

# Cuando el ejecutivo es débil ¿Quién legisla en México?

Luisa Béjar Algazi\*

**Resumen:** De qué manera se ve afectado el proceso legislativo con la formación de gobiernos presidenciales sin mayoría y mal provistos institucionalmente para superar los retos impuestos por un Congreso pluripartidista. Para responder a esta pregunta se examina el nivel de agregación en las iniciativas presentadas y dictaminadas por la Cámara de Diputados en México después de los comicios de 2000. La investigación apunta que en este contexto una de las claves para evitar la proliferación de legislación particularista ha sido el fortalecimiento del liderazgo partidista a través del diseño electoral y del marco institucional del Congreso.

*Palabras clave:* Ejecutivo, Congreso, partidos, proceso legislativo, sistema electoral.

*When the Executive Power is Weak: Who Legislates in Mexico?*

**Abstract:** How is legislative process affected when governments have neither majority nor institutional devices to confront a plural Congress? To answer this question, this study analyzes the level of aggregation in bills sent and approved in Mexico's Chamber of Deputies after the election of 2000. The research findings show that one of the clues to avoid particularistic legislation has been straightening parties' leadership through the electoral and legislative institutional design.

*Keywords:* Executive, Congress, parties, legislative process, electoral system.

---

\*Luisa Béjar Algazi es profesora-investigadora del Centro de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F. 53950. Tel. 55 89 26 57. Correo electrónico: lbejar@prodigy.net.mx. La autora hace expreso su reconocimiento al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la UNAM por su apoyo al proyecto IN305011, "Descentralización política y proceso legislativo en México", el cual permitió la elaboración de este artículo. Asimismo, agradece las sugerencias de Joy Langston, Khemvirg Puente y Francisco Cantú, así como la colaboración de Eduardo Rodríguez y Álvaro Torres en la captura de los datos y en la realización las tablas incluidas en su texto. Por último, agradece la atenta lectura y los comentarios de sus dos dictaminadores anónimos.

Artículo recibido el 5 de agosto de 2013 y aceptado para su publicación el 10 de enero de 2014.

¿De qué manera se ve afectada la elaboración de leyes de alcance nacional con la formación de gobiernos presidenciales sin mayoría y mal provistos institucionalmente para conducir el proceso? ¿Puede el Congreso asumir esa responsabilidad sin impulsar la producción de legislación particularista? Lo común hasta ahora ha sido afirmar que las legislaturas son incapaces de llevar a cabo esa tarea porque en sus cámaras suelen predominar los intereses locales (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997; Carey y Shugart, 1995; Cox y McCubbins, 2001). Una ruta recurrente en América Latina para evitar ese riesgo ha sido, en consecuencia, dotar al Ejecutivo de amplias facultades legislativas (Figuereido y Limongi, 2000; Siavelis, 2000; Amorim Neto, Cox y McCubbins, 2003; Jones y Hwang, 2005; Bonvecchi y Mustapic, 2011). ¿Pero es esa lectura correcta, o aún queda mucho por entender sobre la forma en que el diseño del sistema electoral y el marco normativo del Congreso pueden contribuir a resolver ese dilema?

Un caso en sentido contrario a la tendencia anterior sería el de México, país en el que el Ejecutivo federal dejó de contar con una mayoría legislativa en la Cámara de Diputados desde 1997, y en el que esa condición se hizo extensiva al Senado luego de los comicios de 2000. Desde entonces hasta ahora, su carencia de facultades legislativas suficientes para enfrentar a una oposición no siempre inclinada a apoyar sus propuestas de ley (Weldon, 2002; Casar, 2002; Nacif 2004) se ha hecho patente en muchas ocasiones. La expedición de una Ley de Seguridad Nacional para enfrentar de mejor manera al crimen organizado es apenas un ejemplo de cómo muchas de las políticas presidenciales vieron truncado su camino en su paso por la legislatura durante los gobiernos panistas.

Aunque el nuevo equilibrio de poderes no se tradujo entonces en lo que desde la academia podría denominarse una parálisis legislativa en toda regla, eso no impidió que la tasa de contribución del Ejecutivo al total de lo aprobado quedara reducida en forma notoria. A este respecto, conviene recordar que mientras en la LVI Legislatura (1994-1997) —correspondiente al último trienio en el que el partido en el gobierno federal contó con mayoría en las dos cámaras del Congreso—, ésta alcanzó 76.9 por ciento, pero agotada esa posibilidad, en la LVII Legislatura (1997-2000) sólo llegó a 20.4 por ciento (Nacif, 2004). Su participación en ese rubro mostró aún un mayor declive en la LVIII Legislatura (2000-2003) al descender a 16 por ciento, y a 4.5 por ciento en la LIX (2006-2009), trienio especialmente marcado por el desencuentro de Vicente Fox con el Congreso de la Unión. La recupera-

ción de esa caída únicamente fue parcial con la elevación de esa cifra a 10 por ciento del total de lo aprobado en la LX Legislatura (2009-2012), correspondiente al primer tramo de la administración calderonista, y aunque no se dispone del dato correspondiente al segundo, bien puede suponerse un porcentaje similar al anterior.<sup>1</sup>

Hasta ahora, sin embargo, los efectos producidos por la nueva relación de poderes sobre el proceso legislativo han sido objeto de poca atención desde la academia.<sup>2</sup> Con miras a tratar de reparar esa omisión, este estudio analiza 675 iniciativas, muestra probabilística y estratificada correspondiente a 10 por ciento del total de las 6 761 presentadas en la Cámara de Diputados en los nueve años cubiertos por la LVIII (2000-2003), la LIX (2003-2006) y la LX Legislaturas (2006-2009).<sup>3</sup> La investigación examina el nivel de agregación de los intereses representados en las iniciativas sometidas a consideración de los miembros de esa asamblea o, dicho de otra manera, la trascendencia territorial de las propuestas de ley presentadas y aprobadas a los cuatro actores autorizados por el artículo 71 de la Constitución para poner en marcha la maquinaria legislativa; léase, el Ejecutivo, los diputados y senadores federales, y los congresos estatales. En suma, trata de observar *quién* propone *qué* a fin de conocer su comportamiento legislativo y el tipo de leyes aprobadas por la cámara baja.

Su argumento central es que en México la sustitución del Ejecutivo por el Congreso no ha afectado la elaboración de leyes de alcance nacional. A este respecto, el desempeño de sus miembros en este renglón muestra diferencias mínimas según su filiación a una u otra fórmula, y según el principio de representación por el cual se logró acceder a la curul. Esto su-

---

<sup>1</sup> De las 358 iniciativas dictaminadas y aprobadas en la LVIII Legislatura, 57 provienen del Ejecutivo. De las 468 de la LIX, 21 comparten ese origen, mientras que de las 321 de la LX, 32 corresponden también a ese poder.

