PAN. Las coincidencias entre los siete grupos parlamentarios de oposición se limitaron al tema del IETU y acordaron formular criterios para delimitar su aplicación en casos específicos¹⁷¹. En tanto que sólo el PRI y PRD acordaron condicionar la aprobación de la reforma fiscal a la aprobación de la reforma electoral en el Senado¹⁷². Es importante aclarar que estas reformas no estaban directamente relacionadas, pero tal exigencia respondía a una estrategia para obtener la aprobación de una reforma de interés para estos partidos. Este tema no generó consenso entre todos los partidos de oposición porque uno de los principales cambios incluidos en la reforma discutida en el Senado consistía en establecer nuevos criterios para el acceso a los tiempos en radio y televisión para la promoción de los partidos, que beneficiaban principalmente a los partidos políticos que hubieran obtenido más votos en las últimas elecciones.

El 11 de septiembre, después de poco más de dos meses de negociaciones y reuniones con sectores empresariales, universidades y otros actores interesados en la reforma, las comisiones de Hacienda y Crédito Público, y la de Presupuesto y Cuenta Pública, aprobaron seis dictámenes referentes a la reforma fiscal, más uno tramitado por estas dos comisiones y la de Puntos Constitucionales. Cinco de estos dictámenes sólo incluían una iniciativa de ley, los objetivos de tales dictámenes eran los siguientes: en primer lugar, modificaciones a los artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución, con la intención incrementar la calidad del gasto público, prever erogaciones plurianuales en el Presupuesto de Egresos de la Federación para

¹⁷¹ Dayna Meré, "Alistan reforma fiscal sin PAN", *Diario Reforma*, 28 de agosto de 2008.

¹⁷² Claudia Guerrero, "Proyectan aprobar reformas en 4 días", *Diario Reforma*, 1 de septiembre de 2007; Claudia Salazar y Dayna Meré, "...Y también atora las reformas", *Diario Reforma*, 5 de septiembre de 2007; Roberto Castellanos, Claudia Suárez y Vania Montalvo, "La reforma fiscal 2008", en Mara Hernández, José del Tronco y Gabriela Sánchez (coords.), *Un Congreso sin mayorías...*, *Op. Cit.*, pp. 154-155.

inversión en infraestructura, así como fortalecer la transparencia y rendición de cuentas del gasto público. En segundo lugar, modificaciones a diversas leyes secundarias para reglamentar las reformas a artículos constitucionales¹⁷³.

En tercer lugar, el dictamen para expedir la *Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo*. En cuarto lugar, el dictamen para expedir la *Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única*. En quinto lugar, el dictamen para reformar el capítulo XII de la *Ley Federal de Derechos*, referente a hidrocarburos, con el objetivo de reformar el régimen fiscal de PEMEX para reducir los impuestos cobrados a esta empresa paraestatal y garantizarle una mayor cantidad de recursos para inversión. A diferencia de los cuatro dictámenes anteriores, en que las iniciativas que generaron el dictamen correspondieron a iniciativas presentadas por el titular del Ejecutivo, la iniciativa que generó el quinto dictamen fue presentada por el senador Carlos Lozano a nombre propio y de diversos legisladores de los grupos parlamentarios del PRI, PRD, Convergencia, PT y PVEM.

Los dos dictámenes restantes incluían varias iniciativas de ley. Uno buscaba reformar la *Ley del Impuesto sobre la Renta*, el *Código Fiscal de la Federación*, la *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*, y la *Ley del Impuesto al Valor Agregado* para gravar las transacciones bursátiles y establecer el subsidio al empleo, e incluía 7 iniciativas de ley, 1 del Ejecutivo, 2 de diputados del PANAL, 3 de diputados del PRD y 1 de diputados del PRI. El objetivo del otro dictamen era dotar de nuevas facultades tributarias a las entidades federativas y establecía un impuesto a la venta de gasolina y diésel, e incluía 28 iniciativas, 11 de legisladores del PRI, 9 de

¹⁷³ Los ordenamientos jurídicos que modificaba este dictamen eran: *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, *Ley de Coordinación Fiscal*, *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

legisladores del PAN, 1 del Congreso de Jalisco, 4 del PRD, 1 del PANAL, 1 del Congreso de San Luis Potosí y 1 del Ejecutivo.

El pleno votó estos dictámenes el 13 de septiembre y sólo uno de ellos, el que gravaba las transacciones bursátiles y establecía el subsidio al empleo formal, consiguió la aprobación del pleno por unanimidad. El dictamen de reforma constitucional, el que la reglamentaba y el de las modificaciones al régimen fiscal de PEMEX consiguieron proporciones de votos a favor mayores a 99.5%.

En tanto que los tres dictámenes restante, el referente a la creación del IDE, del IETU y el que trataba temas de federalismo fiscal, entre ellos la creación del impuesto a la venta de gasolina y diésel, consiguieron la aprobación del pleno con la oposición en bloque del FAP. Las principales razones de los partidos del FAP para oponerse al IDE era que, por un lado, podría afectar a sectores populares que no necesariamente obtenían sus ingresos económicos por medio de actividades informales y a que, por otro lado, las personas que obtenían tal tipo de ganancias podrían evadir el nuevo impuesto¹⁷⁴. En la votación, el dictamen obtuvo 323 votos a favor, 135 en contra y 2 abstenciones, equivalentes a 70.2, 29.4 y 0.4% de los votos, respectivamente.

La oposición del FAP al IETU se debía a los posibles efectos negativos que tendría su aplicación sobre las pequeñas y medianas empresas, a que no eliminaba los privilegios y exenciones de las grandes empresas, así como por el hecho de que el Ejecutivo pretendía obtener más ingresos sin que estuvieran directamente vinculados al crecimiento económico¹⁷⁵. En total,

¹⁷⁴ Los grupos parlamentarios del PRD y de Convergencia hicieron explícito este argumento en su participación en la discusión en lo general del dictamen. Ver: Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 13 de septiembre de 2007, pp. 245-253.

¹⁷⁵ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 13 de septiembre de 2007, pp. 362-370.

306 diputados del PAN, PRI, PVEM, PANAL y PASC votaron a favor del dictamen, en tanto que 128 diputados del FAP votaron en contra.

Finalmente, el FAP se opuso también al dictamen que incluía el incremento al precio de la gasolina debido a los efectos inflacionarios que podría tener y a que la distribución de los recursos obtenidos por este medio entre las entidades federativas se basaría exclusivamente en criterios poblacionales, lo que podría afectar algunos de los estados con menor desarrollo económico¹⁷⁶. A pesar de que, según el PRD, este dictamen generaba divisiones entre legisladores del PAN y PRI¹⁷⁷, terminó primando la disciplina partidista y con los votos a favor de ambos partidos, así como del PVEM y PANAL, el pleno aprobó el dictamen con 313 votos a favor, 154 en contra y 2 abstenciones.

