



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice.

Introducción.....	5
<u>Capítulo 1. Aproximaciones teóricas al comportamiento parlamentario.</u>	<u>22</u>
1.1.- Introducción	22
1.2.- Componentes analíticos del comportamiento parlamentario.	23
1.2.1.- Involucramiento.....	24
1.2.2.- Efectividad.....	28
1.2.3.- Colaboración.....	30
1.2.4.- Relevancia.	31
1.3.- El legislador en la teoría neoinstitucional.	32
1.4.- Referentes contextuales del comportamiento parlamentario.....	35
1.4.1.- Democratización y desempeño legislativo (macrovariables).	37
1.5.- Referentes político-institucionales del comportamiento parlamentario.....	39
1.5.1.- Reglas, partidos y legisladores (microvariables).	42
1.6.- El estudio de la conducta legislativa en México.	47
1.7.- Discusión.....	54
<u>Capítulo 2. Las iniciativas de ley. Una propuesta de clasificación.</u>	<u>57</u>
2.1.- Introducción.	57
2.2.- ¿Cómo determinar la relevancia de una iniciativa de ley?.....	57
2.3.- Una nueva generación en el estudio de las iniciativas.	60
2.4.- Medición de la relevancia legislativa en Latinoamérica.	62
2.5.- Estudios sobre relevancia de las propuestas legislativas en México.....	66
2.6.- Discusión.	69
2.7.- Clasificando las iniciativas de los diputados. Índice de trascendencia.	70
2.8.- El índice de trascendencia a prueba.	78
<u>Capítulo 3. Comportamiento legislativo en los primeros años de transición democrática (1988-2000).</u>	<u>85</u>
3.1.- Introducción.	85
3.2.- Desempeño de los diputados en el hiperpresidencialismo.	86
3.3.- La democratización del régimen y su impacto sobre las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México.	91
3.3.1.- Pluralismo parlamentario y competitividad electoral.	92
3.3.2.- Democratización de las reglas congresionales.....	95
3.3.3.- División de poderes.	99
3.4.- Efectos de la democratización sobre el comportamiento parlamentario de los diputados federales.	101
3.4.1.- Involucramiento.....	102
3.4.1.1.- Involucramiento en proyectos trascendentales.	105
3.4.2.- Efectividad.....	107
3.4.3.- Colaboración.....	111
3.5.- Discusión.....	118

<u>Capítulo 4.- Los diputados federales y sus iniciativas en la alternancia (2000-2006).</u>	121
4.1.- Introducción.	121
4.2.- Competitividad, pluralismo y división de poderes en la alternancia.....	122
4.3.- Una nueva institucionalidad en la Cámara de Diputados.....	126
4.3.1.- Reglas formales para un congreso plural. La Ley Orgánica de 1999.	127
4.3.2.- Prácticas democráticas y proceso parlamentario. Los componentes informales de la nueva institucionalidad.	131
4.4.- Desempeño de los diputados federales en la nueva institucionalidad.....	134
4.4.1.- Involucramiento.	134
4.4.1.1.- Involucramiento en iniciativas trascendentales.....	141
4.4.2.- Efectividad.	145
4.4.3.- Colaboración.	151
4.5.- Discusión.	156
<u>Capítulo 5.- El comportamiento de los diputados federales en la alternancia democrática. Un modelo de análisis.</u>	158
5.1.- Introducción.	158
5.2.- Las causas del involucramiento parlamentario.	159
5.2.1.- Modelo general de involucramiento.	165
5.2.2.- Involucramiento de los diputados panistas.	169
5.2.3.- Involucramiento de los diputados priistas.	170
5.2.4.- Involucramiento de los diputados perredistas.....	172
5.3.- Fuentes de efectividad legislativa.	173
5.3.1.- Modelo general de efectividad.....	177
5.3.2.- Efectividad de los diputados panistas.	181
5.3.3.- Efectividad de los diputados priistas.	183
5.3.4.- Efectividad de los diputados perredistas.....	185
5.4.- Promoción de proyectos colectivos en la alternancia.....	186
5.4.1.- Modelo general de colaboración.....	189
5.5.- Discusión.	192
<u>6.- Conclusiones.</u>	194
<u>7.- Bibliografía.....</u>	209

Introducción.

En el marco de discusión de la Ciencia Política y otras ciencias sociales, la transición hacia la democracia ha constituido uno de los temas centrales y de mayor preponderancia para la comprensión de los procesos de transformación de las instituciones en el último siglo.

A los debates filosóficos sobre la conquista de libertades, el ejercicio de prerrogativas y la construcción de una ciudadanía activa, se suman sin duda las reflexiones urgentes acerca de los diseños institucionales, las condiciones prevalentes para la toma de decisiones y la producción de bienes públicos por parte de gobernantes y representantes.

México, como muchos otros países de la región latinoamericana y de otras latitudes del mundo, ha sido uno de los enclaves en que episodios de liberalización paulatina y su encarnación en asonadas reformistas, han dado lugar a reflexiones diversas sobre los efectos graduales de democratización en el desempeño gubernamental.

La importancia del contexto mexicano dentro de esta reflexión politológica radica en comprender que al margen de la crítica al autoritarismo y al sistema de partido hegemónico que prevaleció durante siete décadas, la evolución democrática se ha traducido en un cuestionamiento hacia los parámetros funcionales de institucionalidad, los esquemas de gobernanza y los arreglos disponibles de representación política.

El entendimiento cabal de las consecuencias que derivan de los procesos democratizadores, exige ante todo una mirada que permita conocer de qué manera distintos elementos de cambio se traducen en alteraciones sobre el diseño institucional de las organizaciones políticas y el conjunto de actores que satisfacen funciones centrales en la fabricación de bienes públicos. Y es en ese sentido que la presente investigación busca realizar una aportación, cuyo foco de análisis se coloca sobre uno de los epicentros de producción de marcos de política pública, así como de normas y reglamentaciones que tendrán impacto sobre el bienestar de los ciudadanos. Bajo dicha premisa, el Poder Legislativo es considerado en este trabajo, como uno de los circuitos de mayor envergadura para la satisfacción de múltiples propósitos: piedra de toque en la elaboración de marcos regulativos; arena de interacción y

deliberación entre las principales fuerzas partidistas y otros poderes; así como nodo de enlace entre las necesidades de los gobernados y el proceder de los gobernantes.

Siguiendo este orden de ideas, el esfuerzo investigativo de la presente tesis, se concentra en los efectos que ha producido el fenómeno de la democratización sobre el desempeño de la Cámara de Diputados y el comportamiento de sus integrantes. Así, la naturaleza del mencionado esfuerzo proviene de tres preocupaciones. Una política, una académica y una metodológica.

Sobre la preocupación política se tiene que en los años previos a la democratización, el desempeño de los representantes tenía una incidencia restringida sobre las decisiones públicas, principalmente porque el núcleo de éstas se concentraba en las oficinas del Ejecutivo. Sin embargo, el proceso democratizador -evidenciado con mayor intensidad en las décadas finales del siglo XX-, llevó a que las acciones y estrategias de los diputados federales tuvieran un peso específico cada vez mayor para el funcionamiento del sistema político y no estuvieran tan fuertemente influenciadas por un partido dominante en el sistema.

A partir de la alternancia en el gobierno federal, las decisiones del congreso han recaído más sobre el desempeño personal de los legisladores que sobre la maquinaria burocrática del gobierno. En este sentido, la competitividad y la división de funciones gubernativas han hecho que los congresistas ya no respondan únicamente a la agenda presidencial de gobierno sino a otras presiones como el cultivo de sus propias carreras políticas a partir de una gestión legislativa que los visibilice ante distintos elementos del sistema político.

De ahí, que la tensión entre los renovados marcos deliberativos, la mayor pluralidad política y los indicios de competencia que caracterizaron la democratización del sistema político mexicano de finales del siglo XX, obliguen a repensar los márgenes de productividad de instancias centrales del Poder Legislativo, y el modo en que reglas institucionales y disponibilidad de recursos afectaron la conducción de los sujetos en quienes recayó la tarea de generar bienes públicos para los mexicanos.

Por su parte, la preocupación académica a la que responde esta tesis radica en que a más de 30 años de que los diputados tomaron las riendas de la producción legislativa, hoy se cuenta con pocos estudios que analicen de manera sistemática e individualizada, sus patrones de conducta al presentar

iniciativas de ley.¹ El arreglo hegemónico caracterizado por el predominio del presidente en la iniciación de leyes, así como la tardía evolución de la metodología politológica aplicada al estudio parlamentario explican -al menos parcialmente- los vacíos de investigación sobre este tema.²

Hasta ahora una gran cantidad de estudios han analizado el fenómeno de la democratización en América Latina y en México.³ No obstante, pocos se han preocupado por comprender los efectos de este proceso sobre comportamientos específicos de los representantes parlamentarios y particularmente sobre la relevancia de sus actos al momento de introducir propuestas legislativas.

Por último, la preocupación metodológica de este trabajo, responde a la existencia de ciertas lagunas en los instrumentos de medición del comportamiento parlamentario. La mayor parte de los estudios sobre la actividad de presentación legislativa a nivel federal en México, se han basado en conteos que contrastan las iniciativas presentadas con respecto de las leyes aprobadas. Estos análisis tienden a ignorar que las reformas planteadas pueden ser muy distintas entre sí, tanto en las temáticas que abordan como en el alcance de los cambios que pretenden implementar. Además de que muy pocos estudios cuentan con modelos que permitan determinar qué factores partidistas, institucionales y personales inciden sobre aspectos importantes de la actividad parlamentaria como el involucramiento, la efectividad y las estrategias de los legisladores al promover iniciativas de ley.

¹ Un trabajo que se adelantó a las condiciones metodológicas del debate en torno al comportamiento parlamentario fue el de Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Era, 1965. El autor detalla la actividad de iniciación legislativa en un periodo del autoritarismo. Estudios más recientes son los de Rudolph de la Garza, "The Mexican Chamber of Deputies", tesis doctoral Universidad de Arizona, 1972; Benito Nacif, "The Mexican Chamber of Deputies: The Political Significance of Non-consecutive Re-election" tesis doctoral, Universidad de Oxford, 1995; Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995; Jeffrey Weldon, "The Mexican Congress and the Presidency, 1917-1940", trabajo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, San Francisco, agosto de 1996; Alonso Lujambio (coord.), *Poder legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, México, UAM/IFE/Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996; María Amparo Casar, "Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México", en *Política y Gobierno*, No. 1, Vol. 6, 1999, pp. 83-128; y Germán Pérez y Antonia Martínez (coords.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Porrúa, 2000.

² Fueron dos trabajos seminales escritos a finales del siglo XX por Béjar y Weldon, los que fundaron esta reciente veta. Véanse Luisa Béjar, *El papel de la Legislatura en el sistema político mexicano, 1964-1979*, México, UNAM, Tesis de Doctorado, 1995; y Jeffrey Weldon "The Mexican Congress and the Presidency, 1917-1940" trabajo presentado en la 92ª Reunión Anual de la *American Political Science Association*, San Francisco, agosto 31, 1996.

³ Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE, 2003; Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000; Alonso Lujambio y Horacio Vives Segl, *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000. José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado, Germán Pérez Fernández del Castillo (coords.), *Transición a la democracia y reforma del estado en México*, México, Porrúa, 1991; Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996; Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (coords.), *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

Al respecto de lo anterior, bien cabe recordar cómo algunos estudios previos han documentado, contrario de lo que se pensaba, que los gobiernos divididos aumentaron la productividad del Congreso Mexicano. No obstante, a tal hallazgo, le subyace la necesidad de discernir si el grueso de las iniciativas aprobadas, dadas las condiciones de democratización, fueron cambios de escasa importancia o modificaciones verdaderamente relevantes.⁴ Tal y como algunos investigadores han enfatizado, en el estudio de las labores legislativas, se vuelve imperante diferenciar entre iniciativas de escaso peso transformativo y reformas de gran impacto, pues de lo contrario se corre el riesgo de obtener conclusiones superficiales, acaso parciales sobre la actuación parlamentaria.⁵

A la luz de tales consideraciones, es que se vuelve necesario reconocer que a la fecha, existen pocas contribuciones que recurran a instrumentos metodológicos sólidos para clasificar las iniciativas procesadas en las cámaras mexicanas de acuerdo a su relevancia.⁶ Si bien algunos trabajos han intentado establecer criterios para clasificar los proyectos legislativos en función de su nivel de impacto geográfico o relevancia política, estos resultan poco útiles para analizar las iniciativas presentadas por los diputados mexicanos a partir de la transición, dadas sus particularidades como la tendencia a atender problemáticas nacionales o la búsqueda por minimizar sus costos de gestión.

En el sentido de lo anterior, esta tesis hace una contribución al campo de los estudios legislativos mediante una taxonomía aplicable a las iniciativas parlamentarias en contextos presidenciales, con competitividad electoral, pluralismo y división efectiva de poderes. Tal instrumento, consta de un índice conformado por distintos componentes que evalúan dimensiones cualitativas de los proyectos de ley (como su impacto jurídico-político, su objeto de transformación y la profundidad del cambio que propone) para conocer su trascendencia.⁷

Aportaciones como las de María Amparo Casar, Benito Nacif, Alonso Lujambio, Jeffrey Weldon y Luisa Béjar, han proporcionado una aproximación muy importante al desempeño congresional en el

⁴ Benito Nacif, “Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, en *Política y Gobierno*, No. 1, Vol. 11, 2004, p.24.

⁵ Aldo Muñoz Armenta, “El Poder Legislativo y las restricciones institucionales de la representación política”, en Escobedo, Juan Francisco (coord.), *Representación política y toma de decisiones*, México UIA, 2004, p. 75.

⁶ Algunas excepciones son: Khemvirg Puente, “A Second Chamber in Mexico: Democracy and legislative institutionalisation under divided government”, trabajo presentado en la Conferencia de la British Political Studies Association (PSA), Universidad de Leeds, Reino Unido, abril 4-7, 2005; Ricardo Espinoza y Mónica Miguel, “El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México” en Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon, *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?*, México, UAM/Porrúa, 2007, pp. 209-230; y Luis González, “Representación política en México: ¿qué intereses priman los diputados en los proyectos de ley que impulsan?”, tesis de maestría Universidad de Salamanca, 2011.

⁷ La metodología empleada en la construcción de dicho índice será detallada en el capítulo 2 de esta tesis.

proceso democrático, desmintiendo lugares comunes como la mal llamada parálisis legislativa, la ineffectividad del Ejecutivo en el proceso parlamentario o la supuesta ausencia de incentivos para la cooperación interpartidista en la asamblea.⁸

Los anteriores trabajos han venido a ser complementados por una nueva generación de estudios (como los de Yann Kerevel, Luis González o Bárbara Briones)⁹ que desagregan el comportamiento de los legisladores en modelos estadísticos predictivos para explicar los efectos de distintas variables sobre eventos particulares como la presentación de incisivas o la disciplina. No obstante, la disciplina aún carece de estudios que analicen el comportamiento de los legisladores a lo largo del proceso democratizador, considerando la forma en que los elementos del régimen político y las modificaciones sistémicas, afectan el desempeño de los representantes. Asimismo, los modelos que hasta ahora se tienen, no dan cuenta de cómo un conjunto de variables institucionales partidistas y personales interactúan para modelar el grado de involucramiento de los representantes en la iniciación de leyes, su efectividad en la aprobación de las mismas y las distintas modalidades que siguen para iniciarlas.

Con el objetivo de presentar evidencia sistemática sobre dichas maniobras de adaptación de los legisladores a un nuevo entorno político-institucional, esta investigación estudia el comportamiento de los diputados federales en dos etapas del proceso democratizador en México. El primer momento viene dado por la pérdida de una mayoría calificada de la fuerza partidista en el Ejecutivo la Cámara de Diputados, en el año de 1988; y abarca hasta la primera legislatura¹⁰ sin mayorías absolutas (1997-2000). Dicha etapa resulta relevante, en la medida en que el recinto legislativo debió acoplarse al talente

⁸ Luisa Béjar, “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4, Vol. 74, 2012, pp. 619-647; María Amparo, Casar, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, en *Política y Gobierno*, No. 2, Vol. 15, 2008, pp. 221-270; Benito Nacif, “Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, en *Política y Gobierno*, No. 1, Vol. 11, 2004, pp. 9-41; María Amparo, Casar, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”, en *Política y Gobierno*, No. 1, Vol. 6, 1999, pp. 83-128; Jeffrey Weldon, “The Political Sources of Presidentialism in Mexico” en Mainwaring, Scott y Mathew Shugart (coords.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 225-258; Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996; Alonso Lujambio (coord.), *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, México, UAM/IFE/Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996; Benito Nacif, “The Mexican Chamber of Deputies: The Political Significance of Non-Consecutive Reelection”, tesis doctoral, Universidad de Oxford, 1995.

⁹ Bárbara Briones, “Análisis y determinantes de la productividad legislativa en México (2009-2012)”, en *Economía, Población y Desarrollo*. Cuadernos de Trabajo de la UACJ, No. 11, 2012; Luis González, *Representación política en México: ¿qué intereses priman los diputados en los proyectos de ley que impulsan?*, Universidad de Salamanca, Tesis de Maestría, 2011; Yann Kerevel, “The legislative consequences of Mexico’s mixed-member electoral system, 2000–2009”, en *Electoral Studies*, No. 4, Vol. 29, 2010, pp. 691-703.

¹⁰ Esta tesis referirá al concepto “legislatura” como el ciclo o espacio de tiempo que abarca el funcionamiento ordinario de una asamblea. En el caso de la Cámara de Diputados, se prevé un ciclo de tres años divididos en seis periodos de sesiones ordinarias y tres periodos de receso. Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), arts. 65 y 66.

pluralista y competitivo que adquirió la asamblea, así como a las presiones de una oposición activa frente a las posturas enarboladas desde el enclave presidencial.

Por su parte, el segundo periodo analizado comprende las dos legislaturas del primer gobierno de alternancia del año 2000 a 2006 en la misma cámara, siendo este importante dada la asunción de nuevas pautas de desempeño y la consolidación de prácticas que se arraigaron en un estilo más autónomo e individualista de los legisladores en la tarea de promover iniciativas de ley.

Mediante este esquema comparativo, el presente trabajo indaga cómo la democratización del régimen impactó en la institucionalidad de la Cámara de Diputados, generando un proceso de “transición legislativa”. Este último, comprendido como un conjunto de cambios en la estructura jurídica y en las prácticas parlamentarias de la asamblea, así como en los incentivos de los congresistas para realizar sus tareas legislativas.

El argumento central consiste en demostrar cómo la gradual introducción de un nuevo sistema de reglas formales en la asamblea respondió a la necesidad de gestionar la recién adquirida condición de pluralismo parlamentario, incidiendo a su vez en el pautado de nuevas prácticas informales que reflejaron los valores democráticos del régimen en los principales procesos legislativos a partir de la aparición de los primeros síntomas de democratización congresional.

Examinado el comportamiento de los diputados federales a lo largo de cuatro legislaturas (LIV, LV, LVI, y LVII), se ponen a prueba un conjunto de postulados teóricos retomados de la literatura politológica y del campo disciplinar de los estudios legislativos, con el propósito de dimensionar los impactos del proceso democratizador sobre la conformación y el núcleo funcional de la Cámara de Diputados en México.¹¹

Tanto en el abordaje analítico como en la estrategia metodológica desplegada, se busca preponderar una reflexión que permita conjuntar la ocurrencia de procesos de transformación y rediseño institucional con relación al quehacer de los asambleístas en la introducción y aprobación de

¹¹ Con base en los conceptos de Morlino y O'Donnell, por régimen político se entiende al conjunto de patrones, valores, normas y estructuras de autoridad vigentes, a través de las cuales se establecen las modalidades de reclutamiento y acceso a las funciones gubernamentales y constituyen justificaciones latentes o explícitas para el ejercicio del poder. Véanse Guillermo O'Donnell, “Notas para el estudio de los procesos de democratización política a partir del Estado burocrático autoritario”, en *Los límites de la democracia*, Vol. II, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 1985. p.188; y Leonardo Morlino *¿Cómo cambian los regímenes políticos?*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 82.

iniciativas de ley. A partir de factores como las reglas de la asamblea, el sistema electoral y la experiencia de los legisladores, se brinda una panorámica de un proceso paulatino de tránsito que hizo de la Cámara de Diputados y sus miembros, un enclave ejemplar de acoplamiento entre los cambios introducidos en la configuración orgánica del circuito legislativo y el ejercicio de prácticas renovadas por parte de los congresistas.

Siguiendo con lo anterior, esta tesis concentra sus esfuerzos analíticos en el desempeño de los asambleístas, definiéndolos como actores racionales que generan y negocian la aprobación de sus proyectos legislativos en función de objetivos tanto personales como colectivos. De tal modo, se reconoce que la actuación de los legisladores al promover iniciativas, responde a cuatro factores esenciales: (1) los nexos que sus proyectos de ley pueden generarles con elementos estratégicos del sistema político para el desarrollo de sus carreras; (2) un conjunto de reglas congresionales que reparten competencias, asignan facultades y restringen su actividad en la asamblea; (3) una estructura coyuntural de oportunidades definida por el régimen político en transición, y (4) una serie de competencias desarrolladas por los diputados a lo largo de sus carreras, las cuales despliegan como repertorios de acción al momento de generar legislación.

El modelo analítico que recoge tales componentes, permite vincular los efectos de la democratización sobre tres dimensiones del comportamiento legislativo: el involucramiento, la efectividad y las estrategias de presentación de iniciativas de ley. Con ello, se pretende destacar el nexo causal entre una serie de variables contextuales, institucionales, partidistas y el comportamiento desplegado por los diputados al promover proyectos de ley a lo largo de la transición legislativa.

Bajo la premisa de incorporar al análisis una visión indisociable del espacio de legislación y de sus miembros, el trabajo se fundamenta en dos objetivos centrales. El primero es conocer cómo influyen una serie de macrovariables como la competitividad, el pluralismo y la división de poderes, sobre el comportamiento de los diputados federales entre 1988 y 2000. Y el segundo, es investigar cómo, en los primeros años de la alternancia, el comportamiento de los diputados, fue afectado por un conjunto de microvariables institucionales y personales (como las normas de la asamblea, el principio electivo, la pertenencia partidista, la jerarquía parlamentaria y la experiencia de los diputados), asumiendo que después del año 2000, la asamblea y sus integrantes habían ya incorporado a sus comportamientos, un código democrático de proceder.

Con miras a satisfacer ambos propósitos, se retoma un cuerpo bibliográfico en el cual se enfatiza que los procesos de democratización tienden a impactar el desahogo de las labores legislativas en dos planos; uno, el de la conformación orgánica de los recintos parlamentarios, y otro, el del desempeño individual de quienes fungen como representantes. Ambos, asumidos siempre como elementos concomitantes que tienden a afectarse de manera mutua.

Respecto del primer flanco teórico, distintas aportaciones han insistido en la combinación de macrovariables relacionadas con el régimen y el sistema político como la división efectiva de poderes, la consolidación de un sistema electoral competitivo y la conformación plural de algunos órganos decisionales del Estado, como potenciales vías de afectación para los incentivos de los legisladores en la introducción de proyectos de ley a la asamblea.¹²

Distintos esfuerzos investigativos previos sobre la democratización en la segunda y tercera olas,¹³ concuerdan en que la desarticulación de un régimen autoritario fortalece a los órganos parlamentarios e incentiva a los congresistas a participar activamente en la producción de bienes públicos proponiendo iniciativas orientadas a perfeccionar las reglas de un nuevo juego político.¹⁴ En ese sentido, el proceso de erosión del régimen hiperpresidencial que México experimentó a finales del siglo XX, constituye un excelente caso para ejemplificar las expectativas teóricas descritas. De manera complementaria, un segundo cuerpo especializado de literatura se ha ocupado de describir cómo un conjunto de microvariables institucionales y personales, afectan el comportamiento de los miembros de un congreso democrático. Tal corpus teórico permite aproximarse a cada legislador como unidad de observación y a sus iniciativas de ley como unidades de análisis.

¹² David Close, *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, 1995; David Olson y Phillip Norton, "Legislatures in democratic transition", en David Olson y Phillip Norton (coords.), *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*, Londres, Frank Cass Publishers, 1996, pp.1-15; Gerhard Loewenberg y Samuel Patterson, *Comparing Legislatures*, Boston, Little, Brown & Co., 1979; Lia Nijzink, Shaheen Mozaffar y Elisabete Azevedo, "Can parliaments enhance the quality of democracy on the African continent?", Centro de Estudios Sociales, Ciudad del Cabo, documento de trabajo, 2006.

¹³ Las olas de democratización son reconocidas por Samuel Huntington como procesos de reprogramación institucional que sustituyen patrones autoritarios de acción política por vías y valores democráticos. Véase del autor, *La tercera ola*, Buenos Aires, Paidós, 1994.

¹⁴ Shaun Bowler compara el comportamiento parlamentario en 18 países entre 1971 y 1981. Comprueba que existe una tendencia incremental en la cantidad de iniciativas presentadas por los legisladores y una disminución en su tasa de éxito. Véase del autor "Parties in Legislatures. Two Competing Explanations", en Dalton, Russell y Martin Wattenberg (coords.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 170. Mercedes García-Montero obtuvo resultados similares. Véase de la autora "La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos", en *Lateinamerika Analysen*, No.2, Vol. 17, 2007, pp.10-16.

La teoría neoinstitucional de elección racional define a los legisladores como actores calculadores que se involucran en la fabricación de bienes públicos, normalmente motivados por objetivos y ambiciones personales (como reelegirse, obtener nuevas candidaturas o posiciones en la administración pública). Asimismo, esta teoría reconoce que los congresistas poseen recursos humanos, materiales e intelectuales, limitados que están desigualmente distribuidos en la asamblea. Por ello, tanto la presentación de iniciativas como las probabilidades de aprobación de las mismas, dependen de una complicada red de factores como las competencias personales de los congresistas, su importancia dentro de sus grupos parlamentarios, su pertenencia a arenas relevantes dentro de la asamblea o incluso, las coyunturas políticas ajenas al control de los representantes.¹⁵

Lo que se conoce al respecto es que la cantidad de iniciativas que presentan los legisladores, la modalidad en que las promueven, así como la aprobación de las mismas, no sólo se ve afectada por factores personales sino que tiene una compleja red de causalidad. El argumento central es que promover iniciativas implica recursos que los legisladores estarán dispuestos a invertir siempre que puedan obtener algún beneficio político o personal de ellos. En el sentido de lo anterior, diversos estudios han comprobado que los legisladores que pertenecen al partido mayoritario, que poseen experiencia parlamentaria y gubernamental, que tienen acceso a cargos de relevancia dentro del congreso y que tienen carreras prominentes en sus partidos tienden a involucrarse más en la promoción de iniciativas, consiguen mayores niveles de efectividad y normalmente colaborar con otros legisladores al incitar proyectos de ley.

Si bien estos presupuestos han servido para explicar el comportamiento de los legisladores en congresos como el estadounidense o el brasileño, la realidad mexicana muestra particularidades importantes que ameritan ser consideradas.

Particularmente la norma de no reelección legislativa inmediata vigente en nuestro país desde 1933, hace interesante el estudio del caso mexicano, pues la mayor parte de los estudios teóricos desarrollados en la disciplina, asumen la reelección como un componente esencial en los incentivos de los legisladores. En tal sentido, la literatura establece una conexión entre la actuación legislativa de los representantes y la atención de las demandas prioritarias de sus electorados (que son quienes finalmente decidirán con su voto la permanencia o no de los legisladores en la asamblea. Sin embargo, en México

¹⁵ Richard Hall, *Participation in Congress*, New Haven, Yale University Press, 1996, pp.21-25.

y otras partes del mundo se ha demostrado que la no reelección inmediata no significa que los legisladores abandonen el circuito político al concluir sus mandatos. Esto hace que mientras legislan, los representantes tengan que diversificar sus conexiones pues para mantenerse en la política, deben sentar precedentes y establecer nexos –a partir de su desempeño en el congreso- que les permitan direccionar su carrera hacia distintos espacios como la administración federal, la burocracia partidista, otros cargos de representación popular, etc.

De ese modo, si bien la reglamentación vigente no da lugar a procesos de reelección, en este trabajo se considera clave el subrayar cómo parte de los efectos de la democratización, han incidido en la transformación del desempeño de los representantes. En virtud de ello, pese a que el trabajo como asambleísta no se traduce en la oportunidad de permanencia inmediata en el cargo, lo cierto es que el desahogo efectivo de las tareas del legislador, le permiten perseguir otras plataformas de poder tanto en posiciones electivas como al interior de los órganos funcionales del gobierno.

Teniendo en cuenta los puntos anteriores, las hipótesis que fueron sometidas a prueba para explicar la evolución del comportamiento parlamentario a lo largo del proceso de transición legislativa, se corresponden con distintos niveles de análisis. El primero explora el tránsito mencionado desde una perspectiva macro y meso-política, concentrándose en la adecuación de la Cámara de Diputados durante las legislaturas de 1988 a 2000, así como su correlativa traducción en un nuevo dinamismo por parte de sus miembros. De esa manera se asume que:

H1 (contextual).-En sistemas presidenciales que experimentan procesos de democratización -caracterizados por crecientes niveles de competitividad electoral, división de poderes y pluralismo parlamentario- el involucramiento de los diputados en la presentación de iniciativas será de alta intensidad y los legisladores de oposición producirán una mayor cantidad de iniciativas relevantes, inclinándose por formas individuales de presentación.

Por su parte, en un segundo nivel micro-político, el foco de estudio está puesto sobre el desempeño individual de los congresistas, tomando como parámetro las legislaturas de 2000 a 2006, en cuya estructura orgánica y dinámica parlamentaria, se asume que existe una mayor compenetración y estabilidad de un nuevo código democrático. Así, el interés se centra en determinar qué influencia tienen el tipo de elección, los cargos en la asamblea, la condición partidista y la carrera política previa

de un legislador sobre sus patrones de presentación de iniciativas y sus niveles de efectividad. Dicha pregunta resulta relevante, en la medida en que se espera que a los cambios derivados de la transición legislativa, le sobrevenga la adquisición de nuevos repertorios de los legisladores en el ejercicio de sus tareas funcionales. De esa forma, en segunda instancia, se busca contrastar que:

H2.1 (partidista).- Los diputados que forman parte del partido en el gobierno serán activos promoventes de legislación relevante. Tenderán a hacerlo en forma grupal, alcanzando altos niveles de efectividad en dicha empresa.

H2.2 (institucional).- Los diputados que pertenecen a la fracción parlamentaria con mayor representación en la asamblea y que ocupan cargos relevantes dentro de la cámara serán activos presentadores de legislación relevante. Preferirán hacerlo de manera grupal y sus niveles de efectividad serán más altos que los de otros diputados. Asimismo, los representantes que acceden al órgano parlamentario por proporcionalidad de votos iniciarán menos proyectos que los legisladores electos por mayoría relativa, teniendo mayores probabilidades de éxito en sus iniciativas.

H2.3 (personal).- La experiencia de los legisladores impactará de manera positiva en sus niveles de involucramiento y efectividad así como en la relevancia de sus proyectos. A mayor experiencia en los ámbitos legislativo, gubernamental y partidista, los legisladores serán más activos, más efectivos y más propensos a proponer reformas relevantes a título personal.

Metodológicamente, las hipótesis planteadas en ambos niveles, son sometidas a prueba mediante el tratamiento de información empírica proveniente de fuentes directas e indirectas, las cuales comprenden entrevistas a profundidad, referencias bibliográficas y hemerográficas, así como datos sobre las iniciativas y las biografías de los legisladores entre 1988 y 2006. Dicha información fue recabada mediante encuentros personales con legisladores, los Cuadernos de Apoyo del Sistema Integral de Información y Documentación (SIID) de la Cámara de Diputados, el Diario de los Debates, la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, y del Sistema de Información Legislativa (SIL).

La naturaleza de los datos de esta investigación permite el uso de estadística descriptiva y de técnicas cuantitativas de análisis para medir efectos de distintas variables partidistas, personales e institucionales sobre el comportamiento de los diputados. Este análisis estadístico se complementa con información cualitativa, la cual proviene de entrevistas a profundidad que tienen por objeto esclarecer las rutinas y procesos seguidos por los representantes para generar iniciativas así como las interacciones de los diputados con actores dentro y fuera de la asamblea para definir sus estrategias.

Para la selección de informantes de las entrevistas a profundidad se buscó, en primer lugar, tener al menos a un legislador de cada uno de los 3 principales partidos representados en la asamblea. Para fines de contrastación se buscaron políticos que hubieran realizado sus mandatos parlamentarios en al menos una legislatura entre 1988 y 2000, y al menos una entre 2000 y 2006. Asimismo, se escogieron legisladores que hubieran presentado al menos una iniciativa relevante durante su gestión. También con fines de contraste, se contactó a informantes que hubieran trabajado en el equipo de apoyo técnico de algún legislador o de una comisión en cualquiera de las dos legislaturas del primer gobierno de alternancia. Finalmente, para conocer los procesos internos de las bancadas, se seleccionaron informantes que ocuparan algún cargo directivo dentro de los órganos encargados de hacer recomendaciones a las iniciativas de los legisladores.

En consecuencia, la empresa investigativa aquí plasmada, conjunta distintos niveles de análisis sobre los cuales se busca rastrear los impactos del tránsito legislativo. El primero de ellos, se concentra sobre los arreglos procedimentales que dieron lugar a importantes reestructuraciones orgánicas al interior de la Cámara, así como a la redefinición de la participación del Ejecutivo en las tareas legislativas. El segundo se focaliza sobre la pauta de comportamiento de los miembros de la asamblea, contrastando elementos asociados al involucramiento, la efectividad y la colaboración en el proceso de introducción y aprobación de iniciativas. Para finalmente, en un tercer nivel, abonar a conocer cuáles son algunos de los principales atributos que se ligan al desempeño de los legisladores con relación a la promoción de instrumentos legislativos, su aprobación efectiva y sus mecanismos colaborativos de presentación. Respecto de cada resquicio analítico se extraen pistas sugerentes acerca cómo la democratización tuvo una expresión particular sobre la transición legislativa.

En primera instancia, la comparación llevada a cabo, posibilita dar cuenta de la forma en que una nueva institucionalidad democrática se tradujo en la dinamización de las normas y procedimientos

en el interior de la Cámara de Diputados. Si bien, el arreglo hiperpresidencial permitió a la asamblea una toma de decisiones ágiles y coordinadas con la agenda del Ejecutivo, la tesis evidencia cómo las crecientes condiciones de pluralidad política y competitividad electoral, debieron resignificarse en la creación de un renovado piso reglamentario para la incorporación efectiva de otras fuerzas partidistas y la generación de mecanismos que reconocieran el recién configurado clima de deliberación.

De ello, dan cuenta los indicios posteriores a la reforma política de 1977, los cuales dieron pie a la promulgación de la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) en 1979, y la consecuente conformación de grupos parlamentarios con los cuales se otorgaban facultades estratégicas a los coordinadores de bancada. Con ese antecedente, las legislaturas venideras a la pérdida de mayoría calificada del partido presidencial en 1988, se reforzarían con la constitución de nuevos órganos como la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), que posteriormente sería sustituida con la ya conocida Junta de Coordinación Política (JCP) en 1999.

A la luz de dichas modificaciones normativas y su correspondiente traducción en elementos de andamiaje institucional, en este trabajo se muestra de qué manera fueron resueltas las tensiones entre una mayor pluralidad política y los riesgos correlativos de dispersión de intereses e indisciplina partidista. Esto último sobre todo, considerando la gestación de un auténtico contrapeso del Legislativo frente al Ejecutivo.

Uno de los principales hallazgos de la tesis a este respecto, es que durante los primeros años del proceso democratizador hubo una transformación en los patrones de presentación de iniciativas. Los legisladores se convirtieron en actores más proactivos. Y sobre todo los legisladores de oposición se encargaron de promover el mayor porcentaje de iniciativas de alta relevancia, con la persistente encomienda de reconfigurar las reglas de un régimen que no les favorecía pero que presentaba ventanas de oportunidad para ser modificado. Sin embargo, conforme la democratización avanzó, este ímpetu de la oposición por generar propuestas de gran calado se fue amainando. Asimismo, se encontró que conforme algunos síntomas de la transición legislativa (pluralización de la Cámara o construcción de nuevas reglas formales y prácticas informales) se hicieron más evidentes, el partido mayoritario dejó de tener para sí mismo el monopolio de la aprobación de las iniciativas a la vez que el Ejecutivo Federal comenzó a jugar un papel de menor relevancia cuantitativa en la promoción de proyectos de ley. Finalmente, los hallazgos de esta tesis, permiten poner en duda la tan recurrida noción de parálisis en

tanto que se comprueba que ni la pluralización de la asamblea ni una creciente cantidad de iniciativas procesadas pusieron en juego la capacidad del órgano parlamentario para producir los bienes públicos y decisiones políticas de mayor trascendencia. Los proyectos sustantivos de la agenda se siguieron sacando adelante a partir de acuerdos entre fuerzas políticas y a partir de un sistema de comisiones influenciado por los partidos, el cual permitió jerarquizar los proyectos dando prelación a aquellos que representaban mayor importancia para los liderazgos partidarios.

Con relación al segundo nivel de análisis, el contraste entre legislaturas dado por el periodo 1988-2000 y 2000-2006, permite constatar cómo el comportamiento de los legisladores se vio enriquecido por la injerencia de una nueva institucionalidad, así como por la generación de incentivos para robustecer el involucramiento en la introducción de iniciativas de ley. Con ritmos más intensos de trabajo y deliberación, la diferencia entre ambos momentos consiste en el paulatino establecimiento de una renovada pauta de legislación, donde los miembros de la cámara debieron afrontar el difícil acoplamiento entre el desarrollo de una carrera parlamentaria personal y el apego a los preceptos y esquemas de coordinación al interior de su bancada.

Siendo que desde la LVII legislatura (1997-2000), ni el partido del Ejecutivo ni otro instituto político lograron capturar el 50%+1 de los asientos en la asamblea, etapas posteriores se caracterizaron por un aumento exponencial de la producción de iniciativas. Tan solo de 2000 a 2006, la introducción de tales instrumentos legislativos aumentó en un 550% más con respecto al primer periodo estudiado de 1988 al año 2000.

Mediante la revisión de datos disponibles sobre involucramiento y efectividad en la presentación y aprobación de proyectos de ley, la tesis sostiene que las razones de ese nuevo dinamismo se sustentaron sobre tres circunstancias. La primera, la existencia de incentivos intraparlamentarios para promover proyectos dada una repartición más equitativa de los recursos institucionales en la asamblea. La segunda, la aparición de más actores capaces de influir sobre los destinos políticos de los diputados, con injerencia desde arenas locales tales como las gubernaturas de los estados. Y la tercera, la necesidad de los legisladores de visibilizarse ante la opinión pública y los liderazgos de sus partidos para acceder a posteriores cargos y candidaturas.

Con relación al tercer nivel de análisis, en este trabajo se muestra como el proceso de transición legislativa generó un clima congresional caracterizado por la internalización de valores democráticos como la pluralidad y la negociación interpartidista. Bajo mayores condiciones de autonomía, los asambleístas de la post-alternancia se caracterizaron por el despliegue central de recursos de experiencia gubernamental, conocimiento legislativo previo y otras maniobras de colaboración, los cuales formaron parte de sus repertorios de acción legislativa. Estos últimos, comprendidos como formas de intervención, desplegadas por los representantes dentro de un contexto institucional a lo largo del proceso de toma de decisiones, en función de sus medios disponibles para el planteamiento de una propuesta de política pública e incidencia en la agenda política del país.

Por medio de un análisis de microdatos, se demuestra que en las dos primeras legislaturas de la alternancia, el involucramiento de los diputados federales en proyectos individuales y colectivos, se asoció a la tenencia de cargos con peso procedimental en la asamblea, a carreras políticas ligadas al ámbito local, así como a la pertenencia a la oposición. De igual forma, se evidencia que la efectividad en la aprobación de tales proyectos, dependió del afianzamiento de los diputados dentro de la estructura de sus partidos, de la disponibilidad de recursos institucionales y de su experiencia en la administración gubernamental. Mientras el involucramiento se vinculó a la búsqueda de nexos con elementos estratégicos del sistema político para cultivar una reputación personal y partidista a futuro, la efectividad dependió de las provisiones político-institucionales y de los repertorios individuales de los legisladores para influir en la agenda parlamentaria nacional.

Con esos elementos de fondo, en el primer capítulo de este trabajo, se hace una revisión de los principales conceptos, teorías y argumentos que son retomados a lo largo de la investigación para explicar el comportamiento parlamentario de los diputados federales en México. Con ello se pretende esbozar un marco analítico que permita comprender la actividad parlamentaria en un contexto de democratización bajo la idea de que los legisladores persiguen distintos objetivos al promover leyes, y realizan cálculos basados en las restricciones institucionales de la asamblea, el contexto político, su adscripción partidista y los recursos que tienen a su disposición.

En el segundo capítulo se detalla la propuesta metodológica de esta tesis para medir la relevancia de las iniciativas de ley. A partir de una discusión con estudios previos que han buscado clasificar las iniciativas, se demuestra la necesidad de contar con un instrumento propio, conciliable con un entorno

político caracterizado por altos niveles de competitividad, pluralismo, y legisladores que tienden a producir iniciativas de alcance nacional. Finalmente se establecen los componentes y las especificaciones estadísticas de la propuesta metodológica para la medición de las iniciativas.

El tercer capítulo caracteriza la transición legislativa a partir de una revisión histórica del desempeño de los diputados antes y después de la democratización del régimen político en México. Se demuestra cómo la competitividad, la división de poderes y el pluralismo estimularon un comportamiento parlamentario completamente distinto al descrito por los legisladores durante el régimen hegemónico. El capítulo concluye que el proceso de transición parlamentaria experimentado entre las Legislaturas LIV-LVII, aumentó los incentivos de los diputados para presentar iniciativas relevantes con una tendencia a suscribirlas a nombre de las bancadas. Asimismo comprueba que conforme el contingente legislativo del partido mayoritario disminuyó, las condiciones de la asamblea se emparejaron, haciendo que aspectos cruciales de la vida parlamentaria, como la deliberación y aprobación de las reformas, dependieran de las negociaciones establecidas entre institutos políticos y ya no de imposiciones unilaterales impulsadas por la mayoría estable de una sola fracción legislativa.

A partir de información obtenida mediante entrevistas y datos cuantitativos, el capítulo cuarto estudia los patrones de involucramiento, efectividad y cooperación de los diputados en las Legislaturas LVIII y LIX. Este capítulo sirve como un primer acercamiento descriptivo al comportamiento parlamentario durante la transición legislativa y sienta precedentes interpretativos a partir de las declaraciones vertidas por un grupo de informantes. Del capítulo se rescata que la alternancia supuso la conformación de una nueva institucionalidad centrada en la concertación y la necesidad de lograr acuerdos entre élites partidarias para producir bienes colectivos en la asamblea. Comprueba también que el involucramiento de los diputados (sobre todo en proyectos relevantes) se vinculó a la posesión de repertorios de acción legislativa que los representantes adquirieron mediante recursos institucionales, experiencia previa o equipos de apoyo profesionalizados. Finalmente, confirma una tendencia de los legisladores a involucrarse en la fabricación individual de bienes públicos de escasa relevancia transformativa y bajas expectativas de efectividad con miras a cultivarse una reputación personal que les permitiera estrechar sus nexos con distintos electorados y poderes políticos.

La forma en que distintas microvariables afectaron el comportamiento de los diputados en las Legislaturas LVIII y LIX, se estudia en el capítulo quinto. Mediante el empleo de modelos estadísticos

se ofrece una mirada acerca de cuáles fueron los principales factores que afectaron el comportamiento de los legisladores. Entre las conclusiones del capítulo destaca que la tenencia de cargos de gobierno y la experiencia administrativa y legislativa local, incrementaron las probabilidades de un legislador de presentar iniciativas. A su vez, se demuestra que la ocupación de cargos de gobierno y la consolidación de los legisladores en sus organizaciones partidarias, incrementaron su efectividad. Finalmente, se evidencia que la participación de los legisladores en proyectos colectivos depende de factores como su pertenencia partidista, principio electoral, percepciones ideológicas sobre las tareas gubernamentales y su interés por influir en la agenda legislativa nacional.

Las implicaciones para la literatura y para la disciplina de los resultados obtenidos en esta tesis sugieren que en contextos de democratización, existe una efectiva reconfiguración de los incentivos de los legisladores para promover proyectos de ley además de que la capacidad para afectar la agenda congresional se convierte en un asunto de negociación y cooperación entre las distintas fuerzas políticas. A comparación de otros estudios, los resultados del caso mexicano son muy similares pues evidencian que la apertura del régimen no sólo desplaza los centros de toma de decisiones del Ejecutivo a otras instancias como el Legislativo, sino que dan pie a la aparición de nuevos actores capaces de influir en las decisiones políticas así como nuevas prácticas centradas en la cooperación.

Finalmente, la tesis que a continuación se desarrolla, presenta diversas limitantes. La principal es que dada la lejanía temporal con respecto de los primeros años del proceso democratizador, no consigue esbozar de manera clara, la forma en que se dieron diversas prácticas informales en el congreso durante esos años. Asimismo, a pesar de que uno de sus propósitos es determinar las causales que hacen que los legisladores se involucren en la promoción de proyectos de ley relevantes, el acotado número de datos, no permiten incluir esa explicación en un modelo estadístico medianamente robusto.

Capítulo 1. Aproximaciones teóricas al comportamiento parlamentario.

1.1.- Introducción.