<sup>2</sup> Un hecho poco atendido, por ejemplo, es que el número de iniciativas del gobierno, con o sin mayoría en la legislatura, se mantiene más o menos en el mismo rango. Esto no ocurre con las correspondientes a los diputados. Los datos a este respecto son claros. En el plazo estudiado, la cámara baja recibió 1032 iniciativas en la LVIII Legislatura, de las cuales el Ejecutivo envió 65. En la LIX recibió 2684, pero únicamente 36 fueron expedidas con cargo al titular de la administración pública federal. Por último, en la LX se presentaron 2620, aunque el gobierno sólo signó 38.

<sup>3</sup> La base que da sustento a esta investigación fue elaborada como parte del proyecto IN305011, “Descentralización política y proceso legislativo en México”, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIT) de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la UNAM.

pone que, a diferencia de lo que ha ocurrido con la distribución del Presupuesto de Egresos de la Federación (Díaz-Cayeros, 2004; Flamand 2006), la representación territorial no ha encontrado acomodo en la elaboración de leyes.

Una posible explicación de este resultado es que la construcción de mayorías no ha descansado en el intercambio de votos a favor de leyes de amplia repercusión a cambio de la promoción de proyectos legislativos de interés particular, como ocurre en el Congreso Norteamericano (Evans, 2004), sino en la capacidad de las dirigencias nacionales de los partidos para garantizar un grado de disciplina suficiente para asegurar ese objetivo en su respectivo grupo parlamentario (Weldon, 2002; Mascott, 2009; González, 2012). Esto ha sido gracias a la concurrencia de al menos tres factores de índole político-institucional. Uno, el control ejercido por los partidos desde la arena electoral sobre la carrera de los legisladores con base en la prohibición constitucional a la reelección consecutiva y a la facultad que la ley les otorga para definir el nombre de los candidatos a figurar en las boletas electorales.

La evidencia del caso mexicano sugiere, en consecuencia, que en presencia de un Ejecutivo débil, el impulso de partidos centralizados desde el entramado electoral y legislativo puede evitar que la expedición de las leyes nacionales se vea desviada desde el Congreso hacia la expedición de leyes particularistas. En el futuro, no obstante, habrá que profundizar en el tema a fin de establecer si más allá de la amplia cobertura mostrada por las reformas suscritas por los legisladores, éstas pueden ser consideradas de naturaleza estructural y, por lo tanto, tendientes a sedimentar políticas públicas en beneficio de la sociedad en general, consistentes en el largo plazo.

Para su exposición, el trabajo se divide en cuatro apartados. En el primero se discuten las propuestas recogidas por la literatura para el análisis del proceso legislativo desde la relación del presidente de la República con el Poder Legislativo. En el segundo se examina el arreglo institucional mexicano que ha permitido a los liderazgos de los grupos parlamentarios de los partidos mantener el control de la agenda del Congreso a fin de asegurar la expedición de leyes nacionales. En el tercero se analiza el desempeño de la Cámara de Diputados en este rubro, tras haber relevado al Ejecutivo como el principal proveedor de los insumos para elaborar la ley. Por último, en una breve conclusión se destacan los principales hallazgos arrojados por el caso mexicano que pudieran contribuir a una mejor comprensión de ese encargo en otros países de la región.

## Sobre el abordaje teórico

El interés por comprender cómo se ve afectada la producción de la ley a partir del tipo de relación que el Ejecutivo mantiene con el Congreso no es nuevo. El esfuerzo de Shugart y Carey (1992) por analizar el problema en gobiernos presidenciales carentes de mayoría en América Latina, los lleva a establecer sus diferencias con respecto al sistema parlamentario inglés. Entre ellas destacan la posible concurrencia de más de dos partidos en la conformación de la legislatura, con miembros muchas veces alentados desde el diseño electoral hacia la representación parroquial y, por lo mismo, ineficaces para imponer la disciplina en sus filas, mantener coaliciones estables e impulsar políticas nacionales. El “secreto ineficiente” (MSI) para conjurar ese riesgo —modelo formulado por contraste al de Gary Cox (1987) para analizar el caso inglés—, es el fortalecimiento del gobierno a través del entramado institucional con miras a delegar en él esa responsabilidad.

En su reflexión sobre el Congreso Brasileño, Amorim Neto y Santos (2003) confirman que, en efecto, la mayoría de las iniciativas aprobadas por sus miembros tienen origen en un Ejecutivo con amplias facultades legislativas. Ahora bien, los autores también comprueban que la mayoría de las propuestas de los legisladores muestran un alto nivel de agregación, a pesar de haber sido electos bajo un sistema de representación proporcional con lista abierta en grandes distritos, arreglo que en teoría debería alentar el voto personal y la representación territorial (Cain, Ferejohn y Fiorina, 1987; Carey y Shugart, 1995).<sup>4</sup>

La experiencia Argentina reitera la validez de las propuestas de Shugart y Carey (1992). No obstante, de acuerdo con Bonvecchi y Mustapic (2011), la eficiencia presidencial para dominar la agenda legislativa nacional descansa de igual manera en la existencia de dos agendas que no compiten entre sí; esto es, mientras que la de los legisladores apunta a promover iniciativas con efectos territoriales, la del presidente privilegia propuestas de ley en beneficio de toda la ciudadanía. La pregunta que alienta esta investigación es qué pasa cuando un Ejecutivo presidencial carece de las herramientas institucionales para fijar el curso del proceso legislativo en el

---

<sup>4</sup> Este comportamiento, advierten, se explica por la barrera constitucional a la presentación de iniciativas que transfieran recursos a localidades o clientelas particulares, arreglo que desalienta la inversión de tiempo y esfuerzo en ello. Por otra parte, su estudio también demuestra la debilidad del MSI para valorar de manera correcta la intervención de los partidos en la elaboración de políticas nacionales y en la formación de coaliciones estables con el Ejecutivo.

Congreso, como en principio postula el MSI. En esas circunstancias, ¿puede la legislatura asumir la responsabilidad de presentar y aprobar iniciativas de ley para todo el país? ¿Qué factores institucionales pueden influir en la renuncia de sus miembros a impulsar legislación particularista?

Como punto de partida no está de más recordar que Shugart y Carey (1992) reconocen que en los regímenes presidenciales no es un imperativo que el Poder Ejecutivo fije el rumbo de la agenda legislativa nacional. Cuando el gobierno carece de mayoría, la Constitución restringe sus facultades para intervenir en la elaboración de la ley, y su postura es irreconciliable con la de alguna otra fórmula provista con los votos necesarios para superar esa debilidad (Krehbiel, 1998), esa tarea puede ser asumida por el Congreso. En este sentido, su actuación básicamente depende de la estructura de incentivos trazada por el sistema electoral y el orden interno de los partidos (Cain, Ferejohn y Fiorina, 1987; Carey y Shugart, 1995; Siavelis y Morgenstern, 2008). Como resultado de ésta, sus miembros pueden tratar de labrarse una reputación personal con el impulso de legislación territorial, o bien colaborar al fortalecimiento del prestigio de su partido a través de la promoción de leyes programáticas con influencia nacional.