VI. Reforma al sistema de justicia penal¹⁷⁸

El quinto caso de legislación importante aprobada por la Cámara de Diputados fue la reforma al sistema de justicia penal. De manera similar a la reforma del artículo 6 de la Constitución, este proyecto surgió fuera de la Cámara de Diputados. En esta ocasión, la Red Ciudadana a Favor de un Sistema de Juicios Orales fue la responsable de formular y promover la reforma constitucional para modificar el sistema de justicia penal mexicano, de tal manera que transitara de un sistema inquisitorio a uno acusatorio, basado en la oralidad y publicidad de los procesos judiciales.

Esta red presentó el proyecto ante los legisladores en los primeros días de diciembre de 2006, inmediatamente, el diputado priista César Camacho, presidente de la Comisión de Justicia,

¹⁷⁶ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 13 de septiembre de 2007, pp. 254-265.

¹⁷⁷ Daniel Pensamiento, "Busca PRD frenar gravamen", *Diario Reforma*, 13 de septiembre de 2007.

¹⁷⁸ Andrea Merlos y Ricardo Gómez, "Avalan cateos sin orden judicial", *El Universal*, 14 de diciembre de 2007, p. 1; Claudia Guerrero y Erika Hernández, "Queda volando reforma judicial", *Reforma*, 14 de diciembre de 2007, p. 1.

decidió impulsar el proyecto y declaró lo siguiente: “mi decisión es presentar el proyecto como iniciativa la próxima semana, le voy a dar el formato de iniciativa de reforma y voy a invitar a todas las fuerzas políticas para que lo hagan suyo”¹⁷⁹. Efectivamente, unos días después, el 19 de diciembre, junto con diputados del PAN, PRD y PVEM presentó una iniciativa de ley para reformar distintos artículos de la Constitución e instaurar un sistema de justicia penal que garantizara los derechos de las víctimas del crimen y de los inculcados en la comisión de una conducta ilícita.

El proceso de aprobación de esta iniciativa se prolongó poco más de once meses. En este periodo confluyeron dos proyectos diferentes que dieron origen a una sola reforma¹⁸⁰: por un lado, el de la instauración de los juicios orales, presentado en la Cámara de Diputados, y por otro lado, un paquete de iniciativas, presentadas por el titular del Ejecutivo ante el Senado en marzo de 2007, que buscaba mayores atribuciones para la policía y el Ministerio Público (MP), de tal manera que contaran con amplias facultades para combatir al crimen organizado, y que también proponía la introducción de juicios orales, pero como un elemento secundario que, en opinión de César Camacho, era poco viable¹⁸¹.

El tema de los juicios orales fue de coincidencias entre los partidos políticos, especialmente entre los de oposición, y aunque los diputados del PAN también estaban convencidos de los beneficios de esta reforma, desempeñaron una función secundaria en su tramitación¹⁸². Las comisiones de Puntos Constitucionales y de Justicia iniciaron el dictamen de esta iniciativa en febrero de 2007 y para septiembre del mismo año ya habían avanzado

¹⁷⁹ Abel Barajas, “Prevén en cinco años concretar la oralidad”, *Diario Reforma*, 14 de diciembre de 2006.

¹⁸⁰ Para un análisis más extenso de la aprobación de esta reforma, ver: Sylvia Aguilera, José Merino y Mara Hernández, “La esquina entre seguridad y justicia: relato de dos iniciativas y una reforma”, en Mara Hernández, José del Tronco y Gabriela Sánchez (coords.), *Un Congreso sin mayorías...*, *Op. Cit.*

¹⁸¹ Claudia Salazar, “Considera Camacho inviable iniciativa”, *Diario Reforma*, 4 de abril de 2007.

¹⁸² Aguilera, Merino y Hernández, “La esquina entre seguridad y justicia...”, *Op. Cit.*, p. 242.

sustancialmente este trámite. El trabajo en torno a la propuesta de Felipe Calderón en el Senado se había prolongado también por varios meses, pero ambos procesos se habían dado prácticamente aislados uno del otro.

Fue hasta septiembre que los dos proyectos confluyeron como parte de los trabajos desarrollados por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos¹⁸³. Esta Comisión creó un grupo de trabajo, encabezado por César Camacho Quiroz, para analizar las propuestas de reforma en materia de seguridad pública e impartición de justicia. Los diputados y senadores que negociaron estas propuestas decidieron que la Cámara de Diputados fuera la cámara de origen de la reforma que unía los cambios en el sistema penal y el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones de seguridad pública.

Las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Justicia, de la Cámara de Diputados, aprobaron el dictamen de esta reforma el 10 de diciembre. Los principales elementos del documento aprobado fueron: la implantación de un sistema penal oral y acusatorio, la creación de jueces de control, que deben resolver en menos de 24 horas si autorizan al MP la aplicación de medidas cautelares, como cateo o arraigo, y que el MP pueda acceder a información confidencial de sujetos relacionados con investigaciones del crimen organizado, así como la facultad de la policía para ingresar a domicilios presuntamente vinculados con la comisión de delitos sin una orden de cateo autorizada por un juez, siempre y cuando den aviso a las autoridades judiciales. El

¹⁸³ Esta Comisión surgió a raíz de la *Ley para la Reforma del Estado*. Esta ley creó un organismo, la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA), para negociar y coadyuvar a la concreción, en un periodo de un año, de las reformas legales necesarias para la reforma del Estado. La ley establecía que la CENCA debería estar integrada por los presidentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y del Senado, los coordinadores de los grupos parlamentarios y los presidentes de las comisiones de Reforma del Estado de ambas cámaras. El mandato de la CENCA se limitaba a facilitar las negociaciones en torno a la reforma del Estado y promover la presentación en ambas cámaras del Congreso de la Unión de las iniciativas de ley necesarias. Los temas contemplados en la ley eran: régimen de Estado y gobierno, democracia y sistema electoral, federalismo, reforma del poder judicial y garantías sociales. Ver: Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 20 de marzo de 2007, pp. 209-215.

dictamen incluía 10 iniciativas de ley, la que presentó César Camacho con apoyo de diputados del PAN, PRD y PVEM, 2 más presentadas por él mismo en marzo de 2007, 1 iniciativa presentada por el diputado panista Jesús de León Tello, 1 presentada por diputados de los partidos que integraban el FAP y 5 iniciativas presentadas por diputados del PRD.