En sus orígenes el gobierno representativo comprendió la generación de bienes públicos como una responsabilidad inherente al legislador.¹⁶ Los pensadores clásicos de la representación política compartían la noción de que los congresistas se involucraban en esta actividad por un sentido de responsabilidad y deber cívico más allá de cualquier interés personal. La mayoría de estos autores concibieron a los representantes como soberanos con extraordinarias facultades de Estado, sin juicios parciales o pasiones egoístas que les impidieran reproducir la mejor convicción de sus gobernados.¹⁷

Empero la consolidación de un modelo ampliado de democracia y las teorías de elección racional, difundidas a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, pusieron en entredicho que las virtudes morales y cívicas de los representantes fueran el único motor de sus acciones. A partir de que un nuevo cuerpo teórico conceptualizó a los legisladores como actores ambiciosos que buscan maximizar su utilidad política, se fortaleció la noción de que los representantes se involucran en la producción de bienes públicos por razones no siempre asociadas a la preservación del bien común o el buen gobierno.

El nuevo institucionalismo de elección racional es considerado como uno de los enfoques contemporáneos más depurados para comprender el comportamiento de los representantes en torno a la producción de bienes públicos. Sin embargo, este enfoque muestra dos debilidades. La primera es su incapacidad para articular factores contextuales y axiológicos en el comportamiento parlamentario. La segunda radica en que menosprecia la influencia de los partidos políticos sobre las decisiones individuales y sobre las asambleas en su conjunto. En este capítulo se discute con la teoría neoinstitucional, proponiendo una serie de accesorios analíticos que permitan complementar sus debilidades argumentativas buscando explicar con mayor precisión el comportamiento legislativo.

¹⁶ Los bienes públicos son elementos de beneficio colectivo producidos principalmente por el gobierno, y que están siempre disponibles para el uso común. Aquí consideraré las decisiones públicas como los principales bienes que pueden ofrecer las legislaturas a la sociedad en tanto que estas decisiones distribuyen recursos, reparten beneficios, crean marcos legales de protección y habilitan a determinados grupos de la sociedad para conseguir metas comunes. Esto no excluye la posibilidad de que haya decisiones que privilegien sólo a ciertos grupos. Gordon Tullock, "Public decisions as public goods", en *Journal of Political Economy*, No. 4, Vol. 79, 1971, p. 917.

¹⁷ Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, Losada, Buenos Aires, 1998, pp. 83-88; John Locke *Ensayos sobre el gobierno civil*, México, Gernika, 1995, 2o tratado, cap. XXIII; Tomás Hobbes, *Leviatán*, México, FCE, 1980, cap. XXVI; Edmund Burke, *Reflexiones sobre la Revolución en Francia*, México, Martín Rivera, 1826, pp. 176-177.

A lo largo del capítulo se defiende que tanto el entorno como las reglas del sistema político y las normas congresionales constituyen un marco de referencia para la acción racional de los representantes moldeando los incentivos de estos últimos para generar bienes públicos. En este sentido, aspectos como la democracia, la reelección y las normas del proceso parlamentario, se consideran factores que repercuten sobre la racionalidad de los legisladores afectando su desempeño.

1.2.- Componentes analíticos del comportamiento parlamentario.

De las distintas tareas que realizan los legisladores alrededor de la provisión de bienes públicos, esta tesis se concentra en la presentación de iniciativas de ley, por ser esta la actividad que más nítidamente refleja la actuación de los congresistas en sus encargos representativos. La presentación de iniciativas es una de las pocas actividades sobre las cuales los representantes tienen un importante margen de maniobra por lo que conforman un indicador ciertamente nítido de las motivaciones de los congresistas.

Las iniciativas son insumos fundamentales para la maquinaria decisional de cualquier asamblea parlamentaria. Al ser planteamientos jurídicos que dan inicio al proceso legislativo, constituyen la materia prima de los bienes públicos. Así, la generación de proyectos de ley se distingue por ser una actividad voluntaria que ocurre dentro de una estructura decisional vasta para los legisladores. Es decir, los representantes tienen un alto grado de libertad para decidir si se involucrarán -o no- en la fabricación de una propuesta de ley. Igualmente poseen un amplio margen de maniobra para definir cuántas iniciativas proponer y qué asuntos atender con sus proyectos.¹⁸

Se asume por tanto que los intereses de un congresista son mucho más visibles en las etapas tempranas del proceso legislativo. A diferencia de otros momentos donde deben posicionarse respecto de decisiones previamente tomadas, por lo general con muchas menos opciones. Por ejemplo, votar a favor o en contra de una propuesta de ley, representa un rango acotado de opciones (SI o NO) que los legisladores deben elegir para opinar sobre un proyecto iniciado por otro actor de la asamblea.

¹⁸ Libertad que es aún más evidente si se compara con las votaciones, que reducen las decisiones a un esquema binario de aceptar o rechazar determinada resolución previamente tomada por otros congresistas.

1.2.1.- Involucramiento.

Un desafío común a toda asamblea parlamentaria, es contar con incentivos que involucren a sus integrantes en los procesos de provisión de bienes públicos. Para abordar esta problemática es necesario contemplar tres consideraciones: a) que los legisladores son actores racionales con insumos limitados que buscan obtener beneficios derivados de sus acciones parlamentarias; b) que los recursos se encuentran desigualmente distribuidos en los congresos, por lo que hay legisladores con más capacidad que otros para iniciar y ver aprobadas sus leyes; y c) que la producción de decisiones públicas genera beneficios potenciales, pues a partir de ellas los congresistas pueden conseguir distintos objetivos.¹⁹

A lo anterior se debe agregar que la naturaleza colegiada de las asambleas hace que la aprobación de una ley o la implementación de un programa, sean resultados atribuibles a la acción coordinada de varios congresistas y no al mérito individual de un solo representante. Esto conlleva a que los legisladores deban compartir el crédito con otros (que además pueden tener más recursos o mayor visibilidad); situación que tiende a reducir los incentivos para suscribir iniciativas.

Si se tiene en cuenta que la generación de leyes demanda esfuerzos y recursos valiosos para los legisladores, y que los beneficios personales derivados de este acto son inciertos para sus presentadores, las asambleas corren el riesgo de que los congresistas no quieran derrochar sus recursos -de por sí escasos-, en una responsabilidad que bien podría recaer en otros. Es lógico por tanto, pensar que un representante no deseará invertir sus propios insumos para iniciar un producto cuyos costos de fabricación pueden ser asumidos por otros, o del cual se podrán beneficiar otros legisladores que hagan inversiones menores; situación que refiere el clásico dilema del gorrón (*free rider*) descrito por Olson.²⁰

Ante esta problemática, diversos estudiosos del tema legislativo se dedicaron a analizar las motivaciones de los representantes para involucrarse en la producción de bienes públicos. En una investigación de 1974, Mayhew demostró que emprender proyectos legislativos a través de la

¹⁹ Objetivos grupales como fortalecer la etiqueta de su partido en el sistema y en el congreso. Y metas individuales como mejorar su imagen ante el electorado, establecer nexos con otras organizaciones partidistas o influir en la agenda política para cultivar sus reputaciones personales

²⁰ El oportunismo (*free riding*) a menudo se observa en las organizaciones numerosas. Se debe a que la no participación (ahorro racional de recursos) de un actor en la provisión de un bien público, no genera repercusiones visibles sobre la cantidad o calidad de dichos bienes. Esta marginal contribución incita a los actores a ahorrar recursos, pues saben que participando o no en la producción de un bien, pueden obtener los beneficios asociados a su generación. Véase Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Massachusetts, Harvard University Press, 2002, pp. 48-51.

presentación de iniciativas, les permite a los congresistas asumir posturas políticas y atraer atención electoral hacia su trabajo. Los representantes -cuyos futuros políticos son inciertos y altamente dependientes de sus electorados locales-, usan sus iniciativas para introducir preocupaciones de sus electores distritales en la agenda nacional y así fortalecer el vínculo representativo que los mantendrá en el congreso esperando ser reelectos.²¹

La contribución más relevante de Mayhew radicó en analizar la forma en que los legisladores que aprovechan sus mandatos con motivos pragmáticos. La actividad parlamentaria se subsume a la meta individual de reelección. En este sentido, los proyectos de ley funcionan como mensajes dirigidos a satisfacer intereses cuyo apoyo resulta crucial para que los legisladores puedan mantenerse en su asiento parlamentario después de la siguiente elección. De este modo, la atención selectiva de demandas permite a los representantes usar sus proyectos para apelar a ciertos segmentos estratégicos del sistema bajo una racionalidad instrumental. Es decir, esperando beneficios futuros a cambio de gestionar –desde el congreso- demandas a cambio de votos.

Los hallazgos de Mayhew pueden ser cuestionados en contextos institucionales que prohíben la reelección inmediata. Al no haber reelección, queda cancelada la posibilidad de que los representantes legislen para establecer una conexión con sus electores distritales pues de estos últimos no depende el futuro político de los primeros. En escenarios de esta naturaleza los proyectos de ley de los congresistas pueden servir para establecer nexos con otros tantos elementos del sistema, pero no necesariamente estarán centrados en la satisfacción de demandas y la atención de intereses de los electores. Es por ello que en congresos sin reelección, la estructura de reglas electorales y legislativas, son determinantes para conocer qué intereses primarán en las agendas individuales de los representantes.

Poco antes de la publicación del estudio de Mayhew, Fenno determinó que el involucramiento de los congresistas en la tarea colectiva de generar bienes públicos desde la asamblea, respondía a una combinación de restricciones ambientales y motivaciones personales. Entre las primeras destacó la influencia de líderes partidistas, grupos de interés o el gobierno sobre las preferencias de los legisladores. En cuanto a las metas individuales de los representantes, identificó tres: generar buenas políticas públicas, aumentar sus posibilidades de reelección y amasar prestigio en la asamblea.²²

²¹ David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974, pp. 5-6, 16 y 132.

²² Richard Fenno, *Congressmen in Committees*, Boston, Little, Brown and Co., 1973, pp. 113-114.

Este marco de incentivos propuesto por Fenno, es más amplio que el de Mayhew quien sólo consideró la reelección. Sin embargo, el peso que Fenno otorgó a los partidos políticos para moldear la acción parlamentaria debió ser sometido a una evaluación. Esto se debe a que en los años en que él estudió al Congreso Estadounidense (década de los 50 y 60), tanto las comisiones legislativas como los representantes gozaban de cierta autonomía con respecto de los institutos políticos. Empero, en la década de los 70, cuando el Partido Demócrata fue perdiendo su poder en la Cámara de Representantes, se emprendieron un conjunto de reformas que trasladaron el poder de las comisiones a los liderazgos de la fracción mayoritaria. Con ello, los representantes debieron supeditar sus metas electorales particulares a la de procurar que su organización partidaria fuera lo suficientemente fuerte como para capturar la mayoría en la asamblea.

Dicho de otro modo, para poder reelegirse, influir en las políticas públicas o acceder a cargos relevantes, los diputados debían antes fortalecer a su partido para que éste ganara la mayoría, controlara la agenda del Congreso y entonces pudiera proporcionar beneficios a sus legisladores. Ello significó que paulatinamente los legisladores delegaran facultades en los líderes de sus fracciones a cambio de que estos últimos apoyaran sus candidaturas, respaldaran sus iniciativas o los colocaran en cargos de poder legislativo una vez que se constituyeran como mayoría en la cámara.²³

La teoría del partido condicional (*conditional party government*) se diseñó para explicar el involucramiento legislativo en un contexto en que los partidos políticos juegan un papel importante en la ecuación de cada representante para conseguir sus objetivos. Esta teoría asume que los preceptos de Fenno siguen siendo vigentes, aunque los legisladores deben antes reforzar a su partido tanto en el Congreso como en el sistema político para lograr cualquier meta personal. Para Aldrich y Rhode, cuando los congresistas buscan referentes para sus acciones parlamentarias, recurren al resguardo partidista que les orienta en términos ideológicos y técnicos. En este sentido, los congresistas están dispuestos a delegar cierto segmento de su autonomía legislativa en sus líderes a cambio de que éstos les provean elementos reductores de costos de fabricación y de incertidumbre, los cuales les permitirán conseguir metas personales.²⁴

²³John Aldrich, Brittany Perry y David Rohde, "Richard Fenno's Theory of Congressional Committees and the Partisan Polarization of the House", en Dodd, Lawrence y Bruce Oppenheimer (coords.), *Congress Reconsidered*, Vanderbilt University, CQ Press, 2001, pp. 193-220.

²⁴ John Aldrich, y David Rohde, "The Logic of Conditional Party Government", en Dodd, Lawrence y Bruce Oppenheimer (coords.), *Congress Reconsidered*, Washington, DC, CQ Press, 2001, pp. 262-292.

Estas adiciones a la teoría de Fenno son particularmente útiles para explicar el involucramiento en congresos con fuertes organizaciones partidistas -como en Europa oriental o América Latina- donde los legisladores deben primero ser miembros prominentes dentro del grupo partidista para poder impactar en la agenda parlamentaria, hacer carrera política o ganar cargos relevantes en el congreso. Sin embargo el modelo de partido condicional está pensado para congresos bipartidistas donde siempre hay una mayoría. Empero en contextos multipartidistas, las decisiones requieren de negociación y compromiso entre dos o más partidos. Incluso si una bancada controla la mayoría, ésta debe buscar acuerdos con otras fracciones para aumentar la legitimidad de sus decisiones y lograr resoluciones estables. Esto significa que incluso las bancadas minoritarias quedan incluidas en las decisiones congresionales, lo que proporciona a sus miembros incentivos para procurar la etiqueta de su partido, pues sólo así logran formar parte de las resoluciones legislativas más relevantes.

Jones y Hwang proponen un marco complementario a la teoría condicional de partido el cual se puede extender al contexto latinoamericano. Los autores consideran que a partir de la democratización de los regímenes se dio un proceso de descentralización política y reactivación del federalismo en los años 90. En dicha coyuntura, diversas realidades del subcontinente vieron el ascenso de poderes intermedios y locales que se liberaron de la autoridad presidencial cuando los ejecutivos nacionales dejaron de tener la última palabra sobre la repartición de los recursos nacionales.²⁵ Esto introduce un elemento más al análisis del comportamiento parlamentario. Dado que la presentación de iniciativas de ley es una actividad relativamente libre para los legisladores y ante la presión de distintos actores del sistema para que los congresistas atiendan sus demandas, los partidos y sus líderes encuentran cierta competencia para garantizar que sus legisladores defiendan los intereses del grupo parlamentario.

Siguiendo esta idea, los partidos enfrentan el desafío de lograr coherencia entre las iniciativas de sus miembros. Para lograrlo no basta con la ideología que se supone los integrantes de una bancada comparten, sino que los líderes deben repartir un conjunto de incentivos que motiven a sus legisladores a seguir la línea partidaria. Así, los liderazgos partidistas tienen dos posibilidades de acción: a) controlar los contenidos de cada iniciativa de sus diputados; o b) permitir que sus legisladores presenten proyectos libremente respaldando sólo aquellos que concuerden con la ideología y metas partidarias.

²⁵ Mark Jones y Wonjae Hwang, "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress", en *American Journal of Political Science*, No. 2, Vol. 49, 2004, pp. 267-282.

1.2.2.- Efectividad.

Vista como la capacidad de los legisladores para lograr la aprobación de sus proyectos de ley, la efectividad está concatenada al involucramiento. Toda vez que los motivos para iniciar legislación son muy diversos y dependen de metas y estrategias personales de los legisladores, la aprobación de una iniciativa puede significar mucho más para algunos congresistas que para otros. Es decir, la efectividad es a menudo deseable para un legislador pues puede mejorar su reputación y ampliar su presencia en el sistema dándole la oportunidad de promocionarse como especialista en determinada área de la política o como negociador hábil, capaz de conseguir el respaldo de otros actores.

La mayor parte de los estudios sobre efectividad parlamentaria argumentan que ésta resulta crucial para el desarrollo de una carrera política promisorio en tanto que aproxima a los legisladores a obtener nuevas candidaturas, les patrocina su permanencia en el congreso, o les da acceso a cargos de gobierno a futuro. Adler *et. al.*, comentan que la aprobación de iniciativas abona a las metas legislativas planteadas por Fenno, pues el hecho de que un congresista sea el proponente originario de una ley, le permite incrementar sus posibilidades de reelección y de acceder a cargos relevantes en la asamblea.²⁶

Conocer las causas y consecuencias de la efectividad ha sido un derrotero de los estudios parlamentarios, al menos desde la segunda mitad del siglo XX. Esto porque se cree que la efectividad permite conocer elementos de importancia capital como la distribución del poder en un congreso o la influencia de distintos actores extralegislativos sobre el proceso parlamentario. Desde que en su estudio sobre los senadores norteamericanos, Matthews se preguntó de qué depende que un legislador vea sus proyectos aprobados, distintas piezas de investigación han intentado hallar las variables que ejercen mayor influencia sobre la efectividad parlamentaria.

En este trabajo de Matthews, las características individuales, mostraron ser determinantes para el éxito de un legislador para pasar sus iniciativas por el proceso parlamentario. Particularmente, la deferencia personal hacia las normas del Congreso fue uno de los factores que más contribuyó a

²⁶ Scott Adler, *et al.*, "Bill sponsorship activity and success in Congress: Why we should change the way we study legislative effectiveness", trabajo presentado en la reunión anual de *Midwest Political Science Association*, 2003, p. 15.

incrementar la efectividad. Aquellos senadores más estrictos en el seguimiento de las reglas y más conocedores de los procedimientos de la asamblea, aumentaron sus índices efectividad.²⁷

La efectividad se ha relacionado también al acceso de los representantes a recursos institucionales valiosos. Distintos autores advierten que al estudiar la efectividad, se debe tener en cuenta que aquellos legisladores que tienen acceso a los insumos más preciados dentro de la asamblea (cargos, dinero, posiciones de decisión, equipo técnico, etc.) pueden reunir mayor apoyo para sus propuestas incrementando sus probabilidades de éxito.²⁸

Siguiendo la línea teórica del gobierno condicional de partido, Hasecke y Mycoff sostienen que los líderes partidistas -siempre y cuando sean capaces de controlar la agenda legislativa y movilizar el voto mayoritario en el Congreso- son quienes deciden qué iniciativas avanzarán por el laberinto legislativo. En pocas palabras, los directores del partido en el congreso definen qué legisladores recibirán los potenciales beneficios de la efectividad. Estos autores sostienen que los líderes partidistas distribuyen la efectividad como un premio restringido sólo para los miembros más leales y notables (de quienes se puede esperar que promuevan iniciativas que reflejen los valores e ideales del partido). En este sentido, el apoyo que los institutos políticos otorgan a un proyecto funciona como un refuerzo positivo para mantener la cohesión de las bancadas en tanto que motiva a los legisladores a mantener su disciplina partidista en espera de recibir recompensas procedimentales como el aval partidario para la aprobación de sus iniciativas.²⁹

En asambleas donde hay un mayoría, el uso de la efectividad como incentivo selectivo para la cohesión partidista, cobra mayor importancia, pues el líder del partido mayoritario –siempre y cuando ejerza control sobre sus legisladores al momento de votar- está habilitado para definir qué asuntos serán aprobados por la mayoría del congreso (dominada por su partido) y cuáles no. Mientras que en asambleas que carecen de una mayoría estable, la aprobación de proyectos de ley presentados por los congresistas, está supeditada a negociaciones entre partidos, por lo que un líder de bancada no puede

²⁷ Donald Matthews, *U.S. Senators and Their World*, Nueva York, W.W. Norton, 1973.

²⁸ Stephen Frantzich, “Who Makes Our Laws? The Legislative Effectiveness of Members of the U.S. Congress”, en *Legislative Studies Quarterly*, No. 3, Vol. 4, 1979, pp.409-428; Michelle Taylor-Robinson y Christopher Diaz, “Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature, and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate?”, en *Comparative Political Studies*, No. 5, Vol. 32, 1999, pp.589-625; y Gary Cox y William Terry, “Legislative Productivity in the 93d–105th Congresses”, en *Legislative Studies Quarterly*, No. 4, Vol. 32, 2008, pp. 603-618

²⁹ Edward Hasecke y Jason Mycoff, “Party Loyalty and Legislative Success: Are Loyal Majority Party Members More Successful in the U.S. House of Representatives?”, en *Political Research Quarterly*, No. 4, Vol. 60, 2007, pp. 607-614.

garantizar a sus legisladores que de él depende la aprobación de un proyecto de ley. Así, el respaldo de los líderes parlamentarios a determinados proyectos funciona de manera más notoria en casos donde estos líderes controlan la mayoría en el congreso.

1.2.3.- Colaboración.

Colaboración es la estrategia desplegada por algunos representantes al introducir iniciativas con el apoyo de otros congresistas, ya sea de su misma fracción parlamentaria o de otro partido.

Distintas investigaciones han intentado comprobar la relación entre efectividad y presentación conjunta de iniciativas.³⁰ A pesar de que las evidencias son variadas, el argumento más común es que un proyecto patrocinado por varios representantes puede atraer la atención de actores importantes como otros legisladores, grupos sociales o la opinión pública aumentando sus probabilidades de éxito. Ello se debe a que la concurrencia de varios actores en un proyecto, genera la impresión de que se trata de un tema prioritario para la agenda nacional, y más si la iniciativa es respaldada por congresistas reputados. En palabras de González, los proyectos colectivos provienen de “grupos especializados de legisladores que abren un espacio de participación, reducen los costes de transacción y reducen cualquier interferencia político-institucional”.³¹

El mismo González se percató de que entre 2006 y 2009, un considerable porcentaje de las iniciativas de impacto nacional en México fueron presentadas colectivamente por legisladores de distintas bancadas, debido a que éstas demandaban una gran cantidad de recursos y conocimientos técnicos especializados para su elaboración. Asimismo notó que el copatrocinio se usó para introducir aquellas propuestas que privaban de ciertos beneficios a algún sector de la sociedad y que por consiguiente, generaban altos costos políticos, mismos que fueron repartidos entre los distintos promoventes.³² Por su parte, Alemán y Calvo encontraron que en el Congreso Argentino, entre 1983 y

³⁰ Daniel Kessler y Keith Krehbiel, "Dynamics of Cosponsorship", en *American Political Science Review*, No. 3, Vol. 90, 1996, pp. 555-566; Kathleen Bratton y Stella Rouse, "Networks in the Legislative Arena: How Group Dynamics Affect Cosponsorship", en *Legislative Studies Quarterly*, No. 3, Vol. 36, 2011, pp. 423-460.

³¹ Luis González, *Representación política en México: ¿qué intereses priman los diputados en los proyectos de ley que impulsan?*, Universidad de Salamanca, Tesis de Maestría, 2011, p. 50.

³² Luis González, 2011, *op. cit.* p.51.

2000, las iniciativas patrocinadas por un mayor número de legisladores tuvieron mayores niveles de aprobación que otras, especialmente cuando sus iniciadores fueron de partidos diferentes.³³

A pesar de que la teoría y la evidencia empírica sugieren que la promoción conjunta de iniciativas tiene más bondades que riesgos, no todos los proyectos de coparticipación resultan positivos para todos sus firmantes. Es importante tener en cuenta que dada la desigualdad en la repartición de recursos políticos, financieros, etc. de una asamblea, hay legisladores que se pueden beneficiar más que otros con las iniciativas colectivas en las que participan al tener más publicidad, mejores contactos o cualquier tipo de recurso que les permita adjudicarse el crédito tanto por la introducción de un proyecto conjunto como por su aprobación.

En un estudio sobre la 96 Legislatura Estadounidense (1979-1981), Campbell comprobó que los legisladores de élite, con acceso a recursos valiosos dentro de la asamblea (la mayor de las veces, diputados con experiencia parlamentaria y con cargos de gobierno en la Cámara), fueron altamente selectivos para respaldar iniciativas grupales. Campbell argumentó que los congresistas con mejor reputación y mayor disponibilidad de recursos, tienden a sustraerse del copatrocinio en tanto que no desean poner en riesgo su capital o su imagen política.³⁴

Por el contrario, al saber los beneficios que puede generar la colaboración (como menores costos de fabricación de las iniciativas, visibilidad mediática para los proyectos y mayores probabilidades de éxito), los legisladores con poca experiencia legislativa y que no tienen reputaciones consolidadas, tienden a ser los más participativos en este tipo de proyectos.

1.2.4.- Relevancia.

El contenido de las propuestas de ley resulta determinante para comprender el comportamiento de un legislador. La manera más eficaz de clasificar dicho contenido es analizando el impacto potencial de sus iniciativas, por lo que varios investigadores han buscado formas para diferenciar entre reformas

³³ Eduardo Alemán y Ernesto Calvo, "Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina", en O'Donnell, Guillermo, Joseph Tulchin, y Augusto Varas (coords.), *New Voices in Studies in the Study of Democracy in Latin America*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008, p. 26.

³⁴ James Campbell, "Cosponsoring Legislation in the U.S. Congress", en *Legislative Studies Quarterly*, No. 3, Vol. 7, 1982, pp. 416-417.

sustantivas y menores. En el siguiente capítulo de esta tesis se analizarán dichas metodologías con mayor detenimiento. Por ahora se puede adelantar que tanto en términos de elaboración como de negociación, los proyectos de mayor impacto potencial demandan inversiones más cuantiosas que las iniciativas que proponen cambios superficiales.

La fabricación de una iniciativa que persigue hacer transformaciones profundas, exige a los representantes, amplios repertorios de acción legislativa. En principio su redacción demanda que los presentadores posean cierto conocimiento técnico o equipos de trabajo especializados. Por otra parte, el enfoque de cambio estructural de estas iniciativas normalmente exacerba las diferencias ideológicas entre partidos y legisladores, lo que exige que sus presentadores cuenten con redes consolidadas dentro y fuera de la asamblea en caso de que deseen ver aprobadas tales iniciativas. Finalmente, dado que estas reformas afectan a grandes segmentos de la sociedad, no son propicias para que un legislador obtenga beneficios particularizados por su aprobación. Su difícil elaboración y pocas probabilidades de éxito, provocan que comúnmente sean los organismos partidistas (y lo los legisladores en lo individual) quienes obtengan beneficios por la implementación de estas iniciativas.

En función de las condiciones arriba descritas, es poco común que un legislador abandere proyectos relevantes con fines testimoniales. Más bien los plantea con la intención de hacer un cambio estructural profundo o de defender intereses poderosos dentro del sistema. Asimismo, la compleja aprobación de este tipo de propuestas permite encontrar a los legisladores con mayores repertorios de acción parlamentaria, pues no cualquier representante cuenta con los recursos para fabricarlas y sobre todo, para darles un seguimiento efectivo por el proceso.

1.3.- El legislador en la teoría neoinstitucional.

Al orientar el análisis hacia el comportamiento individual, la revolución racionalista posterior a la Segunda Guerra Mundial, objetó el contenido normativo que caracterizó a la Ciencia Política en las décadas previas. Sin embargo, estas teorías conductistas que surgieron como respuesta a la visión

jurídica de la disciplina, mostraron una deficiencia explicativa. Fueron incapaces de “integrar la acción individual con [...] la naturaleza colectiva de la actividad política”.³⁵

El enfoque neoinstitucional surge en los años 80 como un programa de conciliación entre la etapa racionalista y el conductismo. A diferencia del encuadre normativo, el nuevo institucionalismo reconoce que las leyes tienen una incidencia limitada sobre las acciones individuales asumiendo que el actor político posee cierta autonomía. Distinta al racionalismo puro, la teoría neoinstitucional asigna una racionalidad parcial al individuo en tanto que lo reconoce inserto dentro de colectivos sociales e institucionales complejos. Para desarrollar cursos óptimos de acción, a un actor político no le basta con su razón individual sino que debe apoyarse en las instituciones. Comprender e internalizar estas instituciones, ayuda a los legisladores a sanear lagunas de racionalidad e involucrarse en las acciones colectivas de la asamblea.

El nuevo institucionalismo conceptualiza a las instituciones como catálogos de reglas y prácticas organizadas que permanecen relativamente estables en el tiempo. Afectan el comportamiento humano al restringir y simultáneamente capacitar a los participantes de una organización pública para efectuar determinadas acciones.³⁶ Así, los planteamientos del neoinstitucionalismo señalan que los congresistas actúan bajo restricciones racionales e institucionales siendo las últimas, una serie de líneas perimetrales para la acción parlamentaria.

La teoría neoinstitucional se compone de distintas vertientes analíticas que convergen en un axioma central: las instituciones son referentes fundamentales para explicar la realidad política, la agencia individual y el cambio estructural. Estas vetas varían en función de sus explicaciones sobre el origen y cambio institucional. Pero, sobre todo difieren al especificar cómo y por qué las reglas influyen en el comportamiento de los miembros de un órgano público.³⁷

March y Olsen citan dos principios para explicar los mecanismos de influencia de las instituciones sobre los miembros de una organización. La lógica de la apropiación asume que los actores aceptan y reproducen las reglas por socialización o deber moral. La lógica de las consecuencias supone que los participantes se percatan de que el acatamiento normativo y la cooperación son los

³⁵ Guy Peters, *El nuevo institucionalismo*, Barcelona, Gedisa, 1999, p. 45.

³⁶ James March y Johan Olsen, “Elaborating the New Institutionalism”, en Rod Rhodes, Sarah Binder y Bert Rockman, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p.7.

³⁷ Otras vertientes son el nuevo institucionalismo histórico, el sociológico, el normativo y el empírico.

caminos más eficientes para realizar sus objetivos individuales.³⁸ El neoinstitucionalismo de elección racional se sustenta en esta última. La teoría propone que los legisladores desarrollan un saber económico sobre las reglas. Conocen que actuar fuera de ellas implica sanciones costosas o que simplemente aumenta los riesgos de una acción. Saben también que hay un medio organizacional que los habilita para lograr resultados que por sí mismos jamás obtendrían. Así, “los individuos pueden obtener ciertos beneficios por el mero hecho de pertenecer a una institución, por lo tanto, están dispuestos a sacrificar cierta amplitud de acción con miras a recibir tales beneficios [...] racionalmente deciden obedecer y a menudo lo hacen con entusiasmo.”³⁹

La propuesta del institucionalismo de elección racional perfila al legislador individual como núcleo de todo proceso político. Las instituciones sirven para restringir tanto la variabilidad en el comportamiento de estos representantes como su voracidad egoísta; factores que dificultan el logro de cualquier meta organizacional o comportamiento coordinado. Ello supone que si los congresistas no vieran acotado su comportamiento por constricciones institucionales, su egoísmo imposibilitaría la producción de acciones colectivas dentro de la organización y por tanto, no se generarían bienes públicos. Así, a las instituciones se les confía la tarea de proveer a los representantes un sistema de incentivos para que éstos se interesen en cooperar con otros para crear mayorías y producir resultados socialmente deseables como reformas o programas de gobierno.

Con base en las reflexiones teóricas previas, la presente tesis propone el concepto de “repertorios de acción parlamentaria”.⁴⁰ Los cuales se definen como formas de intervención legislativa, desplegadas por los representantes dentro de un contexto institucional a lo largo del proceso de toma de decisiones en función de los medios que estos representantes disponen para plantear propuesta de política pública e incidir en la agenda política del país.

Tales repertorios derivan de la adquisición previa y actualizable de conocimientos técnicos, redes de apoyo e influencia política así como de recursos institucionales y partidistas que poseen los legisladores. Es importante comentar que los órganos legislativos no son el único medio para desarrollar los recursos que se traduzcan en repertorios de acción legislativa. Los congresistas pueden

³⁸ March y Olsen, 2006, “*op. cit.*”, p.9.

³⁹ Guy Peters, *op. cit.*, p. 77.

⁴⁰ El concepto es retomado de Sidney Tarrow quien los introduce como “repertorios de acción colectiva”. Véase del autor, *El poder en movimiento*, Madrid, Alianza, 2004.

obtener experiencias, recursos, redes y conocimientos útiles para el quehacer parlamentario en otras arenas formales e informales de la política.

De esta manera, aquellos legisladores que cuentan con repertorios de acción consolidados, pueden iniciar varias iniciativas o proyectos de carácter trascendental sin incurrir en altos costos políticos o de fabricación. Asimismo, tienden a conseguir mayores niveles de efectividad, pues cuentan con un sólido conocimiento sobre el funcionamiento de las reglas y prácticas de la asamblea, además de que reconocen las vías, los espacios y los actores con quienes deben negociar la aprobación de sus proyectos. Al ser una combinación de experiencias personales, recursos institucionales y condiciones estructurales del régimen, los repertorios pueden evidenciar asimetrías circulares entre legisladores. Por ejemplo, las reglas congresionales tienden a reservar las posiciones más importantes para los asambleístas de mayor experiencia. O bien, los partidos normalmente colocan a sus miembros más prominentes en los cargos de mayor trascendencia para el proceso legislativo generando una concentración de los recursos en una élite parlamentaria.

1.4.- Referentes contextuales del comportamiento parlamentario.

De acuerdo con el neoinstitucionalismo de elección racional, las instituciones congresionales contribuyen a solucionar el dilema de acción colectiva en las organizaciones políticas al facilitar la obtención de ganancias a sus participantes (votos, buena reputación, etc.) a cambio de que éstos produzcan decisiones públicas. No obstante, esta aproximación soslaya el hecho de que las acciones de los legisladores están contenidas en un ambiente de valores y condicionantes meta-normativas, tan relevantes como las mismas instituciones.⁴¹ March y Olsen reconocen que para desarrollar estrategias eficientes (o repertorios completos de acción legislativa), los actores deben atender e internalizar los valores del contexto.⁴²

El régimen político constituye el más amplio marco contextual de referencia para la acción legislativa. O'Donnell lo define como una interacción de “patrones, valores, normas y estructuras de

⁴¹ Dieter Nohlen, *El institucionalismo contextualizado: la relevancia del contexto en el análisis institucional*, México, UNAM-Porrúa, 2006, p. 54.

⁴² Los valores afectan el comportamiento parlamentario en tanto que generan expectativas sobre las acciones que una colectividad considera políticamente aceptables en sus gobernantes. March y Olsen, 2006, “*op. cit.*”, p.7.

autoridad efectivamente vigentes [...] a través de los cuales se establecen las modalidades de reclutamiento y acceso a las funciones gubernamentales”⁴³. Estos valores son entendidos por Morlino como “creencias, doctrinas e ideologías que implícita o explícitamente están en la base del régimen [...] que se asumen en la praxis política y constituyen justificaciones latentes o explícitas”⁴⁴.

Ahora bien, los procesos de democratización constituyen un referente histórico que será usado para contextualizar el funcionamiento de las asambleas modernas, particularmente en la región latinoamericana. Estos procesos se entienden como episodios transicionales que evidencian la disfuncionalidad de los patrones autoritarios de articulación política en un régimen. A decir de Nohlen, las transiciones latinoamericanas comparten algunos síntomas como el paso de elecciones semi-competitivas usadas para consolidar las relaciones de poder existentes (sean éstas con un fundamento militar o civil) hacia esquemas de mayor apertura donde la oposición tiene posibilidades reales de acceso al gobierno.⁴⁵ O una paulatina des-subordinación de los órganos parlamentarios con respecto del poder unipersonal del Ejecutivo, lo que permite a los congresos tomar decisiones, representar los intereses populares y supervisar al gobierno.

A ello cabe agregar que las democratizaciones confrontan a las élites políticas escindiéndolas en tres grupos: a) los que se ven beneficiados por el autoritarismo que pueden manifestarse como preservadores a ultranza del orden existente; y b) los abiertos a la reforma paulatina. En el caso de las asambleas estos procesos albergan distintos tipos de representantes. Algunos inclinados a promover reformas democratizantes, otros que buscan bloquearlas y aquellos que usan al congreso como una plataforma que complementa acciones radicales extraparlamentarias. En este sentido, las asambleas son arenas formales donde se institucionaliza la confrontación de estos actores y donde se gesta la reconfiguración institucional del nuevo régimen a partir de reformas y debates.⁴⁶

Siguiendo la idea de que los cuerpos legislativos afectan y simultáneamente se ven afectadas por las transiciones, en esta tesis se llamará “transición legislativa” al proceso bidireccional de transformación establecido entre las asambleas y los regímenes. En **este** sentido, las transiciones

⁴³ Guillermo O’Donnell, “Notas para el estudio de los procesos de democratización política a partir del Estado burocrático autoritario”, en *Los límites de la democracia*, Vol. II, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 1985. p.188.

⁴⁴ Leonardo Morlino *¿Cómo cambian los regímenes políticos?*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 82.

⁴⁵ Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1998, p. 17.

⁴⁶ David Olson y Phillip Norton, “Legislatures in democratic transition”, en David Olson y Phillip Norton (coords.), *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*, Londres, Frank Cass Publishers, 1996, pp.1-15.

legislativas evidencian congresos que internalizan y reproducen los valores democráticos mediante conformaciones plurales, procesos deliberativos incluyentes y normas internas equitativas. Por otra parte, el régimen se ve afectado por cuerpos parlamentarios más influyentes e institucionalizados capaces de participar activamente en la división funcional de los poderes públicos.

Entre los valores más apreciados de un régimen democrático se encuentran la equidad, la participación, el respeto a los derechos individuales, la negociación en la toma de decisiones públicas y la sensibilidad de los representantes hacia las necesidades de sus gobernados. Sin embargo, para que dichos valores puedan preservarse, es necesaria la existencia de tres condiciones. La primera es la competitividad. Un régimen es competitivo si contiene fuerzas partidistas equilibradas, arroja márgenes bajos de diferencia electoral y permite la alternancia en el poder dentro de reglas justas.

La división de poderes es la segunda condición democrática. Ésta se da cuando los poderes públicos están autorizados -y tienen la volición de vigilar, controlar, revertir y sancionar acciones ilegales de otras agencias. Al haber división de poderes, ninguna agencia puede tomar decisiones de manera arbitraria, lo que activa al principio de pesos y contrapesos. En este sentido, la validez de una decisión pública queda sujeta a procesos entre órganos con igual injerencia en las decisiones. Se espera por tanto que los poderes públicos, sigan un conjunto de pasos y procesos con el objeto de generar decisiones gubernamentales legítimas, técnicamente bien fundadas y socialmente benéficas.

El pluralismo es la última condición para el fomento de los valores democráticos en un régimen. Una asamblea puede considerarse plural cuando está conformada por legisladores pertenecientes a distintas adscripciones partidistas. En este caso no hay una fracción mayoritaria que controle por sí misma la toma de decisiones.

1.4.1.- Democratización y desempeño legislativo (macrovariables).

Los efectos de las transiciones democráticas sobre el comportamiento parlamentario parecen seguir un patrón. En un estudio sobre 18 países en distintas regiones del mundo, Bowler demostró que la segunda ola democratizadora⁴⁷ aumentó el involucramiento de los legisladores en la suscripción de iniciativas

⁴⁷ Véase Samuel Huntington, *La tercera ola*, Buenos Aires, Paidós, 1994.

a título individual. Comprobó también que menos del 15% de las propuestas individuales de los congresistas superaron etapas críticas del proceso legislativo.⁴⁸ De manera similar, en un análisis del proceso democratizador latinoamericano entre los años 80 y 90, García Montero registró un aumento en el involucramiento individual y una baja en las tasas de éxito legislativo.⁴⁹

Este esquema parece repetirse en varios estudios que analizan el comportamiento parlamentario en procesos de democratización. Sin embargo hay particularidades como la Cámara Baja brasileña donde el pluralismo y la fragmentación del sistema de partidos, hicieron que la efectividad de los legisladores dependiera de su capacidad personal de negociación para intercambiar apoyos con otros asambleístas.⁵⁰ Lanzaro *et. al.*, recolectaron evidencia para probar que el patrocinio de leyes de baja importancia, creció entre 1985 y 1999 en Uruguay. Panorama similar al de las asambleas post-peronistas donde los diputados argentinos comenzaron a presentar una gran cantidad de iniciativas testimoniales o de escaso nivel transformativo, una vez iniciada la transición.⁵¹

Parece haber una relación entre los procesos de democratización y el comportamiento parlamentario. En primer lugar, la competencia motiva a los representantes a cultivar una reputación personal que les permita distinguirse de competidores intra e inter partidistas, lo que se traduce en un mayor involucramiento a título individual y una búsqueda más eficiente por aumentar su efectividad.

En segundo lugar, el logro de objetivos personales por parte de los representantes en una democracia no depende exclusivamente de las élites. Que los electores puedan castigar o premiar sus representantes con el voto (al haber competitividad), estimula estos últimos primero a participar en los procesos de creación de decisiones públicas positivamente valoradas por los ciudadanos.

En tercer lugar, la efectiva división de poderes concede un nuevo papel al legislativo en el sistema político. La oportunidad de influir en las decisiones políticas incrementa los incentivos de los congresistas para formar parte del proceso parlamentario. El efecto más notorio de la división de

⁴⁸ Shaun Bowler, "Parties in Legislatures. Two Competing Explanations", en Dalton, Russell y Martin Wattenberg (coords.), *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 170.

⁴⁹ Mercedes García-Montero obtuvo resultados similares. Véase "La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos", en *Lateinamerika Analysen*, No.2, Vol. 17, 2007, pp. 10-14.

⁵⁰ Octavio Amorim Neto y Fabiano Santos (2003), "The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies", en *Legislative Studies Quarterly*, No. 4, Vol. 28, p.473.

⁵¹ Jorge Lanzaro, et al., *Estudio de la producción legislativa, 1985-2000*, Montevideo, Instituto de Ciencia Política, 2000", p. 55; Guillermo Mollinelli, Valeria Palanza y Gisela Sin. Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1991, p. 97.

poderes, es que los legisladores internalizan una formulación estructurada de las decisiones públicas y saben que sus actos deben obedecer a procesos normativos previamente establecidos. Otro de estos efectos se observa en la documentación que distintos autores han hecho sobre cómo ciertos poderes locales que anteriormente estuvieron bajo la autoridad presidencial, comienzan a influir sobre los legisladores usando a estos últimos como agentes defensores de sus intereses, dado el control que tienen sobre las carreras políticas pasadas y futuras de los congresistas.⁵²

Finalmente, la pluralidad genera condiciones para la competencia y la negociación congresional. La ausencia de una fuerza política capaz de generar mayorías por sí misma, hace que los procesos legislativos requieran cooperación y acuerdo como precondition para tomar decisiones públicas. Así la conciliación de intereses, la cooperación y la lucha por adueñarse del crédito de las decisiones públicas, forman parte de las estrategias seguidas por los miembros de un congreso plural.

1.5.- Referentes político-institucionales del comportamiento parlamentario.

El siguiente nivel de análisis para la generación de bienes públicos se encuentra en las provisiones normativas de los sistemas políticos.⁵³ Este orden analítico consta de una colección sistematizada de instituciones que inciden sobre las relaciones entre órganos, partidos y electores.

La configuración normativo-institucional que precisa las responsabilidades de los poderes públicos en la toma de decisiones, se conoce como sistema de gobierno.⁵⁴ En sus dos modalidades genéricas (parlamentaria y presidencial) los sistemas de gobierno producen incentivos diferenciados para la producción de bienes públicos.

En el siglo XIX, Bagehot enunció las ventajas del sistema parlamentario sobre el presidencial para la generación de bienes públicos. La literatura preservó esta inclinación por el parlamentarismo como modelo ideal para la formulación eficiente de políticas públicas⁵⁵ hasta que Mainwaring y

⁵² Véanse los trabajos de Jones y Hwang “op. cit.”; Francisco Cantú y Scott Desposato, “The New Federalism of Mexico’s Party System”, en *Journal of Politics in Latin America*, No. 2, Vol. 4, 2012, pp. 3-38; Joy Langston, “Governors and “Their” Deputies: New Legislative Principals in Mexico”, en *Legislative Studies Quarterly*, No.2, Vol. 35, 2010, p. 235-258.

⁵³ Un sistema político es el espacio de interacciones dentro del cual diversos elementos o actores que pueden participar en los procesos de toma de decisiones públicas, se interconectan entre sí de manera dinámica y continua.

⁵⁴ Javier Hurtado, *Sistemas de gobierno y democracia*, México, IFE, 1999, p. 8.

⁵⁵ En los años 80, Linz reavivó este debate advirtiendo que las fallas estructurales del presidencialismo hacen de éste un sistema poco apto para garantizar la supervivencia democrática. Véase del autor, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1978;

Shugart demostraron que es la combinación de presidencialismo con pluripartidismo acentuado lo que afecta la capacidad de los sistemas para generar una agenda coherente de gobierno basada en propuestas de alta relevancia.⁵⁶ Lo que advierten trabajos como este, es que el sistema presidencial por sí mismo no constituye una variable para explicar el comportamiento parlamentario, sino que debe analizarse a la luz de factores como la competencia electoral, el contingente parlamentario de los presidentes, la disciplina partidista y la fragmentación ideológica.

El siguiente elemento institucional que aquí será considerado, es el sistema electoral. Éste es un conglomerado de reglas que institucionaliza la transformación de votos en asientos legislativos. Cuando las reglas electorales permiten que la organización central de los partidos: a) controle los procesos de selección de candidatos; b) defina y ordene las listas de legisladores; y c) concentre los recursos de campaña, los legisladores tienen fuertes incentivos para actuar disciplinadamente en espera de nuevas candidaturas o apoyos partidarios para financiar sus campañas.⁵⁷

La dimensión interpartidista de los sistemas electorales divide a éstos en mayoritarios (MR) y proporcionales (RP). Los primeros se caracterizan por asignar un asiento en cada distrito, mientras los segundos prevén una distribución proporcional de asientos con distritos de mayor magnitud.⁵⁸ Existe un tercer tipo de sistemas electorales que combina los dos principios arriba descritos. En estos sistemas, el voto nominal concedido a un político también se considera como apoyo para el instituto político de ese candidato. Así al Congreso accede un grupo de legisladores electos por ficha proporcional y otro de congresistas que obtuvieron más votos que sus oponentes en el distrito.

Hay quienes consideran que los sistemas mixtos contribuyen a un modelo ideal de representación proveyendo los beneficios de ambos principios. Esta hipótesis supone que los legisladores reproducen comportamientos acordes con el principio por el cual accedieron a la asamblea, resultando en

y "The Perils of Presidentialism", en *Journal of Democracy*, No. 1, Vol 1, 1990, pp. 51-69; Consúltense también Walter Bagehot, *The English Constitution*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001.