En ese tenor, Brian Crisp *et al.* (2004) advierten en su estudio de seis países latinoamericanos que cuando los legisladores son electos por mayoría relativa en distritos uninominales, su meta principal es la reelección. No obstante, su afán por promover legislación territorial antes que nacional carece de sustento empírico, ya que éste depende igualmente de los procedimientos utilizados por los partidos para la selección de sus candidatos. Esta apreciación es confirmada por Mejía-Acosta *et al.* (2006) al analizar su comportamiento en otros tres casos de la región.

El problema sobre el tipo de leyes expedidas cuando el gobierno no puede asumir la dirección de esa tarea, sin embargo, no termina ahí. Si bien el arreglo electoral y la organización de los partidos son factores fundamentales en el tipo de iniciativas presentadas por los legisladores, la explicación del tipo de piezas que serán aprobadas por la asamblea remite necesariamente al diseño institucional del Congreso. Al respecto, Cox y McCubbins (2005) indican que las legislaturas modernas están obligadas a delegar el control de la agenda del pleno en distintos órganos a fin de evitar el congestionamiento legislativo, la reversión de decisiones previamente negociadas, así como la aprobación de leyes con sesgo territorial. En este aspecto, los partidos políticos juegan un rol fundamental al figurar como la única ruta posible para conseguir un cargo directivo en la legislatura, ser miembro de

alguna de sus comisiones permanentes o tener acceso a la tribuna de la asamblea. De esa manera, sus liderazgos pueden ejercer el control positivo y negativo de la agenda. En el primer caso, para asegurar y apresurar la consideración de los asuntos incluidos en su agenda política. En el segundo, para retrasar, o de plano impedir, la llegada de aquellos temas contrarios o ajenos a ésta.

Extender la facultad de iniciativa a más legisladores (control positivo) supone, según Cox (2009), aumentar la cantidad de iniciativas a ser evaluadas por el pleno y, en consecuencia, elevar los costos externos de cada pieza aprobada. Distribuir el poder de veto (control negativo) entre más legisladores o grupos parlamentarios implica acotar el número de piezas de legislación en las que todos lograrán estar de acuerdo. A una ampliación del poder de iniciativa corresponde, por lo tanto, un mayor poder de veto, balance que tendrá que reflejarse en las reglas internas de la legislatura a fin de restringir la aprobación de piezas para destinatarios particulares.

En suma, si el Ejecutivo carece de mayoría y de facultades suficientes para impulsar políticas útiles para todo el país, el Congreso puede asumir esa responsabilidad. La condición para que el relevo sea efectivo es que en el entramado institucional del órgano legislativo se prevean los dispositivos institucionales tendientes a dotar al liderazgo nacional de los partidos con las facultades necesarias para desalentar el impulso de legislación particularista.

## **El proceso legislativo en México**

La debilidad del presidente de la República para determinar el rumbo de la política en el país se hizo patente al mismo ritmo que las reformas electorales impulsadas a lo largo de tres décadas para fortalecer a una oposición que terminó por privarlo de su mayoría legislativa. Si en 1988 el siempre victorioso Partido Revolucionario Institucional (PRI) se vio en serias dificultades para refrendar su control sobre la Cámara de Diputados, nueve años después el número de curules obtenido por la fórmula en los comicios intermedios de 1997 canceló totalmente esa posibilidad.

Desde temprano los especialistas advirtieron que contrariamente a lo que hasta entonces se había pensado, el llamado “presidencialismo mexicano” dependía más del desempeño del Ejecutivo como un gobierno unificado y líder de su partido, que de sus facultades legislativas para determinar la trayectoria de la ley (Weldon, 2002; Casar, 2002). A este respecto, vale la pena señalar que aunque, según el Art. 71 de la Constitución, el presidente

comparte con sus similares en América Latina la facultad de enviar iniciativas al Congreso, no puede como muchos de ellos emitir decretos de ley para alentar la cooperación de los legisladores en la elaboración de normas de mayor repercusión.

De igual modo, si bien el Art. 72 establece que el presidente de la República cuenta con diez días para hacer llegar sus objeciones a la cámara de origen, disposición que le permite reaccionar ante la posibilidad de que una mayoría opositora apruebe medidas a su juicio inaceptables, no puede publicar sólo las partes que le parecen aceptables. Su opinión, no obstante, queda protegida con la exigencia de sumar una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros de ambas cámaras, pero eso, desde luego, no lo libra de tener que renunciar al marco legal requerido para impulsar sus políticas de gobierno. Por último, hasta hace muy poco la fragilidad institucional del gobierno federal para establecer el rumbo del proceso legislativo se complementaba con su total carencia de facultades para intervenir en la agenda del Congreso, y evitar así el envío de sus propuestas a la “congeladora”.<sup>5</sup>

Liberada la división de poderes de las trabas impuestas por la existencia de un gobierno unificado, el diseño institucional del Congreso comienza a mostrar sus alcances y limitaciones para asumir la responsabilidad de sacar adelante la elaboración de las leyes esperadas por el país. En este sentido, lo primero que se observa es que el sistema de representación impulsado por la Constitución Mexicana para la conformación de la Cámara de Diputados y del Senado hace de los partidos los principales protagonistas del proceso.

Antes que nada, la prohibición a la reelección consecutiva de los legisladores, introducida en 1933 para fortalecer al entonces Partido Nacional Revolucionario e insistentemente conservada en tiempos de pluralismo y democracia electoral, cancela la oportunidad de hacer carrera parlamentaria.<sup>6</sup> La preocupación por construirse una reputación personal deja de ser así una prioridad para el legislador, ya que su relación con el electorado es canalizada a través de su partido. No ocurre lo mismo frente a su dirigencia, de la cual dependerá el acceso a un nuevo cargo de representación po-

<sup>5</sup> Con la reforma al Art. 71 constitucional, el presidente de la República quedó facultado para presentar el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones hasta dos iniciativas con trámite preferente, o para señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el pleno de la cámara de origen en un plazo máximo de treinta días naturales, y si no fuere así, será el primer asunto a ser discutido y votado en la siguiente sesión del pleno. Véase *Diario Oficial*, 9 de agosto de 2012.

<sup>6</sup> Véase Art. 59 de la Constitución.

pular, a la administración pública federal, estatal o municipal y, en casos extremos, hasta a la burocracia partidista.