En la votación, llevada a cabo el 12 de diciembre de 2007, casi todos los grupos parlamentarios apoyaron la reforma, ya que 366 diputados, de los 427 presentes, votaron a favor, 53 lo hicieron en contra y 8 se abstuvieron. El único grupo parlamentario que no apoyó completamente el dictamen fue el del PRD, ya que 52 de sus diputados votaron en contra y 44 lo hicieron a favor. El diputado perredista Andrés Lozano explicó que su grupo parlamentario no tenía una posición definida ante el dictamen debido a que un sector del grupo estaba preocupado por la posibilidad de que la policía y el MP utilizaran sus facultades en contra de luchadores sociales, por lo que el voto de los perredistas se daría por convicción personal y no como una acción coordinada de los legisladores del partido¹⁸⁴.

Cabe mencionar que antes de la discusión del dictamen en lo general, el presidente de la Comisión de Justicia propuso diversas modificaciones a diversos artículos y a los considerandos del dictamen, entre los últimos estaba un cambio a la definición de delincuencia organizada, que excluía explícitamente a los luchadores sociales. El diputado Andrés Lozano reconoció tal cambio, pero aseguró que esto no garantizaba que las autoridades se abstuvieran de utilizar sus nuevas facultades en contra de luchadores sociales o disidentes políticos, por lo que no fue posible generar los consensos suficientes en el grupo parlamentario del PRD para que todos sus diputados apoyaran la reforma.

¹⁸⁴ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 12 de diciembre de 2007, pp. 562-563.

Como demostraron los resultados de la votación, esta preocupación era exclusiva del PRD, ya que ni el PT o Convergencia se pronunciaron en el mismo sentido. Incluso, la diputada Layda Sansores, del grupo parlamentario de Convergencia, hizo el señalamiento de que la negativa del PRD no se debía tanto a su preocupación por la protección de los derechos humanos de los luchadores sociales, sino que se debía a las dificultades que tenía este partido para influir en la designación de los consejeros del Instituto Federal Electoral¹⁸⁵. Es decir, que la decisión de una fracción de este grupo parlamentario para no apoyar la reforma estaba relacionada con el resultado de negociaciones ajenas a la reforma.

El tema de las facultades de la policía para acceder a domicilios sin una orden de cateo autorizada por un juez causó controversia en la cámara revisora, especialmente entre los senadores del PRD, por lo que el Senado modificó la minuta para suprimir esta facultad¹⁸⁶. Debido a las modificaciones, la minuta tuvo que regresar a la Cámara de Diputados para que ésta decidiera si aceptaba o rechazaba los cambios introducidos por la colegisladora. Según una nota periodística¹⁸⁷, el tema no sólo causaba rechazo en sectores del PRD, sino que también en entre algunos diputados del PAN y PRI, por esto, la JUCOPO decidió aceptar los cambios del Senado y poner la minuta a consideración del pleno el 26 de febrero de 2008, dando como resultado 462 votos a favor, 6 en contra y 2 abstenciones.

¹⁸⁵ *Ibid.*, pp. 565-566

¹⁸⁶ Aguilera, Merino y Hernández, "La esquina entre seguridad y justicia...", *Op. Cit.*, p. 251.

¹⁸⁷ El Universal, "Aprueban en la cámara de diputados la reforma judicial con 462 votos", *El Universal*, 26 de febrero de 2008.

VII. Toma de tribuna en 2008¹⁸⁸

En abril de 2008, los legisladores del FAP tomaron el control de la tribuna de la Cámara de Diputados y del Senado. Por 15 días, del 10 al 25 de abril, estos legisladores impidieron que las sesiones programadas se realizaran en el salón de plenos de ambas cámaras. Con tal bloqueo, el FAP buscaba que antes de dictaminar la iniciativa de reforma petrolera, presentada por Felipe Calderón en el Senado, hubiera foros de discusión y consulta pública por 100 días, con el objetivo de conocer todas las opiniones en torno a las problemáticas que enfrentaba la industria petrolera.

Ante la imposibilidad de que diputados y senadores pudieran llevar a cabo las sesiones en los espacios designados para ello, los integrantes de la JUCOPO de cada cámara llegaron al acuerdo de que los legisladores de los otros partidos podrían sesionar en sedes alternas. En los 15 días que duró la toma de tribuna, hubo cuatro sesiones en sedes alternas, en las que los diputados aprobaron 14 dictámenes sin discusión en lo general ni de artículos reservados e, incluso, 6 de estos asuntos ni siquiera pasaron por el trámite en comisiones.

Si bien en esta sección no se analiza la aprobación de un proyecto en particular, por lo que no se podría considerar como un proceso de aprobación de proyectos legislativos importantes, la toma de ambas tribunas fue un tema de interés para los diarios revisados para la elaboración del capítulo, publicando notas del tema en sus primeras planas¹⁸⁹. La decisión de incluir el análisis de este periodo se debe a que ilustra el cambio en el proceso de discusión y aprobación de los dictámenes de ley cuando algunos partidos, los que más tendieron a oponerse

¹⁸⁸ Andrea Merlos, "FAP se dice vencedor, pero le meten 14 goles", *El Universal*, 26 de abril de 2008, p. 1; Reforma, "Avala la Cámara descabezar al IEDF", *Reforma*, 25 de abril de 2008, p. 1.

¹⁸⁹ El Universal, "PAN y PRI legislan en "fast-track" 14 reformas de ley", *El Universal*, 25 de abril de 2008.

a los dictámenes discutidos por la Cámara, renuncian a su derecho de participar en el proceso legislativo y, por lo tanto, es posible agilizar la tramitación de diversos asuntos.

Los objetivos de los dictámenes aprobados en los 15 días de la toma de tribuna eran muy variados y modificaban distintos ordenamientos jurídicos¹⁹⁰, pero hubo dos asuntos que provocaban la oposición del PRD: en primer lugar, una reforma al *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* para eliminar la cláusula de gobernabilidad en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y establecer que la elección de los consejeros del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) debería ser por convocatoria y con el voto de las dos terceras partes de diputados en la ALDF. En segundo lugar, modificaciones a la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, con la finalidad de permitir al gobierno federal hacer compras mediante subastas por internet y, de esta manera, hacer más transparentes las compras del gobierno.

Cabe mencionar que también hubo temas problemáticos para los grupos parlamentarios presentes en las sesiones en sedes alternas, como la reforma a la *Ley General de Educación*, que tenía el objetivo de hacer obligatoria la educación sexual en todos los niveles educativos, la cual generó resistencias en sectores del grupo parlamentario del PAN y provocó que 39 de sus diputados votaran en contra del proyecto.