⁵⁶ Scott Mainwaring y Matthew Shugart, "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia (una revisión crítica)", en *Foro Internacional*, No. 134, Vol.33, 1993, pp. 653-683.

⁵⁷ Estas reglas conforman la dimensión intrapartidista de los sistemas electorales. Brian Crisp, "Incentives in Mixed-Member Electoral Systems. General Election Laws, Candidate Selection Procedures, and Cameral Rules", en *Comparative Political Studies*, No. 12, Vol. 40, 2007, pp. 1460-1461.

⁵⁸ Los sistemas proporcionales pueden ser de lista abierta o cerrada. En el primer caso, los electores deciden el orden de los candidatos a ocupar un asiento legislativo. En el segundo, los liderazgos partidistas eligen los nombres y el orden de las listas de candidatos que entrarán al Congreso con base en el porcentaje de votos obtenidos por el partido.

Congresos que reúnen lo mejor de ambos sistemas.⁵⁹ Aunque una interpretación distinta de los sistemas mixtos sugiere que éstos no son una combinación de bondades, sino una forma específica donde las diferencias actitudinales entre legisladores electos por ambos principios son poco perceptibles debido a la presencia de factores contaminantes que homogeneizan el comportamiento parlamentario.⁶⁰

El último elemento institucional de análisis lo constituyen las reglas internas de los Congresos. Hasta ahora la literatura conoce dos enfoques para el estudio de las reglas parlamentarias. Ambos concuerdan en que las instituciones son cruciales al incentivar el involucramiento de los representantes en la provisión de bienes públicos.⁶¹

El enfoque estructural plantea que las reglas congresionales se cimientan sobre una división del trabajo diseñada para mantener el funcionamiento de la deliberación parlamentaria. En función de esto, las asambleas dividen sus tareas a partir de grupos especializados de legisladores (comisiones).⁶² El tratamiento que estas comisiones realizan sobre los asuntos que caen dentro de sus jurisdicciones, permite la producción de resoluciones aceptables para el resto de la asamblea.⁶³ Y la existencia de un sistema de comisiones, que permite el tratamiento simultáneo de asuntos diversos, facilita el intercambio entre legisladores, amplía la disponibilidad de información especializada y genera incentivos para la profesionalización. Según este enfoque, los legisladores acatan las reglas del

⁵⁹ La bondad de los sistemas proporcionales es que incentivan la producción de proyectos de alcance nacional así como agendas ideológicamente coherentes empujadas por legisladores que buscan fortalecer la imagen de su partido a nivel nacional. La ventaja de los sistemas mayoritarios es que genera legisladores autónomos, que procuran una conexión estrecha con los intereses de sus electorados locales.

⁶⁰ La centralización de recursos y decisiones preelectorales es un primer factor de contaminación. Si los liderazgos partidarios concentran los recursos de campaña y nominen en forma centralizada los candidatos, se induce una lealtad hacia el partido que se ve reflejada en el comportamiento de ambos grupos de legisladores. Las facciones intrapartidistas son otro factor contaminante. Cuando los legisladores acceden al congreso apoyados por una corriente o facción, orientaran sus acciones parlamentarias a fortalecer a su facción independientemente de su principio electivo. Por último, el entorno institucional de la asamblea promueve comportamientos indiferenciados. Cuando los líderes de bancada son fuertes y los partidos orientan el juego parlamentario, los legisladores procuran las etiquetas de sus partidos sin importar su principio electivo. Véase Brian Crisp, "Incentives in Mixed-Member Electoral Systems. General Election Laws, Candidate Selection Procedures, and Cameral Rules", en *Comparative Political Studies*, No. 12, Vol. 40, 2007, p. 1468.

⁶¹ Este argumento es retomado de Di Palma. Para él existen dos tipos de congresos. Los que se centran en individuos y los que se centran en grupos. Los arreglos internos centrados en individuos se caracterizan por permitir poderes ilimitados de iniciativa y modificación a los legisladores, conceden mucha relevancia a las comisiones y están en general diseñados para evitar todo tipo de interferencia externa a sus actividades. Por otro lado, los Congresos centrados en grupos otorgan importantes poderes a los partidos y a sus líderes en el Congreso además de que son estrictos con la participación individual en debates. Véase Giuseppe di Palma, "Rules and Legislative Outcomes in the Italian Parliament", en *Legislative Studies Quarterly*, No. 2, Vol. 1, 1976, p. 149.

⁶² Las comisiones son pequeños grupos de legisladores diseñados para incentivar el análisis profundo, sistemático y simultáneo de diferentes asuntos en la asamblea.

⁶³ Tal resultado se conoce como equilibrio inducido por la estructura. Véase Kenneth Shesple, "El estudio de las instituciones: lecciones del enfoque de la elección racional", en James Farr, John Dryzek y Stephen Leonard (coords.), *La ciencia política en la historia*, Madrid, Istmo, 1999, pp. 354-377.

congreso y se involucran en la toma de decisiones porque su pertenencia a un espacio en la estructura legislativa (es decir a una comisión), les da acceso a información privilegiada y a una posición desde donde pueden apelar a segmentos estratégicos del electorado.

Por su parte, la expresión partidista del diseño institucional propone que la mejor forma de superar el dilema de acción colectiva en una asamblea, es induciendo a los legisladores a actuar en bloques partidarios unificados. Este enfoque asume que al sintetizar los intereses particulares de los representantes en grupos cohesionados e ideológicamente identificables, se reducen los actores con capacidad de veto en la asamblea, facilitando con ello la toma de decisiones.

Para armonizar los intereses de los legisladores alrededor de sus etiquetas partidarias, es necesario que las reglas de la asamblea hagan notar a los representantes que la disciplina es el camino idóneo para lograr sus objetivos personales. Los diseños institucionales se crean pues, para generar incentivos positivos a la obediencia estableciendo que por ser miembros de una fracción parlamentaria, los legisladores aumentan sus probabilidades de incidir en el proceso parlamentario. Así, los congresistas admiten la constricción de ciertos impulsos individuales a cambio de ganar notoriedad y presencia en el proceso legislativo a través de sus partidos. De acuerdo con esta perspectiva, los diseños institucionales de las asambleas cuentan con mecanismos que estimulan el compromiso partidista de los legisladores. Cuando las reglas imponen la pertenencia a una bancada como requisito para acceder a ciertas etapas del proceso legislativo o para obtener recursos, los representantes encuentran alicientes para mantenerse dentro de sus fracciones. Una restricción común que aumenta la disciplina, es la obligatoriedad de adhesión partidaria para participar en comisiones, o para estar en un órgano de gobierno en la asamblea.

1.5.1.- Reglas, partidos y legisladores (microvariables).

La perspectiva neoinstitucional asume que el desempeño legislativo depende de factores retrospectivos y presentes, observables tanto en la experiencia como en las condiciones partidistas e institucionales que los legisladores enfrentan al ejercer su mandato.

El elemento retrospectivo considera que una estancia prolongada en la asamblea, en su partido o en el gobierno amplifica los repertorios de acción legislativa de los diputados aumentando tanto su

involucramiento como su efectividad al producir bienes públicos. Por razones que se han explicado previamente, es posible asumir que los legisladores prefieren que sus proyectos sean aprobados. Pero para lograrlo necesitan insumos como redes de apoyo dentro y fuera del Congreso o conocimientos sobre el proceso legislativo. Y la experiencia parece proveer estas facilidades.

Frantzich analizó una muestra aleatoria de 132 congresistas estadounidenses que sirvieron en la Cámara de Representantes entre 1975 y 1976. Encontró que los años de trabajo legislativo incrementaron tanto su involucramiento como su efectividad. Atribuyó el resultado a que los representantes experimentados que ya contaban con bases sólidas de apoyo electoral, se preocuparon más por sus actividades legislativas en la capital que por volver a sus distritos para gestionar asuntos locales. Consideró también que los legisladores con trayectorias más sólidas son buscados continuamente por grupos de interés y demás actores políticos para que defiendan sus causas con mayor posibilidad de éxito.⁶⁴ En pocas palabras, el hallazgo de Frantzich consistió en vincular elementos clave de los repertorios de acción parlamentaria con la efectividad y el involucramiento.

De manera similar, Amorim y Santos comprobaron la existencia de un nexo causal entre experiencia legislativa y efectividad. De acuerdo con estos autores, los diputados con mejores repertorios (medidos por sus años en el Congreso) están más familiarizados con las reglas formales e informales del proceso legislativo, se especializan en áreas particulares de la política, tienen más prestigio dentro de sus bancadas, conocen las preferencias de otros legisladores y partidos y tienen mayor facilidad para entablar acuerdos; lo que se traduce en mayores niveles de efectividad.⁶⁵

Recientemente Anderson *et. al.*, estudiaron el periodo 103 de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos (1993-1994) indicando que la experiencia parlamentaria no guardó una relación con la cantidad de iniciativas presentadas. Poco después, Cox y Terry analizaron las Legislaturas 93 a 105 y contradijeron estos resultados, matizando que la experiencia tiene un efecto más importante sobre los congresistas de la fracción mayoritaria en términos de efectividad e involucramiento.⁶⁶ Según Cox

⁶⁴ Frantzich, 1979, "*op. cit.*", p. 414.

⁶⁵ Amorim y Santos, "*op. cit.*", p. 469.

⁶⁶ Cox y Terry imputan estas diferencias a dos causas. La primera es que al estudiar una legislatura Anderson y sus colegas no tuvieron suficientes datos de contraste. La otra razón es que el periodo estudiado por Anderson *et al.*, es un caso asintomático en donde los presidentes de comisión del partido mayoritario no fueron más productivos que el resto de los legisladores. William Anderson, Janet M. Box-Steffensmeier y Valeria Sinclair-Chapman, "The Keys to Legislative Success in the U.S. House of Representatives", en *Legislative Studies Quarterly*, No. 3, Vol. 28, 2003, pp. 357-386; y Gary Cox y William Terry, "Legislative Productivity in the 93d-105th Congresses", en *Legislative Studies Quarterly*, No. 4, Vol. 32, 2008, pp. 610, y 614-615.

y Terry, los miembros más experimentados del grupo mayoritario controlaron una mayor cantidad de recursos (como cargos de gobierno) que sus contrapartes minoritarias, lo que aumentó sus probabilidades de manipular la agenda y definir el futuro de sus proyectos, animándolos a proponer una mayor cantidad de iniciativas. Es decir, los repertorios de acción legislativa particulares de cada legislador, se vieron potenciados por la condición numérica de su partido en la asamblea.

En cuanto a otros campos de adquisición de repertorios de acción legislativa como la administración pública, Amorim y Santos advirtieron que en congresos con una baja calidad de equipos de apoyo, el paso por un cargo gubernativo aumenta la efectividad de los legisladores. La experiencia en temas específicos de la agenda política y la construcción de nexos con distintos actores de la burocracia nacional representan recursos importantes que permiten a los diputados maniobrar con mayor facilidad sus iniciativas a lo largo del proceso legislativo. Así, haber tenido un cargo en algún gobierno local o en el federal se asoció (en el caso brasileño) de manera positiva con la efectividad.⁶⁷

Los trabajos citados apuntan a la existencia de un vínculo entre las carreras políticas y el comportamiento parlamentario. Pero haciendo una lectura detenida, esta relación parece derivar de una serie de insumos políticos y de gestión que la institución resguarda para los legisladores experimentados. Se debe tener en cuenta que los mencionados estudios se sitúan en una realidad particular donde se permite la reelección indefinida y donde la permanencia en el órgano es premiada por el principio de *seniority*.⁶⁸ Es decir, con estos trabajos (salvo por el de Frantzich que aisló las posiciones de influencia de la experiencia) no puede saberse si la experiencia influye por sí misma en el comportamiento o si sólo es una llave de acceso a prerrogativas institucionales altamente valiosas como acceso a presidencias de comisión o mayores recursos partidistas. Cabe por tanto dejar abierta la pregunta de si un sistema que no otorga deferencias institucionales a los congresistas experimentados, hace que éstos gestionen su actividad parlamentaria con más eficiencia.

El siguiente elemento de análisis para el comportamiento parlamentario se encuentra en el sistema electoral. La teoría indica que en caso de haber reelección inmediata, los legisladores de sistemas mayoritarios buscan cultivar su reputación personal iniciando leyes que beneficien a sus

⁶⁷ Amorim y Santos, "*op. cit.*", p. 469.

⁶⁸ Es la regla del Congreso norteamericano mediante la cual los legisladores más experimentados reciben ciertas prerrogativas como prioridad para acceder a presidencias de comisión o a cargos de gobierno en la asamblea. En el capítulo 5 de esta tesis se detalla el origen normativo de esta institución.

electores locales, pues deben volver a competir en su distrito contra otros candidatos para mantener su cargo. Y las iniciativas son buenos argumentos de campaña. Opuestamente, los legisladores de sistemas proporcionales (de listas cerradas) acceden al Congreso gracias al porcentaje de asientos asignados a su organización partidista y a la posición que la dirección del partido les concede en una lista. El hecho de no enfrentar una elección en la que su nombre compita contra otros y que su posición en el congreso dependa del liderazgo partidista los habilita para emprender proyectos que beneficien a su instituto político, del cual posiblemente dependan para acceder a nuevos y mejores cargos políticos.⁶⁹

La elección mayoritaria ha demostrado incrementar la actividad iniciadora de los legisladores mientras que las reglas proporcionales reducen la presentación de iniciativas además de que éstas son siempre cuidadosas de no contradecir las líneas ideológicas del partido. Esto se debe a que los sistemas mayoritarios (sobre todo cuando permiten la reelección) incentivan a los legisladores a patrocinar proyectos de forma constante para mantenerse presentes ante sus electorados distritales. En cambio los legisladores electos proporcionalmente, tienden a proponer reformas que benefician a la etiqueta partidista buscando garantizar que después de las elecciones, su organización partidaria seguirá en capacidad de proporcionarles un asiento en el congreso u otro cargo político.⁷⁰

En sistemas mixtos, la teoría indica que los legisladores electos por vía proporcional son menos proclives a introducir proyectos de ley dado que la dirección del partido les asigna tareas generalmente relacionadas con aspectos ejecutivos y de negociación con otras fuerzas políticas. Sin embargo, la cercanía de estos legisladores con la élite partidaria (más en los sistemas de lista cerrada), su acceso a espacios institucionales privilegiados, y su mayor disponibilidad de recursos, les proporcionan mejores repertorios de acción y por tanto, mayores probabilidades de efectividad.⁷¹

Los factores institucionales suponen que las reglas internas de los Congresos crean una repartición de insumos y facultades para estimular la acción colectiva. Sin embargo, estos recursos están desigualmente distribuidos en la asamblea. Varios estudios han comprobado que aquellos legisladores con posiciones relevantes dentro de la estructura parlamentaria tienen mejores repertorios

⁶⁹ John Carey y Matthew Shugart, "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas", en *Electoral Studies*, No. 4, Vol. 14, pp. 417-439; y Bingham Powell, *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*, Yale University Press, 2000.

⁷⁰ Mark Jones, *et al.*, "Amateur legislators—professional politicians: the consequences of party-centered electoral rules in a federal system", en *American Journal of Political Science*, No. 3, Vol. 46, 2002, pp. 656-669.

⁷¹ Crisp "*op. cit.*", p. 1465.

de acción por lo que normalmente reflejan una mayor injerencia en la toma de decisiones y logran ser más efectivos.⁷² Las posiciones de poder en la estructura congresional representan insumos (como reunir mayorías o mover la agenda de una comisión) que les permiten a sus titulares entablar intercambios con otros diputados y participar activamente en etapas críticas del proceso para bloquear o apoyar determinadas propuestas, por lo que lo que la tenencia de estos cargos amplía la agencia de los legisladores asociándose positivamente a la efectividad.⁷³

Lo anterior se debe principalmente a que las posiciones de jerarquía (como presidencias de comisión, pertenencia a órganos de gobierno, juntas partidarias, etc.) conceden a los legisladores la ventaja de tratar en forma directa los asuntos más relevantes de la agenda parlamentaria. La teoría neoinstitucional reconoce que estas posiciones reducen los costos marginales y los esfuerzos demandados a un legislador tanto para fabricar como para negociar la aprobación de sus iniciativas.

Un último elemento que los estudios congresionales han considerado importante para potenciar o desarrollar repertorios de acción legislativa, es la pertenencia al partido mayoritario. Los miembros de la organización partidista que reúne la mayoría parlamentaria ejercen un fuerte control sobre la agenda por su capacidad para aprobar o bloquear proyectos.⁷⁴ Los integrantes de estas bancadas pueden esperar que sus copartisanos apoyen sus iniciativas para verlas aprobadas. En este escenario los representantes del grupo mayoritario corren menos riesgos de desperdiciar los recursos que invierten, por lo que tienden a firmar una mayor cantidad de iniciativas esperando buenas tasas de recuperación, sobre todo cuando se trata de proyectos relevantes.

Tanto en la Cámara Estadounidense como en las de Honduras y Argentina, se ha comprobado que la pertenencia al partido mayoritario tiene un efecto significativo en la cantidad de iniciativas propuestas así como en el porcentaje de proyectos aprobados.⁷⁵ En caso del primer congreso, se debe a que la estructura bipartidista genera mayorías absolutas que pueden establecer un dominio sobre la agenda. En el segundo, se atribuye a que los partidos mayoritarios y sus liderazgos están dotados de fuertes facultades que les permiten coordinar las acciones de sus legisladores.

⁷² Taylor y Díaz, “*op. cit.*”, p. 600; Amorim y Santos, “*op. cit.*”, p. 471; Cox y Terry “*op. cit.*”, pp. 608-610; Alemán y Calvo “*op. cit.*”, p. 28.

⁷³ Amorim y Santos, “*op. cit.*”, p. 469.

⁷⁴ Gary Cox y Mathew McCubbins, *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.

⁷⁵ Taylor y Díaz, “*op. cit.*”, p. 604; Aleman y Calvo, “*op. cit.*”, p. 25; Cox y Terry, “*op. cit.*”, p. 606-610

Retomando el texto anteriormente citado de Hasecke y Mycoff, puede pensarse también que la correlación entre pertenencia a la fracción legislativa mayoritaria y efectividad es parcial pues los líderes de la fracción mayoritaria, no movilizan a sus legisladores para apoyar todos los proyectos de los miembros de su partido. El apoyo a las iniciativas es un incentivo selectivo usado por los líderes del bloque mayoritario para garantizar el cumplimiento de las metas partidistas. Estos líderes cuentan con privilegios institucionales para influir en el proceso. Ello hace que a los presentadores no les baste con pertenecer al grupo mayoritario para ser efectivos, sino que deben mantener conductas aceptables o generar iniciativas atractivas a los ojos de sus líderes.⁷⁶

Otra consideración de la dimensión partidista deriva de la lógica gobierno-oposición. Distintos autores concuerdan en que los legisladores del partido en el gobierno son promoventes menos activos pues tienden a delegar la generación de iniciativas (especialmente las relevantes) en el Ejecutivo. Lo contrario ocurre con los legisladores de oposición quienes encuentran fuertes incentivos para presentar proyectos de ley que reemplacen, expongan o superen al programa presidencial.⁷⁷

El repertorio de acción legislativa de cada representante puede verse ampliado por elementos como la experiencia personal, el acceso a espacios congresionales de alta jerarquía, la cercanía con la élite partidaria y la pertenencia a la fracción mayoritaria o en el gobierno. Recuérdese que con repertorios más amplios, los legisladores pueden involucrarse con mayor facilidad en la iniciación de proyectos así como aumentar las probabilidades de ver sus propuestas legislativas aprobadas.

1.6.- El estudio de la conducta legislativa en México.

En los últimos veinte años, la cantidad de piezas politológicas sobre el comportamiento de los legisladores en México, ha tenido un aumento exponencial. A diferencia de los trabajos producidos entre las décadas de los 60 y los 80, que describían a los congresistas como actores marginales en la provisión de bienes públicos, la nueva generación de estudios congresionales comenzó a caracterizar a los representantes como actores de alta relevancia institucional. Asimismo, gracias a la disponibilidad

⁷⁶ Edward Hasecke y Jason Mycoff, "Party Loyalty and Legislative Success: Are Loyal Majority Party Members More Successful in the U.S. House of Representatives?", en *Political Research Quarterly*, No. 4, Vol. 60, 2007, p. 607.

⁷⁷ Amorim y Santos, "*op. cit.*"; y Brian Crisp, *et al.*, "Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies", en *Journal of Politics*, No. 3, Vol. 66, 2004, pp. 1460-1461.

de microdatos provenientes de fuentes oficiales y organizaciones civiles, se pudo ahondar en los efectos que producen distintas variables sobre el involucramiento, la efectividad y las estrategias de los congresistas al legislar.⁷⁸

Los recientes esfuerzos investigativos sobre el comportamiento de los diputados mexicanos se pueden dividir en dos grupos. El primero de ellos consta de trabajos que usan datos agregados y comparten su preocupación por las relaciones Legislativo-Ejecutivo y el papel del Congreso en la transición. Tales estudios buscan establecer nexos causales entre el desempeño parlamentario y las macrovariables contextuales del régimen.

El segundo grupo comprende estudios que colocan a las iniciativas como unidades de análisis. Dichos trabajos recurren a metodologías econométricas para probar el efecto de un conjunto de microvariables institucionales sobre el comportamiento legislativo.

En un trabajo que se identifica dentro del primer grupo, Béjar analiza las Legislaturas LV-LX de la Cámara de Diputados. La autora registra un importante aumento en la cantidad de iniciativas presentadas por diputados en tal periodo.⁷⁹ Con su estudio, Béjar abrió una nueva posibilidad analítica argumentando que la democratización motivó a los legisladores a cultivar una reputación personal con la producción de iniciativas a título personal.

A pesar de que Nacif admite que la competitividad pudo haber incentivado a los legisladores a generar iniciativas para buscar apoyo entre distintos segmentos del electorado, no concuerda plenamente con Béjar. Para Nacif, la no reelección, la centralización de las candidaturas y la concentración de los recursos de campaña en los liderazgos partidistas nacionales, estimularon a los legisladores a respaldar proyectos que abonaran a la etiqueta partidista por encima de su imagen personal.⁸⁰ Las investigaciones de Nacif siguen esta línea al describir cómo la estructura institucional del Congreso a partir de la transición democrática fue diseñada para estimular la acción colectiva

⁷⁸ Para tener una visión completa sobre el desarrollo de los estudios congresionales en México, refiérase a la obra de Alonso Lujambio en Lujambio, Alonso (coord.), *Estudios congresionales*, México, Cámara de Diputados LXII Legislatura, Edición de Homenaje, 2013, pp. 47-67. En el texto, el autor describe de manera histórica y temática el desarrollo de los estudios legislativos en México, comenzando por una etapa de análisis jurídico para culminar en la elaboración de las obras politológicas en los años 90.

⁷⁹ Luisa Béjar, “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4, Vol. 74, 2012, pp. 619-647.

⁸⁰ Benito Nacif, “Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México: el modelo de partido centralizado”, en *Foro Internacional*, No. 1, Vol. 42, 2002, p. 13.

mediante la concesión de prerrogativas a los líderes partidarios, y no a partir de un fuerte sistema de comisiones que permitiera la especialización e incentivara el individualismo de los legisladores.

Nava *et. al.*, proponen una lectura alternativa para este aumento de la actividad emprendedora de los diputados. Dado que el mayor porcentaje de iniciativas provino de la oposición, los autores consideran que estos (más que cualquier otro grupo de diputados) vieron en el proceso democratizador de 1988-2000, una oportunidad para diferenciarse ideológicamente de otros institutos políticos promoviendo cambios a un *statu quo* que no les favorecía.⁸¹

Con base en la tesis de Nacif que identifica a los partidos como principales responsables del proceso legislativo en México, Casar expone que el crecimiento exponencial de iniciativas en la asamblea no afectó la capacidad productiva del órgano al iniciar la democratización. Gracias a que las principales fuerzas partidistas lograron construir coaliciones con el concurso de las fracciones minoritarias, se sacaron adelante las reformas de mayor trascendencia durante los primeros gobiernos sin mayorías.⁸² La investigación de Casar hace un recuento empírico para contradecir la idea de que el diseño institucional del Congreso fue incapaz de alentar la cooperación. Así demuestra que en los 3 primeros episodios de gobierno dividido, la Cámara de Diputados sancionó más del doble de iniciativas que el promedio de aprobaciones logradas en los últimos 5 años de gobierno unificado.⁸³

En cuanto a la efectividad en la era de gobiernos divididos, Casar y Béjar perciben un decremento en las tasas de aprobación en la asamblea. Las autoras coinciden en que esto se debió al aumento en la cantidad de iniciativas presentadas⁸⁴ pero sólo Béjar profundiza al analizar las causales de éxito. Derivado del papel que les concedió el reglamento interno y por la deferencia que el pleno mostró hacia sus dictámenes, Béjar encuentra que las comisiones fueron espacios cruciales del proceso legislativo. Advirtió que para que un proyecto superara la fase crítica de comisiones, lo más importante era contar con el aval de las élites partidarias.⁸⁵ Es decir, tal y como lo previeron Hasecke y Mycoff para el caso norteamericano, el respaldo de los coordinadores de bancada resultó ser el elemento más significativo

⁸¹ Durante la era priista los diputados de oposición generaron entre 4.6 y 13% de las iniciativas totales en el Congreso. Este indicador se elevó a 68% en el segundo trienio de Fox. Véase María del Carmen Nava Polina, Jeffrey Weldon y Jorge Yáñez, "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados. 1988-1998", en Germán Pérez y Antonia Martínez (coords.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Porrúa, 2000, p. 91.

⁸² María Amparo Casar, "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006", en *Política y Gobierno*, No. 2, Vol. 15, 2008, p. 231

⁸³ "*Ibid.*", p. 230.

⁸⁴ Casar, 2008, "*op. cit.*" p. 229 y Béjar, 2012, "*op. cit.*", p.628.

⁸⁵ Béjar, 2012, "*op. cit.*", p. 622.

de efectividad por encima de cualquier variable personal o institucional como la experiencia legislativa o la ocupación de cargos relevantes en la asamblea.

Este primer grupo de trabajos demostró que los valores, el contexto y la lógica de la transición democrática en México, tuvieron efectos notables sobre el comportamiento de los diputados federales. Su creciente involucramiento, sus reducidas tasas de éxito y su preferencia por los proyectos a título personal fueron consistentes con las teorías de la democratización y los casos descritos en acápite anteriores de este capítulo.

Una aportación relevante de estos trabajos fue describir las particularidades institucionales de la Cámara de Diputados en México, resaltando la preeminencia de los partidos tanto en la estructuración del trabajo parlamentario como en la efectividad de los legisladores, aunque también reconociendo la injerencia de otros actores como los gobernadores, que influyen sobre el involucramiento de los legisladores federales. Otra contribución radicó en rechazar las nociones de parálisis e improductividad comprobando que el Congreso fue capaz de sacar adelante las reformas de mayor trascendencia aun cuando se vislumbraban escasos incentivos para la cooperación entre poderes, órganos partidistas y legisladores. Las investigaciones del primer grupo proveyeron un marco analítico para descifrar cómo la democratización estimuló tanto a partidos como a legisladores a internalizar los valores democráticos y a adaptar su comportamiento parlamentario a un nuevo marco de constricciones institucionales.

Se puede concluir que los cambios en el régimen iniciados a finales los años 80, abrieron un conjunto de ventanas de oportunidad (pluralismo efectivo, competitividad electoral y división de poderes) para que los diputados federales asumieran el control de la agenda legislativa por lo que fueron más activos tanto para generar iniciativas como para deliberar la aprobación de sus proyectos.

El anterior cuerpo de literatura abrió un debate en torno al comportamiento parlamentario proveyendo interpretaciones sobre los incentivos de los diputados para patrocinar legislación. Mientras unos autores lo atribuyeron a la búsqueda de una reputación personal, otros lo asociaron a una lógica de oposición al gobierno, a la necesidad de construir una sólida imagen partidista, o a que la división de poderes generó en los congresistas la percepción de que podían influir en las decisiones públicas percibiendo las ya mencionadas ventanas de oportunidad construidas a partir del decaimiento de la estructura hegemónica.

Colocando las iniciativas como variables dependientes, Kerevel estudió el impacto de elementos institucionales como el sistema electoral y la ocupación de cargos relevantes en la asamblea sobre el involucramiento a partir de modelos estadísticos de regresión. Por el objeto de estudio y la metodología empleada, este trabajo pertenece al segundo grupo de estudios sobre el comportamiento legislativo en México. Centrándose en las Legislaturas LVIII-LX de la Cámara de Diputados, el autor develó que el principio electoral fue un factor crucial para determinar el desempeño parlamentario. Los legisladores electos por principio proporcional (RP) fueron significativamente más activos que los de MR en la inserción de iniciativas tanto a título personal como en grupo.⁸⁶

De acuerdo con el enfoque institucional, este efecto pudo deberse a que los legisladores de RP tuvieron más probabilidades de ocupar cargos de liderazgo dentro de la asamblea que los de MR, lo que amplió los repertorios de acción legislativa de los primeros. Según estudios previos, tales cargos incrementan la disponibilidad de medios, la posibilidad de crear redes de trabajo con otros legisladores y por ende, la efectividad. Esto significa que para los diputados con cargos de privilegio, las iniciativas tuvieron costos marginales y fueron inversiones más seguras, lo que tendió a aumentar su interés por generar proyectos de ley.

La lógica gobierno-oposición fue otro elemento clave para explicar el comportamiento legislativo en el estudio en comento. Los diputados del PAN fueron los menos involucrados. Ello pudo deberse, según Kerevel, a que los panistas delegaron la producción de iniciativas en el presidente para no interferir con su agenda de gobierno. Los legisladores de izquierda se involucraron más que los de cualquier otro instituto en la generación de iniciativas. Según el autor esto fue porque usaron el proceso legislativo para recalcar su papel de oposición, para exacerbar su antagonismo ideológico con un gobierno de derecha y diferenciarse de las otras opciones partidarias.⁸⁷

Finalmente este análisis comprobó que los diputados plurinominales destinaron sus esfuerzos a suscribir iniciativas de alcance nacional con el objeto de beneficiar la etiqueta de sus institutos políticos a nivel federal, mientras que los legisladores de MR se inclinaron por hacer un reparto más particularizado y específico de beneficios mediante la presentación de puntos de acuerdo.⁸⁸

⁸⁶ Yann Kerevel, "The legislative consequences of Mexico's mixed-member electoral system, 2000–2009", en *Electoral Studies*, No. 4, Vol. 29, 2010, p. 2.

⁸⁷ Kerevel, "op. cit.", p. 10.

⁸⁸ "Idem."

En este grupo se ubican otras dos investigaciones que complementan la noción de que los diputados federales de la etapa democrática proponen iniciativas que sólo atienden al mandato de sus coordinadores de bancada. Tanto el trabajo de Cantú y Desposato como el de Langston concuerdan en que el decaimiento de la estructura autoritaria a finales de los 90, liberó a los actores políticos locales de obedecer al presidente de manera irrestricta a cambio de recibir recursos y transferencias discrecionalmente concedidas por este actor.

Cuando se dio este fenómeno, los gobernadores surgieron como actores relevantes para las carreras de los diputados federales debido a su influencia sobre la nominación de candidaturas (atractivas para los políticos locales que deseaban avanzar en sus carreras y pasar saltar a la arena nacional) y la disposición de un aparato administrativo que resulta apetecible para los legisladores federales una vez que concluyan sus mandatos.⁸⁹ A partir de estos recursos, dice Langston, los gobernadores han ganado influencia sobre los diputados que ellos ayudan a colocar en la Cámara con el objeto de tener intermediarios que gestionen algunos de sus intereses prioritarios en la asamblea federal. Se puede sostener que al votar o al proponer iniciativas de ley, los diputados federales no son insensibles ante ciertas demandas de sus gobernadores ya sea porque el apoyo de estos últimos abona a los repertorios de acción legislativa de los diputados o porque los gobernadores tienen una fuerte influencia sobre el futuro político de los representantes.

Por su parte, Cantú y Desposato encontraron que en algunos casos los legisladores federales rompieron el voto partidista por defender peticiones locales.⁹⁰ Esto se debió a que los gobernadores buscaron influir sobre sus diputados de forma selectiva y estratégica, manteniendo una buena relación con los líderes de bancada y procurando no romper el voto partidario. Los ejecutivos locales en este sentido, compartieron el uso de recursos políticos con los líderes partidistas y delegan en estos últimos el control de sus agentes en el Congreso Nacional sabiendo que sólo con una bancada cohesionada podían aumentar sus presupuestos o ver aprobadas iniciativas trascendentales de sus administraciones. Pero los coordinadores de bancada también se apoyaron en los gobernadores para que estos

⁸⁹ 7 de cada 10 diputados entre 1997 y 2006 regresaron a sus estados para ocupar algún cargo en la AP local o en la estructura local de sus partidos después de haber servido en la Cámara federal. Véase Joy Langston, "Governors and "Their" Deputies: New Legislative Principals in Mexico", en *Legislative Studies Quarterly*, No.2, Vol. 35, 2010, p. 238.

⁹⁰ Cantú y Desposato, "*op. cit.*", p. 24.

disciplinaron a sus delegados en la cámara federal, dando por resultado una asamblea con diputados altamente disciplinados.⁹¹

Un estudio de González analizó la presentación de iniciativas en la LX legislatura de la Cámara de Diputados. Entre sus hallazgos más relevantes destacó que el 98% de las propuestas buscaron impactar a nivel nacional mientras el 2% restante intentó beneficiar regiones o grupos reducidos de ciudadanos. Con esto González sustentó que los diputados en México respondieron a las perspectivas planteadas por la teoría del partido condicional pues utilizaron sus iniciativas para comunicarse con los liderazgos nacionales de sus órganos partidarios y no para satisfacer demandas de electorados específicos.⁹² Asimismo, halló que la introducción grupal de iniciativas fue una estrategia usada por los legisladores para defender proyectos parroquiales y privativos con el fin de aumentar sus probabilidades de éxito y aminorar el costo político de respaldar leyes que representarían cargas para algún segmento de la sociedad.⁹³

En sus conclusiones, González sostuvo que el sistema electoral inhibió la posibilidad de crear vínculos permanentes entre los legisladores y sus distritos. No obstante concedió que los diputados de MR tuvieron una mayor inclinación que los de RP por atender intereses particulares. Se determinó que los legisladores del partido en el gobierno delegaron los proyectos de alcance nacional en el presidente mientras ellos se concentraron en leyes sectoriales, tal como sucedió con legisladores de distritos con altos niveles de marginación. Finalmente, se reconoció que los diputados con una carrera política local mantuvieron sus lazos con sus estados repartiendo más beneficios locales que nacionales, al contrario de los diputados que anteriormente fueron senadores o gobernadores.

El estudio de González permite matizar resultados de algunas investigaciones previas como las de Nacif, Béjar y Nava. En primer lugar se reconoce que el sistema no estimula -pero tampoco elimina- la posibilidad de que los diputados cultiven una reputación personal. Según sus conclusiones, los legisladores de la era democrática aprendieron a diversificar sus recursos usando las iniciativas para apelar a su partido o a electorados nacionales mientras que reservan los puntos de acuerdo para mantener un nexo con sus distritos.

⁹¹ Langston, 2010, "*op. cit.*", pp. 236 y 245.

⁹² González, "*op. cit.*", p. 51

⁹³ Es decir, imponían restricciones económicas, políticas o jurídicas a la sociedad o a un sector específico de ésta.

Bárbara Briones analizó el efecto de las características individuales sobre el involucramiento de los diputados federales en la LXI Legislatura. Al igual que Kerevel, destacó que la pertenencia al PRI y al PRD, aumentaron la propensión de los diputados para suscribir iniciativas.⁹⁴ En el caso de los primeros, se trató de un resultado coherente con el argumento de que pertenecer a la fracción mayoritaria, reduce la incertidumbre sobre el futuro de los proyectos. Para los segundos, se explicó mediante la lógica de gobierno-oposición descrita por Nava.

Conforme a lo que esperaría la teoría institucional, Briones encontró una relación positiva entre el involucramiento y la participación de los diputados en comisiones. En su estudio mostró que pertenecer a más comisiones generó incrementos marginales del 10% en la cantidad de iniciativas suscritas por los legisladores. Se desprende de este trabajo, que las comisiones son fuentes intraparlamentarias para el desarrollo de repertorios individuales de acción legislativa pues la exposición de los diputados al trabajo en estos espacios, incrementó su involucramiento.

Como puede verse, estos últimos trabajos complementaron -y en algunos casos cuestionaron- los hallazgos de las primeras generaciones. Mediante nuevas metodologías, visibilizaron una correlación entre la ocupación de cargos institucionales, compromisos locales, variables personales y el comportamiento parlamentario. Asimismo resolvieron que más allá de las variables contextuales, existen características internas de la asamblea que inciden en el desempeño de los legisladores. Finalmente constataron que los incentivos de los legisladores para involucrarse en la generación de bienes públicos, combinan la búsqueda de una imagen personal con el desarrollo de nexos locales y la necesidad de fortalecer la etiqueta nacional de sus institutos políticos.

1.7.- Discusión.

Si bien es cierto que el nuevo institucionalismo de elección racional es un enfoque con amplia capacidad explicativa, este enfoque tiene el defecto de concebir al congresista como un actor que ignora –o deliberadamente menosprecia- el contexto político y las restricciones partidistas en su actuar. Por ello, esta tesis toma en cuenta elementos contextuales y axiológicos del régimen como factores que,

⁹⁴ Barbara Briones, “Análisis y determinantes de la productividad legislativa en México (2009-2012)”, Cuadernos de trabajo de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2012, p. 26.

junto con las normas y la racionalidad, inciden sobre el desempeño de los legisladores. Esta adición a la teoría permite explorar cómo un conjunto de variables contextuales como la competitividad, el pluralismo y la división de poderes, se articulan con características institucionales ternas de las asambleas para impactar sobre la actuación de los diputados.

En el debate sobre los motivos para suscribir iniciativas, Mayhew asume que los representantes condicionan su involucramiento a la obtención de beneficios particulares vinculados a sus futuros electorales. Si así fuera, no podríamos explicar por qué hay representantes tan activos en congresos que prohíben la reelección inmediata, en sistemas no competitivos, o donde los partidos tienen mayor injerencia sobre el futuro de los legisladores que el mismo electorado. Es por ello que el enfoque del partido condicional asume que para lograr cualquier meta, los legisladores deben antes procurar el fortalecimiento de su organización partidista, pues de ello depende la obtención de metas posteriores no siempre relacionadas con la reelección.

Sustentándose en las consideraciones previas, este trabajo reconoce que en un régimen democrático, los motivos de los legisladores para producir leyes, dependen de una compleja combinación entre ambiciones personales, reglas parlamentarias, influencias locales y la fuerza de los partidos políticos. Sin embargo, considero que este catálogo de estímulos necesita complementarse con las restricciones normativas y contextuales que enfrentan los legisladores al momento de iniciar leyes. Es por ello que se plantea el concepto de “repertorios de acción legislativa”.

Los repertorios de acción legislativa son colecciones de habilidades y conocimientos que se ponen en práctica al momento de la intervención parlamentaria desplegada por los representantes para incidir en la agenda legislativa en busca de distintos objetivos. El origen de estos repertorios pueden ser las experiencias políticas previas, los recursos institucionales y partidistas de los legisladores. En este sentido, cada representante posee repertorios particulares de acción que pueden potenciar o deprimir tanto su involucramiento como su efectividad parlamentaria.

Los trabajos sobre México reseñados en este capítulo concuerdan en que a partir de la transición, los legisladores han adquirido conciencia sobre cómo la democratización ha generado una multiplicidad de actores en posibilidad de influir sobre sus carreras. En este sentido los diputados buscan aprovechar su paso por la asamblea para conseguir metas personales vinculadas a su carrera política. Así, los congresistas deben diseñar estrategias que potencien su trayectoria en el ámbito

público, articulándolas con la generación de productos legislativos valorados por poderes (liderazgos partidistas, los electores, los grupos de interés y la sociedad civil) capaces de incidir en sus destinos.

Asimismo los estudios reseñados apuntan a que los diputados mexicanos han comenzado a internalizar los valores democráticos del régimen, pues desde los primeros gobiernos sin mayoría se han comportado como actores racionales que conocen los beneficios personales que pueden obtener de las decisiones públicas generadas en el Congreso. Dicha condición los ha motivado a cooperar con el resto de los representantes y a observar las reglas formales de la asamblea. Si bien algunos de estos trabajos contemplan la clasificación de las iniciativas como una estrategia para analizar el comportamiento parlamentario con mayor precisión, sus codificaciones han permitido confirmar teorías previas demostrando que la mayor parte de los proyectos buscan generar impactos benéficos a nivel nacional. Dichas clasificaciones no ayudan a comprender el espíritu de las iniciativas más allá de su alcance geográfico o sus efectos benéficos. Por ello, en el siguiente capítulo se propone una metodología clasificatoria que permita superar el criterio geográfico y de efectos benéficos para diferenciar los proyectos relevantes de aquellos que proponen cambios superficiales.

Capítulo 2. Las iniciativas de ley. Una propuesta de clasificación.

2.1.- Introducción.

Tras discutir los motivos y restricciones de los legisladores al producir bienes públicos en el capítulo anterior, esta sección de la tesis profundiza en el análisis del comportamiento parlamentario en torno a la generación de iniciativas por su nivel de trascendencia transformativa. La suposición de partida es que los proyectos de ley que presentan los congresistas no son iguales entre sí. Éstos varían de acuerdo a las demandas que atienden, de los insumos que requieren para su fabricación, de la confrontación parlamentaria que generan, entre otras cosas.

La preocupación por diferenciar entre propuestas legislativas y establecer la validez analítica de los instrumentos de medición, ha tenido un largo desarrollo en nuestra disciplina. Desde los años 60, diversos investigadores han usado distintos métodos para clasificar los proyectos de ley con el fin de entender tanto los procesos de las asambleas como las intenciones de los congresistas al legislar.

De acuerdo con Muñoz, la productividad de un congreso es un buen indicador para aproximarse al desempeño de sus integrantes y estimar el ritmo de la actividad legislativa. No obstante este señalamiento presenta el inconveniente cualitativo de ser incapaz de discriminar entre cambios de escasa relevancia y reformas con un profundo impacto económico político y social.⁹⁵

A continuación se hace un recuento crítico de los distintos estudios que han planteado metodologías e instrumentos de medición para examinar y distinguir entre iniciativas de ley. El objeto de dicha revisión, es conocer tanto la evolución metodológica como el estado del arte de la disciplina en este tema para posteriormente plantear un instrumento propio de clasificación.

2.2.- ¿Cómo determinar la relevancia de una iniciativa de ley?

El debate sobre la clasificación de las iniciativas de ley proviene de una añeja preocupación metodológica que tiene su origen en la tradición politológica estadounidense de la posguerra.

⁹⁵ Aldo Muñoz Armenta, "El Poder Legislativo y las restricciones institucionales de la representación política", en Escobedo, Juan Francisco (coord.), *Representación política y toma de decisiones*, México UIA, 2004, p. 75.

Una de las primeras referencias que puede encontrarse al respecto, es el trabajo de Lowi publicado en 1964. Este autor cuestionó la capacidad de la teoría elitista y del pluralismo para explicar las interacciones de poder involucradas en la creación de bienes públicos.⁹⁶ Entendió como un desafío primordial de los estudios de su época, conocer el tipo de respuestas producidas por el Congreso distinguiéndolas no únicamente por áreas temáticas sino en función de su impacto sobre la sociedad. Así, su clasificación dividió las iniciativas en distributivas, redistributivas y regulatorias.⁹⁷ El principal problema con esta tipología es su operacionalización. Las categorías no permiten incluir a la totalidad de proyectos presentados por los legisladores y su horizontalidad hace imposible establecer de criterios ordinales que distingan a los proyectos relevantes de cambios cosméticos. Además, no toma en cuenta el conflicto político que puede originar el trámite e implementación de ciertas iniciativas ni la cantidad de ciudadanos que pueden verse afectados por éstas.

El siguiente esfuerzo de clasificación en la agenda investigativa provino de Polsby, quien analizó un año de actividad congresional en EEUU (1962-63) bajo el argumento de que las iniciativas podían ordenarse por nivel de importancia. Esta tipología buscó responder a una serie de cuestionamientos como: ¿cuántas personas podían verse afectadas por los resultados de la decisión pública?, ¿qué tipo de recursos serían distribuidos?, ¿qué tan grande era la cantidad de recursos monetarios a distribuir?, ¿qué tan drásticamente se alteraba la distribución de los recursos en la comunidad?⁹⁸ Si bien el criterio de Polsby permite definir jerarquías de los proyectos en función de su costo social y político, su principal debilidad se encuentra en el aterrizaje al análisis empírico. Dado que sus categorías no son mutuamente excluyentes, es complicado traslapar distintas leyes en un mismo nivel y conocer su intencionalidad simultáneamente.

Posteriormente Blondel *et al.*, plantearon que dada la complejidad analítica que representaba interpretar los procesos internos de cada congreso, el camino más viable para lograr una ciencia comparativa de las asambleas era conocer los productos jurídicos que éstas generaban.⁹⁹ Así, retomaron las tres categorías de Lowi agregando una escala de relevancia a cada una de ellas.¹⁰⁰ Para graduar las

⁹⁶ Theodore Lowi, "American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory", en *World Politics*, No. 4, Vol. 16, 1964, pp. 677-715.

⁹⁷ "*Ibid.*", pp. 688-689.

⁹⁸ Nelson Polsby, *Community, Power and Political Theory*, New Haven, Yale University Press, 1963, pp. 95-96.

⁹⁹ Jean Blondel, *et al.*, "Legislative Behavior. Some Steps towards a Cross-National Measurement", en Norton, Phillip (coord.), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1990, pp. 189-191.