La estructura de incentivos del sistema electoral mixto con dominante mayoritario con que se integran las cámaras del Congreso reafirma este comportamiento. Para empezar, el control que la ley da a los partidos sobre las listas de los candidatos a aparecer en las boletas para la elección de los 300 diputados por mayoría relativa y los 200 de representación proporcional con lista cerrada por un periodo de tres años no deja otra opción al legislador que desea permanecer en los circuitos de la política.<sup>7</sup> Otro tanto sucede con los 128 aspirantes a acceder durante seis años al Senado bien sea bajo el principio de mayoría relativa, de segunda minoría o de representación proporcional. Al final, el resultado es que el principio de representación con el cual se ingresa a la legislatura resulta irrelevante y, como no es extraño que suceda, el apoyo del partido puede hacer que en el futuro esa puerta pueda ser franqueada bajo una u otra fórmula.

En cuanto a las reglas para tramitar el reparto de las candidaturas destacan dos aspectos con efectos sin duda relevantes en el proceso de elaboración de la ley al definir el objetivo hacia el cual un político ávido de figurar en los primeros círculos de poder del país debe enfocar su labor a su paso por el Congreso. El primero refiere al carácter nacional de los partidos autorizados para participar en los comicios federales, condición requerida a través del registro ante la autoridad electoral demandado por la ley. El segundo, a la libertad casi irrestricta de sus liderazgos y militantes para organizarse y determinar internamente los procedimientos a seguir con ese propósito.<sup>8</sup>

Agotada la supremacía del Ejecutivo en la definición de la ley, la última clave para entender el comportamiento de los legisladores y el tipo de leyes aprobadas en México es la normatividad interna del Congreso. A este respecto, lo primero que salta a la vista es que en ambas cámaras los partidos

---

<sup>7</sup> El diseño del sistema electoral mixto mexicano se recoge en el Art. 52 de la Constitución y en el Art. 11 de Cofipe. La reforma política aprobada en agosto de 2012 modificó la fracción II del Art. 35 constitucional a efecto de permitir las candidaturas electorales independientes.

<sup>8</sup> Véanse Arts. 41, 52, 53 y 54 de la Constitución y 22 del Cofipe. En esa tónica, Jean-François Prud'homme (2007, pp. 134-136) considera que la idea de atajar el personalismo y las prácticas caciquiles asentadas en el país tras la Revolución, como la posterior proliferación de partidos regionales, tuvo como uno de sus corolarios el fortalecimiento de un sistema de partidos nacionales altamente institucionalizado y provisto —a su juicio— con demasiados privilegios al concedérseles “un virtual control oligopólico de la representación política”.

constituyen la única vía de acceso a sus cuerpos directivos. Ante la ausencia de restricciones en el Artículo 71 de la Constitución a la capacidad de diputados y senadores para proponer iniciativas (control positivo), la Ley Orgánica del Congreso (LOC) apuesta decididamente a delegar el control negativo de la agenda legislativa en los coordinadores de sus grupos parlamentarios, principales responsables de asegurar la mayoría requerida para la aprobación de la ley. Pero más que eso, de impedir el avance de cualquier pieza de legislación que pueda poner en riesgo la unidad de sus miembros, o de la coalición pactada para evitar el rechazo.

Con ese objetivo, los instrumentos puestos a disposición de los líderes de las bancadas por la LOC para sacar adelante la elaboración de la ley incluye la facultad de proponer al pleno, a través de su participación en la Junta de Coordinación Política (Jucopo), la conformación de las comisiones encargadas de dictaminar las iniciativas puestas a consideración del pleno, la conformación de sus respectivas mesas directivas y la sustitución de cualquiera de sus integrantes.<sup>9</sup> De esta forma, en la lógica del papel asignado por Cox y McCubbins (2005) a los partidos políticos en el proceso legislativo, implícitamente se asume que eludir la posibilidad de discrepancias es siempre una opción menos costosa que tratar de convencer a sujetos difíciles de persuadir y, por lo tanto, proclives a la indisciplina. La medida permite, por otra parte, agilizar la negociación del texto que podría contar con el apoyo suficiente para su aprobación final.

En la misma tónica, la LOC encarga a la Jucopo en la Cámara de Diputados, “poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (CDPTL) —órgano en el que también interviene el presidente de la mesa directiva—, los criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, del calendario para su desahogo, y los puntos a ser incluidos en el ‘orden del día’ de la asamblea”, labor que en el Senado la Junta realiza de manera directa.<sup>10</sup> En consecuencia, la decisión sobre la pertinencia de poner a votación un dictamen queda también sujeta a su supervisión a fin de evitar su derrota en el pleno.

De los incentivos creados por el entramado institucional del Congreso de la Unión en cuanto a su relación con el gobierno federal, a la conformación de la Cámara de Diputados, y a sus normas internas para regular la elaboración de la ley, pueden desprenderse las siguientes propuestas sobre

<sup>9</sup> Véanse Arts. 34 y 82 de la Ley Orgánica del Congreso (LOC).

<sup>10</sup> Véanse Arts. 36, 37, 38 y 82 de la Ley Orgánica del Congreso.

el comportamiento de cada uno de los tres actores autorizados por la Constitución para intervenir en el proceso legislativo federal:

- a) La carencia de una mayoría cohesionada de su partido y de los procedimientos previstos por la legislación para poder negociar con los diputados las leyes y reformas de alcance nacional ha tenido como consecuencia que la participación del Ejecutivo en esa tarea se haya visto reducida en forma notoria. A pesar de ello, su mayor esfuerzo no ha dejado de enfocarse al impulso y aprobación de legislación con ese carácter, como en teoría cabría esperar.
- b) La principal aportación en ese rubro, en consecuencia, ha quedado a cargo de los parlamentarios. Complementariamente, dado el énfasis puesto por el diseño electoral en fortalecer el liderazgo central de los partidos en lo correspondiente a su carrera política, su interés en orientar su participación en el proceso legislativo a la presentación y aprobación de piezas de alcance particularista ha sido mínimo.
- c) En virtud de la estructura federal del gobierno, los congresos locales han mostrado un comportamiento similar al de los diputados al concentrar sus empeños en influir en la agenda nacional y dejar la territorial o particular al órgano legislativo estatal.
- d) El control ejercido sobre el proceso legislativo por los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos, a través de su intervención en la Junta de Coordinación Política, ha permitido la aprobación de leyes de alcance *nacional* sobre las correspondientes a cualquier otra categoría. Sumado a lo dispuesto por el marco electoral para tramitar la elección de los diputados, la sustitución del Ejecutivo por el Congreso como principal motor del proceso relativo a la elaboración de la ley para el país no ha supuesto un problema.

### Comprobación empírica

La codificación de las 675 iniciativas analizadas en este escrito —correspondiente a 10 por ciento de las 6761 presentadas en la Cámara de Diputados en el plazo correspondiente a las LVIII, LIX y LX Legislaturas (2000-2009)— tiene como referente la tipología propuesta por Taylor-Robinson y Díaz (1999) para analizar los productos del esfuerzo legislativo del Congreso. Como ya se señaló antes, el objetivo en este trabajo es apreciar la aptitud de este órgano del Estado mexicano para reemplazar al presidente

de la República como el principal promotor de leyes con efecto en todo el territorio nacional. Asimismo, se busca establecer el tipo de iniciativas presentadas y aprobadas al titular de la administración pública federal, a los diputados y a los congresos locales.