¹⁹⁰ Algunas de las modificaciones en las cuatro sesiones en sedes alternas fueron: *Ley General de Educación* y *Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, para hacer obligatoria la educación sexual en todos los niveles educativos en México. *Ley General de Salud*, los diputados aprobaron dos modificaciones a esta norma, por un lado, una reforma para regular los estudios genómicos en el país y, por el otro lado, regular la disposición de cadáveres para investigación y trasplante de órganos. *Ley Federal del Trabajo*, para reconocer los derechos laborales de padres y madres, con el objetivo de garantizar la participación de ambos en la crianza de sus hijos. *Código de Comercio*, con el objetivo de hacer diversas modificaciones al procedimiento para crear garantías mobiliarias en operaciones comerciales. *Ley del Seguro Social*, para regular la subcontratación; *Ley que establece las Bases para la Ejecución en México, por el Poder Ejecutivo Federal, del Convenio Constitutivo de la Asociación Internacional de Fomento*, para autorizar al gobierno federal hacer la aportación de la decimotercera reposición de capital de la Asociación Internacional de Fomento.

La oposición del PRD a los proyectos recién mencionados se debía a diversas razones. Por un lado, las modificaciones en materia electoral en el DF limitaban la influencia del partido en el poder en esta entidad federativa, el PRD, sobre los procesos políticos locales, ya que, en caso de que ningún partido controlara la mayoría absoluta de la ALDF, eliminaba la cláusula para que, de manera artificial, el partido de primera minoría obtuviera la mayoría absoluta de diputados locales, la reforma también prevenía que las autoridades locales designaran a los consejeros del IEDF sin el concurso de la mayoría de partidos políticos, además, dictaba la sustitución escalonada de los consejeros en funciones.

El Senado fue la cámara de origen de esta reforma, que aprobó el 22 de abril, y la Cámara de Diputados, como revisora, lo votó y aprobó sin discusión ni dictamen de comisiones el 24 del mismo mes. De hecho, fue la diputada perredista Ruth Zavaleta, que se desempeñaba como presidenta de la Mesa Directiva, la responsable de proponer al pleno obviar los trámites en comisiones, aunque la petición original de la dispensa de trámites fue de la diputada panista Gabriela González Martínez¹⁹¹. Esta acción provocó que políticos perredistas, en ambas cámaras del Congreso y otros ámbitos políticos, señalaran a la diputada Zavaleta como traidora, junto con Victorio Montalvo y Moisés Dagdug, otros dos diputados perredistas de la misma corriente política que la entonces presidenta de la Cámara, Nueva Izquierda, también presentes en la sesión de la sede alterna¹⁹².

Ciertamente, los políticos perredistas no carecían de elementos para suponer que estos tres diputados actuaron en contra de los intereses del partido, ya que la votación final apenas alcanzó el mínimo necesario para aprobar modificaciones a legislación secundaria, 250 votos a

¹⁹¹ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 24 de abril de 2008, p. 147.

¹⁹² Ernesto Osorio, "Acusan traición en PRD", *Reforma*, 26 de abril de 2008.

favor, 0 en contra y 2 abstenciones. De no haber sido por la presencia de estos tres diputados ni siquiera hubiera habido quórum para votar cualquier asunto y, de hecho, los tres emitieron su voto a favor¹⁹³. Aunque, también es necesario decirlo, la diputada Ruth Zavaleta se limitó a cumplir las funciones inherentes a su cargo, ya que la LOCG establece que la Mesa Directiva, y por lo tanto su presidencia, deben actuar con imparcialidad, dejando de lado filiaciones partidistas, por tal razón, la elección de este órgano se debe dar con el apoyo de dos terceras partes de los diputados y no con la simple postulación de los coordinadores de los grupos parlamentarios.

Por otro lado, las razones de la oposición del PRD a la reforma de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* no son claras, pero este grupo parlamentario ya había evitado que el pleno discutiera el dictamen en una sesión previa a la toma de tribuna. La orden del día del pleno para el miércoles 2 de abril incluía la primera lectura del dictamen, pero el coordinador del grupo parlamentario del PRD, Javier González Garza, solicitó a la JUCOPO suspender el trámite para el dictamen. Este diputado argumentó que el Senado había enviado un punto de acuerdo donde exhortaba a las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado a reunirse para dialogar en torno a las modificaciones a la ley citada, ya que los senadores también estaban negociando modificaciones a este ordenamiento jurídico¹⁹⁴.

El PRD consiguió suspender la discusión del trámite e incluso consiguió condicionar la celebración de las sesiones en sedes alternas a cambio de que en ellas no se discutiera el dictamen. Sin embargo, los grupos parlamentarios del PAN y PRI aprovecharon la ausencia de los legisladores del PRD y, en general, del FAP en la sesión del 17 de abril para votarlo¹⁹⁵. En la

¹⁹³ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 24 de abril de 2008, pp. 147-155.

¹⁹⁴ El Universal, "PRD frena reforma a Ley de Adquisiciones", *El Universal*, 2 de abril de 2008.

¹⁹⁵ Claudia Salazar y Armando Estrop, "Madrugan al FAP y aprueban leyes", *Reforma*, 18 de abril de 2008.

discusión del dictamen únicamente hubo dos oradores, el panista Benjamín González Roaro para fundamentar el dictamen, debido a que él era el presidente de la Comisión de la Función Pública, que lo redactó, y el diputado priista Eduardo Sánchez, autor de la iniciativa que generó el dictamen, quien presentó la posición de su partido ante la reforma. Debido a que el PRD no participó en la discusión en lo general del dictamen, no es posible saber las razones de su oposición a la reforma, aunque Eduardo Sánchez declaró que: "todas las observaciones presentadas por el PRD fueron integradas al dictamen"¹⁹⁶. Después de ambas intervenciones, el pleno votó y aprobó la reforma con 286 votos a favor.

Que los diputados presentes en la sede alterna hubieran aprobado la reforma a la *Ley de Adquisiciones*, a pesar de que la JUCOPO había llegado al acuerdo de no incluirlo en los asuntos a tratar, provocó que los coordinadores de los grupos parlamentarios de Convergencia, PRD y PT abandonaran temporalmente este órgano de dirección de la Cámara. Pero finalmente retomaron sus lugares y continuaron las negociaciones para conseguir la liberación de la tribuna de ambas cámaras.

Así pues, la ausencia de los legisladores del FAP, por iniciativa propia, permitió que los demás grupos parlamentarios aprobaran dictámenes en los que no estaban de acuerdo o que, de plano, iban en contra de los intereses de uno de esos grupos. La ausencia del FAP no sólo permitió esto, sino que también permitió obviar el trámite de comisiones a varias iniciativas y minutas enviadas por el senado, omitir las discusiones en lo general y en lo particular de los dictámenes puestos a consideración de la Cámara, así como votar en un solo acto varios dictámenes¹⁹⁷, todo esto sin violar la normatividad que regula el funcionamiento de la Cámara de Diputados.

¹⁹⁶ Armando Estrop, "Aprueban diputados subastas electrónicas", *Reforma*, 18 de abril de 2008.

¹⁹⁷ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 24 de abril de 2008, pp. 247-248.