¹⁰⁰ Blondel comparó las iniciativas promovidas por representantes del Reino Unido, Irlanda, Francia, Suecia e India.

iniciativas se basaron en su longitud, otorgando a los proyectos una calificación entre uno y diez. Las propuestas de mayor extensión (ya fueran distributivas, redistributivas o regulatorias) fueron consideradas más relevantes y por tanto obtuvieron puntajes más cercanos a diez.¹⁰¹ El trabajo encontró que la mayoría de los proyectos en los cuatro congresos analizados, tuvieron una calificación menor a 4 (en escala de 1 a 10 teniendo las menos complejas una calificación de 1). Se advirtió que cuando la asamblea analizada se insertaba en un régimen autoritario, las iniciativas del gobierno se aprobaban con relativa facilidad. Asimismo se exhibió que los legisladores de oposición mostraron especial interés por introducir proyectos poco relevantes, lo que Blondel y sus colegas interpretaron como involucramiento con fines de propaganda a bajo costo de fabricación.¹⁰²

A pesar de su simpleza, el argumento de estos últimos autores para graduar la relevancia de las iniciativas, resulta sugerente. En su investigación empírica se percataron de que las propuestas que pretendían modificar, eliminar o crear una mayor cantidad de artículos, ocasionaban fuertes confrontaciones en la asamblea dado que cada ítem de una iniciativa, demandaba negociación y entendimiento entre actores individuales y partidistas. A su vez, observaron que las reformas de gran calado (con calificaciones cercanas a 10) a menudo contenían una gran cantidad de texto en tanto que proponían modificaciones a distintos artículos o en su defecto, creaban nuevos ordenamientos.

La obra de Di Palma es de las pocas que en las décadas de los 60 y 70, estudiaron una realidad distinta a la estadounidense. En dicho estudio se presentó al Congreso Italiano como un caso atípico en Europa por los altos niveles de productividad que estaba alcanzando.¹⁰³ Para analizar este fenómeno, Di Palma clasificó las iniciativas siguiendo dos criterios. Uno fue el nivel de agregación asumiendo que los proyectos podían dirigirse hacia la población nacional, una región, una comunidad local, un sector de la sociedad o un grupo particular. El otro criterio derivó del impacto esperado de las iniciativas, dividiendo las propuestas en benéficas, mixtas y privativas.¹⁰⁴

Tras definir sus categorías, Di Palma solicitó a 11 jueces que codificaran una muestra estratificada de 200 iniciativas presentadas por el gobierno y 200 por diputados entre 1963 y 1972. Sus evidencias revelaron que la mayoría de las propuestas se dirigieron a segmentos focalizados de la

¹⁰¹ Blondel *et al.* “*op. cit.*”, pp. 194-195.

¹⁰² “*Ibid.*”, pp. 197-203.

¹⁰³ Blondel *et al.* “*op. cit.*”, pp. 150-152.

¹⁰⁴ Las iniciativas benéficas reparten recursos y privilegios; las privativas imponen restricciones económicas, políticas o jurídicas; y las mixtas otorgan beneficios para unos mientras privan a otros.

sociedad y que la mayoría buscaban producir impactos benéficos sobre su población meta.¹⁰⁵ Con esta clasificación, Di Palma demostró que la asamblea italiana fue un órgano altamente productivo, pero de leyes marginales y de escasa relevancia, conocidas como *leggine*.¹⁰⁶

2.3.- Una nueva generación en el estudio de las iniciativas.

Un par de décadas después del estudio de Di Palma, Mayhew revivió el debate de la medición. Este último usó una metodología basada en el barrido de datos para analizar las propuestas de ley presentadas por los diputados norteamericanos entre 1940 y 1990 con el fin de discriminar las propuestas trascendentales de las superficiales.

Para hacer su primer barrido, Mayhew consultó las notas de los diarios *New York Times* y *Washington Post*, publicadas entre 1940 y 1990. Para que un proyecto fuera considerado relevante, éste debía aparecer como un logro legislativo trascendental en las opiniones y comentarios periodísticos de tales diarios.¹⁰⁷ El segundo barrido tuvo por objeto capturar la relevancia retrospectiva de las iniciativas ante la posibilidad de que alguna no hubiera recibido la merecida atención cuando se discutió inicialmente. Para ello, Mayhew compiló las historias contenidas en los anuarios del Congreso de EEUU.¹⁰⁸ Después, juntó los datos de ambos barridos y determinó cuáles eran las iniciativas trascendentes o *landmark*. Tras cruzar estos identificadores con la conformación gubernamental, concluyó que los periodos de gobierno dividido no deprimieron la generación de legislación relevante.

Howell *et. al.*, criticaron que el segundo barrido de Mayhew era sensible al impacto mediático de eventos posteriores al momento en que se presentaba una iniciativa. Es decir, el proyecto de ley podía ser presentado y tener eco en los medios impresos no por ser importante sino por eventos ajenos que le dieran relevancia mediática. Además, los resultados quedaban sujetos a las perspectivas

¹⁰⁵ Giuseppe Di Palma, "Rules and Legislative Outcomes in the Italian Parliament", en *Legislative Studies Quarterly*, No. 2, Vol. 1, 1976, p. 152.

¹⁰⁶ Esto se debió a que las reglas y prácticas de la asamblea permitieron un procesamiento diferenciado de las iniciativas. Aquellas que apuntaban a redistribuir recursos y que impactaban a grandes parcelas de la sociedad, eran enviadas al pleno donde tenían garantizada una mayor publicidad pero menos probabilidades de aprobación. Los proyectos menos controversiales fueron casi todos turnados a comisiones donde tenían una mejor deliberación y podían alcanzar consensos con mayor facilidad para su aprobación. Véase Di Palma "*op. cit.*", p. 174.

¹⁰⁷ David Mayhew, *Divided we Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations 1946-1990*, New Haven, Yale University Press, 1991, pp. 37-39.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 40.

personales de los cronistas del Congreso que opinaban sobre las iniciativas varios años después de ser promovidas, lo que pudo haber sesgado la relevancia atribuida a los proyectos.¹⁰⁹ Asimismo, notaron que Mayhew aplicó la técnica estadística incorrecta para analizar sus datos, puesto que empleó regresiones de mínimos cuadrados para una serie cuya media y varianza cambiaban significativamente en el tiempo, afectando la construcción de inferencias longitudinales.¹¹⁰

Dada la distribución de los datos analizados por Mayhew, Howell *et. al.*, usaron regresiones de Poisson (más apropiadas para analizar distribuciones anormales) y propusieron un método de clasificación que perfeccionó el de Mayhew, añadiendo otros niveles de importancia legislativa con base en un barrido de nueve diarios. Con esta metodología dividieron a los proyectos en trascendentales, importantes, ordinarios y menores para después analizar todas las leyes aprobadas entre 1945 y 1994, concluyendo -contra Mayhew- que en EEUU, la condición de gobierno dividido sí redujo la producción de leyes de gran calado.¹¹¹

En un estudio más reciente, Adler y Wilkerson enfatizaron en que los esfuerzos contemporáneos de clasificación (como el de Mayhew o el de Howell) cometieron el error de enfocar la relevancia como variable de control y no como *explicandum*.¹¹² Por ello propusieron clasificar las iniciativas con base en dos nociones. La primera, que toda asamblea procesa proyectos con implicaciones económicas y políticas diferenciables. La segunda, que la urgencia con la que deben ser atendidas las iniciativas, también es variable. Hay proyectos que pueden no ser resueltos de manera inmediata y otros que ponen una especial presión al congreso para su procesamiento. Como ejemplo de estos últimos, los autores mencionan a los asuntos que en caso de ser aplazados ponen en riesgo la operación del gobierno.

En función de lo descrito, los autores construyeron un indicador bidimensional que clasificó las iniciativas distinguiéndolas por el grado de afectación que generarían sobre la sociedad (asuntos triviales o relevantes); y por la urgencia de su tratamiento (asuntos apremiantes o no apremiantes). Los proyectos triviales fueron identificados por tener un enfoque acotado, ya fuera porque se concentraban en una preocupación particular, distrital o grupal o porque los cambios que proponían eran

¹⁰⁹ William Howell, Scott Adler, Charles Cameron y Charles Riemann, “Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-94”, en *Legislative Studies Quarterly*, No. 2, Vol. 25, 2000, p.292.

¹¹⁰ “*Ibid.*”, p. 288.

¹¹¹ “*Ibid.*”, pp. 285-312.

¹¹² Scott Adler y John Wilkerson “The Scope and Urgency of Legislation: Reconsidering Bill Success in the House of Representatives”, trabajo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington D.C., Septiembre 1-4 de 2005, p. 1.

primordialmente simbólicos. Mientras que las iniciativas relevantes proponían cambios de alcance nacional intentando transformar tanto las estructuras jurídicas de derechos y libertades como el funcionamiento gubernamental o las relaciones entre órganos del Estado. Por su parte, las iniciativas apremiantes se relacionaron con las funciones sustantivas de la asamblea y cuya no aprobación podía poner en riesgo el funcionamiento del gobierno como los proyectos de presupuesto.

Para probar su tipología, Adler y Wilkerson analizaron 6,212 iniciativas presentadas en la Legislatura 102 (1991-1993) de la Cámara Baja de Estados Unidos. Los autores concluyeron que los asuntos apremiantes tuvieron las más altas tasas de aprobación y que los relevantes fueron los que menos probabilidades tuvieron de avanzar en el proceso. Aunque en el caso de estos últimos, variables como la experiencia legislativa o la moderación ideológica de sus presentadores, incrementaron sus momios de aprobación.

A partir de sus apreciaciones, Adler y Wilkerson replantearon la metodología para el análisis de la relevancia al estudiar las iniciativas (y no las leyes) como unidades de análisis, con un peso específico por sí mismas y no como una variable independiente para explicar el comportamiento parlamentario. Con esto sentaron un precedente para la clasificación de los proyectos.

2.4.- Medición de la relevancia legislativa en Latinoamérica.

En las dos últimas décadas del siglo XX, la caída de los regímenes dictatoriales en distintos países de Latinoamérica modificó el panorama político del subcontinente. La mayoría de las preguntas surgidas de la reflexión académica tras ese reacomodo institucional, giraron en torno a cómo debían estructurarse los sistemas políticos para mantener la gobernabilidad que por varios años recayó en los presidentes. Tales preguntas demandaron nuevas líneas de investigación para explicar el papel que jugarían los Congresos y sus integrantes al dejar de ser actores marginales del proceso político.

La elaboración de trabajos que contaran con mediciones confiables de las iniciativas presentadas por los legisladores en las transiciones latinoamericanas tomó algunos años. Fue hasta 1999 que Taylor-Robinson y Díaz publicaron uno de los primeros estudios con estas características. El objetivo de este artículo fue determinar si el Congreso de Honduras -un país con una larga historia de gobierno militar y reciente transición a la democracia- podía seguirse catalogando como marginal.

Los autores determinaron que la respuesta a estos cuestionamientos podía hallarse en el tipo de legislación iniciada por los diputados en comparación con las propuestas del Ejecutivo, suponiendo que si el órgano legislativo seguía siendo marginal, sus miembros delegarían la presentación de leyes relevantes en el presidente. Para categorizar las iniciativas, Taylor-Robinson y Díaz retomaron la clasificación de Di Palma, analizando por nivel de agregación (nacional, regional, local o individual) y efectos esperados (benéficas, mixtas, privativas a lo que ellos agregaron las neutrales).¹¹³

La evidencia empírica comprobó que los diputados hondureños -particularmente los del partido en el gobierno- destinaron la mayor parte de sus recursos a suscribir iniciativas enfocadas a las demandas de pequeños grupos. Asimismo, al comparar la naturaleza de los proyectos de origen parlamentario con las iniciativas presidenciales, los autores observaron que un gran porcentaje de las leyes sustantivas fueron presentadas por el Ejecutivo, lo que bastó para sostener que el Congreso Hondureño mantuvo su carácter de marginal, al menos durante los primeros años de transición.

Poco después, Lanzaro y un grupo de investigadores comprobaron que en los últimos 15 años del siglo XX, los congresistas uruguayos participaron en un congreso que produjo primordialmente de leyes de baja y mediana importancia (como había ocurrido en la asamblea italiana de los 60).¹¹⁴ El estudio de Lanzaro *et. al.*, encontró que las leyes importantes se aprobaron al inicio de los periodos legislativos, decreciendo conforme éstas se acercaban a su fin.¹¹⁵ Otro descubrimiento fue que en los primeros años de la transición (1985-86), el porcentaje de proyectos relevantes presentados fue mayor que en las posteriores. Esto se debió, según los autores, a que el proceso de reinstauración democrática exigió reformas trascendentales para adecuar el marco institucional del país a una nueva realidad política, y fue prescindiendo de ellas conforme la democracia se consolidaba.¹¹⁶

En cuanto al método de clasificación, los autores construyeron un índice sumatorio multidimensional para calificar las leyes por su nivel de importancia. Tal índice se edificó sobre tres

¹¹³ Michelle Taylor-Robinson, y Christopher Díaz, "Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature, and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate?", en *Comparative Political Studies*, No. 5, Vol. 32, 1999, pp. 598-599.

¹¹⁴ Jorge Lanzaro, *et al.*, *Estudio de la producción legislativa, 1985-2000*, Montevideo, Instituto de Ciencia Política, 2000", p. 75

¹¹⁵ Tal fenómeno se explicó por tres causas: 1) que al inicio de las legislaturas los presidentes presentaron su paquete de gobierno; 2) a que las coaliciones electorales -que aún eran sólidas al inicio de las legislaturas- contribuyeron a crear acuerdos en los temas de mayor trascendencia política; y 3) a que los legisladores postergaron la promoción de proyectos controversiales hacia el final de sus mandatos para aumentar su exposición en temas nobles para promocionarse en las elecciones posteriores. Lanzaro, *et al.*, *op. cit.* p.59.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 57.

criterios: el contenido, el trámite y la repercusión de las leyes en la opinión pública. Cabe recalcar que este índice se pensó para usarse en leyes y no en iniciativas.

Asumiendo que a los presidentes latinoamericanos se les reserva una posición central en el proceso legislativo para promover sus programas de gobierno, se calificaron como relevantes todas las leyes introducidas por el Ejecutivo. A su vez, las leyes que produjeron cambios sustantivos y no sólo formales, se definieron como relevantes. En cuanto al trámite, se consideró que las leyes importantes generan un intenso debate parlamentario dado que exacerbaban las diferencias intra y extrapartidarias. Por tanto se calificaron como relevantes las leyes en cuyo proceso deliberativo hicieron uso de la palabra representantes de por lo menos dos sectores de cada uno de los tres grandes partidos. También fueron calificadas relevantes las leyes cuya aprobación generó votaciones divididas. Finalmente, definieron como importantes las leyes que tuvieron al menos dos menciones en los diarios *Búsqueda*, *El Observador* y *La República*.

Con estos cinco indicadores (origen de la iniciativa, tipo de cambios propuestos, actividad en tribuna, votación plenaria y seguimiento en prensa), crearon un índice en el que puntuaron con “1” cada criterio en caso de que la ley en cuestión fuera importante, y le dieron un puntaje de “0” a las de baja importancia.¹¹⁷ Así, la sumatoria de los valores en cada uno de los cinco indicadores permitió crear una escala entre 0 y 5. Posteriormente sintetizaron dicha escala en tres categorías de análisis: baja importancia (puntaje agregado de 0 y 1); mediana (2 y 3) y alta (4 y 5). Con este último paso garantizaron que ningún criterio aislado fuera determinante para definir la importancia de a una ley.

A este índice se le puede reclamar haber considerado que todo proyecto del Ejecutivo es una reforma importante pues también los presidentes pueden introducir cambios simbólicos o iniciativas que preparan el terreno legislativo para reformas de mayor profundidad, o en ocasiones delegan la producción de iniciativas relevantes en legisladores de su organización partidaria para reducir costos. Asimismo, cuando busca definir el impacto de las reformas en la opinión pública, el índice tiene el inconveniente (ya observado en Mayhew y Adler y Wilkerson) de analizar una opinión publicada que puede sesgar la relevancia atribuida a una ley. Finalmente, la definición de los intervalos (alta, mediana

¹¹⁷ Entonces una ley proveniente del ejecutivo, con fuerte debate, votación dividida y mención en los diarios alcanzó el mayor puntaje posible de 5, y si careció de uno de estos elementos su puntaje fue de 4.

y baja importancia) es arbitraria y no se hace en función de la distribución de los datos sino mediante un criterio previo de los autores que no se define con objetividad.

A fin de conocer el efecto de las instituciones electorales sobre el comportamiento parlamentario, Crisp *et. al.*, estudiaron las iniciativas introducidas por legisladores de seis países latinoamericanos entre 1993 y 1998.¹¹⁸ En este caso, las iniciativas se dividieron en focalizadas y generalizables. Las primeras distribuían bienes públicos locales y privados mientras las segundas proveían bienes nacionales que no se limitaban a satisfacer las demandas de un grupo en particular.¹¹⁹ Dicha clasificación sugirió que las iniciativas generalizables serían más propensas a aparecer en sistemas que no incentivaban una gestión parlamentaria basada en la notoriedad personal de los legisladores con sus electorados locales, pues se consideró que este tipo de proyectos están diseñados para incrementar la reputación de las delegaciones partidistas pero no de los legisladores.

Por su parte, los proyectos focalizados serían característicos de sistemas que motivaban el personalismo pues estas propuestas habilitan a los legisladores a adjudicarse el crédito por atender las necesidades de ciertos grupos o comunidades que constituyen su base de electores. Así, las retribuciones electorales por generar este tipo de iniciativas no podían ser compartidas con otros diputados además del presentador.¹²⁰

Los autores encontraron que la propensión de los legisladores latinoamericanos para iniciar legislación focalizada fue baja, y ésta sólo se asoció con la pertenencia al partido del presidente. Aquellos legisladores que formaron parte de esta fracción pudieron atender las necesidades de sus localidades con mayor libertad pues el presidente podía encargarse de fortalecer la etiqueta partidaria a nivel nacional. Mientras que al carecer de una figura con capacidad legislativa a nivel nacional, los legisladores de oposición debieron centrarse en producir iniciativas para fortalecer la imagen de sus institutos políticos ante todos los electores del país.

¹¹⁸ Los países estudiados fueron Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras y Venezuela.

¹¹⁹ Brian Crisp, *et al.*, "Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies", en *Journal of Politics*, No. 3, Vol. 66, 2004, p. 835.

¹²⁰ *Ibid.*, pp. 835-836.

2.5.- Estudios sobre relevancia de las propuestas legislativas en México.

En nuestro país, la preocupación por clasificar los proyectos de ley proviene de dos consideraciones. La primera es que los estudios legislativos hasta antes de los 90, se aproximaron al Congreso Mexicano a partir de su productividad bruta de leyes aprobadas.¹²¹ Y la segunda es que los procesos parlamentarios posteriores a la transición, exigieron ser analizados a partir de elementos metodológicos distintos a los que se habían utilizado para explicar el Congreso durante el presidencialismo autoritario.

La creciente cantidad de iniciativas y una acelerada participación de los diputados federales en la producción de reformas se ha traducido en mayores exigencias para los órganos legislativos encargados de procesar las distintas preocupaciones sociales, demandando que los legisladores desarrollen más y mejores capacidades de negociación ante un congreso caracterizado por la pluralidad y la necesidad de cooperar para lograr los acuerdos que puedan sacar adelante las prioridades legislativas del país.

Sin embargo, el ritmo de la dinámica parlamentaria parece haber superado la capacidad de los investigadores para explicarla. Por las debilidades de la disciplina para estudiar los congresos en la era democrática, autores como Nacif comenzaron a insistir en la necesidad de contar con suministros metodológicos que permitieran discriminar entre los contenidos de las propuestas legislativas a fin de tener un conocimiento objetivo del Congreso Mexicano.¹²²

Hasta ahora sólo unos cuantos estudios han analizado la función decisional del congreso recurriendo a mediciones metodológicamente fundadas para clasificar los proyectos de ley.

Un trabajo con las anteriores características fue el de Puente, que analizó la resistencia que la Cámara de Senadores opuso a los proyectos presidenciales entre 2000 y 2003. El autor seleccionó las iniciativas enviadas por el Ejecutivo al Senado calificando los proyectos presidenciales de acuerdo con su relevancia y a sus consecuencias esperadas.¹²³ Los indicadores de Puente provinieron de instrumentos previos como los de Di Palma, Mayhew, Adler y Wilkerson, Taylor-Robinson y Díaz,

¹²¹ Esta crítica puede encontrarse a menudo en los trabajos de Khemvirg Puente. Consúltese del autor, “De la productividad legislativa la eficiencia legislativa en el sistema de comisiones en el Senado Mexicano” en Béjar, Lusa (coord.), *Qué hacen los legisladores en México*, México, UNAM/Porrúa, 2009, pp. 99-127.

¹²² Benito Nacif, “Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, en *Política y Gobierno*, No. 1, Vol. 11, 2004, pp. 9-41.

¹²³ Khemvirg Puente, “A Second Chamber in Mexico: Democracy and legislative institutionalisation under divided government”, trabajo presentado en la Conferencia de la *British Political Studies Association*, Leeds, Reino Unido, abril 4-7, 2005.

Polsby y Lanzaro *et. al.* Dichos indicadores fueron: 1) la cantidad de población que se vería afectada con cada iniciativa; 2) la cobertura que éstas recibieron en prensa; 3) la publicidad que el gobierno les dio; 4) sus consecuencias económicas esperadas; 5) la confrontación partidista que produjeron.

Posteriormente, planteó una escala entre 0 y 4 para puntuar las iniciativas dentro de los cinco indicadores previamente descritos. Y como en el índice de Lanzaro *et. al.*, la calificación otorgada a cada proyecto se obtuvo de una sumatoria de puntajes en diferentes indicadores.¹²⁴ Finalmente, su clasificación dividió los proyectos en cuatro categorías: cruciales, relevantes, ordinarias, y menores.

Con este suministro metodológico, descubrió que cerca de una cuarta parte de la agenda del Ejecutivo incluyó iniciativas cruciales y relevantes. Asimismo demostró que las iniciativas que proponían cambios cruciales al sistema (es decir, las que obtuvieron el mayor puntaje al sumar las categorías mencionadas), tendieron a ser modificadas o incluso bloqueadas en el Senado, mientras que aquellas propuestas de tipo ordinario y menor, fueron aprobadas sin mayores cambios.¹²⁵

La aplicación de una metodología similar, se puede hallar en el artículo de Espinoza y Miguel.¹²⁶ Al igual que Puente, estos autores estudiaron la agenda ejecutiva materializada en las iniciativas que el presidente introdujo al Congreso, sólo que en este caso consideraron los proyectos presentados a la Cámara de Diputados entre las Legislaturas LVII-LIX.

En un índice que catalogó las iniciativas por su nivel de importancia, Espinoza y Miguel establecieron una combinación de variables que midió el nivel de relevancia y el conflicto político generado por una iniciativa ejecutiva en su paso por la Cámara de Diputados. Para ponderar la relevancia jurídica (trascendencia) de las iniciativas, se definió que las reformas constitucionales o la creación de leyes, tenía un alcance superior a las reformas de leyes derivadas y a los cambios en cuestiones de protocolo o trámites administrativos menores. Los autores otorgaron un valor de 3,2 y 1 a estos cambios respectivamente, obteniendo “3” las iniciativas de mayor relevancia.

¹²⁴ Así, por ejemplo, en términos de alcance, las iniciativas con potencialidad de afectar a toda la población recibieron el más alto puntaje (de 4). Y aquellas que propusieron cambios cosméticos que no impactaban a ningún sector o que modificaban la organización interna de las instituciones de la administración pública recibieron un puntaje de “0”.

¹²⁵ Puente, 2005, “*op. cit.*”, p. 15-16.

¹²⁶ Ricardo Espinoza y Mónica Miguel, “El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México” en Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon, *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?*, México, UAM/Porrúa, 2007, pp.209-230.

La dimensión de repercusión refirió al impacto de la discusión legislativa de las iniciativas sobre la ciudadanía para lo cual los autores recurrieron al método de Mayhew para puntuar más alto a aquellos proyectos con más menciones en los diarios *Reforma*, *El Universal* y el semanario *Proceso*.

Finalmente, el debate aludió a las características del trámite y la existencia de fricción entre grupos parlamentarios en el proceso deliberativo. En este caso se utilizó la metodología de Lanzaro *et al.*, otorgando mayor puntuación a los proyectos un cuya discusión se presentaron al menos dos oradores a favor y dos en contra. Tras realizar una sumatoria para cada caso, las iniciativas se clasificaron como proyectos de: alta, mediana y baja importancia. Resultó que cerca de un tercio de las iniciativas presidenciales propusieron cambios muy importantes. En concordancia con los hallazgos de Puente, se corroboró que los asuntos cruciales para el programa de gobierno se toparon con mayor resistencia y generaron más conflicto que cualquier otra iniciativa en la asamblea.¹²⁷

Luis González replicó el estudio de Taylor-Robinson y Díaz en México para explicar el *focus* de la representación de los diputados en la LX Legislatura (2006-2009). Su metodología consistió en dimensionar las iniciativas con base en cuatro categorías distintas: 1) la base territorial del proyecto (afectación nacional, regional o local); 2) el nivel de sectorialización (afectación a todo el país o a cierto grupo); 3) el efecto esperado (benéfico, privativo, mixto o neutral); y 4) el contenido de las iniciativas (social, económico, seguridad, medio ambiente y político).¹²⁸

Este instrumento no se propuso crear un índice que articulara distintas categorías o indicadores en una sola calificación sino que planteó estudiar las propuestas de ley en cada una de estas dimensiones por separado. Sin embargo mostró que más del 97% de las iniciativas de los diputados propusieron cambios con implicaciones a nivel nacional. Es interesante cómo el autor explica que dado el carácter federal de sus mandatos, la no reelección y la centralización del proceso en los liderazgos partidistas, los diputados procuraron legislar para todo el país y no para sus distritos o electorados selectivos. Aunque termina reconociendo que los representantes usaron tanto los puntos de acuerdo como la negociación del presupuesto en comisiones como formas de apelar a sus electorados locales sugiriendo un gradiente distrital secundario en el comportamiento legislativo.

¹²⁷ Espinoza y Miguel, “*op. cit.*”, p. 228.

¹²⁸ Luis González, *Representación política en México: ¿qué intereses priman los diputados en los proyectos de ley que impulsan?*, Universidad de Salamanca, Tesis de Maestría, 201, pp. 34-35.

Asimismo González observó que la mayor parte de las iniciativas perfilaron un impacto benéfico con un nivel general de sectorialización y se centraron en temas económicos, sociales y políticos. Finalmente, como lo adelantaron Crisp *et. al.*, los legisladores del partido en el gobierno (PAN) fueron más activos en la promoción de leyes enfocadas a satisfacer demandas de electorados focalizados.¹²⁹

El ejercicio clasificatorio de González resulta conveniente para tener una descripción del comportamiento parlamentario con base en distintos rubros de las iniciativas. No obstante, la misma estructura de sus categorías impide clasificarlas jerárquicamente. Asimismo hay categorías como el contenido temático de las iniciativas cuya presencia depende de las coyunturas políticas. Piénsese por ejemplo que el tema de seguridad ocupó un porcentaje muy amplio de la agenda parlamentaria hasta el segundo trienio del presidente Calderón, permaneciendo como un tema poco recurrente en el periodo analizado por González.

2.6.- Discusión.

En un trabajo comparativo sobre asambleas latinoamericanas, García Montero reflexiona en torno a la clasificación de las iniciativas en el mundo. La autora concluye que la disciplina aún no cuenta con una taxonomía que goce de gran aceptación.¹³⁰ La crítica parece válida si se lee a la luz de los trabajos reseñados en la primera parte de este capítulo. Pareciera que los distintos instrumentos de medición buscan responder a las necesidades analíticas de cada realidad parlamentaria y usan criterios difícilmente universalizables.

Las clasificaciones de la primera generación (60s y 70s) cumplieron con la tarea de atraer el interés académico hacia un análisis preciso del desempeño legislativo en torno a los bienes públicos. Si bien estos trabajos pioneros en la clasificación presentaban complicaciones metodológicas por su simplicidad o su ineficiencia empírica, su aporte sustancial fue abrir el campo de estudio para que sus nociones fueran consideradas por la siguiente generación de especialistas en análisis legislativo.

¹²⁹ *Ibid*, pp. 58-60.

¹³⁰ Mercedes García Montero, “La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos”, en *Lateinamerika Analysen*, No.2, Vol. 17, 2007, p. 8.

Los estudios de segunda generación perfeccionaron las metodologías clasificatorias desarrolladas por los primeros autores. Asimismo vincularon sus tipologías a conceptos como el de efectividad o conformación gubernamental para probar hipótesis de más amplio alcance. Sin embargo, estas metodologías fueron difíciles de exportar a otros contextos legislativos en tanto que su aplicabilidad depende de elementos externos a la asamblea como un eficaz seguimiento mediático al trabajo parlamentario, la libertad de expresión en los medios impresos o la institucionalización de los Congresos. Al traer estas metodologías a la realidad latinoamericana, los investigadores tuvieron que considerar distintos aspectos como una menor disponibilidad de datos, la existencia de órganos parlamentarios con partidos fuertes, legisladores con pocos incentivos para el individualismo y una historia democrática reciente. En el caso particular de los estudios aplicados al Congreso Mexicano, estos parecen atender las consideraciones de trabajos previos sobre América Latina, además de tener en cuenta el importante papel del presidente en la elaboración de políticas públicas.

2.7.- Clasificando las iniciativas de los diputados. Índice de trascendencia.

En función de las condiciones investigativas previamente descritas, en este segmento del capítulo se propone una metodología propia para catalogar las iniciativas de ley propuestas por los diputados federales en el proceso de transición democrática en México.

El producto de esta metodología tiene por objeto calificar la trascendencia de las iniciativas, entendida ésta como el nivel de consecuencias producidas por un proyecto de ley. Así aquellas propuestas que busquen hacer cambios sobresalientes al estado de las condiciones políticas, jurídicas y sociales del régimen, serán consideradas como trascendentales. Es importante mencionar que el índice que a continuación se define, será aplicado a un conjunto de planteamientos jurídicos hipotéticos y midiendo su trascendencia en caso de que éstos llegasen a ser aprobados como leyes.

Para discriminar entre propuestas trascendentales y otras que pudieran causar impactos menores, se construirá un índice sumatorio simple conformado por tres indicadores: el impacto jurídico-político, el objeto de transformación y la profundidad de los cambios propuestos.

Siguiendo a McIver y Carmines, las ventajas para explicar un fenómeno a partir de medidas de múltiples indicadores y no a partir de un referente único, son diversas. En primer lugar, los indicadores

únicos son poco confiables pues no pueden discriminar entre grados finos de un atributo restando precisión a la explicación en caso de usar ítems dicotómicos. Asimismo comentan que es poco probable que un solo indicador represente por sí mismo un concepto teórico complejo.¹³¹

Una deficiencia de los índices, sin embargo, es que pretenden reducir la complejidad de un fenómeno en datos rígidos, seleccionados por el investigador que introducen un sesgo potencial de la interpretación de los hechos políticos.¹³²

Conociendo las anteriores limitantes y posibilidades, se presentan los componentes del índice aquí propuesto:

1.- Impacto jurídico-político: En su trabajo sobre la Cámara de Diputados, Espinoza y Miguel relacionaron la relevancia de las iniciativas con la jerarquía de los ordenamientos que éstas buscaban modificar. Basado en el principio kelseniano de validez, este indicador consideró el valor jerárquico de las leyes por lo que tomó a los cambios constitucionales como las transformaciones de mayor relevancia dejando en un nivel inferior las reformas a leyes secundarias y reglamentos.

Con base en la idea de Lanzaro *et. al.*, sobre los distintos grados de coordinación política requerida para la aprobación de las iniciativas, la propuesta de la presente tesis sostiene que a la par de la jerarquía jurídica existe un principio de complejidad política asociado al procesamiento de una iniciativa. Al respecto cabe apuntar que los proyectos de reforma constitucional requieren -según el art. 135 de la CPEUM-, dos terceras partes de los individuos presentes en la Cámara además de la aprobación mayoritaria de los Congresos locales, aval de la colegisladora y sanción aprobatoria del Ejecutivo. Esto significa que la deliberación de una reforma de este tipo, es exhaustiva, en tanto que demanda amplias mayorías congresionales y la coordinación de una gran cantidad de actores.

Por su parte, las iniciativas que buscan modificar leyes secundarias y reglamentos exigen una mayoría absoluta (50%+1 de los diputados presentes) según el artículo 72 de la CPEUM, además del aval de la colegisladora y del Ejecutivo federal.

¹³¹ John McIver y Edward Carmines, *Unidimensional Scaling*, Sage, Thousand Oaks, 1981, p. 15.

¹³² Gerardo Munck y Jay Verkuilen, "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices," en *Comparative Political Studies*, No. 1, Vol. 35, 2002, pp. 5-34.

Finalmente, según el art. 77 de la CPEUM, para la reglamentación interna, trámites administrativos y convocatorias a periodos extraordinarios o sesiones solemnes, basta con la mayoría absoluta de los miembros presentes en la cámara para lograr una resolución. Este tipo de resoluciones excluyen del proceso tanto a los Congresos locales como al Ejecutivo y a la colegisladora.

Las restricciones institucionales sugieren que en condiciones de pluralismo democrático, implementar una reforma constitucional tiene un mayor grado de dificultad política que las decisiones sobre leyes jerárquicamente inferiores o sobre asuntos internos de la asamblea puesto que la primera demanda mayores esfuerzos de negociación en el transcurso deliberativo de una ley.

Por lo anterior, el índice de este trabajo calificará como reformas jurídicas trascendentales a aquellas iniciativas que requieran una mayoría cualificada de 2/3 partes del Congreso, la mayoría de los Congresos Locales y el veto ejecutivo. Esto significa que las iniciativas que pretendan cambiar el orden constitucional obtendrán la mayor calificación de “3”.

Las iniciativas que modifiquen, creen o abroguen leyes derivadas o secundarias, se considerarán cambios jurídicos de menor escala y serán puntuados con “2”, mientras que los proyectos que referirían a cuestiones de protocolo, trámites administrativos o modificaciones a reglamentos internos y que sólo demandan de una mayoría interna del Congreso para ser aprobadas, recibirán un puntaje de “1”.

Aquellos proyectos de ley que versen sobre facultades exclusivas de la Cámara de Diputados (presupuesto y miscelánea fiscal) o sobre asuntos urgentes y de obvia resolución quedarán excluidos del análisis. Esto se debe a que se trata de actos que ocurren en episodios específicos de la asamblea, dependen del programa presidencial y además no pueden ser emplazadas.

2.- Objeto de transformación: Como se ha comentado en líneas previas, el contenido de las iniciativas puede analizarse mediante criterios que van desde el rubro de la política que buscan modificar hasta su grado de cobertura sobre la población. En su aproximación a la calidad democrática, Morlino establece la dimensión sustantiva como un elemento crucial para evaluar a cualquier régimen. Explica que una democracia de calidad es eficaz para garantizar las libertades civiles a la vez que procura la progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica.¹³³

¹³³ Leonardo Morlino, “Observando las diferentes calidades de la democracia”, en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, No. 1, Vol. 1, 2012, p. 11.

Este segundo indicador se concentra en la forma en que una iniciativa afecta las relaciones entre ciudadanos o los vínculos entre el Estado y ciudadanos y ciertos grupos siempre en atención a los principios democráticos sustantivos de ampliación de libertades y garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de la sociedad. En función de los resultados que han generado estudios previos sobre el Congreso Mexicano, el presente trabajo considera que el criterio donde mayor riqueza explicativa y varianza puede haber, gira en torno a los objetivos de cambio propuestos por las iniciativas. En este sentido, se diferenciará entre tres tipos de proyectos.

Los que tienen un objeto trascendente de transformación serán aquellos que amplíen, acoten, perfeccionen o creen nuevos derechos, libertades, responsabilidades y prerrogativas para todo ciudadano en cualquiera de los ámbitos (jurídico, económico o social). De esta manera, cuando una reforma modifique la organización del poder político o cambie las obligaciones del Estado con respecto de los gobernados, se considerará como un intento de cambio profundo incluyendo reformas relativas al fortalecimiento y la relación entre poderes públicos, la seguridad, garantías ciudadanas y obligaciones del Estado, así como derechos humanos, rendición de cuentas y transparencia.

Aquí se incluirán también aquellas iniciativas que trastocan las instituciones políticas nacionales ya sea cambiando la forma de integración de los poderes públicos o reestructurando las relaciones entre éstos a partir de nuevos repartos de competencias y facultades. Así, a las iniciativas de alcance general cuya afectación se concentre en derechos, libertades y prerrogativas universales o en la reconfiguración institucional de los poderes públicos, se les asignará un puntaje de “3”. Este tipo de reformas pueden ejemplificarse con las “Leyes Generales” en México, las cuales se distinguen por ampliar la cantidad de sujetos receptores de los bienes públicos con un enfoque garantista en el cual se expanden las responsabilidades del Estado con respecto de los ciudadanos. Se trata de ordenamientos jurídicos que no se limitan al ámbito federativo sino que refieren al ámbito público en su totalidad pues generan competencias concurrentes de autoridades locales y federales.¹³⁴

Aquellas propuestas para cambiar el funcionamiento interno del gobierno modificando o estableciendo nuevas pautas de acción para programas, dependencias u organismos de la administración pública central y desconcentrada se considerarán iniciativas con un objeto de

¹³⁴ Diario Oficial de la Federación, 23 de julio de 2013. Acción de Inconstitucionalidad 25/2011 presentada por Marisela Morales Ibáñez, Procuradora General de la República. Ministro ponente, Alberto Pérez Dayán, correspondiente al 21 de mayo de 2013.

transformación más acotado que las anteriores y obtendrán un puntaje de “2”. En esta categoría caben las leyes que regulan sectores exclusivos del ámbito de la federación y que dependen del gobierno federal. Se incluyen aquí las propuestas de ley que tengan un alcance genérico menor, es decir, que busquen atender o que sean observables por un género poblacional específico como adultos mayores, funcionarios públicos o discapacitados, normatividad para la sociedad civil, leyes de profesionistas, servicio de carrera o responsabilidades de servidores públicos.

Finalmente, los proyectos que se presenten para atender coyunturas específicas de la agenda política o hacer cambios simbólicos como la regulación de horarios, cambios a nombres de estados, al uso de la bandera o himno, modificaciones administrativas a leyes de institutos o reglamentos sobre premios estímulos, ascensos y recompensas civiles serán puntuados con “1”.

3.- Profundidad: El indicador de profundidad se relaciona con la calificación de relevancia que Blondel *et. al.*, concedieron a las iniciativas.

Es cierto que este indicador puede no ser del todo preciso, dado que hay iniciativas que con modificar el párrafo de una ley pueden hacer cambios muy importantes que afecten derechos y obligaciones de una gran cantidad de personas. No obstante es necesario considerar que a diferencia de otros trabajos que han medido la relevancia de las iniciativas en la asamblea federal mexicana, el presente estudio no analiza únicamente los proyectos presentados por el Ejecutivo o leyes aprobadas, sino todas las iniciativas suscritas por los legisladores en un periodo de casi 20 años el cual no cuenta con información legislativa y periodística que pueda considerarse completa o imparcial.

Conociendo tanto las características como las limitantes de esta investigación, la metodología de Blondel *et. al.*, parece brindar una noción sobre el nivel de confrontación e incluso el impacto poblacional que puede tener un proyecto pues las propuestas que pretendan crear una nueva constitución (con una gran cantidad de artículos trascendentales a discutir en la asamblea) tenderán a ser más controversiales, implicarán la utilización de más recursos y afectarán a una mayor cantidad de gobernados que aquellas que sólo agreguen un numeral a cualquier ley. Así, se puntuará con “3” a las iniciativas que creen, deroguen o reformen 6 o más artículos de una ley, código o constitución. Esto incluye la creación y abrogación de códigos jurídicos enteros.

Se le dará un puntaje de “2” a las iniciativas que propongan cambiar, agregar o derogar 5 artículos menos de una ley o que cambien párrafos, numerales, incisos o fracciones de al menos dos leyes. Y por último, se puntuará con “1” a aquellas iniciativas que propongan cambiar, agregar o derogar únicamente párrafos numerales incisos o fracciones de una misma ley.

Cuadro 2.0. Puntaje para clasificar las iniciativas de ley mediante tres indicadores de relevancia.

Impacto jurídico-político	Objeto de transformación	Profundidad	Puntaje
<ul style="list-style-type: none"> • Cambios constitucionales. • Aprobación por mayoría calificada en cámara de origen y legisladora, mayoría de Congresos locales y veto aprobatorio del Ejecutivo federal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones a elementos esenciales del vínculo Estado-gobernados. • Cambios a la estructura de los poderes públicos a nivel federal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación o abrogación de una ley. • Cambio a 6 ó más artículos de una ley 	3
<ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones a leyes reglamentarias derivadas de artículos de la CPEUM • Cambios a leyes generales y federales. • Aprobación por mayoría absoluta en cámara de origen, en legisladora y aprobación del Ejecutivo federal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambios a reglas operativas para el funcionamiento gubernamental. • Reformas dirigidas a segmentos específicos de la población (grupos o regiones) 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio, reforma o derogación de 1 a 5 artículos de una o diversas leyes. • Cambio reforma o derogación de párrafos, numerales, incisos o fracciones de al menos dos leyes distintas. 	2
<ul style="list-style-type: none"> • Cambios a reglamentos • Aprobación por mayoría absoluta en cámara de origen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas coyunturales y cambios simbólicos a nombres de comisiones, cambio de horario, premios y estímulos, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio, reforma o derogación de párrafos, numerales, incisos o fracciones de una ley sin modificar artículos. 	1

El cuadro anterior recapitula la primera parte de la propuesta clasificatoria de esta tesis. En él se pueden observar los tres indicadores y la calificación que cada iniciativa recibirá en cada uno de ellos en función de su nivel de relevancia. Los tres indicadores descritos en el cuadro, miden distintas dimensiones de una iniciativa de ley. Sin embargo, ninguno de ellas ofrece por sí misma información suficiente que permita determinar el grado de importancia de un proyecto legislativo.

Para otorgar una sola calificación a los proyectos, se construirá un índice sumatorio. Es decir, si una iniciativa obtuvo un puntaje de “1” en el impacto jurídico-político, de “2” en el objeto de transformación y de “2” en la profundidad del cambio, su calificación dentro del índice de trascendencia sería de (1+2+2=5). Esta estrategia fue aplicada por Lanzaro *et. al.* y retomada por Puente

y Espinoza para construir una escala de valores que garantizara que ningún indicador aislado determinara la ubicación de una iniciativa en un casillero. De Puente se retomarán las categorías clasificatorias distinguiendo entre proyectos trascendentales, importantes, ordinarios y menores.

La modificación que este índice propone para construir intervalos es que no se basa en una decisión previa de su autor sino en la distribución propia de los datos. En este sentido, la calificación agregada que se le dio a las 4,724 iniciativas presentadas grupal e individualmente por los diputados federales entre 1988 y 2006, describe la siguiente distribución:

Tabla 2.1. Distribución de los valores sumatorios del índice de trascendencia.

Calificación	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
3	244	5.17	5.17
4	122	2.58	7.75
5	558	11.81	19.56
6	1995	42.24	61.80
7	1361	28.80	90.60
8	225	4.76	95.36
9	219	4.64	100.00
Total	4,724	100.00	

Nota: El procedimiento de codificación de las iniciativas, excluyó las proposiciones con punto de acuerdo, la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, las reformas relativas a la miscelánea fiscal y las minutas turnadas de la Cámara de Senadores a la de diputados. De este modo, se consideraron para su codificación todos los proyectos de decreto o iniciativas presentadas por diputados federales tanto a la Cámara de Diputados como al Senado cámaras de origen.

La selección incluye proyectos planteados por legisladores en forma individual, por dos o más diputados de un mismo partido y por dos o más diputados de distintas bancadas -ya sea a nombre de una comisión o de un grupo plural de representantes.

Como lo muestra la tabla anterior, el 71.2% de las observaciones se concentró en los valores sumatorios de “6” y “7” dándole un coeficiente de asimetría de -0.378 a la distribución. Para atenuar esto, se cuartilizaron los valores estableciendo puntos de corte para cuatro grupos iguales. Esto significa que cada intervalo debe contener el porcentaje más cercano al 25% de las observaciones. Una vez cuartilizado el universo de datos, la distribución es la siguiente:

Tabla 2.2. Índice de trascendencia. Valores asignados por cuartiles.

Tipo de iniciativa	Valores	% de observaciones contenidas en cada intervalo
Trascendental	8-9	9.40
Importante	7	28.80
Ordinaria	6	42.24
Menor	3-5	19.56

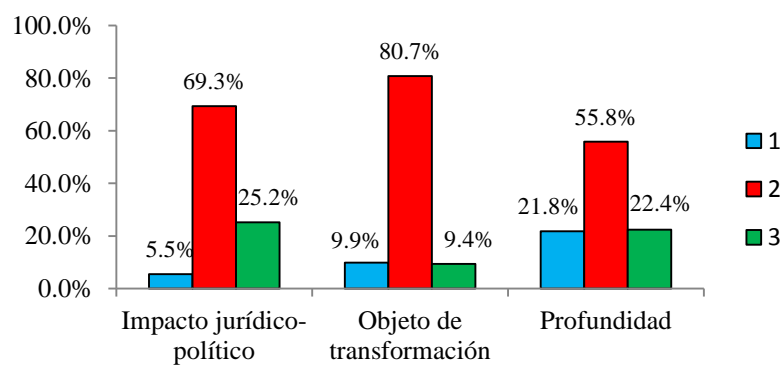
Fuente: Elaboración propia con datos de SIL y Cámara de Diputados.