Con ese propósito, se diseñó una base de datos de corte probabilístico y estratificado a partir de los siguientes criterios: 1) la Legislatura en que la iniciativa fue presentada al pleno, 2) el partido en el que milita su autor, 3) si la propuesta fue o no dictaminada en comisiones y, por último, 4) si consiguió o no su aprobación en la asamblea del pleno. Cada pieza fue catalogada por dos capturistas con base en su “exposición de motivos” o, de considerarse necesario, con la revisión del texto completo. A continuación, se hizo una segunda revisión por otras dos personas. Por último, los casos dudosos o en los que se detectó discrepancia, correspondientes a un número no superior a 10 por ciento del total de la muestra, fueron discutidos por el conjunto de los participantes en la investigación a fin de homologar criterios y decidir su clasificación final.<sup>11</sup>

La pregunta fundamental para determinar el nivel de agregación fue *quién* sería el receptor inmediato de la iniciativa de ley o, dicho de otra manera, cuál sería la amplitud de su repercusión en términos del interés representado. La clasificación se realizó de acuerdo con las siguientes categorías: 1) *Individual*, cuando la iniciativa es de carácter básicamente honorífico.<sup>12</sup> 2) *Local*, cuando el texto remitía a un asunto de interés territorial con beneficios para un único estado o municipio.<sup>13</sup> 3) *Sectorial*, cuando la iniciativa se

---

<sup>11</sup> La base que da sustento a esta investigación fue elaborada como parte del proyecto IN305011, “Descentralización política y proceso legislativo en México”, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la UNAM. En él participó la autora de este artículo como su responsable y seis becarios de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM en calidad de capturistas de los datos requeridos mediante la consulta a la página electrónica de *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara en la siguiente dirección: <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, la iniciativa de reforma al Art. 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para eliminar el adjetivo de *supremo* con que se califica al Poder Ejecutivo de la Unión, presentada por el diputado Jorge Triana del PAN, *Gaceta Parlamentaria*, 11 de octubre de 2005. También la iniciativa de decreto por el que se autoriza la emisión de una quinta moneda de plata conmemorativa del Quinto Centenario del Encuentro de Dos Mundos, de conformidad con lo dispuesto por el inciso c) del artículo 2º de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Ejecutivo federal, *Gaceta Parlamentaria*, 24 de abril de 2002.

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, la iniciativa de reforma que adiciona un inciso d) a la fracción III del artículo 6 de la Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para los ex Trabajadores Migratorios Mexicanos, presentada por el Congreso de San Luis Potosí, *Gaceta*

enfoca a actividades realizadas por, o a través de una organización particular; esto es, a labores desempeñadas por sindicatos, cooperativas, asociaciones patronales o profesionales.<sup>14</sup> 4) *Regional*, cuando atiende una problemática concerniente a más de un estado.<sup>15</sup> 5) *Nacional*, si sus efectos serían generalizables para todo el país.<sup>16</sup> Así pues, la propuesta fue considerada *nacional* si atendía a un problema no identificado con un actor, un estado o un municipio, una organización concreta, o una zona geográfica específica.

## De las iniciativas presentadas por cada actor

En la última columna del cuadro 1 se recoge el porcentaje de contribución de cada actor en el total de las iniciativas presentadas en el plazo analizado, mientras que en la fila inferior se destaca contribución en el total presentado en cada nivel de agregación. En el primer rubro se advierte que los diputados son ya los principales abastecedores de la agenda legislativa de esa Cámara al suministrar 93.04 por ciento de las propuestas elaboradas para ser puestas a consideración de sus miembros. La participación del Ejecutivo es

---

*Parlamentaria*, 24 de mayo de 2006. Su texto propone una adecuación a la ley del fondo a fin de permitir al gobierno de S.L.P. operar el fideicomiso. También la iniciativa de reforma a los artículos 71, 122 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Obdulio Ávila del PAN para equiparar a la Asamblea Legislativa del DF con las legislaturas estatales, *Gaceta Parlamentaria*, 8 de noviembre de 2007.

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, la iniciativa de reformas a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, presentada por el Ejecutivo federal, *Gaceta Parlamentaria*, 7 de noviembre de 2007. También la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se abroga la Ley de Subsidios para Empresas de Aviación, presentada por el diputado Francisco Arroyo Vieyra del PRI, *Gaceta Parlamentaria*, 25 de noviembre de 2003.

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, la iniciativa de reformas a diversos ordenamientos en materia de las Administraciones Portuarias Integrales, presentada por el diputado Roberto Preciado del PRI, para establecer que compete a todos los municipios con puerto la capacidad para administrar sus recursos fiscales, *Gaceta Parlamentaria*, 18 de octubre de 2001. También la iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes de Aguas Nacionales, General de Asentamientos Humanos y General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, presentada por el diputado Silvio Gómez Leyva del PAN a fin de establecer un marco jurídico distinto para el manejo del agua en zonas urbanas, *Gaceta Parlamentaria*, 21 de febrero de 2008.

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, la iniciativa que reforma el artículo 36 de la Ley General de Salud, en materia de exención de cuotas a las gestantes, presentada por el diputado José Ángel Córdoba Villalobos del PAN, en beneficio de todas las mujeres embarazadas. También, iniciativa que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Ejecutivo federal, para facultar a las autoridades federales para intervenir en delitos del fuero común, *Gaceta Parlamentaria*, 30 de octubre de 2008.

**CUADRO 1.** Porcentaje de contribución de las iniciativas por actor en el total de lo presentado

Actor	Nivel de agregación					Porcentaje en total
	Individual	Local	Sectorial	Regional	Nacional	
Ejecutivo	0.15	0.30	0.59	00.00	1.48	2.52
Diputados	1.63	3.11	23.70	2.22	62.37	93.04
Congreso local	00.00	1.19	0.30	0.44	2.52	4.44
% en total	1.81	4.60	24.59	2.66	66.37	100.00

*Fuente:* Elaboración propia con base en la información publicada en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados.

significativamente más reducida al contribuir con apenas 2.52 por ciento del total, proporción aún más pequeña que la correspondiente a los Congresos locales (4.44%).

De igual modo, es posible apreciar que el principal foco de interés de todos los actores se centró en presentar iniciativas de ley o reforma con un alto nivel de agregación o, si se quiere, de alcance *nacional* (66.37%). Las referidas a asuntos *sectoriales* ocuparon el segundo lugar (24.59%), mientras que las *locales* y *regionales* estuvieron lejos de llamar su atención (4.60% y 2.66%, respectivamente). De igual modo, las cuestiones de orden simbólico o protocolario —comprendidas en el rubro de las iniciativas *individuales*— fueron objeto de escasa consideración (1.81%) por el conjunto. Esto permite afirmar que el Congreso Mexicano no es en forma alguna una “legislatura marginal” (Mezey, 1979; Taylor-Robinson y Díaz, 1999), cuyas propuestas son regularmente utilizadas como vehículo para la promoción de cuestiones protocolarias o de escaso interés para la población.