VIII. Conclusiones

En este capítulo se analizaron los procesos de aprobación de cinco proyectos legislativos importantes y del periodo de 15 días en el que el FAP impidió la celebración de sesiones en el salón de plenos de la Cámara de Diputados y el Senado. El objetivo era conocer si este tipo de iniciativas causaron divisiones entre los grupos parlamentarios de manera sistemática o, de manera similar a los procesos de aprobación analizados en el capítulo anterior, tendieron a conseguir el apoyo de la mayoría de grupos parlamentarios.

En el análisis que se desarrolló en las secciones anteriores se demostró que no hubo una tendencia uniforme en la aprobación de estas iniciativas de ley, ya que si bien hubo casos en que la aprobación se dio casi por unanimidad, como el presupuesto de 2007, la reforma al artículo 6 de la Constitución o algunos dictámenes de la reforma fiscal, también hubo casos en que la aprobación se dio a pesar de la exclusión de varios partidos, especialmente, de los que integraban el FAP.

Las iniciativas que generaron más polémica entre los grupos parlamentarios se referían a dos reformas estructurales, la de la seguridad social de los servidores públicos y la reforma fiscal. En ambos casos, las reformas trataban temas delicados para los partidos en términos ideológicos y podrían generarles costos electorales. Por un lado, los dictámenes de la reforma fiscal más polémicos fueron los del IETU, IDE y el que incluía el impuesto a la gasolina. Los grupos parlamentarios que se opusieron a estos tres dictámenes, PRD, PT y Convergencia, argumentaron que los tres impuestos afectarían más a los sectores de menores ingresos, que son su principal base de apoyo, por lo que no apoyarían los nuevos gravámenes. Por otro lado, el FAP se opuso a la nueva *Ley del ISSSTE* porque, argumentó, eximía al Estado de la responsabilidad de garantizar

seguridad social a los ciudadanos, específicamente, a los servidores públicos, y modificaba diversos derechos adquiridos por este sector, algo que iba en contra de su programa político.

La serie de aprobaciones sucedida en el periodo en que el FAP tomó la tribuna de las dos cámaras del Congreso demostró que la negativa de los grupos parlamentarios a participar en las sesiones permitió acelerar la aprobación de diversos dictámenes, minutas e iniciativas, varias de las cuales generaban oposición en algunos sectores del FAP. Cabe mencionar que la mayor celeridad en la tramitación de estas iniciativas estuvo basada en la aplicación de procedimientos especiales contemplados por la ley, como la dispensa de turno a comisión para dictamen, algo facilitado por las autoridades encargadas de la conducción de las sesiones en el pleno.

Si bien el análisis que se desarrolló en este capítulo demostró que ni en todos los casos hubo negociaciones que permitieran la aprobación de todos los dictámenes por unanimidad, ni en todos los casos la confrontación fue una constante, lo cierto es que, en comparación con el análisis que se desarrolló en el capítulo anterior, los proyectos de legislación importante sí causaron mayor polarización entre los grupos parlamentarios. Como ya se había mencionado con anterioridad, los temas más polémicos fueron los fiscales, debido a que en este ámbito el PAN y PRI tenían preferencias similares y a que la presidencia de la Comisión de Hacienda, encargada de tramitar este tipo de propuestas, estaba en manos del PRI, lo que limitaba la capacidad del PRD para evitar la consideración de temas que lo dividieran o a los que, francamente, se opusiera.

A pesar de que los proyectos legislativos analizados tendieron a generar más polémica entre los grupos parlamentarios, los factores estructurales que incentivan la construcción de amplias coaliciones para aprobar los dictámenes siguieron teniendo efecto. El caso del presupuesto para 2007, la reforma constitucional en temas de transparencia y algunos dictámenes de la reforma fiscal demuestran que incluso en el caso de las propuestas que generan

cambios importantes en las finanzas públicas o en la manera en que el gobierno desempeña sus funciones hay incentivos para consensuar la aprobación de las reformas.

El análisis que se desarrolló en las primeras cinco secciones de este capítulo permitió identificar que la práctica de incluir varias iniciativas por dictamen es más común en el caso de legislación importante. Sólo en el caso de la reforma a la *Ley del ISSSTE* no hubo dictámenes que incluyeran más de una iniciativa. Esto aporta evidencia a favor de la afirmación de que tal práctica tiene el objetivo de generar amplios acuerdos que permitan la aprobación de los dictámenes, a pesar de que el número de iniciativas por dictamen y el porcentaje de votos a favor que reciben en el pleno no estén relacionados matemáticamente.

Finalmente, el análisis del periodo en que el FAP controló la tribuna del Senado y la Cámara de Diputados aportó evidencia a favor de la explicación de los amplios porcentajes de votos a favor que obtienen los dictámenes como estrategia para preservar el tiempo del pleno. Ante la ausencia de los grupos parlamentarios que podían oponerse a la aprobación de los dictámenes y retrasar su votación por medio de su participación en las discusiones, el resto de partidos pudieron acelerar la aprobación de diversos dictámenes, obviando la discusión en el pleno y en algunos casos el análisis en comisiones.

Conclusión. Agenda negativa, amplias coaliciones y preservación del tiempo del pleno

¿Quién ha controlado el proceso legislativo en la Cámara de Diputados en periodos sin mayoría?
¿El incremento en la influencia de los partidos antes minoritarios ha supuesto necesariamente la pérdida absoluta del control del proceso legislativo por parte de la primera minoría y, por lo tanto, la conducción del proceso legislativo se ha dado con la participación prácticamente igualitaria de todos los partidos o, a pesar de la mayor influencia del resto de grupos parlamentarios, la primera minoría cuenta todavía con la capacidad para conducir el proceso legislativo de tal manera que éste privilegie sus intereses?

Basado en las aportaciones del institucionalismo a los estudios legislativos, en este trabajo he tratado de dar respuesta a estas interrogantes. De la revisión de la literatura, particularmente de la propuesta teórica del cártel legislativo y del estudio de Ernesto Calvo de la Cámara de Diputados de Argentina y de Uruguay, se propuso la siguiente hipótesis: en periodos sin mayoría, el partido de primera minoría no ha perdido completamente el control del proceso legislativo, a pesar de que ha tenido que negociar cada una de las decisiones tomadas por la Cámara de Diputados, y ha podido ejercer ampliamente poderes de agenda negativa para evitar la consideración de asuntos que impliquen una derrota legislativa. No obstante, ya no es el único con la capacidad de utilizar poderes de agenda negativa, sino que el partido de segunda minoría también ha podido prevenir de manera más o menos exitosa la consideración de asuntos que lo dividan o le provoquen derrotas en las votaciones.

En términos empíricos, esto implicaría que los partidos de primera y segunda minoría no enfrentaron la consideración en el pleno de asuntos a los que se oponía, pero de los cuales no pudieron evitar su aprobación. Esto debido a su control sobre algunas presidencias de comisión y su participación en los órganos encargados de establecer la agenda del pleno.