De este modo, las iniciativas que recibieron un puntaje entre 3 y 5 se clasificarán como “menores”; las que calificaron con 6, serán consideradas como ordinarias; las que hayan obtenido 7 se considerarán “importantes” y las que obtengan 8 y 9 serán calificadas como trascendentales.

Al aplicar el índice a las iniciativas que serán analizadas en esta tesis, los descriptivos generales por componente son los siguientes:

Tabla 2.3 y gráfico 2.4. Índice de trascendencia. Estadísticos descriptivos por indicador.

	Impacto jurídico-político	Objeto de transformación	Profundidad
N	4,724	4,724	4,724
Media	2.1964	1.9949	2.0064
Desviación estándar	.51808	.43988	.66487
Varianza	.268	.193	.442



Fuente: Elaboración propia con datos de SIL y Cámara de Diputados.

Los anteriores descriptivos dan cuenta de concentraciones importantes de reformas con un nivel intermedio de intensidad en cada uno de los componentes del índice. Particularmente, en el caso del objeto de transformación, se tiene un porcentaje del de 80.7% de los casos lo que indica que de acuerdo a su objeto de transformación, 8 de cada 10 propuestas de legislación proponen cambios a reglas operativas para el funcionamiento gubernamental o son reformas dirigidas a segmentos específicos de la población.¹³⁵ Esta homogeneidad en la distribución de los indicadores responde a que el comportamiento de los legisladores es altamente pautativo, tendiente a modificar artículos de leyes generales, reglamentarias y federales encaminadas a redimensionar la operatividad del Estado.

2.8.- El índice de trascendencia a prueba.

Tras crear grupos de iniciativas basándose en su relevancia, Howell y sus colegas plantearon una pregunta bastante lógica en su trabajo: ¿Existe una diferencia cualitativa en el contenido de las iniciativas una vez clasificadas por su nivel de trascendencia? Para resolverla, los autores hicieron una prueba de validez para la cual tomaron una muestra aleatoria de iniciativas asignadas a categorías y contrastaron sus contenidos. Corroboraron que los proyectos del grupo de mayor relevancia trataban o asuntos de guerra y recortes generalizados de impuestos, mientras que los del grupo de menor trascendencia se dirigieron a asuntos de impacto acotado.

El siguiente cuadro reproduce la prueba de Howell *et. al.*, con el fin de conocer si hay diferencias cualitativas entre proyectos contenidos en distintos intervalos del índice. En este caso, seleccioné aleatoriamente dos proyectos de los cuatro intervalos de trascendencia. Parecen existir diferencias cualitativas que se hacen notorias sobre todo si se compara el cuartil inferior con los superiores. El impacto de una reforma integral de salud, es sin duda, mayor que el que puede generar el cambio en el uso de la banda presidencial.

¹³⁵ Con base en los resultados de Luis González se puede descartar que por su objeto de transformación las reformas aquí analizadas se dirijan a beneficiar grupos o regiones del país. Véase González, *op. cit.*

Cuadro 2.5. Prueba de validez por contenido de iniciativas de acuerdo a su puntaje en el índice de trascendencia.

Resumen de la iniciativa	Puntaje asignado
Con proyecto de decreto que reforma el párrafo cuarto del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que el Estado mexicano, en un nuevo marco jurídico, otorgue recursos para incrementar el derecho a la protección de la salud.	9
Que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda ejercer acciones de inconstitucionalidad respecto a leyes y tratados contraventores de garantías individuales.	9
Que reforma y adiciona diversos artículos de las leyes del Impuesto Sobre la Renta, del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, para apoyar el desarrollo cultural de México.	7
Con proyecto de decreto de reformas a: el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diversos artículos de la Ley de Planeación, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para la planeación, ejecución, control, evaluación y fiscalización del sector público federal.	7
Que reforma el artículo 168, primer párrafo, de la Ley del Seguro Social, sobre la suma de la pensión de invalidez, de vejez o de cesantía en edad avanzada.	6
Con proyecto de decreto que reforma diversos artículos del Código Federal de Procedimientos Penales, para crear un procedimiento penal especial para enfermos mentales, que incluya también a discapacitados intelectuales.	6
Iniciativa de decreto, para que se inscriba con letras de oro en los muros del Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la leyenda "Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes".	3
De Decreto que reforma la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales (para rectificar el uso en la portación de la Banda Presidencial).	3

La siguiente prueba a la que se somete el índice, es el alfa de Cronbach. Esta prueba es utilizada para calcular tanto la consistencia interna como la homogeneidad de un índice compuesto por indicadores que miden el mismo atributo de un constructo.¹³⁶ Su fórmula está dada por:

$$\alpha = \left(\frac{k}{k-1}\right)\left(1 - \frac{\sum S_i^2}{S_{sum}^2}\right)$$

Donde k es la cantidad de indicadores o ítems del índice, S^2 es la varianza de los mismos y S_{sum}^2 es la varianza total de la prueba que determinará si existe armonía entre indicadores que miden la trascendencia de las iniciativas. El valor del coeficiente alfa determina el grado de covarianza entre los

¹³⁶ Entiéndase consistencia interna por interrelación entre indicadores y homogeneidad como la unidimensionalidad de dichos indicadores. Para mayor especificidad sobre esta prueba véase Lee Cronbach, "Coefficient alpha and the internal structure of test", en *Psychometrika*, No. 3, Vol 16, 1951, pp. 297-334; y José Cortina, "What is Coefficient Alpha? An Examination of Theory and Applications", en *Journal of Applied Psychology*, No.1, Vol. 78, 1993, p.99.

elementos que conforman un índice. El fenómeno que aquí se busca explicar es la trascendencia de las iniciativas de ley estimada bajo el supuesto de que tres dimensiones (impacto jurídico-político, objeto de transformación y profundidad) son capaces de medirla. Así, la agregación de estos tres indicadores, se articulan en una sola medida para rescatar distintas facetas de un mismo fenómeno.

Como se observa en el siguiente cuadro, los resultados de la prueba de alfa de Cronbach aplicada a las iniciativas aquí estudiadas arrojan un coeficiente no estandarizado de .621 ¿Qué implicaciones tiene esto?

Tabla 2.6. Prueba Alfa de Cronbach con desagregación por ítems para el índice de trascendencia.

Scale statistics				
Mean	Variance	Std. Deviation	N of Items	N
6.1977	1.543	1.24232	3	4,724

Item statistics			
	Mean	Std. Deviation	N
jur-pol	2.1964	.51808	4724
obj	1.9949	.43988	4724
prof	2.0064	.66487	4724

Item-Total Statistics					
	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Squared Multiple Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
jurpol	4.0013	.905	.401	.242	.595
obj	4.2028	.857	.605	.374	.342
prof	4.1914	.686	.398	.212	.653

Reliability of coefficients		
Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
.621	.655	3

Nota: datos presentados conforme al modelo propuesto por Gilem y Gilem.¹³⁷

¹³⁷ Joseph Gliem y Rosemary Gliem, “Calculating, Interpreting, and Reporting Cronbach’s Alpha Reliability Coefficient for Likert-Type Scales”, trabajo presentado en el Congreso Midwest Research-to-Practice Conference in Adult, Continuing, and Community Education, Ohio State University, Columbus, octubre 8-10, 2003, p. 87.

Distintos autores han discutido sobre el uso de la prueba alfa y los valores que el coeficiente debe adquirir para reflejar consistencia interna y homogeneidad en los indicadores de una matriz. La confiabilidad se estima entre 0 y 1, donde 1 indica una plena concordancia y 0, absoluta disparidad entre componentes. Al respecto George y Mallery proponen la siguiente escala: $>.9$ = nivel de alfa excelente; $>.8$ = bueno; $>.7$ = aceptable; $>.6$ = cuestionable; $>.5$ = pobre; y $<.5$ = inaceptable.¹³⁸

Mientras más cercano el coeficiente sea a “1” en la prueba alfa de cronbach, se puede esperar una mayor consistencia interna entre los componentes de la escala. Sin embargo, dado que para el cálculo de alfa se estima que $\alpha = rk / [1 + (k - 1)r]$ donde “k” es el número de ítems y “r” es la media de las correlaciones entre ítems, el tamaño de alfa es sensible tanto a la cantidad de componentes incluidos en la escala como a la media entre correlaciones entre ítems.

Schmitt cuestiona la utilización de valores de corte como referencias absolutas. Dado que alfa se diseñó para hacer correcciones de confiabilidad entre dos medidas determinando la relación entre valores latentes o reales y las medidas esperadas, el autor afirma que el valor del coeficiente no será sólo sensible a la cantidad de ítems sino también al comportamiento de los datos. El método de corrección inventado por Cronbach implica dividir la correlación observada entre dos variables por el producto de la raíz de sus indicadores de confiabilidad.

Toda vez que la teoría clásica de la confiabilidad sostiene que el límite superior de validez es la raíz de la confiabilidad, cada índice tiene su propio límite. En otras palabras, es erróneo considerar “1” como el valor óptimo de validez tal y como se hace en otras correlaciones de valor absoluto (como los coeficientes de Pearson o Spearman). Así, Schmitt supone que las correlaciones observadas entre componentes siempre están distorsionadas por errores de medición por lo que se debe estimar una corrección para atenuar estos efectos. Menciona el autor que con dicha corrección, incluso cuando un índice refleja un coeficiente relativamente bajo de .49, su límite superior de validez en realidad no es “1”, sino $\sqrt{.49}$, que es igual a .70.¹³⁹

A reserva de mostrar un posicionamiento en torno a este debate de carácter metodológico, es necesario admitir que el valor de alfa obtenido para el índice de trascendencia propuesto por este

¹³⁸ Darren George y Paul Mallery, *SPSS for Windows step by step: A simple guide and reference*, Boston: Allyn & Bacon, 2003, p.231.

¹³⁹ Neal Schmitt, “Uses and Abuses of Coefficient Alpha”, en *Psychological Assessment*, No. 4, Vol. 8, 1996, p. 351

trabajo, es relativamente bajo. De hecho, los resultados sugieren que borrando el componente de “profundidad”, la consistencia interna del índice sería mayor. Sin embargo, siguiendo a Schmitt, se ha considerado pertinente mantener todos los ítems del índice dado que existe una justificación teórica (y empíricamente comprobada en trabajos previos) que permite establecer un supuesto de unidimensionalidad lógica y una mayor cobertura explicativa en torno al fenómeno analizado, por lo que a pesar de su debilidad metodológica, esta baja confiabilidad no debe considerarse un impedimento para el uso del índice.¹⁴⁰

Piénsese en la reforma a una ley secundaria en telecomunicaciones que propone la creación de un nuevo texto complementario para la regulación del ramo. Si no se consideraran todos los componentes del índice, posiblemente podría pensarse como irrelevante. No obstante, dado que esta iniciativa modifica el funcionamiento de varios órganos del Estado y que representa la redacción, deliberación y aprobación de un nuevo texto, se trata de una reforma verdaderamente relevante.

Para explicar el comportamiento de este coeficiente, es pertinente recordar que los principales supuestos de la prueba de alfa son: a) homogeneidad.- que haya una relación recíproca o tau-equivalente entre los indicadores de un constructo; b) unidireccionalidad.- que los distintos elementos que conforman el índice sigan una misma escala y dirección y c.- unidimensionalidad.- que los distintos ítems o indicadores midan una sola dimensión bajo relaciones teóricamente esperadas.

Tablas 2.7 y 2.8. Matrices de correlaciones y covarianzas entre componentes del índice de trascendencia.

Prueba de correlación tau-b de Kendall

	jur-pol.	obj.	prof.
jur-pol.	1	** .491	** .213
obj.	** .491	1	** .460
prof.	** .213	** .460	1

Matriz de covarianzas inter-elementos

	jur-pol.	obj.	prof.
jur-pol.	.268	.112	.073
obj.	.112	.193	.134
prof.	.073	.134	.442

n= 4724

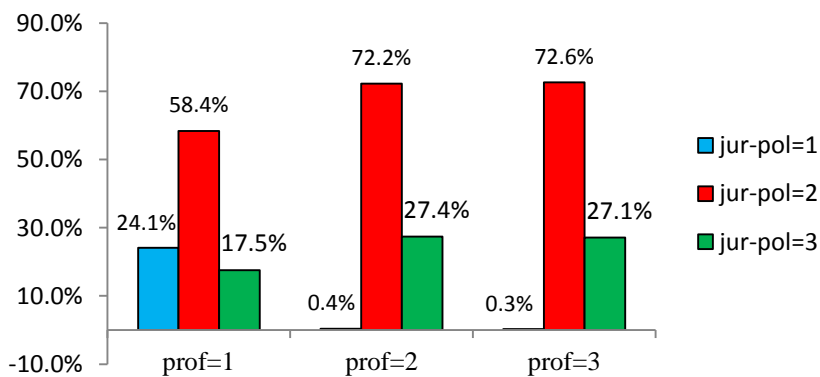
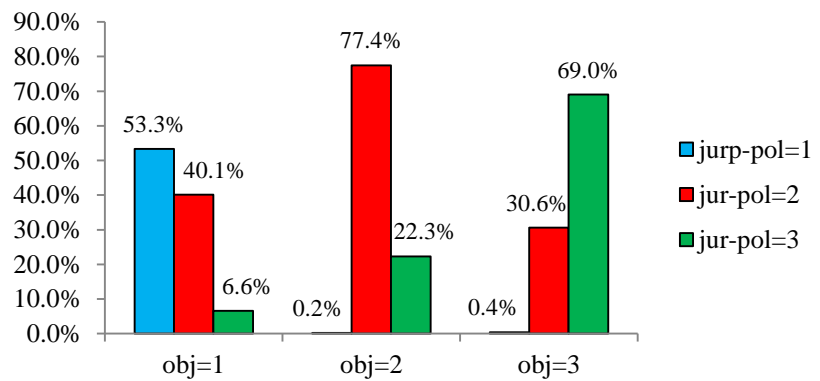
Fuente: Elaboración propia con datos del SIL, página oficial de la Cámara de Diputados y Cuadernos de Apoyo del Sistema Integral de Información y Documentación (SIID) de la Cámara de Diputados
 Coeficientes Pearson. Significación ** $p < .005$

¹⁴⁰ Schmitt, “*op. cit.*”, p. 352

Las anteriores matrices comprueban que a pesar de existir correlaciones y covarianzas positivas y relativamente significativas entre los distintos componentes del índice de trascendencia, los coeficientes de interacción entre ítems no son del todo altos. La mayor correlación se observa entre los componentes de relevancia jurídico-política y el objeto de transformación de las iniciativas.

Los tres atributos del fenómeno a estudiar guardan una relación teórica basada en estudios previos. Distintos investigadores han comprobado que las reformas más importantes comúnmente crean nuevas leyes o modifican grandes porciones de las normas existentes, impactan a grandes segmentos de la población y requieren de una fuerte coordinación, debates intensos y procesos complicados de deliberación y análisis. En los resultados de los datos aquí estudiados, se puede ver que existe una relación poco relevante entre la cantidad de artículos modificados y la importancia jurídico-política de una reforma lo que significa que una iniciativa que propone cambios constitucionales no necesariamente modifica diversos artículos de la Carta Magna.

Gráficos 2.9 y 2.10. Distribución porcentual de los componentes del índice de trascendencia.



Fuente: Elaboración propia con datos de SIL y Cámara de Diputados.

En las gráficas de columna arriba mostradas, se observa que estas bajas covarianzas deben a que existe una concentración en las distribuciones de ciertos valores cuando éstos interactúan. Por ejemplo, el 53.3% de las iniciativas que plantean un cambio jurídico-político de alta relevancia, proponen también cambios a derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, mientras que sólo el 3 y el 4% de los cambios jurídico-políticos relevantes promueven reformas al funcionamiento gubernamental o cambios de carácter coyuntural. Asimismo, el 77.4% de las reformas con un nivel de relevancia “2” en términos jurídico-políticos, se concentran también en el nivel “2” del objeto de transformación, lo que indica que la gran mayoría de las modificaciones a leyes reglamentarias proponen cambios al funcionamiento gubernamental o están dirigidas a segmentos específicos de la población. Y un patrón muy similar se observa cuando se compara el comportamiento de los ítems de relevancia jurídico-política con la profundidad de los cambios.

El valor que obtuvo el coeficiente alfa (.621), se puede explicar por la escasa cantidad de ítems (únicamente 3); por la asimetría en las varianzas de sus componentes; y por un comportamiento concentrado de los ítems cuando estos interactúan entre sí ocasionando covarianzas desiguales.

Es necesario tener en cuenta que el objetivo de este ejercicio no consiste en generar un instrumento técnico de carácter definitivo o concluyente, sino aportar un indicador descriptivamente fiel a lo que acontece en el Congreso Mexicano satisfaciendo dos objetivos: 1) buscar una mayor posibilidad heurística para discutir los factores asociados a ciertos tipos de proyectos legislativos; y 2) ofrecer una clasificación sistemática de los productos legislativos que esté sustentada en parámetros y atributos definidos de la manera más objetiva posible.

En capítulos subsecuentes se aplicará este índice a las iniciativas de los legisladores en dos momentos cruciales del proceso transicional del régimen político mexicano. El primero refiere a una etapa que va de 1988 a 2000 (Legislaturas LIV-LVII), en la cual la asamblea comenzó a experimentar los síntomas de la democratización, con una mayor presencia opositora y la necesidad de articular proyectos con base en negociaciones entre la mayoría priista y los miembros de otras fracciones parlamentarias. Un segundo momento abarca las dos primeras legislaturas de la alternancia (LVIII y LIX, 2000-2006) y se corresponde con un nuevo funcionamiento de la Cámara de Diputados conformado a partir de la internalización e institucionalización de los valores democráticos por parte de los principales actores procesos y espacios decisionales de la asamblea.

Capítulo 3. Comportamiento legislativo en los primeros años de transición democrática (1988-2000).

3.1.- Introducción.

El presente capítulo presenta una lectura sobre la democratización del régimen político mexicano a la luz del comportamiento de los diputados federales. Se debate cómo la democratización reconfiguró el rol de la Cámara de Diputados en la toma de decisiones políticas reposicionándola como un espacio central para el funcionamiento del sistema. Asimismo se analiza cómo este cambio modificó la manera en que los legisladores desarrollaron sus tareas representativas al fabricar bienes públicos.

A lo largo del texto se establece que el arreglo hiperpresidencial permitió a la asamblea tomar decisiones ágiles y coordinadas con la agenda ejecutiva. Dicho arreglo deprimió la participación de los legisladores en la iniciación de proyectos de ley, a causa de un presidente que concentraba las tareas de presentación y negociación de las principales iniciativas, y que ejercía -a través de su partido- una fuerte injerencia sobre el futuro político de los diputados federales. En este escenario, los representantes parlamentarios contaron con escasos incentivos para emplear sus repertorios de acción legislativa en la fabricación de las leyes. Se plantea que la etapa temprana de transición democrática (1988-2000) vino acompañada de factores políticos -como el pluralismo y la disolución de las mayorías- que sentaron las bases para una nueva institucionalidad en la Cámara, permitiendo que diputados opositores participaran en la toma de decisiones en condiciones de paridad, y que nuevos intereses encontraran cabida en la asamblea.

Este capítulo también analiza cómo ante la falta de una organización partidista que controlara los procesos y resultados electorales así como el acceso a la estructura de cargos burocráticos, los diputados debieron hacerse cargo de sus propias carreras políticas a partir de la democratización. Al fragmentarse el poder político antes concentrado en un solo instituto capaz de ganar elecciones a nivel nacional, los representantes tuvieron que gestionar sus propias carreras debiendo suscribir y buscar la aprobación de sus iniciativas como un mecanismo para consolidar sus nexos con elementos estratégicos del sistema político.

En el capítulo se demuestra que en la primera etapa del proceso democratizador, el PRI fue la organización encargada de ajustar las reglas y prácticas internas de la asamblea para gestionar el

creciente pluralismo parlamentario impulsado desde las urnas. La fórmula empleada por este partido consistió en dotar de poderes procedimentales y políticos a los coordinadores de bancadas opositoras para que éstos fueran sus principales interlocutores. Aunque conforme las mayorías priistas se fueron diluyendo existió una apertura hacia otros partidos en la toma de decisiones.

Se comprueba en el capítulo que el presidente dejó de ser el principal iniciador de proyectos de ley, y que esta tarea se desplazó hacia los diputados, sobre todo los que formaban parte de una oposición de reciente acceso al congreso, pues perseguían cambios de gran escala en el régimen. En este mismo sentido, el periodo 1988-2000 permitió notar una clara transición en la estructura interna del poder en la Cámara pues la capacidad para modificar el esquema jurídico-político del régimen dejó de ser una exclusividad del PRI; conforme la asamblea se pluralizó y tuvo órganos y reglas más democráticos, los partidos de oposición pudieron ver sus proyectos aprobados en tasas muy similares a las del PRI.

Finalmente se manifiesta que a lo largo de estos años, existió un notable espíritu de equipo al promover proyectos de ley. Cerca de la mitad de las iniciativas de este periodo (1988-2000) se presentaron como coaliciones, las más de ellas intrapartidistas; aunque hubo una relación entre el nivel de coordinación entre partidos y el éxito aprobatorio de los proyectos de ley.

3.2.- Desempeño de los diputados en el hiperpresidencialismo.

Un considerable tramo del siglo XX, México lo transitó bajo las condiciones políticas en un régimen cimentado sobre el consentimiento constitucional de un sistema presidencial de gobierno, la existencia de un sólo partido capaz de ganar elecciones en todo el país, y un presidente que al ser el líder de la más grande coalición política nacional logró un extraordinario control sobre el Congreso, las élites políticas, las empresas del Estado y los medios de comunicación.¹⁴¹

Al ser el líder del único instituto político con presencia efectiva en todo el país, el Presidente de la República se convirtió en la principal instancia para el procesamiento de demandas sociales. Desde los años 30, adquirió un rol central en la política nacional tras estructurar el sistema bajo un patrón

¹⁴¹ Alonso Lujambio, *Estudios congresionales*, México, Cámara de Diputados, 2013; Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2004; y Jeffrey Weldon, "The Political Sources of Presidentialism in Mexico" en Mainwaring, Scott y Mathew Shugart (coords.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 225-258; José Calderón, *Génesis del presidencialismo en México*, México, el Caballito, 1972.

corporativo en el cual los sectores (obrero, campesino, popular y militar) funcionarían como vías para comunicar a grandes colectivos sindicales con el gobierno.¹⁴²

Mediante una reforma electoral aprobada en 1946, el presidente Ávila Camacho centralizó los procesos electorales así como los mecanismos de selección de candidatos buscando minimizar la influencia de los líderes locales en la política nacional e intentando que los políticos cortaran todo nexo con caciques locales y gobernadores.¹⁴³ Esto no fue cosa menor considerando que dicho vínculo generaba compromisos entre diputados y poderes locales derivando en congresos conformados por legisladores localistas, poco dispuestos a cooperar con una plataforma nacional. Asimismo, la reforma buscó consolidar mayorías partidistas en cada legislatura, pues al controlar desde el gobierno los procesos electorales e imponer barreras de acceso a otras organizaciones partidarias, la oposición vio limitadas sus posibilidades de colocar legisladores en el Congreso.

La anterior reforma fue especialmente eficaz si se valora que desde 1933 había quedado constitucionalmente prohibida la reelección legislativa inmediata. Al haber una sola organización partidaria capaz de obtener triunfos en cada proceso electoral, cuando los mandatos de los diputados concluían cada 3 años, sus destinos políticos volvían a quedar en manos de los líderes nacionales del único grupo partidista capaz de repartir candidaturas y espacios en los distintos despachos de gobierno.¹⁴⁴ La combinación de tales reglas con el liderazgo del Ejecutivo en el partido, concedió al presidente la facultad no escrita de controlar el sistema de rotación de cargos públicos¹⁴⁵, por lo que los políticos comprendieron que la disciplina generaba dividendos, en tanto que se les “premiaba con la promoción de sus carreras políticas en la burocracia del partido, en las dependencias del Ejecutivo, en las empresas del Estado, con otros cargos de elección, etc. Por el contrario, la indisciplina de un congresista equivalía a ver truncada su carrera política”.¹⁴⁶

¹⁴² En 1938, Lázaro Cárdenas convirtió al partido en una agrupación de masas articuladas bajo categorías socioprofesionales. Los dirigentes de estos sectores conformaron una base de apoyo que permitiría al partido afianzar una maquinaria de movilización electoral y abrir un circuito de negociación entre el gobierno y la sociedad.

¹⁴³ La ley mencionaba que la vigilancia de las elecciones se haría desde una comisión presidida por el secretario de gobernación. Asimismo, funcionaba con un principio de mayoría simple que obligaba a los otros partidos a vencer frontalmente al PRI en los distritos electorales para ganar asientos legislativos.

¹⁴⁴ Dicha institución conocida como “dedazo”, daba a los altos mandos del partido la capacidad para nominar discrecionalmente candidatos y encargados de despacho.

¹⁴⁵ Benito Nacif, *The Mexican Chamber of Deputies: The Political Significance of Non-Consecutive Reelection*, tesis doctoral, Universidad de Oxford, 1995.

¹⁴⁶ Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996, p.168.

Este arreglo sustentado en el control de los resultados electorales y de las carreras políticas de los funcionarios, se reforzó para asegurar que las decisiones presidenciales se acataran en el Congreso, y con ello garantizar altos niveles de legitimidad mediante el compromiso de los legisladores con el programa de gobierno.¹⁴⁷ Para ello el sistema contó con tres instrumentos complementarios: a) los coordinadores estatales y sectoriales que perfeccionaban la tarea del coordinador parlamentario de disciplinar a los diputados; b) el estricto apego de las decisiones ejecutivas a los procesos constitucionales; y b) la modificación de la estructura institucional de la asamblea parlamentaria.

Con respecto del último punto, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGIC) de 1934, estableció que la etapa crítica del proceso legislativo se mantendría en las comisiones ordenando que para ser votado en el pleno, cualquier asunto requería un dictamen aprobatorio de comisión.¹⁴⁸ Al conceder dicha posición a las comisiones en el proceso, el partido gobernante requería que las resoluciones ahí tomadas le fueran favorables.

Dado que el RGIC mandataba que todo dictamen necesitaba el aval de la mayoría de los miembros de una comisión, se creó un órgano de gobierno (la Gran Comisión) encargado de asignar diputados a estos órganos. Su consigna era la de garantizar que el partido en el gobierno obtuviera las mayorías comisionales necesarias para salvaguardar el programa presidencial.¹⁴⁹ Con ello las comisiones pudieron funcionar como resguardos priistas siendo compuertas encargadas de cerrar el paso a planteamientos, iniciativas y observaciones que pudieran poner en riesgo el programa del Ejecutivo. En este sentido, la normatividad fue diseñada para que el partido mayoritario controlara las asignaturas de cargos en comisiones y con ello “cartelizara” la agenda de la Cámara impidiendo que la oposición desarrollara su agenda o pusiera en riesgo la cartera presidencial de política pública.

Con lo anterior, los diputados del PRI enfocaron su atención en preservar la etiqueta partidaria para consolidar la fuerza de su instituto político para que éste mantuviera su fuerza nacional y así contara con suficientes plazas para repartir en la siguiente elección. Plazas que estaban en manos de

¹⁴⁷ La construcción y aprobación de la agenda presidencial en el Congreso, no se daba por procesos unilaterales ni era del todo sencilla. Se han documentado casos como la reforma laboral de Pascual Ortiz Rubio, o los proyectos de Calles y Cárdenas que fueron ignorados por la asamblea. Véanse Carpizo, 2004, *op. cit.*; y Weldon, 1997, “*op. cit.*”

¹⁴⁸ El artículo 56 del RGIC decía que las iniciativas de ley pasarían desde luego a comisión. El artículo 60 sostenía que ninguna proposición podía discutirse sin que primero pasase a la comisión correspondiente. Trámite que sólo se dispensaba por acuerdo expreso de la Cámara en asuntos calificados como urgentes o de obvia resolución.

¹⁴⁹ Para 1936 se dispuso que la Gran Comisión se conformaría por diputaciones estatales. Al haber un sólo grupo partidista con presencia en todos los estados, la membrecía en este órgano fue una exclusividad priista. Asimismo la Gran Comisión recreaba mayorías priistas en comisiones aún si debía distorsionar la proporcionalidad en la representación.

sus líderes y de las que los mismos diputados se beneficiarían una vez concluidos sus mandatos. De este modo, las experiencias, facultades o ventajas que los diputados hubieran coleccionado como parte de su repertorio de acción legislativa, tendieron a enfocarse en preservar la agenda partidista en el Congreso. Por tanto, la iniciación de proyectos para incidir en política pública y ganar notoriedad o posicionarse dentro de la asamblea, quedó cancelada como incentivo de involucramiento.

En este orden de ideas, la conexión entre legisladores y electores quedó mediada por el partido oficial y sus liderazgos, minimizando los incentivos de los diputados para desarrollar agendas personales. Sería ilógico que un diputado usara sus recursos para beneficiar o rendir cuentas a un grupo de votantes con los que no tenía la certeza de volverse a encontrar.¹⁵⁰ Dado que la continuidad de sus carreras dependía del liderazgo partidista y no del electorado o de algún poder estatal, los diputados no tenían la necesidad de buscar conexiones con estos actores a través de sus iniciativas u otras acciones parlamentarias por lo que se puede asumir que los legisladores priistas se veían estimulados a satisfacer el interés partidario y así garantizar su continuidad en los circuitos políticos.

Si bien es cierto que durante este periodo los diputados no renunciaron por completo a su facultad de iniciar proyectos legislativos,¹⁵¹ su contribución al total de iniciativas debatidas en la Cámara mantuvo promedios por debajo del 15% desde la fundación del PNR (1929).¹⁵² Al respecto, Héctor Olivares (ex secretario de acción agraria, ex-legislador federal y miembro en el CEN del PRI) comentó que las pocas iniciativas suscritas por los legisladores priistas de aquella época tenían una fuerte relación con la defensa de intereses sectoriales se presentaban para “precisar cosas que hubieran quedado pendientes en las negociaciones entre el presidente y algún sector”.¹⁵³

Además de la reelección (constitucionalmente prohibida), la participación en políticas públicas quedó también excluida como incentivo de involucramiento para los diputados. Tras la fundación del PNR -y su posterior ajuste sectorial a finales de los 30-, el Ejecutivo fungió como el articulador de las demandas sociales y el principal árbitro de los conflictos políticos del país. Su agenda -diseñada por

¹⁵⁰ Votantes que además no habían sido determinantes para otorgarle su asiento, pues dada la escasa competitividad electoral, a los políticos prácticamente les bastaba ser nominados candidatos del PRI para acceder a la asamblea.

¹⁵¹ María del Carmen Nava Polina, *et al.*, “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados. 1988-1998”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (coords.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Porrúa, 2000, p. 88.

¹⁵² Con respecto del total de iniciativas presentadas a la Cámara de Diputados. Véase Juan Molinar y Jeffrey Weldon, *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados*, México, Porrúa, 2009, pp. 66 y 71

¹⁵³ Entrevista al Dip. Héctor Hugo Olivares Ventura, 21 de abril de 2009, Instalaciones de la Comisión de Desarrollo Social en la Cámara de Diputados, edificio “D”, 2º piso.

las secretarías y una numerosa y profesionalizada burocracia gubernamental- concentraba los asuntos de mayor relevancia que eran enviados a la asamblea. Con ello, los legisladores -con equipos de apoyo y recursos más limitados- tácitamente delegaron en el presidente, la introducción y promoción de reformas de gran calado.¹⁵⁴

Otro estímulo contemplado por la teoría para la participación de los legisladores para involucrarse en la generación de bienes públicos, es la adquisición de cargos dentro de la asamblea. Éste también quedó descartado ya que el liderazgo nacional del PRI -a través de su coordinación parlamentaria- era quien definía a los titulares de estos encargos a través de la Gran Comisión. Al no haber reelección y sin parámetros jurídicos objetivos de selección de membresías, al inicio de cada legislatura, la Gran Comisión elegía a los integrantes de las comisiones mediante un criterio partidario procurando que el PRI tuviera la mínima interferencia de otros partidos en comisiones estratégicas.

Los diputados de oposición tampoco tuvieron motivos suficientes para involucrarse en la fabricación de leyes tanto por las aplastantes mayorías priistas que podían asesinar cualquier proyecto ajeno al programa presidencial, como por las prácticas de exclusión que se daban en la asamblea impidiéndoles formar parte de los procesos deliberativos más importantes de la asamblea.¹⁵⁵ A esto se debe agregar que los repertorios de acción legislativa de estos diputados eran muy limitados, pues dado que sus partidos no ganaban elecciones, su acceso a cargos locales o federales de gobierno, así como a la participación legislativa (estatal o federal), era muy limitado. Esto hizo que los diputados opositores carecieran de experiencias, redes y conocimientos que les permitieran intervenir eficazmente en el proceso legislativo.

En síntesis, el régimen hegemónico se caracterizó por su acotada competitividad y por la sistemática delegación de la facultad de iniciación legislativa en el presidente. Los poderes contingentes del Ejecutivo le permitieron orientar la política nacional cancelando la división de poderes sin invadir frontalmente las esferas de acción del Congreso. Un sistema electoral mayoritario con fuertes restricciones al acceso de nuevos partidos y la no reelección, se articularon con los valores del

¹⁵⁴ Tal delegación fáctica de facultades legislativas puede también atribuirse a la asimetría entre los recursos políticos, humanos y materiales del Ejecutivo en comparación con los exiguos medios que tenían los diputados a su alcance tanto para iniciar como para negociar la aprobación de iniciativas trascendentales.

¹⁵⁵ Como la sobrerepresentación del PRI en comisiones, la asignación de diputados opositores a comisiones poco relevantes, la exclusión de diputados minoritarios de la gran comisión o las deliberadas acciones de los presidentes de comisión para no enterar a los miembros opositores sobre reuniones importantes.

grupo partidista mayoritario y las reglas centralizadoras del Congreso inhibiendo la presentación de reformas de gran calado por parte de los diputados. Esto a su vez, hizo que la aprobación de iniciativas trascendentales fuera casi una exclusividad del presidente.

Finalmente, la extraordinaria coordinación entre Ejecutivo y Legislativo, se debió a que los intereses de los diputados siempre se mantuvieron alineados a los del partido oficial a partir de incentivos selectivos proporcionados por el PRI a manera de recompensas futuras y promesas como nuevas candidaturas, espacios políticos en la estructura partidista o cargos burocráticos para los legisladores disciplinados.

3.3.- La democratización del régimen y su impacto sobre las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México.

Los estudios que analizan la relación entre cuerpos legislativos y procesos de democratización, apuntan a que las primeras afectan y –simultáneamente- se ven afectadas por los segundos. Este proceso dual de modificación institucional ha sido denominado en la presente tesis como “transición legislativa”. En México, ésta se caracterizó por admitir una creciente diversidad de actores partidistas capaces de influir en las principales decisiones parlamentarias; la adopción de reglas congresionales equitativas; un papel central del Congreso en la deliberación pública; y la consolidación de incentivos para que los legisladores buscaran influir en la agenda política nacional a través de sus iniciativas.

En un trabajo sobre la democratización de 25 países en Europa del Este a finales del siglo XX, Fish comprobó que las asambleas fueron cruciales para impulsar los cambios en el funcionamiento del sistema al ganar injerencia sobre la toma de decisiones públicas y desarrollar sus capacidades de vigilancia gubernamental.¹⁵⁶ Por su parte, Puente sostiene que la democratización incide en los congresos concediéndoles autonomía con respecto del Ejecutivo o de los poderes partidistas y agrega que la democratización motiva a las asambleas parlamentarias a desarrollar sistemas eficientes e

¹⁵⁶ Steven Fish, “Stronger Legislatures, Stronger Democracies”, en *Journal of Democracy*, No. 1, Vol. 17, 2006, p. 12.

institucionalizados para desarrollar sus funciones, lo que contribuye a una distribución más eficiente del trabajo parlamentario y consecuentemente, de los recursos públicos.¹⁵⁷

Sobre el caso mexicano, diversos autores encuentran en 1988 (año en que el PRI perdió su mayoría calificada en la Cámara de Diputados) un punto de inflexión, y establecen su culmen en el año 2000 con la alternancia del Ejecutivo federal.¹⁵⁸ En líneas subsecuentes se describe cómo los cambios democráticos -materializados en el pluralismo, la competitividad y un nuevo reglamento legislativo- modificaron las relaciones entre poderes públicos, transformaron la vida interna de la asamblea y construyeron una particular estructura de incentivos para los diputados federales.

3.3.1.- Pluralismo parlamentario y competitividad electoral.

Mediante una serie de cambios a las instituciones electorales emprendidos desde los años 60, el partido gobernante fue permitiendo el acceso de la oposición al órgano parlamentario en forma paulatina y controlada. Esta tendencia se mantuvo así hasta que el PRI se vio rebasado por una dinámica democrática la cual permeó en el electorado, y que llevó a que este instituto político perdiera sus mayorías legislativas en las elecciones de 1988 y 1997.

Buscando refrescar el ánimo participativo de los ciudadanos, en 1963 se echó a andar una reforma constitucional que permitió los diputados de partido.¹⁵⁹ Dicha reforma afirmaba que las demandas de las minorías excluidas del partido oficial merecían ver sus intereses defendidos en la asamblea. Reconociendo a los partidos minoritarios como instancias formales para representar esos intereses, el gobierno construyó una vía institucional para que la oposición se manifestara en las cámaras. Para la

¹⁵⁷ Khemvirg Puente, “Aspectos teóricos sobre la institucionalización legislativa contemporánea”, *Memorias de La Investigación Disciplinaria. Balances y perspectivas*, México, UNAM-FES Acatlán, 2010, p. 4.

¹⁵⁸ Luisa Béjar, “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4, Vol. 74, 2012, p. 623; María Amparo Casar, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, en *Política y Gobierno*, No. 2, Vol. 15, 2008, p. 231; Irma Méndez de Hoyos, “Transición y consolidación democrática en México ¿es posible una regresión?”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, No., 247, 2007, p. 63.

¹⁵⁹ Con esta reforma no era necesario resultar vencedor en un distrito para obtener una curul. Al cambiarse los artículos 54 y 63 constitucionales, a los partidos minoritarios se les otorgarían 5 asientos por conseguir el 2.5% de la votación nacional y se asignaría una curul más por cada .5% adicional ganado por el partido en las elecciones nacionales pudiendo llegar a tener un máximo de 25 diputados. Es importante agregar que esto no fue un cambio a un sistema electoral proporcional ni mayoritario sino sólo una cláusula para premiar a la oposición.

XLVI Legislatura (inmediata posterior a la reforma), los cuerpos partidistas minoritarios incrementaron su participación en la cámara de un promedio de 4.93% (entre 1946 y 1963) a 16.60%.¹⁶⁰

Una reforma política posterior se aprobó en 1977, como respuesta del gobierno a las necesidades que presentaba el sistema político hacia esa década. Su objetivo era incentivar nuevamente la participación y regenerar el semblante democrático de un sistema que había enfrentado varias crisis de manera reciente.¹⁶¹ Dicha reforma buscaba nutrir la representación reconfigurando las reglas del juego político al entender a la cámara baja como uno de los principales engranes del sistema. Las modificaciones a diferentes artículos constitucionales propusieron nuevas fórmulas electorales,¹⁶² el reconocimiento constitucional a los partidos en la asamblea, y apoyos económicos para los institutos políticos minoritarios en su esfuerzo por acceder al Congreso.

En la LI Legislatura, (la primera conformada bajo los lineamientos de la reforma), el porcentaje de curules asignadas a partidos de oposición se incrementó un 9.4% con respecto del promedio de asientos que ésta había ocupado anteriormente. Y los diputados del PRI ocuparon el más bajo porcentaje de asientos legislativos desde su fundación. Si bien esta última reforma aumentó la participación opositora, partidos que habían sido constantes desde los 60 como el PPS y el PARM, vieron reducida su presencia en términos porcentuales dado que para la LI Legislatura, aparecieron tres nuevos organismos partidistas (el PST, el PDM y el PCM) con lo cual, el porcentaje de representación opositora debió repartirse entre más partidos.¹⁶³ A esto hay que agregar que con la inserción de más legisladores de oposición, la Gran Comisión se vio obligada a hacer un intenso trabajo de sobrerrepresentación para garantizar que el PRI sostuviera sus mayorías en las comisiones para así resguardar la aprobación de las iniciativas del presidente en turno.

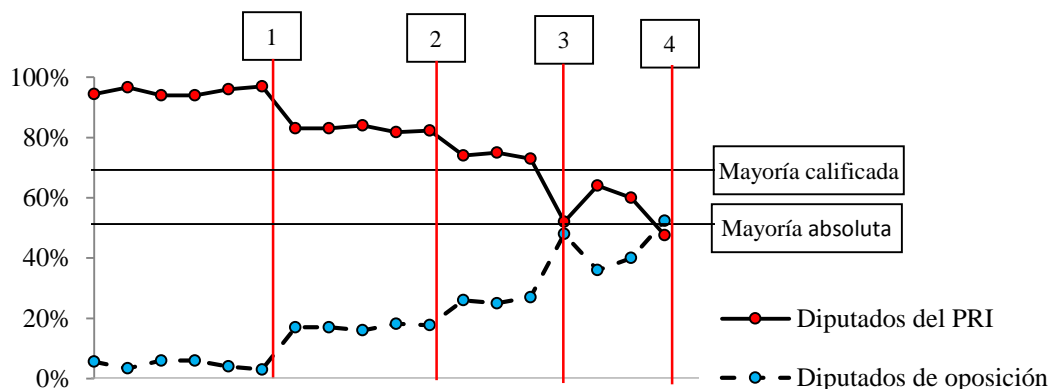
¹⁶⁰ En 1964, los partidos minoritarios contendieron en 93% de los distritos consiguiendo 16.9% de la asamblea. Consúltese a Javier Patiño, “Las elecciones de Diputados, su significado político, jurídico y estadístico, en González Casanova, Pablo. *Las elecciones en México evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1993, pp.215-231.

¹⁶¹ Véase Jorge Carpizo. “La reforma política mexicana de 1977”, en *Anuario Jurídico*. No.6, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980, pp. 39-100.

¹⁶² A partir de los cambios al artículo 70 constitucional, se sustituyó a los diputados de partido por un sistema mixto. Con esta reforma, la conformación de la Cámara de Diputados fue de 400 diputados en total, siendo electos 100 mediante el nuevo principio de representación proporcional, y 300 a través del principio de mayoría relativa. Otro cambio importante fue que el artículo 41 constitucional concedió un financiamiento público igualitario en año de elección.

¹⁶³ El único partido opositor que encontró beneficios en esta reforma fue el PAN, que en la legislatura anterior a la reforma tuvo un promedio de 9.59% aumentando a 10.75%.

Gráfico 3.0. Evolución porcentual de la presencia priista y opositora en la Cámara de Diputados, 1946-2000. Legislaturas XL-LVII.



Fuente: Elaboración propia con datos de Casar, 1999, “*op. cit.*”, pp. 99-101

El gráfico anterior describe la evolución porcentual de la presencia priista y opositora en la Cámara de 1946 a 2000. En él se puede observar cómo las reformas electorales (líneas verticales con los números 1 y 2) redujeron la brecha entre el PRI y la oposición, abriendo el camino para los grandes cambios en la conformación del Congreso en 1988 y 1997 (líneas verticales 3 y 4). Se observa que las reformas de 1963 y 1977 sin duda contribuyeron a pluralizar la asamblea. Empero, no fueron las únicas causas del pluralismo. Éste es también atribuible a la aprobación de reglas electorales más justas, aunadas a un realineamiento de los votantes.

Méndez comenta que para 1988, sólo hubo 3 estados con elecciones no competitivas, además de que entre ese año y 2000, 13 entidades vivieron una alternancia de gobernador.¹⁶⁴ Al margen de explicaciones más precisas, estos vuelcos electorales demostraron que la oposición estaba lo suficientemente desarrollada como para atraer a una masa crítica de votantes a nivel federal. Asimismo evidenciaron que el grupo partidista en el gobierno no podía seguir manteniendo la estabilidad política ante la creciente desigualdad económica y las presiones políticas en los tres órdenes de gobierno. Estos resultados también reflejan que las necesidades representativas de la sociedad, desbordaron al corporativismo como forma de movilización institucionalizada.

El pluralismo fue entonces el resultado de un paquete de reformas progresivas que abrieron cauces formales para la participación opositora, junto a una creciente competitividad, mayor justicia

¹⁶⁴ Irma Méndez de Hoyos, “Transición y consolidación democrática en México ¿es posible una regresión?”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, IJ-UNAM, No., 247, 2007, pp. 71-72.

electoral -vista en nuevas reglas y la fundación de una instancia independiente del gobierno para la organización y sanción de los procesos electorales-, una oposición más institucionalizada y la incapacidad del PRI para solventar las demandas de una sociedad cada vez más heterogénea.

El valor del pluralismo para la transición legislativa se asentaría en la posibilidad de que los diputados de oposición pudieran desarrollar repertorios de acción legislativa y así formar parte de la vida parlamentaria, en los debates y la iniciación de leyes. Sin embargo las reglas y prácticas internas de la Cámara mantuvieron a estos diputados al margen de las decisiones más relevantes, impidiéndoles desarrollar esta experiencia. Además, la no reelección significó que el desarrollo de repertorios legislativos se concentrara en las organizaciones partidistas y no en los conocimientos y habilidades que los diputados en lo individual pudieran almacenar, pues mientras los partidos se mantenían en la asamblea, los diputados debían dejar sus asientos cada tres años.

3.3.2.- Democratización de las reglas congresionales.