Para observar con mayor claridad el comportamiento de los distintos actores facultados por la norma para intervenir en el proceso legislativo, en el cuadro 2 se precisa con mayor claridad el porcentaje de contribución de sus iniciativas en cada nivel de agregación a partir del total de las presentadas a su nombre. Lo que arroja la muestra es que si bien la mayoría de las propuestas del Ejecutivo (58.82%) buscó suscitar efectos de alcance *nacional*, un segmento importante (23.53%) se orientó a la solución de problemas de influencia limitada al ser de índole *sectorial*. Esta proporción, dicho sea de paso, fue sólo ligeramente menor a la de los diputados, los cuales invirtieron 25.8 por ciento de su trabajo legislativo en promover asuntos de la misma categoría. El comportamiento de ambos actores parecería indicar,

**CUADRO 2.** Porcentaje de las iniciativas presentadas en cada nivel por actor

Actor	Nivel de agregación					Porcentaje
	Individual	Local	Sectorial	Regional	Nacional	
Ejecutivo	5.88	11.76	23.53	00.00	58.82	100.00
Diputados	1.75	3.34	25.48	2.39	67.04	100.00
Congreso local	00.00	26.67	6.67	10.00	56.67	100.00

*Fuente:* Elaboración propia con base en la información publicada en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados.

por lo tanto, la persistencia en las leyes mexicanas de regímenes especiales, no ajenos al corporativismo estatista que durante mucho tiempo estructuró la vida política del país.

En oposición a lo que cabría esperar en razón de la naturaleza territorial de su elección, pero acorde con las hipótesis formuladas en esta investigación, sólo 3.34 por ciento de las iniciativas presentadas por los diputados federales, tanto en forma individual como colectiva (más de uno), entraron en la categoría de *locales* al responder a preocupaciones de índole estatal o municipal. La transferencia de recursos por vía legislativa hacia políticas o programas con beneficios económicos o sociales concentrados en un territorio específico, pero con costos para la hacienda pública nacional fue, en consecuencia, notoriamente reducida. Esta apreciación no se modifica en forma sustancial si a éstas se añaden las iniciativas de carácter *regional*, ya que sólo llegaron a 2.39 por ciento. De igual modo, lo anterior parecería indicar que la construcción de coaliciones mayoritarias en esa cámara no dependió en esencia de esta práctica, sino de otros mecanismos, como serían las disposiciones previstas en el marco institucional del Congreso.

Según se aprecia en la misma tabla, los problemas del país también suscitaron inquietud en los Congresos estatales, los que, en ejercicio de su facultad constitucional para presentar propuestas de ley en la legislatura federal, destinaron más de la mitad de sus iniciativas (56.57%) a proponer soluciones de alcance *nacional*, y sólo poco más de una cuarta parte (26.67%) a temas *locales*. Esto sugiere la existencia de una relativa división del trabajo, ya que para sus diputados —como cabría esperar en un gobierno de corte federal— los asuntos relativos a la entidad cuya ciudadanía representan deben ser atendidos en sus propios recintos legislativos. No obstante, también parecería indicar que la probabilidad para los diputados estatales de conseguir beneficios exclusivos para esa población por esta vía es relativamente baja.

## De las iniciativas de carácter nacional presentadas y aprobadas a cada actor

Visto el asunto exclusivamente desde la perspectiva de la contribución de cada actor en el total de las iniciativas *nacionales* presentadas en la Cámara de Diputados (448=100%), la transferencia de esa responsabilidad a los legisladores federales (cuadro 3) luego de la alternancia de 2000 es manifiesta. Mientras que en este rubro el Ejecutivo limita su participación a 2.23 por ciento, la de los diputados se eleva hasta 93.97 por ciento. Por otra parte, visto el fuerte activismo legislativo mostrado por los segundos en este rubro, la contribución de los Congresos locales también resulta bastante modesta al alcanzar únicamente 3.79 por ciento.

CUADRO 3. Iniciativas nacionales por actor

	Ejecutivo	Diputados	Congresos locales	Total
% contribución en las iniciativas presentadas	(10) 2.23	(427) 93.97	(17) 3.79	(448) 100.00
% de contribución en las iniciativas aprobadas	(5) 7.69	(58) 89.23	(2) 3.07	(65) 100.00
Tasa de éxito	50.00	13.58	11.76	14.50

Fuente: Elaboración propia con base en la información publicada en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados.

El sesgo anterior se repite en buena medida al examinar el porcentaje de contribución de cada uno de los tres actores al total de lo aprobado. El correspondiente a los diputados (89.23%) es más de once veces mayor al del Ejecutivo (7.69%), y 29 veces al de los Congresos locales. Ahora bien, el paso de las iniciativas por comisiones a efecto de ser dictaminadas favorablemente y, en su caso, incluidas en la agenda del pleno y aprobadas por sus miembros, produce una merma notablemente más abultada en las signadas por los primeros. A este respecto, basta ver que de las 427 piezas de la muestra presentadas por los diputados sólo 58 alcanzan el éxito (13.58%). El resultado es peor aún para los Congresos locales, que sólo lo consiguen en 11.76 por ciento de los casos. En contraste, la mitad de las del Ejecutivo (50%) logran convertirse en ley al final del proceso.

De todo lo hasta ahora apuntado pueden extraerse varias conclusiones. La primera, que aunque el gobierno carezca de mayoría o de los mecanismos institucionales para conducir la agenda política del país, no está total-

mente desprovisto de herramientas para negociar con el Congreso, entre ellas, por ejemplo, su capacidad para vetar lo aprobado en sus cámaras, situación que le permite impulsar intercambios con las fuerzas políticas en aras de sumar los votos para lograr el aval del pleno. En adición, es de esperarse que sus propuestas de ley apunten a solucionar problemas concretos que su administración busca resolver, por lo tanto, tiene incentivos, amén de capacidad operativa, para darles seguimiento puntual en todas las fases del proceso legislativo.

Otra idea que emerge de los datos recogidos por esta investigación es que, aunque en valores absolutos la contribución de los diputados a lo aprobado por la cámara es la de mayor peso, en términos de eficiencia su rendimiento es bastante bajo. Las razones de este resultado sin duda son diversas. Quizá una posible es que la capacidad estructural de que dispone el órgano para tramitar la hechura de la ley no se ha visto modificada para dar salida al creciente número de iniciativas enviadas para la consideración de sus miembros. Otra, que una buena parte de éstas no logran suscitar suficiente interés en el liderazgo de su grupo parlamentario o de otros, son insustanciales o bien sólo declarativas. Juicio parecido podría suscitar el bajo rendimiento de los Congresos locales al turnar sus iniciativas de ley a la legislatura federal. Más allá de lo dispuesto por la Constitución para ese efecto, éstos no cuentan con los instrumentos institucionales para gestionar sus propuestas de ley, lo que llevaría a estimar que su envío a la legislatura federal en muchos casos responde a objetivos meramente simbólicos.