Para poner a prueba esta hipótesis, se analizaron las votaciones en lo general de los dictámenes redactados por las comisiones ordinarias que no requirieran mayorías especiales para su aprobación en las Legislaturas LIX a LXII (2003-2015). Tal análisis permitió identificar que, en las cuatro Legislaturas, el partido de primera minoría sólo se enfrentó a la consideración de un dictamen al que se oponía, pero no pudo evitar su aprobación, en tanto que el partido de segunda minoría se tuvo que enfrentar 60 de estas votaciones y el partido de tercera minoría a 84. Si bien hay una diferencia considerable entre estas cifras, la proporción que representaron tales votaciones del total fue apenas de 0.06, 3.35 y 4.7%, respectivamente.

Esto implica que no sólo el partido de primera minoría contó con la capacidad para prevenir la consideración de asuntos que podrían significar una derrota, sino que también los partidos de segunda y tercera minoría contaron con una capacidad considerable para prevenir derrotas en el pleno. Por lo tanto, se confirmó la hipótesis y se descubrió que no sólo el partido de primera minoría y el de segunda minoría tienen poderes sustantivos de agenda negativa, sino que el de tercera minoría también puede ejercer tales poderes.

Es decir, la mayor influencia de los grupos parlamentarios otrora minoritarios no ha supuesto una pérdida de influencia del grupo parlamentario más numeroso. Si bien este grupo parlamentario no cuenta con los votos necesarios para aprobar sus propuestas sin la cooperación de otros grupos, sí cuenta con la capacidad de vetar la tramitación de asuntos que lo dividirían o a los que se opone completamente. En menor medida, lo mismo es aplicable para los demás partidos. Así pues, en el periodo de estudio, las relaciones entre partidos, más que implicar un juego de suma cero (es decir, la pérdida de una parte supone la ganancia de otra), fue de suma positiva (las partes implicadas ganan con los acuerdos alcanzados).

Cabe mencionar que el número de integrantes con que cuenta cada grupo parlamentario y su participación en los órganos de dirección de la Cámara parecen no ser los únicos elementos que determina su capacidad para prevenir la consideración de asuntos a los que se oponen. La cercanía ideológica entre grupos parlamentarios desempeña también una función importante en este ámbito, ya que en el único periodo en que el PRI fue la tercera minoría, 2006-2009, pudo prevenir que el pleno discutiera y votara algún dictamen al que se opusiera, pero que no contara con los votos necesarios para evitar su aprobación, y el PRD, que era la segunda minoría, se enfrentó a una cantidad mayor de estas votaciones que el PAN en las otras tres Legislaturas, en las cuales se desempeñó como segunda minoría. Esto fue evidente en el caso de los dictámenes preparados por la Comisión de Hacienda en ese periodo.

Que el PRD tuviera que enfrentarse a más votaciones que perdió o que lo dividieron, como se expuso en el capítulo 4, ayuda a matizar las afirmaciones en torno a la influencia de los grupos parlamentarios menos numerosos en el proceso legislativo. El hecho de que este grupo parlamentario también enfrentara varias votaciones que le provocaron divisiones importantes sugiere que su poder negativo de agenda fue más limitado de lo que indican los resultados del análisis de las votaciones finales. Además, la práctica de las comisiones de incluir varias iniciativas de ley en un mismo dictamen, a pesar de que éstas pueden tener un efecto limitado en el dictamen discutido y votado en el pleno, indica que la influencia de los grupos parlamentarios más pequeños en el proceso legislativo puede ser más limitado de lo que se podría pensar, ya que aunque nominalmente sus iniciativas consiguieron la aprobación de la Cámara, en realidad no tendrán efecto sobre el proyecto aprobado.

Entonces, si bien la política legislativa ha tendido a ser similar a un juego de suma positiva, el grupo parlamentario de primera minoría siempre tendió a conseguir más ganancias del juego que el resto de grupos parlamentarios.

Los altos porcentajes de votos a favor, cercanos a la unanimidad, que obtuvo la mayoría de los dictámenes en el pleno apoya la idea de que la política legislativa en el periodo tendió a ser de suma positiva. Sin embargo, ni la literatura revisada ni la hipótesis principal aportan una explicación a estos altos porcentajes de votos a favor. Para averiguar de qué manera y por qué los líderes de los grupos parlamentarios buscaron la construcción de amplias coaliciones para la aprobación de los dictámenes en el pleno, se analizó detalladamente el trabajo de cuatro comisiones ordinarias de la LX Legislatura (Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Justicia y Puntos Constitucionales).

La elección de esta Legislatura como periodo de estudio se debió a que la confrontación entre PAN y PRD, ocasionada por el conflicto poselectoral de 2006, hacían poco previsible la cooperación entre grupos parlamentarios y, a pesar del conflicto, la mayoría de dictámenes aprobados en el periodo tuvieron el apoyo de todos los legisladores. Ciertamente, en esta Legislatura se aprobaron menos dictámenes que en la LIX o la LXI, pero la tendencia en la proporción de votos a favor fue la misma, la mayoría de ellos consiguieron la aprobación del pleno casi por unanimidad. La persistencia de coaliciones cercanas a la unanimidad, a pesar de la baja productividad ocasionada por el conflicto político, sugiere que hay factores estructurales, escasamente vinculados con la composición partidista de la Cámara, que incentivan la negociación y toma de decisiones por vías casi consensuales.

Como se demostró en el cuarto capítulo, los líderes de los grupos parlamentarios privilegian la etapa del trabajo en comisiones como vía para conseguir los acuerdos para la

aprobación de los dictámenes. También en ese capítulo se dio cuenta de una ligera asociación entre el número de oradores en la discusión en lo general de los dictámenes y el porcentaje de votos a favor que obtuvieron: a mayor número de oradores menor porcentaje de votos a favor. Tal asociación fue más fuerte en los dictámenes preparados por las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, y casi inexistente en los dictámenes elaborados por las comisiones de Hacienda y Crédito Público, y Justicia.

Con base en estos datos, se formuló a hipótesis de que la negociación y construcción de amplias coaliciones a favor de los dictámenes consisten en una práctica informal de los coordinadores de los grupos parlamentarios para, ante la ausencia de procedimientos legalmente establecidos, preservar el tiempo del pleno y destinarlo a la discusión de los temas más importantes y, en ocasiones, polémicos. El análisis del periodo en que el FAP evitó la celebración de sesiones en los sedes del Senado y la Cámara de Diputados aportó evidencia a favor de esta hipótesis. Cuando los partidos de esta coalición estuvieron ausentes de las sesiones en las sedes alternas se pudo acelerar la aprobación de proyectos legislativos, obviando la discusión en el pleno o el análisis en comisiones, o ambas. Sin embargo, la comprobación de esta hipótesis requerirá mayor trabajo empírico.