No hay duda de que el pluralismo fue un síntoma característico de la transición mexicana. Sin embargo, su manifestación planteó varios desafíos para la producción de bienes públicos en el Congreso. Cuando las reformas y la competitividad introdujeron un mayor número de agentes legislativos o puntos de veto al proceso parlamentario, la asamblea se enfrentó al reto de impulsar acciones colectivas en un entorno más complejo, acaso menos propicio para lograr mayorías y resoluciones ágiles como en la etapa de hegemonía priista.

Una regla universal de los cuerpos parlamentarios es que sus decisiones deben contar con el aval de la mayoría de sus miembros. En el régimen hiperpresidencial, el Ejecutivo insistió en mantener su apego por esta regla para incrementar la legitimidad de sus decisiones. Aunque conseguir mayorías que avalaran su programa no era asunto complicado ya que la fuerza electoral del PRI le permitía garantizar una superioridad numérica continua en la asamblea. Empero conforme el partido fue perdiendo su fuerza, y al no conformarse una bancada mayoritaria con legisladores anuentes hacia el programa presidencial, se hizo cada vez más patente una interrogante sustantiva: ¿Cómo construir entre diferentes fuerzas políticas, las mayorías necesarias para generar leyes?

En segmentos previos de este capítulo se mencionó que la reforma de 1977 buscó consolidar la división de poderes para contribuir al desarrollo democrático. Para ello, se asentó en el artículo 70 constitucional que el Congreso podía expedir una ley para regular su estructura y funcionamiento internos, destacándose que dicho ordenamiento no podía ser vetado ni necesitaría de la promulgación del Ejecutivo federal para entrar en vigor. Atendiendo a esta facultad constitucional, las cámaras crearon en 1979, la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG).

Dado que este reglamento fue diseñado por la mayoría priista en el Congreso, su principal tarea fue dotar al partido con una estructura legislativa que allanara el camino para la implementación del programa presidencial en una asamblea cada vez más poblada de diputados opositores. Téngase en cuenta que cuando se creó la ley, el PRI aún gozaba de una mayoría calificada y que el reglamento de 1934 mantenía su vigencia, por lo que las prácticas de exclusión no fueron por completo erradicadas. Por tanto, más que ser un compromiso con los valores democráticos, la LOCG de 1979 fue otra concesión calculada por el PRI para ordenar el funcionamiento de la Cámara y compactar los intereses legislativos en unos pocos grupos controlables, previendo que el impulso individualista de los diputados opositores pusiera en riesgo la aprobación de la agenda presidencial en la asamblea.

Ante la posibilidad de que la presencia de diputados de otros partidos generara un efecto disruptivo en la agenda presidencial, la LOCG creó los grupos parlamentarios.¹⁶⁵ Los diseñadores de esta ley –mayormente priistas- estimaron que mediante una estructura que concentrara facultades políticas y decisionales en los líderes de los partidos, se podían sintetizar los intereses de diputados ajenos al PRI. Con esto, la bancada del partido hegemónico tendría puentes de comunicación con bloques unificados de legisladores sin tener que negociar sus reformas con cada diputado opositor.

Para lograr lo anterior, la LOCG de 1979 concedió diversas facultades a los coordinadores de bancada. La creación de agrupaciones regulares e identificables de diputados que guardaban una evidente cercanía con su liderazgo partidista por la vía de los coordinadores,¹⁶⁶ permitió que el

¹⁶⁵ El artículo 38 de la LOCG denominaba a los grupos parlamentarios como formas de organización que podían adoptar los diputados con igual afiliación partidista para realizar tareas específicas en la Cámara. Los grupos se creaban, según el artículo 39 de la LOCG, para coadyuvar con el proceso legislativo y facilitar la participación de los diputados en las tareas camarales, estimulando la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones. Para que pudieran realizar sus tareas, los grupos parlamentarios contarían, como lo expresaba el artículo 45 de la LOCG, con instalaciones así como con asesores, personal y los elementos materiales necesarios.

¹⁶⁶ Además de la influencia que ejercían los partidos sobre el comportamiento de los diputados por ser las únicas vías de acceso al Congreso desde 1963, la reforma al artículo 41 de la CPEUM otorgaba un financiamiento equitativo a los partidos políticos en tiempos electorales. Estos recursos eran repartidos por el liderazgo central del partido, dotándolo de más elementos de control

Ejecutivo y su partido tuvieran canales eficaces de comunicación con la oposición. El artículo 43 de la LOCG refleja el interés del PRI por mantener esta interlocución con las cúpulas de otros partidos rezando que “el líder del grupo mayoritario podrá reunirse con los demás líderes para considerar, conjuntamente, las acciones que propicien el mejor desarrollo de las labores camarales”.¹⁶⁷

La institucionalización de este proceso de síntesis política se vio con mayor claridad en la Legislatura LV (1991-1994) cuando los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios aprobaron un punto de acuerdo con el que se creó la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP). La meta de ese órgano era contar con un órgano que fungiera "como enlace, apoyo y coordinación de los grupos parlamentarios, a la vez que en su integración refleje la composición plural de la Cámara".¹⁶⁸ En julio de 1994, este punto de acuerdo se aprobó como reforma a la LOCG trasladando de la Gran Comisión a la CRICP, una serie de funciones de gobierno como la proposición al pleno de la conformación de las comisiones o del presupuesto anual de la Cámara.¹⁶⁹

En la reforma se asentó que la CRICP tomaría las decisiones más importantes por la vía de la negociación entre coordinadores pues ésta quedó conformada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y “otros tantos diputados del partido mayoritario nombrados por la Gran Comisión”. Esta última cláusula incluida en los artículos 39 y 45 de la LOCG le garantizó al PRI una mayoría en la CRICP durante la LVI Legislatura. Aunque en las Legislaturas LV y LVI, la Gran Comisión vio una participación reducida en el gobierno y administración de la Cámara.

El presidente de la Mesa Directiva de la LV Legislatura (el priista Fernando Ortiz Arana) jugó un papel fundamental en la institucionalización de estas nuevas reglas congresionales, pues ideó un conjunto de prácticas que impidieron que la asamblea cayera en un estado de parálisis absoluta en su intento por adaptarse a una nueva lógica de negociación en la pluralidad (aunque aún dispareja pero finalmente negociación entre partidos). Entre esas prácticas, Ortiz Arana instituyó la realización

sobre el comportamiento de los representantes. Asimismo, la mayoría de los legisladores minoritarios llegaron a la Cámara por representación proporcional. Al funcionar con un principio de listas cerradas cuyo orden y contenido dependen de los líderes partidistas, se propició mayor injerencia del liderazgo partidista en la práctica legislativa de estos diputados pues las cúpulas partidarias lograron mayor influencia sobre el acceso de sus miembros a la asamblea.

¹⁶⁷ Artículo 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979.

¹⁶⁸ José Luis Camacho Vargas, *Líderes y dirigentes de la Cámara de Diputados*, México, Cámara de Diputados, Mesa Directiva, LXII Legislatura, 2013, p. 65

¹⁶⁹ Otro cambio importante fue el aumento de las comisiones ordinarias de 22 a 41. Este incremento pudo haber tenido el propósito de poner mayores recursos (y por tanto más herramientas de control) para los coordinadores, pues éstos eran quienes definían las membrecías y órganos directivos de las comisiones desde la CRICP.

continúa de mesas de diálogo y juntas extraoficiales entre el PRI y otros grupos partidistas, que permitieron hacer más fluido el intercambio para consensuar la forma en que se debatirían los proyectos en el pleno y en comisiones.¹⁷⁰

Estos arreglos se mantuvieron hasta que el PRI perdió su mayoría absoluta en la LVII Legislatura (1997-2000). Para ese entonces los coordinadores de las bancadas opositoras constituidos en un grupo denominado G-4, se unieron para lograr un acuerdo que consolidara un órgano de gobierno que verdaderamente expresara la pluralidad de la asamblea. Se debe comentar que hasta ese momento, la Gran Comisión había coexistido con la CRICP, siendo la primera un reducto priista encargado de garantizar las mayorías de ese partido en comisiones; y la segunda una agrupación (cuyos miembros eran nombrados por la Gran Comisión) que incluía a otras fracciones en la toma de decisiones más importantes, aunque no de manera igualitaria. En palabras de Paoli, “la Gran Comisión era, en realidad, la forma de organización del partido hegemónico en las cámaras. Y se organizaba por representaciones estatales. La CRICP, en cambio, recogía legisladores pertenecientes a todos los grupos parlamentarios, los cuales empezaron a tener, formalmente, intervención en las decisiones de ese cuerpo legislativo”.¹⁷¹

Recuérdese que el RCIG daba por sentada la existencia de una mayoría en la Cámara, y se asumía que de ese grupo mayoritario saldrían los miembros de la Gran Comisión, misma que tenía el encargo de crear la CRICP. Empero al no haber una mayoría partidista en la asamblea, la Gran Comisión no pudo conformarse, lo cual puso en riesgo la instalación de la asamblea y sus comisiones. Fue sólo a partir de un acuerdo que pudo inaugurarse el primer periodo ordinario de la primera legislatura sin una mayoría absoluta, en septiembre de 1997.¹⁷² Así, cuando se evidenció que las normas requerían de una mayoría para que la asamblea pudiera funcionar, se cuestionó la capacidad del reglamento vigente.

En el acuerdo antes mencionado se definió que la CRICP sería el nuevo órgano de gobierno conformado por los distintos coordinadores de bancada, quienes compartirían el manejo de la agenda legislativa y el orden del día; se rotarían la presidencia y tomarían decisiones de la mayor trascendencia por consenso, aunque con votos ponderados en función del peso numérico de sus partidos en la

¹⁷⁰ Me refiero a Alberto Carrillo Armenta (PFCRN).

¹⁷¹ Francisco Paoli Bolio, “La nueva Ley Orgánica del Congreso”, en *Cuestiones Constitucionales*, No. 2, 2000, p. 141.

¹⁷² La LOCG daba por sentado que una fracción parlamentaria lograría una mayoría, sosteniendo que la Gran Comisión debía conformarse por los coordinadores de las diputaciones locales de ese partido mayoritario; por los dos primeros diputados de cada circunscripción plurinominal; y por otros tantos diputados que considerara el coordinador del partido que hubiera logrado dicha mayoría. Véase LOCG art. 38.

asamblea. Este nuevo espacio que prácticamente heredaba la mayoría de las funciones y facultades de la Gran Comisión se estableció como una arena pluripartidista para la construcción de consensos. Entre otras cosas, la creación de la CRICP representó “un reconocimiento expreso de la importancia que a estas alturas han adquirido los grupos minoritarios”¹⁷³. Una de las virtudes del acuerdo fue el aprovechamiento de un camino institucional anteriormente impulsado pero no transitado: la presencia de los grupos parlamentarios como actores privilegiados de la asamblea. Finalmente, el que la CRICP estuviera integrada equitativamente por los coordinadores de cada fracción, supuso la conclusión de un proceso encaminado hacia el empoderamiento de los liderazgos partidistas como los más relevantes actores en la Cámara de Diputados.

3.3.3.- División de poderes.

La efectiva división de poderes es posiblemente una de las características más representativas de los regímenes democráticos. En México, las prerrogativas político-partidistas que por varios años le permitieron al Ejecutivo fungir como el principal iniciador de las leyes y ejercer una descomunal influencia sobre las decisiones parlamentarias, fueron perdiendo su peso conforme el sistema se hizo más competitivo; cuando la asamblea se pluralizó y cuando los diputados opositores tuvieron incentivos para desarrollar repertorios de acción que impactaran sobre la agenda congresional.

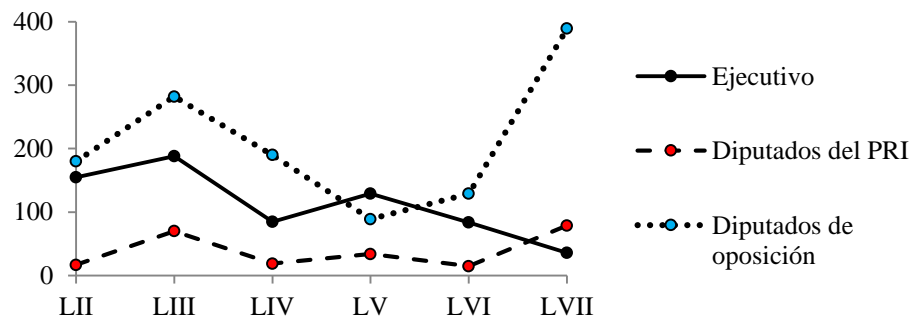
Una consecuencia de la democratización sobre las relaciones ente poderes públicos fue que los legisladores pudieron deliberar y modificar las propuestas del presidente. Ugalde documentó cómo a partir de 1999, la ley presupuestal sufrió cambios sustanciales a partir de enmiendas realizadas por la oposición. Por primera vez, tales enmiendas fueron más allá de críticas ideológicas y se concretaron en observaciones precisas y planteamientos formales que buscaban sustituir el presupuesto presentado por el gobierno.¹⁷⁴ Resulta innegable que ante tales condiciones, el margen de maniobra del presidente en la producción de bienes públicos, se fue acotando. Ello lo llevó a convertirse en un actor cauteloso, consciente del riesgo de colocar su agenda en un terreno legislativo incierto.

¹⁷³ Jorge Garabito. “Reseña de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Quórum Legislativo*, No. 81, Cámara de Diputados, México, abril-junio de 2005, p.30.

¹⁷⁴ Luis Carlos Ugalde, “La supervisión legislativa de las finanzas públicas en México: de la aprobación del presupuesto a la supervisión del gasto público”, en Germán Pérez y Antonia Martínez, *op. cit.*, pp. 145 y 148.

El siguiente gráfico ejemplifica cómo desde que el Ejecutivo vio reducido su contingente parlamentario, su involucramiento en la iniciación de leyes, disminuyó. Anticipando la dificultad de enfrentar a un Congreso donde carecía de mayorías, el presidente comenzó a retraerse de presentar iniciativas de ley sin antes contar con negociaciones o acuerdos que le permitieran suponer que serían aprobadas; lo cual dejó la tarea de iniciación de las leyes en manos de un conjunto de legisladores motivados para involucrarse en la fabricación de iniciativas no sólo por modificar la estructura jurídica del país sino también para hacerse notar ante elementos estratégicos del sistema.

Gráfico 3.1. Origen de las iniciativas presentadas a la Cámara de Diputados. Legislaturas LII-LVII.



Fuente: Elaboración propia con datos de Casar, 1999, “*op. cit.*”, pp. 98-100 y datos del Sistema de Información Legislativa.

Conforme la asamblea se pluralizó y los valores democráticos del régimen permearon en la asamblea, los diputados opositores fueron hallando la oportunidad de incluir sus posturas de política pública en la agenda congresional por lo que paulatinamente incrementaron su involucramiento. En la fabricación de bienes colectivos.¹⁷⁵ En esta coyuntura, los repertorios de los diputados comenzaron a cobrar mayor relevancia pues cada congresista debió empezar a diferenciarse de otros, empleando los recursos a su alcance para suscribir y convertir sus proyectos en las leyes del nuevo régimen democrático. Asimismo, al darse un proceso de activación federal, los legisladores, apoyados por los gobernadores para obtener recursos y candidaturas, tuvieron que considerar ciertas demandas de los Ejecutivos locales y de sus electorados distritales, pues su permanencia en la política dejó de estar supeditada al control monopólico del liderazgo central del partido.

Cada uno de los síntomas de democratización tratados en este acápite, genera la expectativa teórica de incrementar los incentivos de los representantes para desarrollar repertorios de acción legislativa. El pluralismo rompe con el monopolio de un solo partido o coalición para tomar decisiones,

¹⁷⁵ María del Carmen Nava, *et al.* “*op. cit.*”, p.91.

lo que hace que congresistas de distintos institutos consideren viable invertir recursos propios en el proceso, viéndose motivados a perfeccionar sus argumentos y su técnica para incluir propuestas eficaces; la competitividad electoral lleva a que los legisladores se responsabilicen por sus propias carreras pues su futuro ya no depende de su cercanía con un único instituto político capaz de ganar elecciones. En este sentido, los representantes deben usar argumentos que los visibilicen ante distintos elementos del sistema, para lo cual requieren un repertorio de habilidades legislativas.

En el caso de la división de poderes, se tiene que los miembros del Congreso ya no pueden delegar la formulación de políticas públicas en el gobierno. Es decir, la atención de ciudadanos, partidos y medios está puesta sobre los representantes, quienes deben generar constantemente propuestas y acciones, para lo cual necesitan amplios repertorios. Finalmente, el hecho de que las reglas de la asamblea se democraticen, es otro estímulo para que los legisladores desarrollen mejores repertorios de acción dado que una mayor cantidad de recursos institucionales se encuentran a disposición abierta permitiendo a varios legisladores influir en la agenda parlamentaria.

3.4.- Efectos de la democratización sobre el comportamiento parlamentario de los diputados federales.

Hasta ahora este capítulo ha estudiado la forma en que las relaciones entre poderes públicos y la estructura de incentivos de los legisladores sufrieron alteraciones a partir de que el Ejecutivo perdió control sobre parcelas sustantivas del proceso político, como los resultados electorales, cargos burocráticos, enclaves locales, el futuro de los legisladores y la producción de bienes públicos.

En la siguiente sección se expone cómo la democratización modificó el comportamiento de los diputados en torno a la generación de iniciativas. Se indica que los elementos democratizantes del sistema aumentaron el involucramiento de los diputados, emparejaron la efectividad entre partidos y generaron formas diferenciadas de coparticipación basadas en intereses partidarios estratégicos.

3.4.1.- Involucramiento.

El involucramiento puede vincularse a los repertorios individuales de acción legislativa los cuales están asociados a una estructura de restricciones normativas que potencian o limitan las tasas de retorno esperadas por los legisladores al invertir sus recursos en la iniciación parlamentaria. Se puede esperar que los diputados generen proyectos de ley cuando (en función de los recursos disponibles de cada diputado) estos proyectos contribuyan a conseguir metas personales o partidarias.

Durante las tres primeras legislaturas estudiadas en este apartado (LIV-LVI), la Cámara mantuvo un nivel agregado de involucramiento estable con un promedio de 178.6 iniciativas por trienio, lo que se traduce en un aproximado de .35 proyectos por diputado. Sin embargo, para la Legislatura LVII (1997-2000), este indicador aumentó a 534, lo que equivale a 1.06 iniciativas por diputado.¹⁷⁶ Un resultado derivado del mayor involucramiento individual en proyectos legislativos, fue que la asamblea perdió su agilidad. En la era hegemónica una iniciativa tardaba “semanas, cuando mucho un par de meses”¹⁷⁷ en ser dictaminada. Pero para la LVII Legislatura, el tiempo promedio de dictamen fue de 181 días.¹⁷⁸ Esto significa que la introducción de más proyectos afectó el funcionamiento interno de la asamblea obligando a sus órganos a adaptarse a ritmos más intensos de trabajo, con una carga superior de iniciativas.

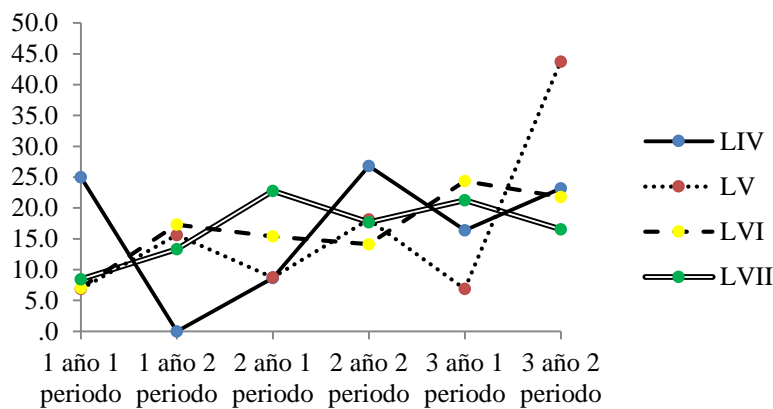
El siguiente gráfico describe los patrones de involucramiento por periodo de sesiones y muestra que conforme los mandatos de los representantes se aproximaban a su fin, estos aumentaron su involucramiento en casi 20 puntos porcentuales comparado con sus niveles de actividad al inicio de sus encargos.

¹⁷⁶ Para obtener estos datos se contabilizaron las iniciativas presentadas por legisladores a nombre propio o en forma colectiva, excluyendo aquellas referentes a la miscelánea fiscal.

¹⁷⁷ Entrevista al Lic. Héctor Olivares Ventura

¹⁷⁸ Se contabilizaron los 167 dictámenes a iniciativas (excluyendo minutas) generados por las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura. Fuente: SIL

Gráfico 3.2.- Iniciativas presentadas por periodo de sesiones. Porcentaje respecto del total de cada periodo (1988-2000).



N=1070

Fuente: elaboración propia con datos del SIL y de los cuadernos de apoyo del SIID, Cámara de Diputados.

Al estudiar la productividad parlamentaria en el sexenio foxista, Weldon determinó que la presentación de iniciativas sigue una curva ascendente de aprendizaje que se observa tanto de los diputados como de sus equipos de asesoría.¹⁷⁹ Es decir, conforme avanza el tiempo en que un político está expuesto al juego parlamentario, éste fortalece y complementa sus repertorios de acción legislativa incrementando sus probabilidades de involucrarse en la generación de proyectos. El anterior argumento puede complementarse considerando que -dada la no reelección- los diputados incrementan su involucramiento hacia el final de sus mandatos porque buscan fortalecer sus nexos con elementos estratégicos del sistema (como los liderazgos de sus grupos partidistas, gobernadores o electores) cuyo apoyo se va perfilando como crucial para acceder a nuevas candidaturas o cargos administrativos.

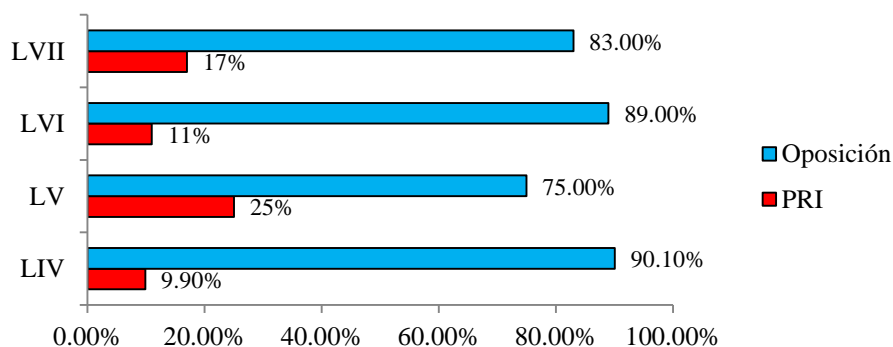
Ahora bien, los dos gráficos subsecuentes comprueban que al romperse la hegemonía priista, la oposición buscó cambiar mediante reformas, cada detalle de un entramado institucional desfavorable para una democracia competitiva y para sus propios intereses. Es probable que los legisladores de oposición vieran ampliada su capacidad de agencia mediante el acceso a circuitos formales de toma de decisiones, reconociendo mayores oportunidades de influir en las decisiones legislativas.

¹⁷⁹ Jeffrey Weldon, "Poder Legislativo. Tiempos de cambio", en *Este País*, No. 181, 2006, p. 36.

Así, mientras los miembros del partido en el gobierno (favorecidos por el *statu quo*) se involucraron poco en la producción de leyes, los diputados de oposición vieron una ventana de oportunidad en las condiciones de apertura y democratización para involucrarse en la legislación.

Tabla 3.3 y gráfico 3.4.- Iniciadores de leyes por partido y relación PRI-Oposición. Legislaturas LIV-LVII.

Partido	LIV	LV	LVI	LVII	Total (por partido)
PAN	99 (46.7%)	39 (26.4%)	72 (52.9%)	160 (34.5%)	370
PRI	21 (9.9%)	37 (25.0%)	15 (11.0%)	79 (17.0%)	152
PRD	24 (11.3%)	42 (28.4%)	40 (29.4%)	154 (33.2%)	260
PT	---	---	1 (.7%)	22 (4.7%)	23
PVEM	---	---	---	40 (8.6%)	40
PPS	21 (9.9%)	12 (8.1%)	---	---	33
PFCRN	5 (2.4%)	7 (4.7%)	---	---	12
PARM	42 (19.8%)	11 (7.4%)	---	---	53
Independientes	---	---	8 (5.9%)	9 (1.9%)	17
Total (por legislatura)	212	148	136	464	960



N= 960

Fuente: Elaboración propia con datos del SIL y de los cuadernos de apoyo del SIID, Cámara de Diputados.

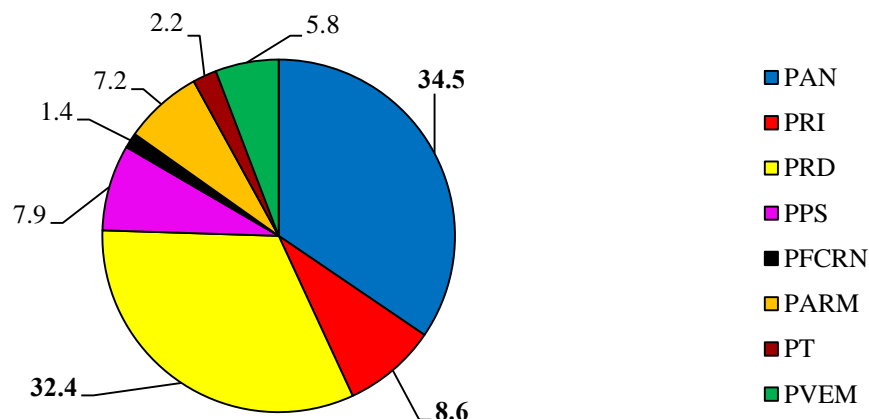
Nota: Los porcentajes en paréntesis se refieren a la aportación de cada partido al volumen de iniciativas presentadas durante el periodo legislativo referido. Del conteo se eliminó al Partido Mexicano Socialista (PMS) que sólo presentó 1 iniciativa. Asimismo se excluyeron las iniciativas presentadas por un firmante acompañado de los miembros de su comisión; las presentadas a nombre de diversos grupos parlamentarios; por un firmante acompañado de otros grupos parlamentarios; por un promovedor acompañado de uno o más diputados firmantes de otros grupos; y las presentadas a nombre de toda una comisión.

3.4.1.1.- Involucramiento en proyectos trascendentales.

El siguiente gráfico muestra que entre el PAN y el PRD, generaron el 67% de dichas reformas entre 1988 y 2000. Los panistas contribuyeron en un 34.5% y los perredistas en 32.4% a la agenda legislativa de reformas trascendentales en el periodo.¹⁸⁰ En contraste, la agenda legislativa tuvo una escasa contribución del PRI a proyectos relevantes, de sólo el 8.6%.

El intenso involucramiento de la oposición en este tipo de propuestas se pudo deber a la confluencia de dos factores: 1) el hecho de que al ser legisladores de una bancada minoritaria, buscaran subsanar su condición de escaso peso legislativo mediante proyectos de alto impacto transformativo, aun teniendo pocas expectativas de éxito; y 2) que la oposición –que tiende a mantener una posición crítica frente al régimen- se concentrara en promover reformas contra las instituciones vigentes.

Gráfico 3.5.- Contribución porcentual por partido en iniciativas trascendentales. Legislaturas LIV-LVII.



Fuente: Elaboración propia con datos del SIL y de los cuadernos de apoyo del SIID, Cámara de Diputados.

Los datos provistos por trabajos como el de Lanzaro *et.al.*, proponen que conforme un proceso democratizador se estabiliza, los legisladores encuentran menos atractiva la producción de reformas trascendentes por lo que éstas presentan un ritmo decreciente. Un patrón similar se observa en México donde el porcentaje de iniciativas relevantes comenzó siendo del 20% para ocupar menos del 14% hacia el final de la transición tal como se muestra en la siguiente tabla.

¹⁸⁰ Aunque entre las propuestas del PRD se pueden hallar las reformas más radicales como las presentadas por los diputados Bernardo Bátiz y Pablo Gómez para crear una nueva Constitución Federal.

Tabla 3.6.- % de iniciativas trascendentales por partido y legislatura. Legislaturas (LIV-LVII).

Partido	LIV	LV	LVI	LVII	Total periodo
PAN	15.2%	17.9%	13.9%	10.0%	13.0%
PRI	9.5%	2.7%	0.0%	11.0%	7.9%
PRD	25%	26.2%	15.0%	14.0%	17.3%
PPS	42%	16.7%	---	---	
PT	---	---	0.0%	13.0%	
PVEM	---	---	---	20.0%	
PFCRN	20%	14.3%	---	---	
PARM	16.7%	0.0%	---	---	
Total (iniciativas trascendentales en la legislatura)	19.5%	16.9%	17.9%	13.3%	14.7%

N= 943

Fuente: Elaboración propia con datos del SIL y de los cuadernos de apoyo del SIID, Cámara de Diputados.

Nota: Se aplican los mismos criterios de exclusión de iniciativas que en la tabla y gráfico 3.4 eliminando ahora a los diputados independientes.

La tabla anterior comprueba que en el transcurso de la democratización se mitigó paulatinamente el involucramiento de las fracciones en la producción de proyectos trascendentales además de que el espíritu iniciador entre partidos, se ecualizó. Si bien en los primeros años las bancadas opositoras (PAN, PRD, PPS y PARM) dedicaron altos porcentajes de sus recursos a la promoción de iniciativas transformativas (15.2%, 25%, 42%, 20 y 16.7% respectivamente en la LIV Legislatura), este impulso se fue moderando con el paso del tiempo. Nótese que los diputados del PRD fueron los más comprometidos con este tipo de proyectos en todos los periodos, pero aun así vieron una reducción en el porcentaje de sus iniciativas relevantes pasando de 25% en el la Legislatura LIV al 14% en la LVII.

Dolores Padierna -una de las fundadoras del PRD y diputada federal en la LVII Legislatura (1997-2000)- comentó que “los diputados de izquierda entramos con ganas de cambiar las cosas. Se vivieron injusticias por años y nadie le había hecho frente a esas cuestiones. Desigualdad, pobreza, corrupción en elecciones de todo el país y sobre todo en el D.F. Cuando tuvimos la oportunidad de entrar a la Cámara con el Frente (sic.) trajimos reformas que nadie se atrevía [...] y eso fue porque muchos de nosotros vimos que desde la Cámara podíamos hacer los cambios que el país venía exigiendo desde hacía mucho tiempo”.¹⁸¹

¹⁸¹ Entrevista a la senadora María de los Dolores Padierna Luna, 15 de noviembre de 2012 en las instalaciones del Senado de la República, oficina 3, 4º piso.

Por su parte, Alberto Carrillo -coordinador de la última bancada del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) en la Cámara- explicó el involucramiento de sus copartisanos a partir de incentivos distintos a los de cultivar una carrera partidista. Mencionó que el complicado proceso de selección de candidato presidencial del PRI en 1987 y la cerrada elección de 1988, abrieron oportunidades para que la oposición pudiera entrar con sus iniciativas en el juego parlamentario. Sin embargo, “como la mayoría de los diputados del partido (PFCRN) tenían perfiles de lucha social, no le dieron mucha importancia al trabajo de Cámara. A proponer iniciativas o a debatir en tribuna. De hecho, nunca pudimos tener una reunión con todos los 24 integrantes. Siempre había dos o más en alguna huelga, protesta o acción política de calle”.¹⁸²

Esta reducción en el porcentaje de iniciativas trascendentes de la oposición hacia el final de este periodo se puede atribuir a dos causas. Una es que la creciente competitividad estimuló a estos representantes a generar una mayor cantidad de iniciativas de bajo costo para ganar visibilidad ante segmentos prioritarios del sistema como el electorado o sus propios liderazgos partidistas y así tener más argumentos electorales en campañas futuras. Otra es que conforme se fueron aprobando reformas estructurales, los diputados de oposición percibieron condiciones más democráticas, estimando menos necesaria la presentación de reformas radicales.

El alza en el porcentaje de iniciativas priistas relevantes hacia el final de la transición pudo deberse a que, al notar que los principales proyectos de reestructuración provenían de la oposición, los diputados del PRI comenzaron a plantear iniciativas relevantes para no quedar excluidos de la recomposición de un régimen cuyas nuevas reglas también los afectarían a ellos.

3.4.2.- Efectividad.

Si bien la presentación de iniciativas puede ser un acto individual, la aprobación de las mismas, es un fenómeno colectivo que depende del aval de los miembros del propio partido y de otros institutos. En este punto es pertinente recordar que la libertad de los legadores para presentar iniciativas en un ambiente de pluralismo y con diversos grupos que buscan a los representantes para que éstos abanderan

¹⁸² Entrevista al Lic. Alberto Carrillo Armenta, coordinador del Grupo Parlamentario del PFCRN en la LV Legislatura. El 1 de agosto de 2014, Hotel Génova, Ciudad de México.

sus intereses, puede poner en riesgo la coordinación entre las prioridades de los partidos y las propuestas de los congresistas. Así, los liderazgos de las fracciones deben recurrir a usar sus poderes procedimentales para respaldar aquellos proyectos que preserven las metas partidarias o que sirvan como incentivos selectivos para garantizar la cohesión del grupo parlamentario.

El arreglo hiperpresidencial hizo que la aprobación de iniciativas fuera un beneficio prácticamente reservado para el Ejecutivo y su partido. Los legisladores del PRI controlaban el proceso parlamentario ya fuera mediante su mayoría numérica o su mayor conocimiento de las prácticas, reglas y procedimientos internos de la Cámara. Empero con la apertura democrática, la aprobación de proyectos presentados por otros actores además del Ejecutivo, se vio como una meta asequible que podía ayudar a los diputados a ganar visibilidad mediática, garantizar cierto liderazgo dentro del Congreso y consolidar posiciones dentro de sus partidos políticos.¹⁸³

Entre 1988 y 2000, el porcentaje de aprobación en comisiones osciló entre el 18.6 y el 26% con respecto del total de iniciativas presentadas por diputados. El nivel más bajo se registró en la LVI Legislatura con 10.3%, para llegar a su valor máximo en la LVII con 26.2%. Estos mismos datos muestran que la efectividad no está relacionada con el involucramiento de los legisladores. Los diputados del PRD y el PAN fueron los que más iniciativas suscribieron en el periodo estudiado pero tuvieron porcentajes de aprobación menores a los del PRI.

Tras varios años de contar con una mayoría disciplinada y con el apoyo del liderazgo partidista desde el Ejecutivo, el PRI gozó de ventajas procedimentales que se fueron diluyendo conforme avanzó la transición democrática. El gráfico 3.8 muestra que los altos porcentajes de aprobación del PRI se fueron reduciendo conforme el contingente del grupo hegemónico disminuía, hasta quedar en una situación prácticamente pareja con las demás fracciones. Esto también se puede deber a que conforme los legisladores de oposición desarrollaron repertorios de acción legislativa, tanto ellos como sus fracciones aumentaron su capacidad de influir en etapas cruciales del proceso mediante proyectos mejor formulados y negociaciones más fundamentadas que se tradujeron en aprobaciones.

¹⁸³ Es importante recordar que la LOCG de 1979 equipó a los coordinadores con un arsenal de recursos procedimentales, por lo que la aprobación de los proyectos no puede pensarse fuera de los linderos partidarios. En los datos se presentaron casos como ciertas iniciativas trascendentales del PVEM que lograron un dictamen positivo en comisión, pero al carecer de una mayoría en el pleno, murieron ahí. Esto evidencia la necesidad del apoyo del coordinador de bancada para entablar negociaciones con otros líderes partidistas y granjear coaliciones que abonen al éxito de cualquier iniciativa.

Gráfico 3.7.- % de aprobación en comisiones por partido. Agregado. Legislaturas LIV-LVII.

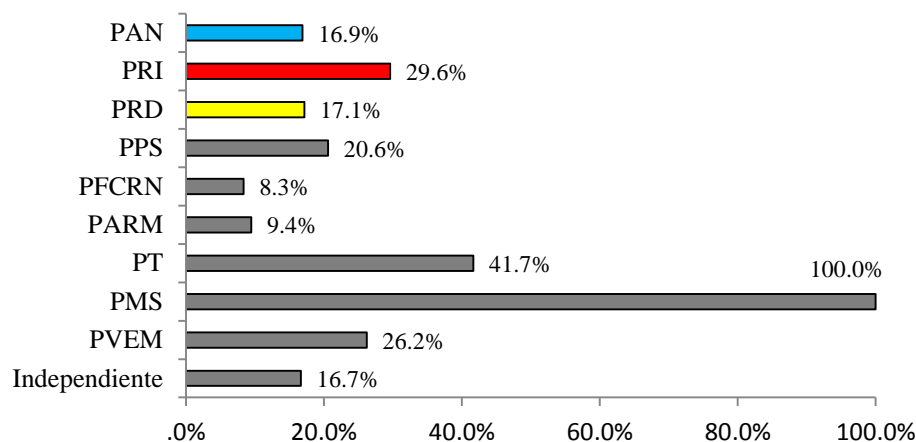
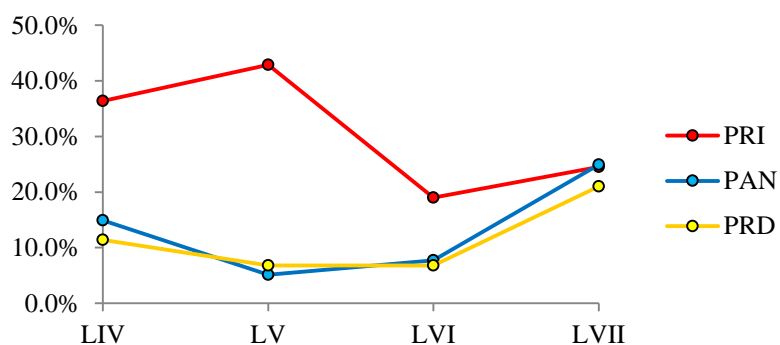


Gráfico 3.8.- % de aprobación en comisiones. Principales presentadores. Evolución por legislatura.
Legislaturas LIV-LVII.



N= 943

Fuente: Elaboración propia con datos del SIL y de los cuadernos de apoyo del SIID, Cámara de Diputados.

Nota: La efectividad se mide como aprobación en comisiones. Esto se debe a que el paso por comisiones fue la etapa crucial del proceso legislativo ya que en la votación plenaria el 90% de las aprobaciones en comisión quedaron avaladas.

Algunos trabajos referidos en el capítulo 1 de esta tesis señalan que las reformas relevantes encuentran mayores dificultades para superar etapas críticas del proceso legislativo. En buena medida, esto se debe a que las iniciativas trascendentales polarizan las posturas partidistas, requieren de procesos prolongados de deliberación y pueden beneficiar a los partidos que las promueven por lo tienden a hallar bloqueos. Contrario a lo que podría esperarse, en el periodo 1988-2000, los proyectos que propusieron cambios trascendentales tuvieron mejores cifras de aprobación que los demás.

Los siguientes gráficos señalan que de las 169 reformas relevantes presentadas en el periodo estudiado, más de 40 quedaron aprobadas en comisión, lo que representó el 23.6%. Mientras que reformas de menor calado mantuvieron porcentajes de aprobación por debajo del 20%. La aprobación

de cambios trascendentales se mantuvo como un monopolio del PRI hasta la LVI Legislatura. Llama la atención que en la LVI, no hubo ningún proyecto priista trascendente sancionado en comisiones. Nótese que conforme avanzó la democratización, los principales institutos políticos tuvieron probabilidades cada vez más igualitarias en términos de aprobación de sus programas, incluso en las reformas de gran calado. Finalmente, el nulo porcentaje de aprobación de los legisladores independientes (gráfico 3.9), habla de la necesidad de contar con el aval partidista para que un proyecto trascendental pueda superar etapas críticas del proceso.

Gráfico 3.9.- % de aprobación en comisiones por partido. Iniciativas trascendentales. Legislaturas LIV-LVII.

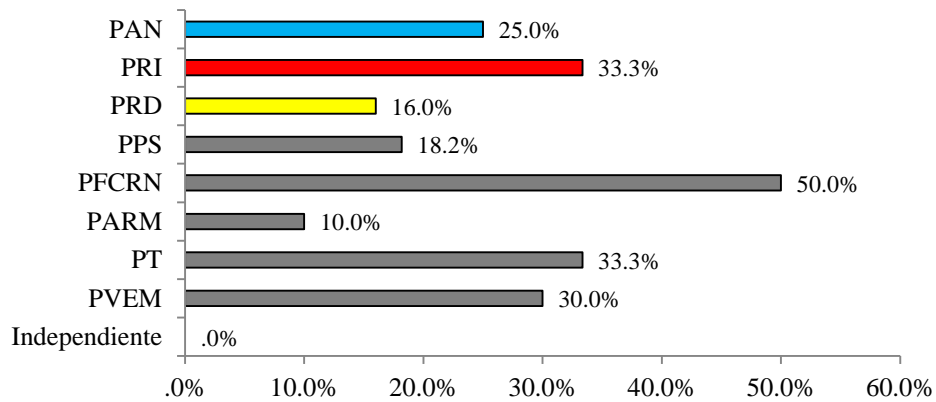
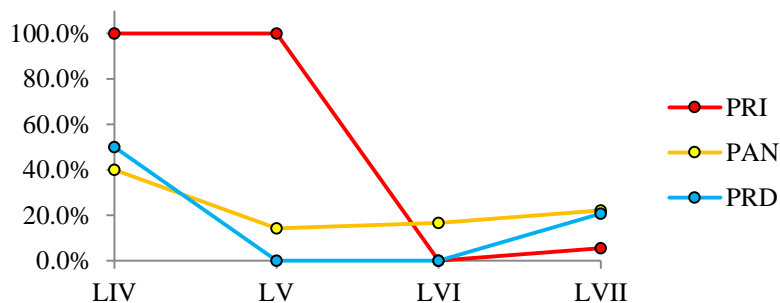


Gráfico 3.10.- % de aprobación en comisiones de proyectos trascendentales. Evolución por legislatura. Legislaturas LIV-LVII.



N= 943

Fuente: Elaboración propia con datos del SIL y de los cuadernos de apoyo del SIID, Cámara de Diputados.

Ya que el PRI fue el instituto político que dominó las mayorías en el sistema de comisiones durante casi todo el periodo 1988-2000 -y sabiendo que la mayoría de las reformas profundas vinieron de diputados opositores-, la aprobación de estas iniciativas trascendentales puede leerse en dos sentidos. El primero, es que el PRI consintió el paso de ciertas reformas relevantes, confiando en que su contingente en el pleno podía modificar cualquier dictamen que pusiera en riesgo al régimen o al mismo partido. Otra lectura es que los grupos partidistas de oposición pudieron ver algunas de sus propuestas aprobadas por un reparto más equitativo en las presidencias y membrecías de comisión.

La aprobación de proyectos trascendentales conforma un importante indicador del funcionamiento de un cuerpo parlamentario. Conociendo la LOCG, sería aventurado afirmar que el único un recurso valioso para incrementar las probabilidades de aprobación fuera la capacidad personal de negociación de los diputados. El diseño institucional de la Cámara, sugiere que en los coordinadores de bancada descansó la labor de negociación de las iniciativas más relevantes. Por ello, la efectividad de los legisladores en este tipo de iniciativas se puede pensar más a partir de la cercanía de los diputados con las élites partidarias en la Cámara que con el desarrollo de repertorios habilidades personales.

3.4.3.- Colaboración.

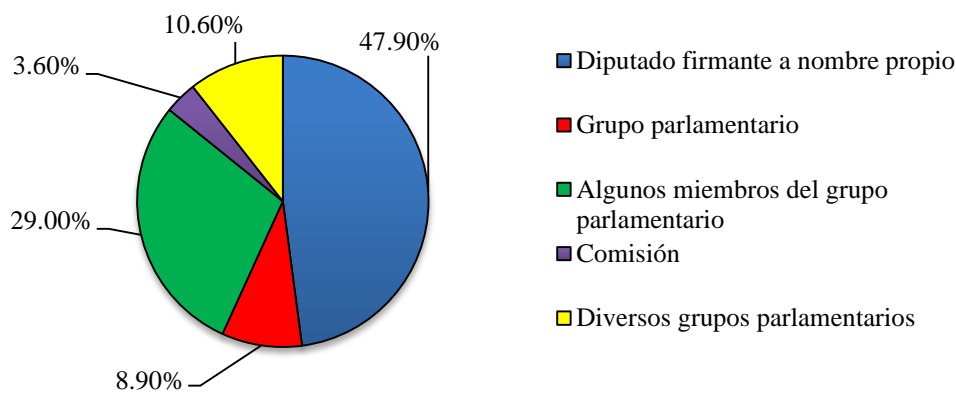
Distintos referentes teóricos revisados en el primer capítulo de esta tesis coinciden en que la desigualdad en la repartición de los recursos institucionales dentro de los congresos, motiva a los legisladores a buscar estrategias que potencien sus repertorios de acción legislativa. Una de estas estrategias, es la colaboración en iniciativas grupales.

Por su parte, los coordinadores pueden encontrar atractiva la promoción conjunta de iniciativas pues con ellas comunican las posturas de su fracción, legitiman sus propuestas, generan una idea de cohesión partidista y pueden negociar como bloques unificados con las demás fracciones. Cabe comentar que las reglas formales de la Cámara de Diputados que operaron en el periodo analizado, no imponían restricciones al número de diputados que podían iniciar algún proyecto. En este sentido la presentación de iniciativas podía ser a título individual, a nombre de un grupo parlamentario, a nombre de diversos grupos, de una comisión o de diputados de distintos partidos.

Los datos recabados indican que la transición impactó notablemente sobre las estrategias empleadas por los diputados federales haciendo cada vez menos comunes los proyectos conjuntos. Mientras que en la LIV Legislatura, 8 de cada 10 proyectos se presentaron de manera grupal, para la LVII, tan sólo 1 de cada 10 siguieron esa vía, sugiriendo un proceso de individualización del trabajo parlamentario impulsado en buena medida por la competitividad electoral, la lucha entre bancadas por colocar sus propios proyectos y la necesidad de los legisladores por hacerse notar ante sus partidos políticos y otros elementos estratégicos del sistema.