### De los partidos y del principio por el que fueron electos sus legisladores

Por último, en el cuadro 4 se analiza la influencia que el principio de representación por el que fueron electos los diputados pudo haber tenido sobre su comportamiento legislativo. Por razones obvias, a diferencia de las anteriores, en ésta se incluyen únicamente las 498 iniciativas presentadas de forma individual. Asimismo se excluyen las propuestas de ley enviadas por el Ejecutivo y los Congresos locales y, a fin de evitar sesgos en los resultados del estudio, también se eliminan las suscritas por los legisladores de partidos con menor representación.

En principio, el análisis indica que el porcentaje de iniciativas con impacto *nacional* fue en los tres casos estudiados superior al de cualquier otro rubro. Los legisladores del partido en el gobierno —léase el Partido Acción Nacional (PAN)— reprodujeron ese patrón, pero son los que menor rango

CUADRO 4. Iniciativas presentadas según el tipo de elección

Origen	Nivel de agregación						Total (%)	
	Individual (%)	Local (%)	Sectorial (%)	Regional (%)	Nacional (%)			
PAN	Elección	RP	11.84	6.58	22.37	1.32	57.89	100.00
		MR	13.89	8.33	27.78	4.17	45.83	100.00
	Total	12.84	7.43	25.00	2.70	52.03	100.00	
PRD	Elección	RP	9.09	3.03	24.24	1.52	62.12	100.00
		MR	13.89	2.78	33.33	1.39	48.61	100.00
	Total	11.59	2.90	28.99	1.45	55.07	100.00	
PRI	Elección	RP	11.61	2.68	22.32	2.68	60.71	100.00
		MR	12.50	1.79	26.79	3.57	55.36	100.00
	Total	11.90	2.38	23.81	2.98	58.93	100.00	

Fuente: Elaboración propia con base en la información publicada en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados.

alcanzaron en esa categoría (52.03%). Su actuación, en consecuencia, no parece encaminarse a compensar la debilidad del Ejecutivo surgido de sus filas para tomar las riendas de esa tarea en el plazo estudiado. En contraste, la actuación de los diputados inscritos en la oposición —Partido de la Revolución Democrática (PRD) y PRI— resultó más enérgica (55.07% y 58.93% respectivamente), lo que sugiere que sus expectativas de influir en la formulación de políticas públicas del país se vieron incrementadas al requerirse su colaboración para lograr la aprobación de la ley.

Si bien las iniciativas de carácter *local* en todos los partidos tuvieron un peso notablemente menor que el *nacional*, los panistas sorprendieron nuevamente al mostrarse mejor dispuestos (7.43%) que los representantes del PRD (2.9%) o del PRI (2.38%) a presentar propuestas de alcance sólo territorial. La lógica apuntaría a observar mayor disposición en los diputados del Revolucionario Institucional que en sus contrapartes a utilizar ese recurso a fin de asegurarse una carrera en el ámbito estatal o municipal. No está de más recordar aquí que cerca de dos terceras partes de las entidades federativas del país han sido regularmente gobernadas por militantes de ese partido.

Otro aspecto que no deja de llamar la atención es que el porcentaje alcanzado por las iniciativas *sectoriales* de las tres fórmulas analizadas fue superior a la cifra sumada por las otras categorías, descontada desde luego la *nacional*. En principio, este dato lleva a presumir la vigencia de importantes vínculos corporativos en todas. Curiosamente, los representantes del PRD

fueron los que ocuparon el primer lugar en este rubro (28.99%), seguidos por los del PAN (25%) y por los del PRI (23.81%), a pesar de que únicamente este último acepta una estructura de este tipo en su organización interna.

Como ya se dijo antes, el modo en que el principio de representación con que los diputados son electos influye en su comportamiento legislativo ha sido un tema bastante explorado (Cain, Ferejohn y Fiorina, 1984; Carey y Shugart, 1995; Amorim y Santos, 2003). De acuerdo con estos autores, la expectativa sería que los diputados electos por mayoría relativa (MR) en distritos uninominales manifestaran mayor interés en presentar iniciativas enfocadas hacia los problemas *locales* que a los *nacionales*, como cabría esperar si su ingreso se hubiera producido por el principio de representación proporcional (RP) con lista cerrada.

Los resultados arrojados por el caso mexicano confirman que, en efecto, en todos los partidos analizados el porcentaje de iniciativas con repercusión *nacional* presentadas por los diputados de MR fue menor al alcanzado por los de RP. Esto pudiera indicar que el incentivo de los primeros por reforzar su imagen personal frente a la dirigencia nacional de su partido en aras de asegurarse un porvenir en la política por ese medio no fue tan notorio como en los segundos. No obstante, al revisar las iniciativas *locales* se confirma que sólo los legisladores de MR del PAN mostraron mayor preocupación (8.33%) que los de RP (6.58%) por atender cuestiones de índole territorial. En cambio, los diputados del PRI y del PRD electos bajo el principio de MR exhibieron menor interés en ese empeño (1.79% y 2.78% respectivamente) que los de RP (2.68% y 3.03%). En consecuencia, es difícil afirmar una tendencia claramente trazada en el comportamiento de los legisladores a partir de la fórmula electoral por la cual obtuvieron su curul.

El análisis empírico sugiere, por lo tanto, la intervención de otros factores sistémicos orientados a anular los efectos del sistema electoral mixto con dominante mayoritario sobre el tipo de representación impulsada por los diputados. Uno de ellos, sin duda, es la prohibición constitucional a la reelección consecutiva al atenuar su vínculo con los electores y reforzar su lealtad hacia el partido, y más cuando su dirigencia nacional es la única autorizada para franquear su ingreso a la boleta electoral. De esta suerte, ser diputado de MR o de RP pierde sentido por lo menos en lo relativo al proceso legislativo.

Al poder otorgado desde la arena electoral al centro sobre el porvenir político de sus militantes se añade también el control ejercido por los coordinadores de los grupos parlamentarios sobre la agenda legislativa del Congreso. En este ámbito, las rutas trazadas por la norma para acceder a

cualquier cargo directivo, o para ser miembro de cualquier comisión, apuntan siempre hacia el responsable de ese cargo. Con base en ello, éste podrá establecer el camino a seguir para la tramitación de cualquier propuesta de ley presentada a consideración de la cámara y para su aprobación. Dicho de otra manera, decidir qué iniciativas habrán de ser ignoradas o desechadas en su paso por el sistema de comisiones y cuáles podrán abrirse camino para ser votadas y avaladas por el pleno, pero también los términos de la negociación de la coalición mayoritaria para que eso sea posible.