Referencias

Aguilera, Sylvia, José Merino y Mara Hernández, “La esquina entre seguridad y justicia: relato de dos iniciativas y una reforma”, en Mara Hernández, José del Tronco y Gabriela Sánchez (coords.), *Un Congreso sin mayorías: mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, México, FLACSO-México, 2009.

Aparicio, Francisco y Joy Langston, “Committee Leadership Selection without Seniority: the Mexican Case”, *Documento de Trabajo CIDE*, 217(2009).

Arteaga, José Manuel, “Pide el fisco impuesto local para la gasolina”, *El Universal*, 21 de junio de 2007.

_____, Fernando Pedrero y Ricardo Gómez, “Reforma fiscal, “gasolina” para el desarrollo: SHCP”, *El Universal*, 22 de junio de 2007.

Báez-Carlos, Adriana, “Comisiones y coaliciones legislativas”, en Luisa Béjar (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, Congreso del Estado Libre y Soberano de México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

Barajas, Abel, “Prevén en cinco años concretar la oralidad”, *Diario Reforma*, 14 de diciembre de 2006.

Bárcena, Sergio, “El rol de las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados durante el presidencialismo mexicano”, *Estudios políticos*, 2012, Num. 26, pp. 131-160.

Béjar, Luisa, *Los partidos en el Congreso de la Unión: la representación parlamentaria después de la alternancia*, México, UNAM-Gernika, 2006.

_____, “El Congreso de la Unión: una pieza clave en el cambio”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una historia contemporánea de México*, México, Océano, El Colegio de México, 2009.

_____, “Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones”, en Luisa Béjar (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, Congreso del Estado Libre y Soberano de México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

_____, “De la centralización a la descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión”, *Foro internacional*, 50 (2010), pp. 115-145.

_____, “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, *Revista Mexicana de Sociología*, 74 (2012), pp. 619-647.

_____, “Cuando el Ejecutivo es débil ¿Quién legisla en México?”, *Política y Gobierno*, 21 (2014), pp. 327-349.

Cain, Bruce, John Ferejohn y Morris Fiorina, “The Constituency Service Basis of the Personal Vote for U.S. Representatives and British Members of Parliament”, *The American Political Science Review*, 78 (1984), pp. 110-125.

_____, *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Harvard University Press, 1987.

Calvo, Ernesto, *Legislator Success in Fragmented Congresses in Argentina: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*.

_____, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*.

Cantú, Francisco y Scott Desposato, “The New Federalism of Mexico’s Party System”, *Journal of Politics in Latin America*, 4 (2012), pp. 3-38.

_____, Scott Desposato y Eric Magar, “Consideraciones metodológicas para estudiantes de política legislativa mexicana. Sesgo por selección en votaciones nominales”, *Política y Gobierno*, XXI (2014), pp. 25-53.

Carey, John, *Term Limits and Legislative Representation*, New York, Cambridge University Press, 1996.

_____ y Matthew Shugart, “Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas”, *Electoral Studies*, 14 (1995), pp. 417-439.

Casar, María Amparo, “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano”, *Política y Gobierno*, 20(2013), pp. 219-263.

Castellanos, Roberto, Claudia Suárez y Vania Montalvo, "La reforma fiscal 2008", en Mara Hernández, José del Tronco y Gabriela Sánchez (coords.), *Un Congreso sin mayorías: mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, México, FLACSO-México, 2009.

Colomer, Josep, "Policy Making in Divided Government: A Pivotal Actors Model with Party Discipline", *Public Choice*, 125 (2005), pp. 247-269.

Cox, Gary, "The Organization of Democratic Legislatures", en Donald Wittman y Barry Weingast (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 142-161.

_____ y Matthew McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

_____ y Matthew McCubbins, *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U. S. House of Representatives*, New York, Cambridge University Press, 2005.

El Universal, "Calderón y AN reclaman a Héctor Larios por derrota legislativa", *El Universal*, 31 de julio de 2008.

_____, "Publica Congreso de la Unión reformas a su Ley Orgánica", *El Universal*, 14 de septiembre de 2006.

_____, "Jaloneo por comisiones en Cámara baja se encuentra en un impasse", *El Universal*, 20 de septiembre de 2006.

_____, "Reforma a ley del ISSSTE es turnada a comisiones", *El Universal*, 16 de marzo de 2007.

_____, "Comisiones aprueban nueva ley del ISSSTE, se presenta hoy al pleno", *El Universal*, 21 de marzo de 2007.

_____, "PRD frena reforma a Ley de Adquisiciones", *El Universal*, 2 de abril de 2008.

_____, "PAN y PRI legislan en "fast track" 14 reformas de ley", *El Universal*, 25 de abril de 2008.

_____, “Diputados avalan perseguir de oficio delito de “piratería””, *El Universal*, 29 de abril de 2008.

_____, “Diputados aprueban que presidente entregue informe por escrito”, *El Universal*, 30 de abril de 2008.

Estrop, Armando, “Esbozan primeros acuerdos”, *Diario Reforma*, 16 de diciembre de 2006.

_____, “Aprueban diputados subastas electrónicas”, *Reforma*, 18 de abril de 2008.

Fenno Jr., Richard, *Home Style: House Members in their Districts*, Boston, Little Brown, 1978.

Freidenberg, Flavia, “Dedazos, elecciones y encuestas: procesos de selección de candidatos a los diputados mexicanos en perspectiva comparada”, en Manuel Alcántara y Lina Cabezas, *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.

García, Ariadna y Armando Estrop, “Y dan palo a iniciativa preferente”, *Reforma*, 21 de junio de 2008.

Gómez, Ricardo, Andrea Merlos y José Manuel Arteaga, “Va alza en gasolina; 2 centavos cada mes”, *El Universal*, 13 de septiembre de 2007, p.1.

González, Luis, *Representación Política en México: ¿Qué intereses priman los diputados en los proyectos de ley que impulsan?*, tesis, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2012.

Guerrero, Claudia, “Acaban con protocolo: bloquea PRD al Presidente”, *Reforma*, 2 de septiembre de 2006.

_____, Armando Estrop y Erika Hernández, “Avalan aumento a los refrescos”, *Reforma*, 19 de diciembre de 2006, p. 1.

_____, “Proyectan aprobar reformas en 4 días”, *Diario Reforma*, 1 de septiembre de 2007.

_____ y Erika Hernández, “Queda volando reforma judicial”, *Reforma*, 14 de diciembre de 2007, p. 1.

Guillén, Diana y Gabriela Melo, “La reforma a la ley del ISSSTE”, en Mara Hernández, José del Tronco y Gabriela Sánchez (coords.), *Un Congreso sin mayorías: mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, México, FLACSO-México, 2009.