El gráfico abajo mostrado indica que del total de proyectos colectivos presentados en la transición, el 76.8% fueron por miembros del mismo instituto político (coaliciones intrapartidistas) y el 23.2% restante se promovió entre legisladores de distintas bancadas (coaliciones interpartidistas). Las iniciativas conjuntas provinieron particularmente de diputados de oposición (86%). Y en las legislaturas LIV-LVII, el PRI sólo generó el 14% de los proyectos colectivos.

Gráfico 3.11.- Distribución porcentual de las iniciativas por forma de presentación. Legislaturas LIV-LVII.



N= 1070

Fuente: Elaboración propia con datos del SIL y de los cuadernos de apoyo del SIID, Cámara de Diputados.

Del anterior gráfico también se desprende que cerca de la mitad de las iniciativas presentadas por diputados en la transición, fueron proyectos individuales. Es decir, un legislador firmando la propuesta de ley a su nombre. Las siguientes formas más recurrentes fueron, la presentación por distintos miembros de una misma fracción (29% del total), seguida de las coaliciones interpartidistas (10.6%), todos los integrantes de un mismo grupo (8.9%) y los miembros de una comisión (8.9%).

Estos datos se pueden contrastar con los patrones de colaboración en otras etapas del proceso legislativo. En un estudio sobre el voto plenario, Casar comprobó que en la LVII Legislatura, la coalición de todos los partidos fue la más común y en muy pocas ocasiones se generó un grupo opositor unificado que buscara bloquear iniciativas priistas o puntos relevantes del programa presidencial. La autora interpretó este fenómeno como un signo de disposición de las distintas bancadas para construir consensos que sacaran adelante la producción de bienes públicos en un Congreso sin mayorías.¹⁸⁴

Entre 1988 y 2000, la coparticipación se empleó como recurso estratégico de las bancadas (particularmente de la oposición) para impulsar reformas prioritarias respaldadas por varios integrantes o por todos los miembros de cada grupo parlamentario. Cerca del 20% de los proyectos colectivos (88 de 464) fueron de carácter trascendental; porcentaje 6% más alto que el promedio general de iniciativas relevantes presentadas individualmente a la asamblea. Ello sugiere que la coparticipación fue usada como método para reducir los costos de fabricación y aumentar las expectativas de aprobación de piezas legislativas importantes.

La oposición pudo haber recurrido a esta estrategia para presionar al PRI y lograr la aprobación en comisiones de iniciativas trascendentales. Por ejemplo, el PRD impulsó su agenda en materia electoral, de reformas a las leyes del Congreso, protección de minorías y ampliación de la seguridad social mediante iniciativas colectivas.¹⁸⁵ También mediante iniciativas conjuntas, la bancada del PAN impulsó la justicia electoral y las garantías ciudadanas.¹⁸⁶

El caso del PFCRN ayuda a comprender ciertas particularidades de la cooperación intrapartidista. Los datos demostraron que la gran mayoría de las iniciativas de esta bancada se presentaron firmadas por todos sus integrantes (más del 90%). Pero cuando se le preguntó al coordinador de esta fracción por ese comportamiento, comentó lo siguiente. “A mi fracción era muy difícil tenerla unida. En las sesiones y en reuniones de comisión teníamos que buscarlos por donde fuera. Lo que decidimos fue nosotros (refiriéndose a él y a sus asesores) redactar las iniciativas, informarles a los diputados las que

¹⁸⁴ María Amparo Casar, “La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y cohesión partidaria”, documento de trabajo #113, CIDE, División de Estudios políticos, 2000, p. 8.

¹⁸⁵ Iniciativas que en la LIV Legislatura buscaban reformar los artículos 36, 41 y 73 de la CPEUM (firmada por 47 miembros del grupo); diversas disposiciones de las leyes aduanera, de Educación, de Asentamientos Humanos y Federal de Protección al Consumidor (firmadas por Juan Hernández Mercado a nombre de la bancada); y de Seguridad social (firmada por María Rosa Márquez a nombre del grupo).

¹⁸⁶ Sobre el primer tema se aprobó en comisiones la iniciativa presentada a nombre del grupo por Luis Ruan Ruiz y Fernando Antonio Lozano para modificar tanto el COFIPE como los arts. 41, 60 y 74 de la CPEUM; En cuanto a las garantías se presentaron reformas constitucionales a nombre de la bancada firmadas por Juan Manuel Alcántara y Verónica Gildardo.

se iban a presentar y ponerles sus firmas. Con eso nos mostrábamos como un partido unido aunque no todos estuvieran ahí presentes ni firgaran”.¹⁸⁷

El anterior ejemplo sugiere que la colaboración intrapartidista no siempre proviene de legisladores convencidos de apoyar determinados proyectos junto con su fracción. La cooperación también puede ser producto de una defección explícita de la facultad de iniciativa que hacen los diputados hacia su coordinador, ya sea porque este último acapara la agenda desde su elaboración o porque los diputados estiman que las vías extra-legislativas son más eficientes para influir en las decisiones políticas dejando en manos de su líder la tarea de proponer legislación.

Es necesario precisar que los legisladores del PAN fueron los más endogámicos. El 89% de sus proyectos colectivos se programaron como coaliciones intrapartidistas. Este alto porcentaje de iniciativas presentadas sólo por miembros del PAN se mantuvo constante en el periodo. Por su parte, el 77% de las iniciativas de diputados perredistas con respecto del total de proyectos colectivos, se promovieron como coaliciones internas, aunque los diputados perredistas mostraron el aumento más drástico de individualización sobre el involucramiento. En la LIV Legislatura, estos presentaron sólo el 16% del total de sus proyectos a nombre de un sólo diputado. Tal porcentaje se incrementó a 36.4%, 45.5% y 89.2% en las legislaturas subsecuentes. Esta tendencia de los diputados perredistas también se reflejó en las votaciones plenarias. Casar notó que la fracción que menos participó en coaliciones de pleno durante la Legislatura LVII, fue el PRD aislándose del 50% de las mismas.¹⁸⁸

Llama la atención que a pesar de que su partido logró reunir mayorías en 3 de 4 legislaturas analizadas, los legisladores del PRI fueron los que más se aproximaron a otras bancadas para construir coaliciones al momento de generar iniciativas. En el lapso analizado, el 42% de los proyectos priistas (con respecto del total de los colectivos) fueron a través de alianzas con otras fracciones parlamentarias. Este dato se hace aún más sintomático cuando se analiza su evolución en el tiempo. Para la LIV Legislatura, los priistas establecieron 6.7% de sus proyectos colectivos mediante alianzas con otras bancadas. Esta cifra ascendió vertiginosamente a 25%, 43% y 94% en cada una de las tres legislaturas posteriores. Una vez más, el comportamiento en la presentación de iniciativas se repite en el voto

¹⁸⁷ Entrevista al Lic. Alberto Carrillo Armenta.

¹⁸⁸ Casar, 2000, “*op. cit.*”, p. 11.

plenario. Casar comprobó que en la Legislatura LVII, el PRI fue el partido más entusiasta en cuanto a coaliciones plenarios interpartidistas, pues formó parte de más del 90% de las mismas.¹⁸⁹

Este último fenómeno refiere a un síntoma de modificación de la estrategia legislativa utilizada por los diputados del PRI ante la paulatina pérdida de su influencia sobre el proceso legislativo. A partir de alianzas con diputados de otras fracciones, los priistas se reinsertaron en la producción de reformas de gran calado, tarea que ellos mismos habían mantenido como incidental dada su posición favorable tanto en la cámara como en el régimen. Así, al perder su mayoría y al verse excluidos de la producción de reformas trascendentales, los priistas se aproximaron a otros legisladores para no quedar atrás en los debates de mayor importancia y en la reconfiguración del sistema. A esto se debe agregar la persistente búsqueda de legitimidad emprendida por el liderazgo partidista y el presidente.

El diputado Adolfo Toledo mencionó que esta transformación se debió a que el PRI y legisladores tuvieron “que entender que la forma de hacer política había cambiado. Las condiciones ya no eran las mismas. Se tenía a una oposición más profesional, más estratégica y que con los años ya había aprendido a legislar. Se debió cambiar la mentalidad y convertirnos en un partido conciliador, cosa que en buena medida se logró compartiendo perspectivas y legislando con gente de otros partidos desde se presentaban iniciativas hasta que se debatía en el pleno”.¹⁹⁰

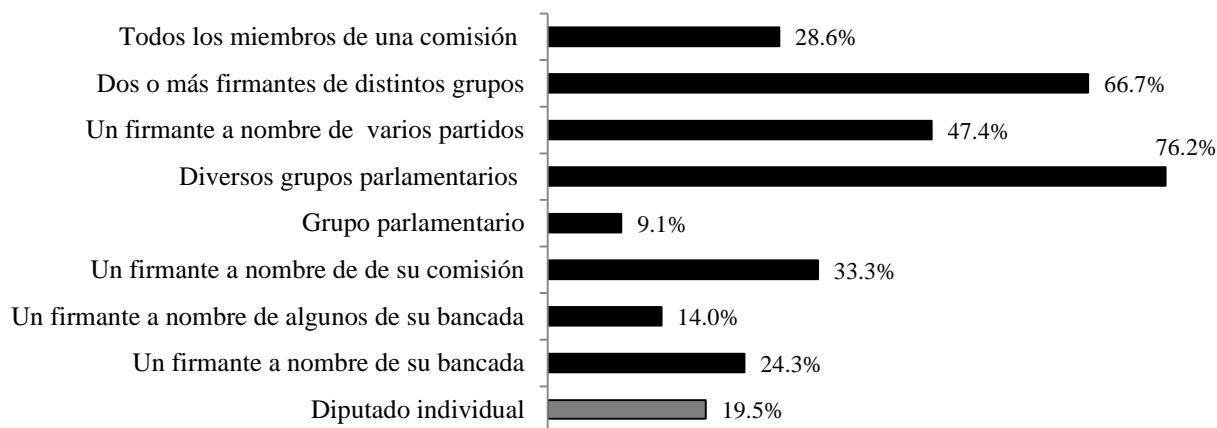
Al respecto, el Lic. Carrillo comentó que desde la LIV Legislatura, el PRI buscó por todos los medios “construirse una base de legitimidad. Porque Salinas salió de una elección cerrada, con sospechas suficientes de fraude y desde que empezó su sexenio se dio cuenta de que la mejor forma de legitimarse era con consenso. La línea era sacar las decisiones más importantes. Pero él mismo dijo que era preferible que salieran con el respaldo de la oposición o con mayorías convincentes”.¹⁹¹

¹⁸⁹ Casar, 2000, “*op. cit.*”, p. 11.

¹⁹⁰ Entrevista al diputado Adolfo Toledo Infanzón, 29 de marzo de 2014, ITESM, Campus Ciudad de México.

¹⁹¹ Entrevista al Lic. Alberto Carrillo Armenta.

Gráfico 3.12.- Porcentajes de aprobación por forma de presentación. 1988-2000.



N=1070 (se incluyen todas las iniciativas presentadas a nombre propio o en forma grupal).

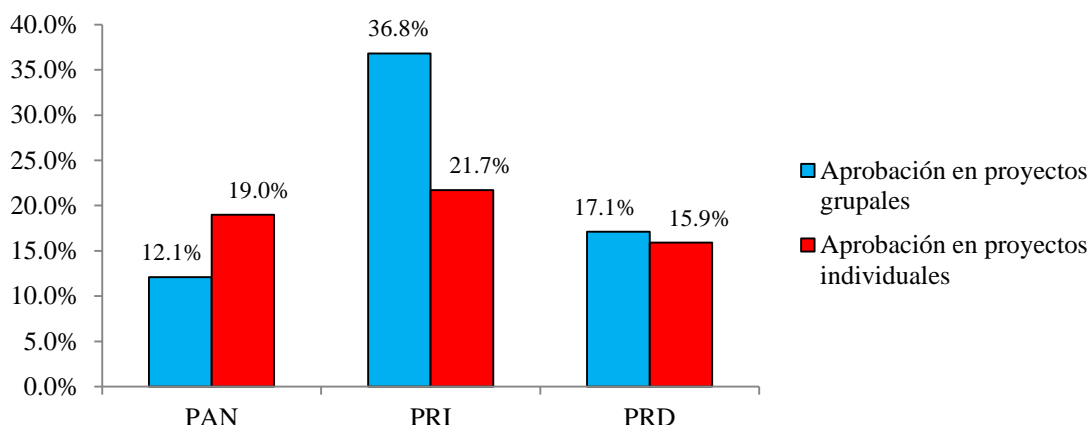
Fuente: Elaboración propia con datos del SIL y de los cuadernos de apoyo del SIID, Cámara de Diputados.

De las 1070 propuestas de ley presentadas en el periodo por diputados, el 43% provinieron de alguna alianza grupal en la Cámara. Como se puede observar en el gráfico arriba mostrado, la mayor parte de los formatos colectivos de presentación aumentaron las posibilidades de éxito de los proyectos. Destacan sobre todo las iniciativas entre diversos grupos parlamentarios y cuando dos o más firmantes de distintas bancadas se coaligaron para iniciar un proyecto conjunto.

Una interpretación derivada de los mayores niveles de aprobación alcanzados por las iniciativas grupales es que conforme un congreso se pluraliza, tanto los legisladores como los coordinadores reconocieron que la cooperación se convirtió en la única vía para generar recompensas procedimentales para repartir entre sus miembros y mantener la efectividad como incentivo de cohesión en sus bancadas.

Resulta natural pensar que una iniciativa previamente negociada entre las élites partidarias, incrementa considerablemente las posibilidades de aprobación en tanto que el proyecto ya incluye un acuerdo entre élites partidarias y agendas. Ello indica que la postura de los legisladores priistas de presentar más proyectos conjuntos para no quedar aislados del juego legislativo, fue calculada. Al perder paulatinamente su mayoría, buscaron subsanar su pérdida de influencia sobre el proceso a partir de iniciativas en coalición con otras bancadas para ganar mayor efectividad.

Gráfico 3.13.- Efectividad y forma de presentación. Porcentajes por partido. (1988-2000).



N (para proyectos grupales)= 358

N (para proyectos individuales)= 596

Nota: En las iniciativas grupales sólo se consideraron aquellas en las que es posible identificar al partido de los presentadores, es decir, se excluyen las iniciativas presentadas a nombre de dos o más grupos parlamentarios o las promovidas a nombre de una comisión. Se incluyeron en el conteo las siguientes modalidades: un firmante identificable acompañado del resto de los miembros de su grupo parlamentario o de algunos integrantes del mismo; algunos miembros del grupo; o todos los integrantes de un mismo grupo parlamentario sin identificar sus nombres.

El anterior gráfico muestra que la colaboración aumentó las probabilidades de efectividad de los legisladores en forma diferenciada. Los legisladores del PRI fueron los más beneficiados de generar proyectos conjuntos pues aumentaron sus esperanzas de aprobación en más de 15%. Este efecto fue menor en el caso de los perredistas quienes incrementaron sus porcentajes de aprobación en 1.2%. Mientras que para el PAN, la coparticipación tuvo un impacto negativo pues cuando dos o más legisladores del partido se coaligaron para generar algún proyecto, sus porcentajes de aprobación fueron menores en casi 7% comparados con las propuestas a título individual. Dicho fenómeno puede deberse a que en esa etapa, el PAN enfrentó un conflicto interno que culminó en un gran pacto para apoyar al presidente del CEN y establecer líneas de acción legislativa orientadas a reconstruir la organización partidista articulando sus bases doctrinarias con las necesidades pragmáticas de cooperar con el gobierno.¹⁹² Por ello se tiene que con esta estrategia de presentación colectiva de iniciativas, los

¹⁹² Las tensiones giraron en torno a la postura del CEN de apoyar las reformas electorales y cooperar con el gobierno. Contrario a esta postura, un grupo de panistas que posteriormente crearon un grupo llamado Foro Democrático acusaron al presidente del partido Luis H. Álvarez de relegar los principios del partido, permitir la infiltración de grupos empresariales y anteponer intereses personales a los partidistas. En el Consejo Nacional celebrado el 12 de agosto de 1990, se lograron los acuerdos que generarían un nuevo pacto interior en el partido. Los principales puntos fueron dar un voto de confianza al presidente del partido, prohibir la ventilación de conflictos internos en medios de comunicación y defender los principios del partido en los distintos espacios donde el PAN tuviera presencia. Uno de los más importantes, era la Cámara de Diputados. Véase al respecto David Reynoso, "El Partido Acción Nacional: ¿la oposición hará gobierno?", en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 2, Vol. 55, 1993, pp. 133-151.

panistas no buscaron aumentar su efectividad sino que fue una forma de comunicar a otras bancadas y al interior del partido, que actuaban como un bloque cohesionado.

3.5.- Discusión.

Las transiciones legislativas son procesos complejos que comprenden una serie de cambios en el funcionamiento y relaciones entre poderes públicos erosionando los enclaves autoritarios de un régimen. Bajo esta premisa se puede asumir que a partir de 1988, las decisiones parlamentarias dejaron de caracterizarse por su agilidad resolutive y coordinación con la agenda ejecutiva para convertirse en resoluciones consensuadas entre distintos grupos parlamentarios con intereses no siempre compatibles con la agenda presidencial. Asimismo, los incentivos de los diputados mexicanos se vieron trastocados por una combinación de cambios exógenos (como el aumento de la competitividad electoral y la fragmentación del sistema político) y endógenos (como nuevos marcos normativos de la asamblea).

En el capítulo se pudo observar que la democratización en México aumentó tanto las posibilidades como el interés de los diputados por incidir en las decisiones parlamentarias. Un hecho generalizado de este periodo fue que la oposición mostró un especial interés por promover proyectos trascendentales, lo que se contrapone a los hallazgos de Blondel *et. al.*, quienes demostraron que los legisladores de oposición tienden a presentar iniciativas de baja relevancia. La principal diferencia entre el caso mexicano y las asambleas estudiadas por Blondel, es el sistema de gobierno. Dado que el parlamentarismo permite que algunos legisladores de oposición puedan ser llamados a la estructura burocrática de gobierno, estos diputados tienen incentivos para iniciar leyes de baja relevancia, articulables con la agenda gubernamental. Contrariamente, el presidencialismo brinda pocas probabilidades de que el gobierno incluya a algún diputado opositor en sus filas, lo que hace que las iniciativas de estos últimos sean más frontales y críticas del gobierno.

Conforme la transición en México fue madurando, los representantes dirigieron sus esfuerzos a plantear cada vez más proyectos de ley, aunque con niveles decrecientes de trascendencia. Esto abona a la idea de que ante la falta de un partido mayoritario que controle los espacios y procesos decisionales más importantes del sistema, la actividad emprendedora de los legisladores, aumenta. Asimismo, se puede establecer que la transición amplió la cartera de beneficiarios que los legisladores debían estimar al producir sus iniciativas, pues ante la incertidumbre que la competitividad agregó al juego político,

las carreras de los legisladores dependieron de una combinación contingente de situaciones y de fuerzas políticas que actuaron sobre todo dentro de sus propios partidos.

Los resultados de este capítulo en torno al involucramiento apuntan en el mismo sentido que otros trabajos como los de Bowler, Lanzaro *et. al.*, y García Montero demostrando que cuando un régimen atraviesa por procesos transicionales, la presentación de iniciativas aumenta debido a que la tarea de iniciar leyes se descentraliza y el Ejecutivo pierde sistemáticamente su injerencia sobre el sistema y sus espacios formales de representación, a la vez que los legisladores adquieren incentivos para emplear sus propios repertorios de acción legislativa, ya sea para cultivar su imagen, potenciar su carrera política o participar en la construcción institucional del nuevo régimen.

Toda vez que en 3 de las 4 legislaturas analizadas, hubo una bancada que controló la mayoría y que contó con mecanismos que le garantizaban una presencia superior en espacios cruciales del proceso legislativo, los modelos de control partidista ayudan a explicar la lógica de la cámara durante la transición. Sin embargo, se observó que conforme el contingente legislativo del partido mayoritario disminuyó, las condiciones de la asamblea hicieron que aspectos cruciales como el éxito en proyectos trascendentales dependiera de negociaciones entre élites partidarias dadas las importantes prerrogativas concedidas a los coordinadores a través de las leyes internas del Congreso.

Ahora bien, algunos testimonios rescatados en el capítulo permiten cuestionar la teoría del gobierno condicional de partido, la cual sugiere que en contextos institucionales que conceden fuertes prerrogativas a los líderes partidistas, los legisladores acoplan el contenido de sus iniciativas a las metas de sus institutos políticos esperando que eso se traduzca en beneficios personales como el avance de sus carreras, la participación en la agenda legislativa o el acceso a cargos relevantes. Pero, ¿qué sucede cuando los legisladores saben que por más apoyo que otorguen a sus organizaciones partidistas, estas no aumentarán su influencia al ser actores marginales del sistema? Una hipótesis es que estos legisladores –como los del PFCRN- buscan complementar tal condición participando en acciones extraparlamentarias para consolidar bases personales de apoyo.

La colaboración mostró ser un instrumento efectivo para incrementar las posibilidades de éxito. Mientras que en las primeras legislaturas de la transición los diputados buscaron a sus copartisanos para iniciar proyectos conjuntos, hacia el final de la democratización la interacción interpartidaria se incrementó considerablemente. Esto se debió en buena medida a que el PRI buscó legitimar el

programa presidencial desde la asamblea. Aunque se debe considerar que la coparticipación se fue haciendo cada vez menos común y dio paso a patrones más individualistas de iniciación de leyes.

Los resultados de la presente investigación sugieren que el principal incentivo para el trabajo colaborativo fue la similitud de intereses programáticos e ideologías entre presentadores avalando a su vez la idea de que existe un nexo entre la suscripción colectiva y la efectividad. El argumento que sostiene este hallazgo es que los esfuerzos pre-legislativos de negociación resultan cruciales para destrabar los posibles bloqueos y desencuentros en las etapas de mayor confrontación parlamentaria.

En conclusión, puede decirse que las Legislaturas LIV a LVII (1988-2000) sentaron los precedentes de actuación parlamentaria para los diputados que desarrollarían sus funciones en el sexenio de la alternancia. Momento en el cual los valores y reglas democráticos del Congreso se asentarían para consolidar una nueva institucionalidad parlamentaria, misma que se estudia a detalle en el capítulo subsecuente.

Capítulo 4.- Los diputados federales y sus iniciativas en la alternancia (2000-2006).

4.1.- Introducción.

En este capítulo se explora la relación entre el contexto político de alternancia, el marco institucional de la Cámara de Diputados en México y el comportamiento de los legisladores federales en torno a la generación de bienes públicos durante las Legislaturas LVIII-LIX (2000-2006).

Un primer objetivo es describir la forma en que la Cámara adaptó su funcionamiento interno a las condiciones democráticas del régimen, construyendo acuerdos formales y prácticas que constituyeron pasos cruciales para la transición legislativa, mismos que le permitieron a la asamblea mantener su producción de bienes públicos en un contexto de competitividad, pluralismo y división efectiva de poderes. Otro propósito es explicar cómo una estructura de relaciones entre legisladores, coordinadores parlamentarios, liderazgos partidistas nacionales y poderes públicos, mediadas por formas democráticas de interacción política, influyó sobre el comportamiento de los diputados en una nueva fase del proceso democratizador en el país iniciada con la alternancia.

A lo largo del capítulo se sostiene que un equilibrio de poderes sin mayorías legislativas y un contexto de competitividad electoral, impusieron la negociación entre partidos y entre poderes públicos como parte del lenguaje cotidiano en la asamblea. Se demuestra que los diputados (funcionarios con una caducidad indefectible de 3 años) debieron gestionar sus propios tiempos y recursos para desarrollar sus carreras políticas a futuro.

Se demuestra que a partir de la LVIII Legislatura se dio un aumento exponencial en la introducción de iniciativas de escaso nivel transformativo y a título personal, siendo ésta una estrategia recurrida por los diputados para ganar notoriedad personal a bajos costos y para afianzar mejores perspectivas políticas tras concluir sus mandatos. Dicho involucramiento fue más consistente en legisladores de oposición y con acceso a prerrogativas institucionales, mientras que la promoción de iniciativas trascendentales guardó una estrecha relación con la competitividad intrapartidista y con los repertorios temáticos individuales de los representantes.

Finalmente se manifiesta en el capítulo que las dos primeras legislaturas de la alternancia se dieron dentro de un marco institucional novedoso, diseñado para sintetizar el juego parlamentario en los coordinadores de bancada, y con ello, administrar el pluralismo legislativo recientemente

instaurado. Se demuestra también que más que imponer la postura del partido, los coordinadores debieron recurrir a mecanismos de cooperación dentro de sus bancadas para consensuar, con sus legisladores, asuntos parlamentarios cruciales como el contenido de las iniciativas, la agenda partidista, el uso de recursos financieros y el apoyo a determinados proyectos.

4.2.- Competitividad, pluralismo y división de poderes en la alternancia.

Las elecciones federales del 2000 confirmaron la tendencia democratizadora que el sistema político comenzó a esbozar algunos años atrás, y que fue descrita en el acápite anterior de esta tesis. La alternancia en el Ejecutivo se apuntaló cuando el candidato de un partido distinto al PRI resultó electo como presidente de la República, inaugurando un nuevo funcionamiento tanto en el interior de los poderes públicos como entre ellos.¹⁹³

La alternancia mexicana fue un fenómeno en que confluieron distintos factores como la reducción del apoyo electoral del PRI, y la consolidación de un sistema electoral más justo. El resultado fue una cadena de cambios institucionales que impactaron sobre la toma de decisiones políticas y las relaciones entre poderes públicos. Así, en 1997 se dio la primera conformación no mayoritaria en la Cámara de Diputados. A partir de la LVII Legislatura (1997-2000), ni el partido del Ejecutivo ni otro instituto político capturaron el 50%+1 de los asientos en la asamblea.

De la siguiente tabla amerita destacar que el partido con mayor representación en ambas legislaturas del primer gobierno panista, fue el PRI. Aunque en su mejor momento (LVIII Legislatura) este organismo partidista quedó al menos 40 asientos por debajo del umbral requerido para conformar una mayoría absoluta. Es decir, como primer presidente panista, Vicente Fox debió implementar su programa de gobierno con un contingente parlamentario constituido como segunda fuerza durante todo su sexenio. El PAN logró un número de legisladores casi igual al PRI en la Legislatura LVIII, para perder casi 60 curules en la LIX. Por su parte, el PRD se mantuvo como tercera fuerza legislativa en todo el sexenio, aunque aumentó considerablemente su presencia de un periodo a otro pasando de ocupar el 10.6% de la Cámara en la LVIII Legislatura, a 19.4% en la LIX.

¹⁹³ Con 15,989 636 votos que conformaron el 42.52% de la votación total emitida, Vicente Fox Quesada, del Partido Acción Nacional (PAN), fue electo como Presidente Constitucional en el año 2000.

Tabla 4.0.- Conformación partidista de la Cámara de Diputados. Número de legisladores y porcentajes por partido. Legislaturas LVIII y LIX.

Partido	LVIII (2000-2003)		LIX (2003-2006)	
	# Diputados	% del total	# Diputados	% del total
PAN	207	41.4%	148	29.6%
PRI	208	41.6%	203	40.6%
PRD	53	10.6%	97	19.4%
PVEM	16	3.2%	17	3.4%
CONV	1	0.2%	5	1.0%
PT	8	1.6%	6	1.2%
PSN	3	0.6%	--	--
PAS	2	0.4%	--	--
Indep.	2	0.4%	24	4.8%

Fuente: Página Oficial de la Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

Esta correlación de fuerzas trajo dos consecuencias trascendentales para la política nacional. La primera, que la Cámara se convirtiera en un contrapeso real del Poder Ejecutivo, lo cual exigió que cualquier decisión pública o intento de reforma presidencial tuviera que someterse a una discusión parlamentaria previa. La segunda fue que al haber mayor competitividad electoral y pluralismo parlamentario, se creó una estructura de incentivos propicia para que los legisladores apuntalaran sus propias carreras políticas al ya no depender de los tiempos y resultados de un solo instituto político. En este sentido los diputados debieron gestionar sus carreras en forma autónoma, buscando notoriedad ante sus bancadas, partidos y otros segmentos del sistema -electorado, grupos de poder, etc.-, capaces de influir sobre sus destinos políticos.

Sobre la conformación de un sistema efectivo de contrapesos basta recordar la reforma de la “Nueva Hacienda Pública Distributiva” que introdujo el presidente de la República en abril de 2001. Dicha propuesta fue sometida a un largo proceso de dictamen en las cámaras donde sufrió modificaciones sustantivas tras 440 intervenciones plenarias en el debate legislativo. El rechazo que sufrió una parte de este proyecto presidencial provino de diputados de oposición e incluyó a un considerable porcentaje de panistas (20%) quienes -en una encuesta dirigida por su coordinador Felipe Calderón-, dijeron estar abiertamente contra el proyecto.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Consúltense Jorge Teherán y Jorge Herrera, “Divide nueva hacienda a PAN”, en *El Universal*, abril 13, 2001; “Reitera Fox que su propuesta de Reforma Fiscal es responsable”, *Proceso*, noviembre 18, 2001.

Otro ejemplo de esta nueva relación entre poderes públicos que reflejó a un Legislativo fortalecido frente al Ejecutivo, fue el proceso de reforma energética para la que el presidente emitió un decreto que permitía a particulares vender sus excedentes de electricidad a la CFE. Tal decreto se promovió mientras se procesaba la reforma energética en el Congreso,¹⁹⁵ pero fue anulado en pocos días por la SCJN mediante un recurso de inconstitucionalidad promovido por coordinadores de distintos grupos parlamentarios, lo que impidió continuar con las negociaciones de la reforma. Tanto el antecedente hacendario como el energético aclararon los límites de acción constitucional del Ejecutivo, reforzaron el principio de creación compartida de las leyes constitucionales, afianzaron la autonomía del Congreso e hicieron notar el peso de la vigilancia legislativa sobre el presidente.¹⁹⁶

Para ilustrar la nueva estructura de incentivos de los diputados creada por la democratización, sirve retomar los testimonios de algunos actores en torno al uso de iniciativas de ley como herramientas de promoción partidaria y electoral. En entrevista, Dolores Padierna comentó que las condiciones democráticas obligaron a los legisladores a “hacerse ver a como dé lugar. Aunque sea con iniciativas sobre cosas que están en los medios y que llaman la atención. Porque eso los hace populares. Por desgracia, de eso depende que sus electores los identifiquen”.

Francisco López Brito sostuvo que a partir de la alternancia “los diputados saben que de ellos mismos depende que puedan seguir en la política. El paso por la Cámara representa una muy buena oportunidad para que un político se haga sentir en su estado y en el país [...] por eso muchos compañeros tiran escopetazos (sic.), presentan un mar de iniciativas, a ver cuál pega o cual retoman los medios para después promoverse cuando buscan otros cargos”.

Los informantes citados reconocieron la importancia de iniciar legislación, no sólo para fortalecer nexos con distintos elementos del electorado o la opinión pública sino para consolidar la posición partidista de los legisladores. En este sentido, los conocimientos, habilidades y redes de los representantes resultaron elementos cruciales para incrementar su capacidad de hacerse presentes en la opinión pública o de influir en la agenda para potenciar sus carreras políticas.

¹⁹⁵ Esta propuesta de reforma se introdujo mediante 4 iniciativas de ley presentadas el 21 de agosto de 2002. Dichas iniciativas buscaban hacer cambios en las leyes de la Comisión Reguladora de Energía, del Servicio Público de Energía Eléctrica, en la Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad y en la del Centro Nacional de Control.

¹⁹⁶ Para una narración detallada sobre estas reformas y su tratamiento en la Cámara de Diputados, véase Josafat Cortez, “La relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Una presidencia acotada”, en Reveles, Francisco (coord.), *El gobierno panista de Vicente Fox*, México, UNAM, 2008, pp. 236-238.

Como lo muestra la siguiente tabla (4.1), entre 1988 y 2006, los diputados tuvieron un considerable aumento en la provisión de bienes públicos manteniendo niveles de efectividad relativamente estables. Asimismo la tabla da cuenta de una reducción en la actividad emprendedora del Ejecutivo; descenso que se agudizó hacia el último trienio de Fox acompañándose de una menor tasa de éxito presidencial cuya pendiente negativa se acentuó en la LIX Legislatura.

Tabla 4.1. Involucramiento y efectividad en la Cámara de Diputados. Ejecutivo y diputados federales. Porcentajes. Legislaturas LIV-LIX.

Legislatura	Ejecutivo		Diputados	
	Contribución	Efectividad	Contribución	Efectividad
LIV (1988-1991)	22.5%	98.6%	77.5%	15.6%
LV (1991-1994)	42.7%	98.5%	56.3%	34.3%
LVI (1994-1997)	34.2%	98.9%	61.7%	17.1%
LVII (1997-2000)	5.6%	88.9%	89.2%	20.3%
LVIII (2000-2003)	5.5%	84.8%	83.7%	19.9%
LIX (2003-2006)	1.2%	55.6%	98.8%	15.9%

Fuente: Para las Legislaturas LIV-LVI Nava, *et. al.*, pp. 90 y 93; para las Legislaturas LVII-LIX, elaboración propia con base en Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y Sistema de Información Legislativa (SIL).

Nota: Involucramiento es la cantidad de iniciativas presentadas por diputados (grupal o individualmente) y por el Ejecutivo, con respecto del total de proyectos presentados a la Cámara de Diputados durante la legislatura. Efectividad es la división de las iniciativas aprobadas en comisiones con respecto de las presentadas por diputados y el Ejecutivo.

Los anteriores datos deben leerse bajo dos consideraciones. Una es que mientras los costos (políticos y en términos de opinión pública) del rechazo son muy altos para el presidente, para los diputados representan pérdidas marginales por lo que estos últimos pueden aumentar su producción de iniciativas sin asumir grandes costos derivados del rechazo. La otra es que la competitividad dentro y fuera de los partidos incrementó los incentivos de los diputados para ganar notoriedad mediante acciones parlamentarias como la producción de iniciativas.

En cuanto a las relaciones entre poderes, al no contar con los suficientes legisladores para implementar su programa, el Ejecutivo debió cabildar los asuntos prioritarios de su administración con las bases legislativas de distintos institutos políticos e incluso con grupos de interés convirtiéndose en actor cauteloso, consciente del riesgo de colocar su agenda en un terreno incierto. O en todo caso, la introducción de iniciativas presidenciales se comenzó a dar en aquellos asuntos que ya estaban previamente negociados entre el Ejecutivo, otros actores relevantes y el Legislativo. En este sentido,

Arrieta describió cómo en 2002, Fox debió dialogar con los viejos sectores corporativos del PRI, con nuevos sindicatos e incluso organizaciones gremiales antes de introducir una de sus reformas más relevantes (la laboral), misma que terminó siendo derrotada en la asamblea.¹⁹⁷ Casos como este verifican que no es coincidencia que las menores tasas de involucramiento y aprobación presidencial se dieran en la legislatura con la más baja presencia congresional del partido en el gobierno.

No obstante, debe considerarse que no por tener un contingente limitado, el presidente dejó de introducir iniciativas o de perseguir su programa de gobierno. De hecho, los debates de las reformas más importantes (energética, fiscal, laboral, transparencia) derivaron de proyectos Ejecutivos. Lo que sí sucedió fue que el presidente debió diversificar su agenda y negociar con diversos elementos del sistema para consolidar el paso de segmentos clave de su programa en el Congreso.

4.3.- Una nueva institucionalidad en la Cámara de Diputados

Para desarrollar el presente acápite es preciso recordar que la teoría conceptualiza a las instituciones como dispositivos que incentivan la acción colectiva en las organizaciones políticas y reducen la incertidumbre de los actores incrementando las ventajas del intercambio político. Tales instituciones comprenden reglas formales y prácticas que estructuran la vida interna de las organizaciones al restringir y simultáneamente capacitar a sus integrantes para efectuar determinadas acciones de impacto público benéficas tanto para ellos como para la sociedad.

En líneas posteriores se detallan los aspectos funcionales de la nueva institucionalidad gestada en la Cámara a partir de la alternancia como resultado del proceso transicional caracterizado por reglas formales diseñadas para gestionar el pluralismo en la asamblea y por prácticas informales que reflejaron los valores democráticos del régimen en los principales procesos legislativos.

¹⁹⁷ Lorenzo Arrieta, “Flexibilidad y fracaso negociador en el terreno laboral”, en Reveles, Francisco (coord.), *El gobierno panista de Vicente Fox*, México, UNAM, 2008, pp.71-103.

4.3.1.- Reglas formales para un congreso plural. La Ley Orgánica de 1999.

Los diputados de las Legislaturas LVIII y LIX estrenaron un sistema de reglas formales, producto de una serie de acomodamientos iniciados con el proceso de evaporación de las mayorías en la asamblea a partir de 1988. Tales normas se proyectaron para administrar eficientemente el pluralismo y procesar la creciente cantidad de iniciativas suscritas por los legisladores ante un escenario legislativo sin mayorías. Estas reglas respondieron a la necesidad de conformar instancias de negociación entre legisladores y partidos políticos para estimular la fluidez en la toma de decisiones parlamentarias.

Ante la ausencia de aquella estabilidad proporcionada por las mayorías priistas -la cual permitía tomar decisiones de manera rápida, eficiente y articulada con los intereses presidenciales- los diputados debieron pactar una serie de acuerdos para acoplar la asamblea a las condiciones de pluralidad y garantizar que esta organización habituada a funcionar con mayorías, siguiera operando.

En un inicio, estos pactos para reformular el funcionamiento interno de la asamblea carecieron de respaldo jurídico, pero la preocupación por formalizarlos se evidenció hacia el final de la LVII Legislatura (1997-2000) cuando se presentaron 12 iniciativas orientadas a otorgar certeza jurídica a la dinámica parlamentaria. El camino hacia la formalización de la institucionalidad democrática en la Cámara culminó con la aprobación de una nueva Ley Orgánica publicada en septiembre de 1999.

Un primer objetivo de esa Ley Orgánica (LOCG) de 1999, fue estimular la toma de decisiones políticas entre diversos actores y mantener una producción eficiente de los bienes públicos en un escenario legislativo de condiciones no mayoritarias. Otro de sus propósitos fue fomentar la equidad en los procedimientos decisorios de la asamblea. Así, las líneas regulatorias planteadas por la LOCG se materializaron en dos ejes de acción: a) institucionalizar el pluralismo en los principales espacios deliberativos; y b) consolidar los poderes procedimentales de los coordinadores para sintetizar la pluralidad y así mantener la capacidad del órgano para seguir produciendo bienes públicos.

Sobre el primer eje, la LOCG creó y modificó diversos órganos cuidando que estos reflejaran la pluralidad que había adquirido el órgano por la vía electoral. Entre estos nuevos órganos destacó la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (CDPTL), conformada por el Presidente de la Cámara y los coordinadores de todas las bancadas. Sus fines eran establecer el

programa legislativo en forma conjunta, manejar el orden del día e impulsar el trabajo en comisiones dotándolas de facilidades técnicas y políticas.

Otros órganos que la LOCG reorganizó para reproducir la pluralidad, fueron las comisiones (espacios que mantuvieron su relevancia en el proceso legislativo al seguir siendo los filtros que toda iniciativa debía superar para convertirse en ley). En sus artículos 37 y 38 la ley mandaba que cada comisión debiera reflejar el peso específico de los partidos en la Cámara.¹⁹⁸ Asimismo se estableció que Mesa Directiva dejaría de ser un reducto priista con atribuciones acotadas.¹⁹⁹ La LOCG ordenó que este órgano tuviera que conformarse por integrantes de los distintos grupos partidistas, electos por una mayoría plenaria calificada (ya no mediante cuotas definidas por la fracción mayoritaria).²⁰⁰

Salvo por algunas tareas administrativas, la Junta de Coordinación Política (JCP) sustituyó a la Comisión de Régimen Interno y Concentración Política (CRICP), que había sido uno de los órganos icónicos de la apertura durante el proceso de democratización entre 1988 y 1999. La Junta retomó varios planteamientos y prácticas de la CRICP como su carácter multipartidario, la deliberación incluyente y su papel de enlace entre fuerzas políticas como órgano de gobierno.²⁰¹ El propio artículo 33 de la LOCG definió a la JCP como “la expresión de la pluralidad de la Cámara”. De este modo, el órgano se integró con todos los coordinadores de bancada con una presidencia que -en caso de no haber un grupo mayoritario- se turnaría anualmente en orden decreciente respecto del número de legisladores en el grupo parlamentario de cada coordinador.

Sobre el otro eje de acción de la LOCG de 1999 -el de consolidar a los coordinadores como orientadores del proceso legislativo para gestionar la pluralidad de diputados e intereses en la asamblea-

¹⁹⁸ Véase LOCG de 1999, arts. 37 y 38. Asimismo el artículo 43 de la LOCG ordenaba que tanto las membresías como los órganos directivos de comisión debían incorporar miembros de los distintos partidos reflejando la proporcionalidad del pleno. Finalmente, en su art. 40 la LOCG hacía mención a la comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, la cual se habría de integrar con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia legislativa garantizando que todos los grupos estuvieran ahí representados. Esta comisión resultaba relevante porque debía revisar todas las iniciativas encaminadas a modificar normas, actividades y rutinas de la cámara.

¹⁹⁹ La LOCG anterior indicaba que en cada sesión debía ocupar la presidencia de la Mesa cada uno de los vicepresidentes, que eran tantos como grupos parlamentarios había en la cámara, lo cual generaba inestabilidad y cambios en las formas de conducir el trabajo parlamentario. Entre las nuevas facultades de la Mesa estuvieron la interpretación de las normas de la LOCG; la capacidad para aplicar sanciones a los diputados que atentaran contra la disciplina parlamentaria; la facultad de presidir la CDPTL; y tener la representación legal de la Cámara.

²⁰⁰ LOCG de 1999, arts. 17 y 18.

²⁰¹ A diferencia de la ley anterior, la de 1999 previó la posibilidad de que ningún partido se constituyera como mayoría por lo que instauró un sistema de presidencia rotativa y desvinculó a la JCP de la Gran Comisión (que dejó de existir), aunque se mantuvo el sistema de voto ponderado de sus miembros. LOCG de 1999, art. 35.

la ley confió las principales decisiones del cuerpo parlamentario en los coordinadores de bancada, concediéndoles un conjunto de prerrogativas procedimentales y materiales.²⁰²

En términos políticos, es lógico considerar que sin el apoyo de actores poderosos (como los coordinadores) resultaba poco probable que un proyecto recibiera atención en comisiones y fuera avalado por el pleno, pues sólo aquellos legisladores con poderes procedimentales suficientes podían movilizar a los integrantes de su partido y negociar con otras fracciones los votos necesarios para la aprobación de cualquier iniciativa. Con ello se entiende que los poderes conferidos a los coordinadores se pensaron para que las leyes llevaran impresas las metas nacionales de los cuerpos partidistas o bien, el sello de las negociaciones establecidas entre las cúpulas de estos institutos.

Otro recurso de control institucional otorgado a los coordinadores de bancada fue la facultad de nombrar, remover y sustituir libremente a sus legisladores de sus cargos en comisiones. Esto supuso cierta injerencia de los líderes sobre el comportamiento de los demás miembros de sus bancadas tanto al inicio de cada periodo legislativo como a lo largo del mismo pues el acceso a subvenciones o la pertenencia y permanencia en ciertas comisiones relevante para los legisladores, era y sigue siendo un asunto de vital importancia para el desarrollo de sus carreras políticas. Los artículos 34, 43 y 44 de la LOCG mandaban que la JCP debiera constituir las comisiones y sus mesas pudiendo solicitar la sustitución temporal o definitiva de cualquier legislador de su grupo en cualquier momento.²⁰³

Los anteriores elementos que fortalecen el vínculo entre los legisladores, coordinadores y la dirigencia partidista nacional, fueron de carácter endógeno. Es decir, reglas congresionales que orientaron el comportamiento de los diputados a partir de premios y posibles castigos. Pero en esta estructura siguieron existiendo elementos exógenos (ajenos al juego parlamentario) que se observaban desde el periodo anterior y que fomentaron una relación cercana entre legisladores y el cuerpo de coordinación. Entre estos destacaron: el reconocimiento al monopolio de la representación por la vía partidista; el segmento proporcional que funcionó mediante listas cerradas definidas por los liderazgos

²⁰² Una de estas prerrogativas se expresó en el art. 29 de la LOCG que permitía a los coordinadores asignar recursos para sus bancadas y disponer de una subvención mensual en función del número de diputados en sus grupos.

²⁰³ Recurso que no es menor, pues la ley siguió dando un rol crucial a las comisiones en el proceso. Diversos artículos de la LOCG alineados con el RGIC dejaron en las comisiones la facultad de modificar y filtrar los proyectos que accederían al pleno. Esto hacía que el trámite para la fase final del proceso legislativo quedara condicionado a un dictamen mayoritario de comisión. Véase el párrafo 7 del artículo 45 de la LOCG de 1999 y 56, 57 y 60 del RGIC.

Dada su posición en el proceso y su jurisdicción especializada, las comisiones sirvieron para que los diputados gestionaran intereses y establecieran nexos con elementos estratégicos del sistema. Por tanto fueron un importante instrumento de influencia para los coordinadores encargados de repartirlas y sostener sus alineaciones.

partidistas; el manejo exclusivo y discrecional de los recursos financieros para actividades regulares y de campaña por parte de los comités nacionales; y la no reelección.

Se debe comentar que el hecho de que los coordinadores de bancada obtuvieran facultades jurídicas para preservar las líneas partidarias junto con las reglas electorales, no es una señal antidemocrática sino una forma de gestionar el pluralismo y mantener la funcionalidad de la asamblea. Estas facultades no convirtieron a los coordinadores en autores definitivos de las decisiones en sus bancadas, más bien los colocaron en posición privilegiada para negociar los asuntos de mayor trascendencia política y para cohesionar el comportamiento de sus fracciones.