## Conclusiones

Los resultados del proceso legislativo no son independientes de los factores políticoinstitucionales que afectan el comportamiento de los actores encargados de la elaboración de la ley. A este respecto, el tipo de interacción entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo constituye un elemento clave para desentrañar las dificultades enfrentadas por muchas democracias latinoamericanas para expedir las normas tendientes a impulsar un desarrollo económico y social más armónico. La experiencia mexicana demuestra que, en un contexto marcado por la debilidad del gobierno para hacerse cargo de esa tarea, el reto puede ser resuelto con la intervención de las dirigencias nacionales de los partidos, a condición de que el diseño electoral y el entramado interno de la legislatura les permitan coordinar la negociación y la aprobación de las políticas de la agenda nacional. En cualquier caso, sin embargo, la fortaleza y las preferencias de los actores, tanto como la propia naturaleza de los asuntos discutidos, no dejarán nunca de ser también factores a considerar en el análisis. 

## Referencias bibliográficas

- Amorim Neto, Octavio y Fabiano Santos (2003), “The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies”, en *Legislative Studies Quarterly*, XXVIII (4), pp. 449-479.
- Amorim Neto, Octavio, Gary Cox y Mathew D. Mc Cubbins, (2003), “Agenda Power in Brazil’s Camera dos Diputados, 1989-1998”, en *World Politics*, 55 (4), pp. 550-578.
- Béjar, Luisa (2010), “De la centralización a la descentralización: El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión”, en *Foro Internacional*, vol. L (199), pp. 115-145.

- \_\_\_\_\_ (2012), “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, 74 (4), pp. 616-647.
- Bonvecchi, Alejandro y Ana María Mustapic (2011), “El secreto eficiente del presidencialismo argentino”, en Manuel Alcántara y Mercedes García (eds.), *Algo más que presidentes*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, pp. 305-337.
- Cain, Bruce, John Ferejohn y Morris Fiorina (1987), *The Personal Vote, Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Harvard University Press.
- Cantú, Francisco y Scott Desposato (2012), “The New Federalism of Mexico’s Party System”, en *Journal of Politics in Latin America*, 2, pp. 3-38.
- Carey, John M. (2009), *Legislative Voting and Accountability*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Carey, M. John y Matthew Soberg Shugart (1995), “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas”, en *Electoral Studies*, 14 (4), pp. 417-439.
- Casar, Ma. Amparo (2002), “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif, *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE, pp. 41-76.
- \_\_\_\_\_ (2008), “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, en *Política y Gobierno*, XV (2), pp. 221-270.
- Cox, Gary (1987), *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*, Cambridge, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Legislative Leviathan Revisited*, Nueva York, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*, Nueva York, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (2008), “The Organization of Democratic Legislatures”, en Barry Weingast y Donald Wittman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2009), “Swinging Voters, Core Voters and Distributive Politics”, en Ian Shapiro, Susan C. Stokes, Elizabeth Jean Wood y Alexander S. Kirshner (eds.), *Political Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 342-357.
- Cox Gary y Matthew McCubbins (2001), “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes”, en Stephen Haggard y Matthew McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Crisp, Brian, Maria C. Escobar-Lemmon, Bradford S. Jones *et al.* (2004), “Electoral Incentives and Programmatic vs. Parochial Representation in Six Presidential Democracies”, en *Journal of Politics*, 66 (3), pp. 823-846.
- Díaz-Cayeros, Alberto (2004), “Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano”, en *Política y Gobierno*, XI (2), pp. 229-261.
- Evans, Diane (2004), *Greasing the Wheels: Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Figueredo, Argelina y Fernando Limongi (1997), “Presidential Power in the Legislature”, ponencia presentada en la reunión de la Latin American Studies Association (LASA), México.
- \_\_\_\_\_ (2000), “Presidential Power, Lagislative Organization and Party Behavior in Brazil”, en *Comparative Politics*, 32 (2), pp. 151-170.
- Flamand, Laura (2006), “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal: La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos a los estados mexicanos”, en *Política y Gobierno*, XIII (2), pp. 315-359.
- Jones P, Mark y Wonjae Hwang (2005), “Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory beyond the U.S. Congress”, en *American Journal of Political Science*, 49 (2), pp. 267-282.
- González Tule, Luis Alberto (2012), “El estudio de la disciplina partidista en México”, conferencia preparada para los alumnos del curso de Derecho Parlamentario del ITESM, disponible en: [http://www.academia.edu/2208941/El\\_estudio\\_de\\_la\\_Disciplina\\_partidista\\_en\\_Mexico\\_una\\_aproximacion\\_teorico-empirica](http://www.academia.edu/2208941/El_estudio_de_la_Disciplina_partidista_en_Mexico_una_aproximacion_teorico-empirica) [fecha de consulta: 14 de abril de 2013].
- Krehbiel, Keith (1998), *Privotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*, Chicago, University of Chicago Press.
- Langston, Joy (2008), “Legislative Recruitment in Mexico”, en Peter Sialvelis y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*, Pensilvania, Pennsylvania State University Press.
- \_\_\_\_\_ (2010), “Governors and ‘Their’ Deputies: New Legislative Principals in Mexico”, en *Legislative Studies Quarterly*, XXXV (2), pp. 235-258.
- Mascott, María de los Ángeles (2006), “Disciplina partidista en México: El voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas”, documento de trabajo núm. 1 del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

Mascott, 2009

- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Maltzman, Forrest (1997), *Competing Principals: Committees, Parties and the Organization of Congress*, Michigan, The University of Michigan Press.
- Mejía-Acosta, Andrés, Aníbal Pérez Liñán y Sebastián M. Saiegh (2006), “The Partisan Foundations of Legislative Particularism in Latin America”, disponible en: <http://ssrn.com/abstracts=1018099> [fecha de consulta: 20 de julio de 2007].
- Mezey, Michael (1979), *Comparative Legislatures*, Durham, Duke University Press.
- Nacif, Benito (2004), “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, en *Política y Gobierno*, XI (1), pp. 9-41.
- Prud’homme, Jean-François (2007), “La vida interna de los partidos mexicanos y la democracia (2000-2003)”, en Fernando Castaños, Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva (coords.), *El estado actual de la democracia en México: Retos, avances y retrocesos*, México, UNAM-IIS, pp. 133-158.
- Shugart, Matthew y John Carey (1992), *Presidents and Assemblies*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Siavelis, Peter (2000), *The President and Congress in Post-Authoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- Siavelis, Peter y Scott Morgenstern (eds.) (2008), *Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*, Pensilvania, Pennsylvania State University Press.
- Taylor-Robinson, Michelle y Christopher Díaz (1999), “Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and Is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduran Congress”, en *Comparative Political Studies*, 32, pp. 589-626.
- Weldon, Jeffrey (2002), “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 175-211.