Hernández, Alma, “Condiciona PRI dar respaldo a reforma fiscal”, *Reforma*, 29 de junio de 2007.

Hernández, Erika y Daniel Pensamiento, “Dan a Emilio Gamboa Junta de Coordinación”, *Reforma*, 8 de septiembre de 2006.

_____, y Armando Estrop, “Intercambian golpes panistas y perredistas”, *Reforma*, 29 de noviembre de 2006.

Hernández, Mara, José del Tronco y Gabriela Sánchez (coords.), *Un Congreso sin mayorías: mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, México, FLACSO-México, 2009.

_____ y José Merino, “Transparencia y acceso a la información: reforma al 6º constitucional 2007”, en Mara Hernández, José del Tronco y Gabriela Sánchez (coords.), *Un Congreso sin mayorías: mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, México, FLACSO-México, 2009.

Kerevel, Yann, *Ambition, Electoral Competition, and Legislative Representation in México, 1997-2009*, tesis, Albuquerque, The University of New Mexico, 2012.

_____, “Pork Barreling Without Reelection? Evidence from the Mexican Case”, *Legislative Studies Quarterly*, 40 (2015), pp. 137-166.

Krehbiel, Keith, *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.

Langston, Joy, “Governors and their Deputies: New Legislative Principals in Mexico”, *Legislative Studies Quarterly*, 35 (2010), pp. 235-258.

_____ y Francisco Aparicio, “The Past as Future: Prior Political Experience and Career Choices in Mexico, 1997-2006”, *Documento de Trabajo CIDE*, 207 (2008).

Mayhew, David, *Congress. The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1975.

_____, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*, New Haven, Yale University Press, 1991.

Meré, Dayna, “Analizan cambios a la reforma fiscal”, *Diario Reforma*, 5 de julio de 2007.

_____, “Alistan reforma fiscal sin PAN”, *Diario Reforma*, 28 de agosto de 2008.

Merlos, Andrea, José Manuel Arteaga y Ricardo Gómez, “Los diputados aprueban impuesto a refrescos y tabaco”, *El Universal*, 19 de diciembre de 2006, p.1.

_____, José Manuel Arteaga y Ricardo Gómez, “Impulsa el PAN nuevo impuesto a la gasolina”, *El Universal*, 4 de septiembre de 2007.

_____ y Ricardo Gómez, “Logra ley del ISSSTE aprobación en la Cámara”, *El Universal*, 23 de marzo de 2007, p. 1.

_____ y Ricardo Gómez, “Avalan cateos sin orden judicial”, *El Universal*, 14 de diciembre de 2007, p. 1

_____, “FAP se dice vencedor, pero le meten 14 goles”, *El Universal*, 26 de abril de 2008, p. 1.

Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2006

Nacif, Benito, “Legislative Parties in the Mexican Chamber of Deputies”, *Documento de Trabajo CIDE*, 93 (1997).

_____, “El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (comp), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

_____, “Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados: el modelo de partido centralizado”, *Foro Internacional*, 42 (2002), pp. 5-38.

_____, "Para entender las instituciones políticas en México", *Documento de Trabajo 194*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006.

_____, "El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido", en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México, volumen 13*, México, 2010.

Núñez, Ernesto, Claudia Guerrero y Armando Estrop, "Arrancan Congreso... y pleitos", *Reforma*, 30 de agosto de 2006. El Universal, "Presidirá Jorge Zermeno Mesa Directiva: contestará el Informe", *El Universal*, 29 de agosto de 2006.

_____ y Claudia Guerrero, "Llevan acuerdo al límite", *Reforma*, 2 de septiembre de 2007.

Osorio, Ernesto, "Acusan traición en PRD", *Reforma*, 26 de abril de 2008.

Pensamiento, Daniel, "Busca PRD frenar gravamen", *Diario Reforma*, 13 de septiembre de 2007.

Reforma, "Avala la Cámara descabezar al IEDF", *Reforma*, 25 de abril de 2008, p. 1.

Rendón, Iliana, *Las prácticas parlamentarias en el Congreso mexicano. Los casos de las comisiones de Hacienda y Gobernación durante el primer año de la LXII Legislatura (2012-2013)*, tesis, México, FLACSO-México, 2014.

Ruiz, Emiliano, "Acuden a debate con plan propio", *Reforma*, 27 de junio de 2007.

_____, "Divide la reforma fiscal a López Obrador y PRD", *Reforma*, 4 de agosto de 2007.

Salazar, Claudia y Ariadna García, "Pactan reasignar \$20 mil millones", *Diario Reforma*, 22 de diciembre de 2006.

_____ y Armando Estrop, "Rechaza el PRD reforma al ISSSTE", *Diario Reforma*, 16 de marzo de 2007.

_____, Armando Estrop y Claudia Guerrero, "Sale primera reforma", *Reforma*, 23 de marzo de 2007.

_____ y Armando Estrop, “Subren 5.5% gasolina y IETU es de 16.5%”, *Reforma*, 14 de septiembre de 2007, p.1

_____ y Armando Estrop, “Madrugan al FAP y aprueban leyes”, *Reforma*, 18 de abril de 2008.

_____ y Armando Estrop, “Liberan al Ejecutivo de asistir al Congreso”, *Reforma*, 1 de mayo de 2008.

_____ y Dayna Meré, “...Y también atora las reformas”, *Diario Reforma*, 5 de septiembre de 2007.

_____ “Considera Camacho inviable iniciativa”, *Diario Reforma*, 4 de abril de 2007.

_____ y Armando Estrop, “Madrugan al FAP y aprueban leyes”, *Reforma*, 18 de abril de 2008.

Samuels, David, *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, New York, Cambridge University Press, 2003.

Saúl, Lilia, “Avalan fortalecer en el país acceso a la información”, *El Universal*, 1 de marzo de 2007, p. 1.

Schlesinger, Joseph, *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago, Rand McNally & Company, 1966.

Teherán, Jorge, Andrea Merlos y Arturo Zárate, “El líder de AN rechaza el impuesto a refrescos”, *El Universal*, 18 de diciembre de 2006, p. 1.

Ugues, Antonio, Xavier Medina y Shaun Bowler “Experience Counts: Mixed Member Elections and Mexico’s Chamber of Deputies”, *The Journal of Legislative Studies*, 18 (2012), pp. 98-112.

Vega, Margarita y Erika Hernández, “Avanza en Congreso apertura y oralidad”, *Reforma*, 20 de diciembre de 2006, p.1.

Weldon, Jeffrey, "The Political Sources of Presidentialismo in México", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart, *Presidentialism and Democracy in America Latina*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Wuhs, Steven, "Democratization and the Dynamics of Candidate Selection Rule Change in Mexico, 1991-2003", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 2006, Num. 1, pp.33-56.

- Leyes consultadas

Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados, 6 de noviembre de 1997.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General