El senador López Brito explicó que “los coordinadores no son tiranos. Hacen intercambios y aseguran votaciones que vienen cerradas como presupuestos o cambios constitucionales. Hay muchas leyes que (los coordinadores) respaldan porque les sirve para después usar ese apoyo como moneda de cambio con el legislador que la está presentando, pero en estos tiempos les es imposible imponer una línea”.²⁰⁴ Dolores Padierna mencionó un caso específico al recordar “cuando Pablo Gómez (que fue coordinador del PRD en la LVII Legislatura) respaldó algunas iniciativas de Arce (diputado del PRD) dándole los votos que necesitaba. Varias eran reformas que Pablo sabía que no tenían mucho futuro como esa de crear un jefe de gabinete. Pero con juntarle votos desde la junta (JCP), Pablo mantuvo tranquilo al grupo de Arce”.²⁰⁵

Estos cambios a las reglas formales validan la expectativa de que un órgano expuesto a modificaciones ambientales, debe realizar ajustes internos para mantener su funcionamiento. En este caso, el cambio democrático en el régimen (ambiente) generó una asamblea plural, obligándola a crear cambios institucionales como la pluralización de sus órganos y la concentración de poderes para evitar que la dispersión de intereses vulnerara su capacidad para generar decisiones públicas.

²⁰⁴ Entrevista al senador Francisco López Brito. Senado de la República, 2014. (El paréntesis es notas mía)

²⁰⁵ Entrevista a la senadora Dolores Padierna Luna. Senado de la República, 2012. (El paréntesis es notas mía)

4.3.2.- Prácticas democráticas y proceso parlamentario. Los componentes informales de la nueva institucionalidad.

Cuestionando el rol marginal que comúnmente se asignaba a las asambleas latinoamericanas tras la tercera ola democratizadora, Taylor-Robinson y Díaz estudiaron la cámara hondureña de diputados entre 1990 y 1996 bajo el supuesto de que en ese periodo, los valores y las prácticas democráticas comenzaban a internalizarse en la dinámica congresional.²⁰⁶ En el caso mexicano, este afianzamiento de las prácticas y valores democráticos se observó a partir de la alternancia, cuando la conjugación de condiciones internas y externas a la asamblea, sentaron las bases para la institucionalización de prácticas y rutinas democráticas reflejadas en el comportamiento de los legisladores.

Sobre las condiciones externas, se tiene que a partir de 1997 se registraron cambios en las preferencias electorales, mismas que se tradujeron en más partidos con posibilidades reales de formar gobierno u ocupar asientos legislativos generando las primeras legislaturas sin mayorías. Esta competitividad aunada a la fragmentación del poder político -antes concentrado en el presidente-, activó el federalismo en el país. Con ello, un conjunto de actores (como gobernadores, electores y grupos de interés) que por mucho tiempo jugaron un papel secundario, adquirieron estelaridad tanto en el origen como en el futuro de las carreras políticas de los legisladores federales. Así, la participación efectiva de los diputados para gestionar intereses locales desde la Cámara, se convirtió en un punto relevante para el funcionamiento del sistema político.

El pluralismo reglamentado por las instituciones formales incentivó la negociación y la cooperación interpartidista como prácticas no reguladas, aunque tan comunes como necesarias. Recuérdese cómo al inicio de su gobierno, Fox procuró ser flexible para negociar con otras fuerzas a partir del Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional suscrito en octubre de 2001. Dicho pacto firmado por representantes de los 8 institutos políticos representados en la asamblea, fijó una agenda de 34 puntos y 13 acciones inmediatas adelantándose a las dificultades de gobernabilidad que enfrentaría el presidente.²⁰⁷ Si bien el acuerdo fue una muestra de la necesidad percibida por el gobierno

²⁰⁶ Michelle Taylor-Robinson, y Christopher Díaz, “Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature, and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate?”, en *Comparative Political Studies*, No. 5, Vol. 32, p. 592, 1999, p. 592.

²⁰⁷ No obstante, estos acuerdos serían insuficientes para materializar la agenda estructural del presidente debido a su ambigüedad en temas como educación y fomento económico, a rompimientos internos en el PRI y el PAN así como a la insatisfacción del PRD con el tratamiento de diversos temas contemplados en el documento, como el Desarrollo Social. Véase Santos Mondragón, “Firman Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional”, en *Noticieros Televisa*, octubre 7, 2001; Alonso Urrutia, “Vigente, el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional: Creel”, *La Jornada*, marzo 20, 2002.

para implementar su programa en un ambiente plural, su agenda no se cumplió pues la mayor parte de sus propuestas fueron rechazadas en la asamblea o incluso antes de llegar a ella.²⁰⁸

Estos patrones de negociación no se observaron únicamente entre poderes. También en el interior de la asamblea se registraron síntomas de una nueva institucionalidad democrática. En una entrevista realizada en 2002, el presidente de la Comisión de Gobernación (Armando Salinas) declaró que los dictámenes más importantes de su comisión habían sido resueltos por unanimidad.²⁰⁹ Los datos del SIL confirman que para la fecha de esa entrevista, el 68% de los dictámenes aprobatorios de una de las comisiones más activas, se lograron por consenso absoluto y con la participación activa de sus integrantes en las votaciones. Es de destacarse que estos dictámenes se elaboraron para iniciativas provenientes de distintas fracciones legislativas, y en asuntos trascendentales como las reformas a la Ley Orgánica de la APF (presentada por el panista César Nava); la creación de una Ley de Acceso a la Información (iniciada por el perredista Luis Miguel Barbosa); y las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (suscrita por el priista Salvador Rocha).

De igual modo, la alternancia atestiguó una nueva relación entre líderes parlamentarios y sus diputados. Es cierto que los indicadores de disciplina en las legislaturas analizadas alcanzaron cifras muy altas, sugiriendo que las reglas formales asentadas en la LOCG fueron suficientes para que los coordinadores mantuvieran bajo control a sus legisladores.²¹⁰ Empero a lo largo del sexenio se dieron episodios que pusieron en duda la capacidad de control de algunos coordinadores sobre sus diputados sugiriendo la existencia de un modelo de negociación e intercambio entre líderes partidistas y sus diputados, y no relaciones verticales de imposición disciplinaria.

Hacia el final de la LVIII Legislatura, el coordinador perredista Martí Batres enfrentó una severa crisis en el liderazgo de su fracción. Un bloque de diputados perredistas opositores a Batres, liderados por Miguel Barbosa y Petra Santos, exigió desde diciembre de 2002 la destitución de Batres argumentando que éste se negaba a entregar un bono de liquidación cuyo monto equivalía al 50% de los recursos anuales de la fracción. Esta demanda escaló al CEN, donde en abril de 2003 su presidenta

²⁰⁸ Salvador García, “¿Otro pacto de impunidad?”, en *El Universal*, noviembre 6, 2014.

²⁰⁹ Jorge Teherán, “Han aprobado 73 por ciento de las iniciativas de Fox”, en *El Universal*, julio 1, 2002.

²¹⁰ Everardo Díaz “Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003”, en *Confines*, No. 2/3, 2006, p.55; y María de los Ángeles Mascott Sánchez, “Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas”, México, Documento de Trabajo número 1 del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2006, p. 16.

Rosario Robles pidió a sus diputados ser prudentes para que la discusión no afectara la imagen del partido. Sin embargo, en la última sesión de la LVIII Legislatura, el bloque votó secretamente y destituyó a Batres como coordinador.²¹¹

La misma falta de transparencia en el uso de los recursos financieros otorgados al coordinador de bancada fue la causa por la que un grupo de diputados de la corriente madracista del PRI alzó fuertes críticas contra su jefe parlamentario, Emilio Chuayffet, en junio de 2005. En aquel mes, el diputado Alberto Aguilar Iñárritu salió a los medios a declarar que Chuayffet no rendía cuentas de los \$500,000.00 que recibía mensualmente como prerrogativa para su gestión como coordinador. Si bien Chuayffet no fue destituido, durante buena parte de su gestión debió tratar con un grupo de legisladores que “lo desconocían como coordinador, por haber perdido su confianza”,²¹² lo que dificultó su tarea de cohesionar a una fracción que mostraba las cicatrices de una violenta escisión partidista cuando en 2003 Elba Esther Gordillo fue destituida como lideresa parlamentaria.

Un caso similar se dio a inicios de 2004 cuando la coordinación panista organizó una plenaria en Taxco, donde los diputados externaron a su jefe de bancada (Francisco Barrio) la necesidad de implementar cambios en la agenda de la fracción. Exigieron que todos los diputados -y no sólo la denominada “burbuja”- pudieran participar en la definición de las estrategias de bancada. Esto incluía deliberar temas de agenda partidaria y contar con el aval del coordinador para ciertas iniciativas. El resultado de estas negociaciones fue un documento en el que Barrio se comprometió a crear grupos de trabajo con el fin de “aprovechar las capacidades de todos los diputados” del PAN. Dicho compromiso se cumplió, y para la Legislatura LIX, la bancada del PAN se reorganizó en función de estas demandas que dieron una mayor injerencia a los diputados en el proceso aumentando tanto la participación como el apoyo que la coordinación dio a los proyectos de diputados no pertenecientes a la élite partidista.²¹³

Si bien los anteriores casos constituyen momentos coyunturales en la gestión de algunos coordinadores, son un claro síntoma de cómo las relaciones entre líderes de bancada y diputados, no fueron de entera verticalidad en la alternancia. Por el contrario, estos eventos reflejan que los

²¹¹ Roberto Garduño, “Diputados del PRD que exigen bono de marcha piden la destitución de Batres”, en *La Jornada*, abril 24 de 2003; y Roberto Garduño y Enrique Méndez, “Batres, removido de la coordinación de la bancada perredista en San Lázaro”, en *La Jornada*, mayo 2 de 2003.

²¹² Declaración del Dip. Alberto Aguilar Iñárritu en la nota de Enrique Méndez y Roberto Garduño, “Arrecian diputados madracistas su ofensiva contra Emilio Chuayffet”, en *La Jornada*, junio 23 de 2005.

²¹³ Sergio Javier Jiménez, “Exige bancada del PAN aprovechar capacidades”, en *El Universal*, enero 31, 2004.

coordinadores debieron fomentar la negociación y el diálogo con sus legisladores para organizar las bancadas. Tales ejemplos dejan ver que los poderes formales de los coordinadores fueron más que instrumentos de control, recursos para promover la cohesión de sus grupos repartiendo incentivos entre sus legisladores. Así, esta nueva realidad institucional significó el paso de un modelo de disciplina partidista a uno basado en el intercambio cooperativo. En su intento por llevar a cabo sus proyectos personales, los legisladores requirieron del apoyo de sus coordinadores. Y que a su vez, estos últimos debieron reconocer que apoyando ciertas empresas de sus diputados podían encontrar beneficios como sostener la cohesión de sus bancadas o fortalecer la agenda nacional del partido.

4.4.- Desempeño de los diputados federales en la nueva institucionalidad.

Con base en las condiciones institucionales arriba descritas, a continuación se explica el comportamiento de los diputados federales en el primer sexenio de alternancia en torno a la generación de bienes públicos. Es pertinente recordar que la veta teórica que orienta a esta tesis, concibe a los legisladores como actores racionales en busca de objetivos personales articulados con metas partidistas de mayor envergadura. A su vez, reconoce que su campo de acción para generar iniciativas, lograr su conversión en leyes y actuar en coordinación con otros legisladores, está restringido por limitaciones cognitivas y de recursos, pero sobre todo está sujeto a un conjunto de reglas formales, prácticas y valores de la organización.

4.4.1.- Involucramiento.

El involucramiento consiste en la codificación formal de preocupaciones de política pública mediante propuestas jurídicas que se introducen a un órgano legislativo para generar programas, modificar leyes o insertar posturas en las decisiones parlamentarias.

Un problema que las instituciones políticas buscan resolver, es la participación de los miembros de una organización en las actividades vitales de la misma. En el caso de los órganos legislativos, la actividad primordial es la generación de bienes públicos a partir de iniciativas de ley o reformas. En tal sentido, el principal riesgo que enfrentan estas organizaciones es que sus miembros no quieran

invertir recursos personales en la presentación de proyectos que podrían ser iniciados por otros, y cuyas tasas de recuperación tienden a ser inciertas.

Un aumento del 550% en la producción de iniciativas individuales con respecto del periodo estudiado en el capítulo anterior (1988-2000)²¹⁴ sugiere que la combinación entre instituciones y el contexto de alternancia fue suficiente para estimular el involucramiento de los diputados, resolviendo el principal problema de cooperación en una asamblea: que sus integrantes inviertan recursos propios en la generación de bienes públicos.

Las razones de este mayor involucramiento en la alternancia fueron: a) la existencia de incentivos intraparlamentarios para promover proyectos dada una repartición más equitativa de los recursos institucionales en la asamblea; b) la aparición de más actores capaces de influir sobre los destinos políticos de los diputados; y c) la necesidad de los legisladores de visibilizarse ante la opinión pública y los liderazgos de sus partidos para acceder a posteriores cargos y candidaturas. Así, a diferencia de la etapa hegemónica, la alternancia se caracterizó por una institucionalidad que admitió la existencia de distintos incentivos congresionales -como la búsqueda de cargos de relevancia en la asamblea y la participación en buenas políticas públicas- que aumentaron el involucramiento de los diputados en la promoción de bienes públicos.

Un elemento que se ha relacionado con la predisposición para generar iniciativas, es el acceso de los legisladores a un conjunto de recursos institucionales que contribuyen a reducir tanto los costos de elaboración como la incertidumbre sobre el futuro de cada inversión (es decir, de cada proyecto de ley). Distintos trabajos sobre el Congreso de EEUU comprueban que los presidentes de comisión e integrantes de órganos de gobierno presentan más iniciativas que otros legisladores, pues su acceso privilegiado a recursos procedimentales y humanos les permite reducir costos de producción al generar proyectos y aumentar las expectativas de éxito de sus iniciativas.²¹⁵

En la Cámara de Diputados, los cargos en órganos directivos de comisiones, en la Mesa de Decanos o en la JCP, son fuentes de recursos institucionales valiosos. Aquellos legisladores que los ocupan, ganan incidencia sobre aspectos vitales del juego parlamentario como el orden del día de la

²¹⁴ Comparando el promedio de las 4 primeras legislaturas de 1988-2000 con el promedio de las 2 primeras de la alternancia.

²¹⁵ Craig Volden y Alan Wiseman, "Legislative Effectiveness in Congress", trabajo presentado en la reunión anual de la *Southern Political Science Association*, Nueva Orleans, 2008; William Anderson, *et al.*, "The Keys to Legislative Success in the U.S. House of Representatives", en *Legislative Studies Quarterly*, No. 3, Vol. 28, 2003, pp. 357-386.

Cámara, las resoluciones en comisiones o el paso de iniciativas al pleno. Se debe tener en cuenta que estos cargos se acompañan de beneficios como mejores y más numerosos equipos técnicos de apoyo, recursos financieros, poder de agenda y mayor exposición mediática. El artículo 83 del RGIC mencionaba que los presidentes de las comisiones eran responsables de los expedientes que pasaran a su estudio. El artículo 85 del mismo reglamento manifestaba que estos legisladores debían coordinar el trabajo de los miembros de la comisión y citarlos cuando fuese necesario. Y en su artículo 45, la LOCG señalaba que los presidentes podían solicitar información a las dependencias y entidades del Ejecutivo cuando se tratara de asuntos sobre su ramo o se discutieran iniciativas sobre las materias que les correspondiera atender.

Una vez nombrados, los presidentes adquirirían importantes responsabilidades como presentar los planes de trabajo de la comisión, integrar subcomisiones, coordinar las actividades con otras comisiones, elaborar la agenda, y nombrar al cuerpo técnico de su comisión. Por lo anterior, estos legisladores eran parte esencial del juego legislativo al disponer de recursos materiales y humanos así como acceso a redes de influencia política y social al ser puentes de interlocución con otros actores en el Legislativo, la burocracia Ejecutiva y la sociedad. Así, tanto las presidencias de comisión como las coordinaciones fueron a menudo recompensas que los liderazgos partidarios reservaron para ciertos legisladores que -por su experiencia, lealtad o capacidades de negociación- promovieran la agenda partidista en la asamblea.

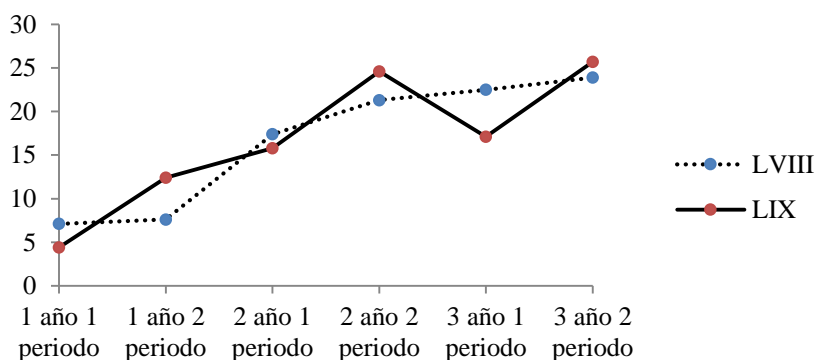
Lo ocurrido con la bancada del PRI en la LIX Legislatura, constituye un ejemplo contrario a la expectativa anterior. En este caso, la coordinación parlamentaria y la cúpula partidista no lograron alinear sus programas en el mediano plazo, lo que obligó al presidente del partido, Roberto Madrazo, a remover a la coordinadora de bancada (Elba Esther Gordillo) buscando movilizar la agenda del partido en el Congreso a partir de negociaciones directas con sus legisladores.

A los pocos meses de iniciada la gestión de Gordillo como coordinadora, ésta se fue enfrentando a la dificultad de cohesionar el voto de diputados leales a gobernadores como Arturo Montiel (Estado de México) y Miguel Alemán (Veracruz) o fuertes sectores con intereses específicos (como la CNC liderada por Heladio Ramírez) que tampoco respondían a la línea de Madrazo. En noviembre de 2003, Gordillo fue destituida como coordinadora por la presión del CEN priista y la firma de 140 diputados de su bancada. Tras este ajuste, el liderazgo nacional del PRI debió activar los mecanismos de cohesión

extraparlamentaria para mantener la cohesión de la fracción. Al respecto existen investigaciones de esos años que comprueban cómo a partir de la repartición de candidaturas plurinominales para la elección federal de 2006, Madrazo prometió premiar a los legisladores que a través de sus iniciativas promovieran la agenda estratégica del partido, produciendo un estímulo al involucramiento.²¹⁶

Los datos de los las Legislaturas LVIII y LIX comprueban que aquellos diputados que ocuparon alguna posición en el gobierno de la asamblea (JCP, Mesa de Decanos o Mesa Directiva) generaron en promedio 4.21 proyectos a comparación del resto de diputados que presentaron 2.29. No obstante, esta diferencia es muy sutil cuando se comparan presidentes de comisión con el resto de legisladores. Los primeros presentaron un promedio de 2.91 iniciativas y los segundos, 2.43.²¹⁷ Con esto se puede decir que los cargos de gobierno aumentaron la productividad individual, aunque la presidencia de comisiones incidió marginalmente sobre esta actividad.

Gráfico 4.2.- Iniciativas presentadas por periodo. Porcentaje respecto del total de cada periodo (LVIII-LIX).



N para periodo LVIII= 994

N para periodo LIX= 2660

Fuente: Elaboración propia con datos del SIL y página oficial de la Cámara de Diputados.

Nota: El conteo excluye miscelánea fiscal, puntos de acuerdo y minutas.

El gráfico anterior muestra que en la alternancia, los incentivos de los diputados para iniciar leyes fueron crecientes a lo largo de sus mandatos. Al igual que en el periodo anterior (1988-2000), la mayor parte de proyectos presentados en la alternancia se concentró al final de la legislatura. Además de la

²¹⁶ Hernández Camargo, Emiliano, “¿Deciden el congreso o los partidos?”, en *El Siglo de Durango*, julio 23, 2003; y “Madrazo avala a Gordillo como coordinadora de la bancada priista”, Revista *Proceso*, Redacción, junio 5, 2003.

²¹⁷ Se consideraron únicamente diputados de PAN, PRI y PRD. Asimismo se hizo un recorte en la cantidad de iniciativas presentadas eliminando los “outliers” en que se hubieran presentado más de 40 proyectos para controlar la varianza y compactar las medias a comparar entre grupos.

hipótesis de que los representantes perfeccionan sus repertorios de acción legislativa conforme transcurren sus mandatos, considérese que antes de terminar su periodo estos políticos requieren consolidar bases de apoyo con el electorado, sus partidos, gobernadores o con facciones internas preparando el terreno para el siguiente paso en su carrera política. Por ello necesitan hacerse aún más visibles al final de cada periodo con proyectos que confirmen sus compromisos representativos.

La creciente actividad iniciadora de los diputados, sin embargo, planteó un desafío para los partidos políticos, pues al darse en un momento en que los actores capaces de influir sobre las decisiones de los legisladores se multiplicaron, los institutos políticos no fueron los únicos puntos de referencia en las agendas de los diputados. Ello puso en riesgo la cohesión y la coherencia entre las iniciativas de los diputados y las metas partidarias. Es decir, surgió el riesgo de que los diputados antepusieran en sus iniciativas, la atención a otros intereses por encima de los partidistas.

En las Legislaturas LVIII y LIX, los partidos contaron instrumentos particulares para evitar que la fragmentación política y la multiplicación de poderes capaces de influir sobre los diputados incentivaran la producción de iniciativas que relegaran las prioridades partidistas. Si bien los coordinadores no pudieron imponer los contenidos de cada iniciativa de sus diputados, un primer elemento de control fueron sus poderes procedimentales consagrados por la LOCG. Una forma de garantizar que ningún interés ajeno al interés partidista se colara al debate plenario, fue el respaldo selectivo. Es decir, los coordinadores permitieron a sus legisladores presentar proyectos libremente, pero apoyaron únicamente iniciativas que no contravinieran las metas partidarias o que preservaran la etiqueta de la organización. Al no tener el respaldo del coordinador, era poco probable que una iniciativa lograra mayorías en comisiones, en el pleno o contara con el aval de otros coordinadores en la JCP (lo cual era necesario dado que ninguna bancada reunía una mayoría por sí misma).²¹⁸

Un mecanismo de negociación entre coordinadores y legisladores en términos del contenido de las iniciativas en las Legislaturas LVIII y LIX, se pudo ver en el uso de instancias técnicas de las bancadas, diseñadas para revisar las iniciativas antes de su presentación a la asamblea.²¹⁹ Para dicho fin, el PAN contó con la Fundación Miguel Estrada Iturbide. Su director (el Arq. Aminadab Pérez Franco) comentó que a pesar de que el partido siempre respetó la autonomía de sus diputados, “cuando

²¹⁸ Si bien este mecanismo no se puede comprobar, la posibilidad de su uso queda abierta como forma de control de agenda.

²¹⁹ A pesar de que estas instancias siguen siendo utilizadas por los partidos, en las legislaturas estudiadas, tuvieron un mayor peso en la coordinación de los proyectos legislativos.

estuvimos en el gobierno debimos ajustar las iniciativas de los diputados para que fueran coherentes con las del presidente [...] empezó a haber presión para contener la intención de legislar en temas ajenos a la agenda del gobierno”. El informante recalcó que los diputados del PAN nunca estuvieron obligados por los estatutos a someter sus iniciativas a revisión. Sin embargo “casi todos lo hicieron por razones prácticas. Una, para que no se las devolvieran. La otra, hubieron casos en que los diputados no atendieron las peticiones y entonces ellos seguían adelante ejerciendo su derecho de presentar las iniciativas. Pero la mayoría de estas se desechaban cuando llegaban a comisiones”.²²⁰

Por su parte, la senadora Padierna indicó que en lo concerniente al PRD, existieron tres grandes temas (igualdad, monopolios y reforma política) que los líderes de la fracción acordaron defender desde el inicio del periodo LIX. El mecanismo que el grupo partidista empleó para fomentar la coherencia partidaria fue la creación de sub-coordinaciones integradas por legisladores, especialistas y algunos miembros connotados del partido. La entrevistada dirigió la sub-coordinación económica donde “se estudiaban las iniciativas que tenían que ver con hacienda, salarios, endeudamiento y presupuesto... Cuando los autores participaban en las reuniones, ellos proponían alguna iniciativa... casi todos querían tocar temas locales o municipales. En la sub-coordinación teníamos que decirle al diputado cómo esa idea se podía acoplar a los principios del partido... casi siempre nos tomaron en cuenta esas recomendaciones porque éramos cuidadosos al argumentarlas”.²²¹

Los legisladores del PRI se apoyaron en una estructura de asesores designada y administrada por el líder de bancada. En este órgano, la mayor parte de las recomendaciones fueron de carácter técnico. “En esas legislaturas el partido se inclinó por que sus diputados fueran críticos al gobierno con sus iniciativas. Se les dejó legislar para demostrar que se podían hacer mejores proyectos que los del presidente y que había muchas cosas desatendidas. Este tipo de acciones que hacía la coordinación de asesores fueron de apoyo más que control del partido”.²²²

Como se puede ver, en el caso del PAN la revisión pre-legislativa sirvió para mantener la coherencia de los proyectos con el programa gubernamental, mientras que para el PRD lo más importante fue el respeto a las líneas ideológicas, valores y temas coyunturalmente prioritarios para el

²²⁰ Entrevista al Arq. Aminadab Pérez Franco, Director General de la Fundación Miguel Estrada Iturbide. Viernes 5 de octubre de 2012 en el Palacio Legislativo de San Lázaro, edif. B, Planta Baja. El paréntesis es mío.

²²¹ Entrevista a la senadora María de los Dolores Padierna Luna. Senado de la República. Noviembre de 2012.

²²² Entrevista al Dip. Adolfo Toledo Infanzón. ITESM, Ciudad de México. Marzo de 2014.

partido. Y el PRI mantuvo una política de autonomía apostando a que sus legisladores encontraran las ventajas individuales de contrapesar al Ejecutivo con agendas alternativas.

Estos mecanismos sirvieron como referentes para que los legisladores contribuyeran a consolidar la etiqueta partidaria con sus iniciativas sin desviarse de las metas, estrategias o principios ideológicos de sus institutos políticos. En todos los casos, se usaron para dar coherencia programática a los proyectos procurando minimizar los efectos de la fragmentación y la heterogeneidad intrapartidista y así reducir las asimetrías técnicas y de contenido.

Tabla 4.3. Involucramiento individual por partido. Periodos LVIII-LIX.

	LVIII				LIX			
	Iniciativas	Contribución al total de iniciativas presentadas por diputados (%)	*Iniciativas por legislador	*Diputados que presentan iniciativas (%)	Iniciativas	Contribución al total de iniciativas presentadas por diputados (%)	*Iniciativas por legislador	*Diputados que presentan iniciativas (%)
PAN	233	26.2%	1.32	64.4%	453	20.1%	3.21	76.6%
PRI	250	28.1%	1.33	51.3%	794	35.2%	4.31	69.6%
PRD	269	30.3%	5.48	88.0%	424	18.8%	4.65	80.2%
Otros	137	15.4%	20.4	100%	582	25.8%	25.3	100%
Total	889		2.02	63.8%	2253		5.13	75.6%

Fuente: Elaboración propia con datos del SIL y página oficial de la Cámara de Diputados.

Nota: El conteo excluye iniciativas colectivas, miscelánea fiscal, puntos de acuerdo y minutas. Sólo incluye iniciativas de diputados. Para calcular el número de legisladores por partido y el porcentaje de congresistas que presentaron iniciativas, solo se consideró a los diputados propietarios cuyo mandato fuera mayor a los 18 meses.

La fila “total” incluye iniciativas de diputados de todos los partidos.

* Con respecto del total de legisladores contabilizados en cada bancada.

La tabla previa permite conocer que para el periodo LVIII, el total de proyectos individuales presentados por diputado fue de 2.02 y aumentó a 5.13 para el inmediato posterior. Ello sugiere que las fracciones parlamentarias debieron analizar una gran cantidad de iniciativas antes de su acceso a la Cámara. Asimismo el porcentaje de legisladores regulares involucrados en la iniciación de leyes creció entre periodos pasando de 63.8% a 75.6% del total.

Los legisladores de fracciones minoritarias (que en la tabla aparecen como “otros”) tuvieron una menor contribución al volumen total de iniciativas que los miembros de grandes partidos. Sin embargo esta pasó del 15.4% al 25.8% de un trienio a otro. En el periodo LIX los diputados minoritarios

presentaron más iniciativas que los del PAN y del PRD. Asimismo los diputados minoritarios fueron más productivos que los de cualquier otro grupo parlamentario y no hubo un sólo legislador de estas fracciones que en ambos periodos dejara de presentar al menos un proyecto de ley. Lo anterior, en parte se explica porque los diputados de estas fracciones minoritarias enfrentaron una alta incertidumbre a futuro por la ausencia de incentivos extraparlamentarios proporcionados por sus partidos. Por ello este tipo de congresistas “buscan atención. Tienen el asunto de que no saben a dónde van después. Si su partido va a ganar algo para darles otra candidatura...como no tienen nada que perder, o presentan muchas iniciativas o meten algunas muy atrevidas”.²²³

En el caso de las bancadas con mayor fuerza numérica, los diputados del PRD fueron los que más iniciativas *per cápita* introdujeron (5.06 en promedio de los dos periodos), mientras los priistas alcanzaron un promedio de 2.82 proyectos y los del PAN de 2.26). En el caso de los perredistas, los datos permiten confirmar una tendencia que se venía dando desde 1988, en la cual se observó que varios legisladores de este instituto concibieron su paso por la asamblea como una oportunidad para reformar al sistema desde una arena institucional a la que ganaron acceso con la democratización.

Que los diputados del partido en el gobierno (PAN) mantuvieran márgenes bajos de involucramiento comparados con los otros dos partidos (en ambos periodos fue el partido que menos iniciativas por legislador registró) fue posiblemente una señal de deferencia hacia el programa Ejecutivo. Conviene recordar lo que el Arq. Pérez definió como “presión del gobierno” para que los legisladores acotaran sus agendas a planteamientos coherentes con el programa presidencial.

4.4.1.1.- Involucramiento en iniciativas trascendentales.

Debates teóricos recientes se han preguntado si los proyectos relevantes -que demandan fuertes inversiones por parte de los legisladores- producen los beneficios suficientes para que los congresistas se interesen en generarlos. Rosenthal y Forth opinan que todas las iniciativas -aun las triviales- sirven para que los legisladores “se hagan sentir en el proceso parlamentario” o para comunicar a sus representados que trabajan para ellos. Por el contrario, trabajos como los de Mayhew comprueban que la presentación de iniciativas trascendentales aumenta los beneficios esperados de los legisladores en

²²³ Entrevista a la Lic. Maya Prado Monroy. Agosto de 2014.

tanto que éstas comunican un trabajo comprometido permitiéndoles recaudar mayores beneficios electorales y políticos a futuro que otras iniciativas.²²⁴

Tabla 4.4. Involucramiento por partido en iniciativas trascendentales. Periodos LVIII-LIX.

	LVIII				LIX			
	Iniciativas	Contribución al total de iniciativas presentadas por diputados (%)	*Iniciativas por legislador	*Diputados que presentan iniciativas (%)	Iniciativas	Contribución al total de iniciativas presentadas por diputados (%)	*Iniciativas por legislador	*Diputados que presentan iniciativas (%)
PAN	23	19.5%	0.13	12.1%	19	18.6%	.13	10.6%
PRI	23	19.5%	0.12	7.0%	30	29.4%	.16	13.0%
PRD	49	41.5%	0.98	38.0%	22	21.6%	.24	24.2%
Prom.								
PRI/PAN/PRD	31.6	26.8%	.41	19%	23.6	23.2%	.17	15.9%
Otros	23	19.5%	0.82	50.0%	22	21.6%	1.34	43.5%
Total	118		0.26	15.3%	102		.232	16.2%

Fuente: Elaboración propia con datos del SIL y página oficial de la Cámara de Diputados.

Nota: Se emplearon los mismos criterios de selección de casos que en la tabla anterior.

La tabla de arriba expone cómo en los periodos LVIII y LIX, el porcentaje de iniciativas trascendentales con respecto de la legislación total suscrita por diputados fue menor que en los primeros años del proceso democratizador. Entre 1988 y 2000 se presentaron un promedio de 14.7% proyectos relevantes con respecto del total pero en los años posteriores a la alternancia (2000-20006) esta cifra se redujo a un promedio de 6%.

El decremento en la proporción de iniciativas relevantes pudo estribar en que al asentarse las reglas, valores y prácticas democráticas después de la transición, los actores políticos consideraron cada vez menos necesaria la introducción de cambios radicales al régimen. Asimismo pudo obedecer a que el contexto competitivo y fragmentado comenzó a demandar que los legisladores presentaran más proyectos orientados a resolver problemáticas focalizadas, de corto plazo, para hacerse notar en el sistema. En este sentido los diputados aumentaron su involucramiento cuantitativamente pero a través

²²⁴ Alan Rosenthal y Rod Forth, "The Assembly Line: Law Production in the American States", en *Legislative Studies Quarterly*, No. 2, Vol. 3, 1978, p. 269; David Mayhew, *Divided we Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations 1946-1990*, New Haven, Yale University Press, 1991, pp.5-16.

de proyectos de menor costo político y de elaboración, enfocándose en la tarea de comunicar a sus partidos y electorados sobre su trabajo parlamentario, más que en proponer modificaciones radicales al régimen político que no sólo resultaban más costosas sino más inciertas dado que su tasa de aprobación fue 7% menor que la de los proyectos comunes.

La tabla 4.4 arriba expone también cómo la cantidad absoluta de proyectos relevantes se redujo de un periodo a otro a diferencia de otras iniciativas menos importantes.²²⁵ Mientras los legisladores de los tres partidos con mayor representación iniciaron un promedio de .41 y .17 iniciativas trascendentales *per cápita* en cada periodo, los diputados de bancadas minoritarias presentaron un promedio de .82 y 1.34. Esta diferencia entre fracciones grandes y menores se observa también en los legisladores involucrados con al menos un proyecto trascendental. Mientras los promedios del PRI, PAN y PRD fueron de 19% y 15.9% en cada periodo, en los grupos parlamentarios menores las cifras fueron de 50% y 43.5%.

Se esperaría que al no tener el peso suficiente para lograr mayorías que avalaran sus proyectos trascendentales en comisiones y al no contar con muchos recursos institucionales como presidencias de comisión, fuerza en la JCP o membresías en Mesa Directiva, los diputados minoritarios tuvieran una participación marginal en la producción de iniciativas relevantes. No obstante estos legisladores propusieron tantas o más reformas que los diputados de partidos más fuertes. Es probable que dichos legisladores encontraran en las iniciativas relevantes, instrumentos que atrajeran la atención de ciertos actores del sistema con el fin de compensar su escaso peso en la asamblea y solventar la escasez de incentivos extraparlamentarios provistos por sus partidos, procurando nexos con grupos, actores e intereses fuera de sus líneas partidarias para ganar candidaturas o cargos futuros.

De las tres fracciones más numerosas, los diputados del PRD fueron los que más contribuyeron al volumen total de iniciativas relevantes en la LVIII Legislatura con 49 (41.5% del total de proyectos trascendentales presentados individualmente a la Cámara). Pero para el periodo subsecuente, los diputados del PRD contribuyeron con el 21.6% siendo superados por los priistas que iniciaron el 29.4% de los proyectos relevantes presentados a la asamblea. Aunque los perredistas siempre mantuvieron la mayor cantidad de iniciativas relevantes *per cápita* así como el más alto porcentaje de diputados

²²⁵ El dato es drástico si se considera que el porcentaje de iniciativas relevantes con respecto del total pasó del 13% al 4%.

involucrados. Los panistas mostraron cifras relajadas de involucramiento concentrando en unos pocos legisladores la presentación de iniciativas trascendentales.

El marcado contraste entre los pocos legisladores del PRI y PAN que introdujeron al menos un proyecto trascendental y los muchos perredistas involucrados en dicha tarea, puede responder a las características internas de los partidos. Para el 2000, puede decirse que por su larga historia, los dos primeros ya habían institucionalizado sus procesos de rotación interna, lo que permitió una delegación de proyectos relevantes (políticamente costosos) en la élite partidaria. Empero, para los numerosos diputados del PRD que suscribieron legislación relevante, existe una explicación alternativa al compromiso de transformación del régimen que se ha planteado hasta ahora. Prud'homme narra que para el 2000, el PRD seguía intentando institucionalizar sus procesos internos para articular las distintas agrupaciones en su seno. Ello significó que diputados de distintas facciones y corrientes internas buscaran consolidar la agenda de su propio grupo en la arena federal, lo que naturalmente aumentó el número de diputados que presentaron propuestas relevantes.²²⁶ Es decir, la heterogeneidad intrapartidista aumentó el involucramiento de los legisladores en proyectos trascendentales. Puede decirse que esta competencia interna incentivó a los legisladores del PRD a invertir sus recursos en proyectos de relevancia nacional que le dieron una mayor exposición al partido en el sistema político.

El senador López Brito destacó que aquellos diputados “que tienen un perfil muy claro en algún campo como Derechos Humanos o algún aspecto técnico, o que tienen una carrera parlamentaria seria, son los que enriquecen al Congreso con iniciativas importantes...a lo mejor traen una sola (iniciativa) que es su proyecto para los tres años, pero son proyectos que cambian muchas cosas de fondo, que crean leyes que necesita el país”.²²⁷ Cabe mencionar que en la LVIII Legislatura, López Brito produjo 5 iniciativas (25% de éstas fueron catalogadas como relevantes), todas relacionadas con el tema de salud el cual va de la mano con su perfil profesional como (médico en hospitales públicos y privados por más de 20 años).

El informante estableció una relación entre profesionalización temática y presentación de proyectos trascendentales. De forma particular, agregó la experiencia como factor que aumenta la propensión a presentar proyectos relevantes. Tal interpretación responde a que el entrevistado tiene un

²²⁶ Jean-François Prud'homme, “El Partido de la Revolución Democrática: las ambivalencias de su proceso de institucionalización”, en *Foro Internacional*, No. 1, Vol. 43, 2003, pp.112-116.

²²⁷ Entrevista al Sen. Salvador López Brito. Senado de la República. Julio de 2014. El paréntesis es del autor.

perfil político, legislativo y profesional muy claro desde varios años atrás. Pero cuando se le preguntó esto mismo a un legislador con una trayectoria distinta, aclaró que “a menos que sean iniciativas suicidas, que sabes que no van a prosperar, los que trabajan en documentos así de importantes son por lo regular quienes están en contacto directo o con los líderes de sus partidos en el CEN o con la Mesa Directiva. De otra manera, nadie hace reformas tan complicadas porque sabe, de entrada, que van a quedarse ahí en comisiones”.²²⁸

Los datos y testimonios presentados confirman que el involucramiento en iniciativas relevantes depende de varios elementos. Uno es la competencia intrapartidista que motiva a los representantes a usar recursos para ganar notoriedad dentro del partido y fortalecer a su corriente. Otro es parte de los repertorios de cada legislador vistos como su profesionalización en temáticas de interés público. Uno más es la incertidumbre en torno al futuro político propio al pertenecer a bancadas poco numerosas o de institutos políticos poco afianzados en el electorado que no pueden garantizar candidaturas o cargos posteriores. Finalmente el involucramiento es sensible también a la disponibilidad de recursos institucionales; es decir, a la posibilidad de los legisladores para asumir costos con mayores recursos como equipos de apoyo o prerrogativas institucionales en el proceso parlamentario.

4.4.2.- Efectividad.

Diversos estudios han demostrado que la aprobación de una propuesta puede beneficiar a su iniciador en más de un sentido: mediante la potenciación de su carrera política, la obtención de reconocimiento en la asamblea o incluso la atracción de recursos financieros. Dado que las asambleas están conformadas por otros representantes y en ellas confluyen distintos intereses, la aprobación de una iniciativa no depende únicamente del esfuerzo de los legisladores, sino de un conjunto de factores institucionales y negociaciones político-partidistas.²²⁹ Así, mientras la presentación de una iniciativa requiere esfuerzos individuales, su aprobación depende de una compleja red de condicionantes colectivas como el equilibrio de fuerzas en la asamblea, la repartición de los recursos institucionales,

²²⁸ Entrevista al Dip. Adolfo Toledo Infanzón. ITESM, Ciudad de México. Marzo de 2014.

²²⁹ Este error de soslayar los factores estructurales de las decisiones políticas es comúnmente asignado a la teoría de la elección racional. Véase Hugh Ward, “Rational Choice Theory”, en David Marsh y Gerry Stoker (coords.), *Theory and Methods in Political Science*, Londres, MacMillan, 1995, p. 84.

las negociaciones entre élites e incluso la coyuntura política. Por tanto, los legisladores no pueden decidir unipersonalmente tanto su efectividad como el contenido final que tendrán sus proyectos.

La siguiente tabla evidencia que los promedios de aprobación se mantuvieron entre 17% y 18%. Los panistas tuvieron los más altos porcentajes mientras los diputados minoritarios reflejaron los más bajos -salvo por la LIX Legislatura cuando el PRD obtuvo peores cifras que estos partidos-. Y los miembros de fracciones minoritarias tuvieron la calificación más alta de aprobaciones *per cápita*. Con estos legisladores de bancadas pequeñas que fueron los más entusiastas iniciadores, se comprueba que un mayor involucramiento no fue suficiente para incrementar la efectividad pues ésta no dependió de la mera actitud emprendedora de los legisladores sino de un juego más complejo de intereses y negociaciones entre elites partidistas, en función del diseño establecido en la LOCG.²³⁰

Tabla 4.5. Efectividad por partido. Legislaturas LVIII-LIX.

	LVIII				LIX			
	Aprobadas en comisión	Aprobadas por legislador	Aprobadas (%)	Diputados con al menos 1 aprobada (%)	Aprobadas en comisión	Aprobadas por legislador	Aprobadas (%)	Diputados con al menos 1 aprobada (%)
PAN	53	.31	22.7%	21.3%	87	.62	19.2%	35.5%
PRI	42	.22	16.8%	17.1%	148	.80	18.6%	37.0%
PRD	42	.84	17.6%	40.0%	57	.63	13.4%	33.0%
Otros	24	.85	17.5%	60.7%	89	3.86	15.3%	82.6%
Total	161	.37	18.1%	24.1%	381	.87	16.9%	38.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del SIL y página oficial de la Cámara de Diputados.

Nota: Se emplearon los mismos criterios de selección de casos que en la tabla anterior.

Mientras la contribución de las tres fracciones parlamentarias más numerosas al total de aprobaciones fue relativamente pareja en la LVIII Legislatura, para la LIX, los priistas ganaron control sobre el proceso en comisiones al tener muchas más iniciativas avaladas que cualquier otro instituto político (148 a comparación del PAN que tuvo 87 y del PRD con 57). No obstante, en términos porcentuales, los diputados del PAN lograron las mejores cifras con 22.7% y 19.2%.

A pesar de tener la mayoría relativa en la asamblea, el PRI nunca fue la bancada con mejores promedios de aprobación. Téngase en cuenta que los autores en comentario analizan una realidad

²³⁰ La efectividad se midió como aprobación en comisiones dado que ese fue el paso crítico de los proyectos. En la etapa plenaria se avaló más del 88% de las resoluciones tomadas en comisión.

bipartidista donde las mayorías son absolutas. En el caso mexicano, el PRI sólo reunió una mayoría relativa, por lo que vio reducido su control sobre la agenda.

Amerita resaltar que el PRD fue el partido que experimentó un mayor descenso en sus porcentajes de aprobación de una legislatura a otra. También fue la única fracción que redujo la cantidad de iniciativas por diputado y su porcentaje de legisladores con al menos una aprobación. De manera inversa, la del PRI fue la única bancada que mejoró su porcentaje de aprobaciones pasando de 16.8% a 18.6%, y la que más avance vio en el porcentual de diputados con al menos un proyecto aceptado en comisiones (aumentando de .22 a .80). Su papel como partido opositor y la apertura de su coordinación para dejar a sus diputados suscribir libremente iniciativas que cuestionaran al programa presidencial, pudieron haber aumentado este involucramiento.

El porcentaje general de legisladores con al menos una aprobación creció entre legislaturas pasando de 24.1% a 38%, lo que significó que más diputados tuvieron la oportunidad de gozar de los beneficios de ver sus propuestas avaladas. Es decir, los partidos políticos ampliaron su capacidad para recompensar a los promotores de leyes a través de incentivos intracongresionales (aprobaciones), posiblemente como estímulos repartidos por los coordinadores para mantener la cohesión de sus bancadas.²³¹ Recuérdese sin embargo, que no todos los diputados estuvieron igualmente capacitados para reclamar los beneficios u obtener ventajas de las aprobaciones de sus proyectos. Aquellos legisladores con más experiencia, que formaron parte de cuerpos de gobierno o de las élites partidarias contaron con mayores recursos para convertir sus aprobaciones en beneficios individuales posteriores.

Por otra parte, el grupo que vio un mayor avance en el porcentaje de sus diputados con al menos una aprobación fue el PRI, con un aumento de 20% entre legislaturas, seguido por el PAN con 14.2%. El PRD por el contrario tuvo una contracción de legisladores aprobados del 7%. Esto significaría que los líderes partidistas del PRI fueron quienes más expandieron la repartición de incentivos selectivos entre sus miembros para procurar la cohesión de la bancada. Lo anterior es consistente con hallazgos de otros estudios los cuales comprueban que la priista fue la fracción más disciplinada al momento de

²³¹ Estímese que una aprobación sólo es la materia prima de un beneficio, pues de cada diputado depende hacer una promoción y reclamar el crédito ante sus electorados por las aprobaciones de sus iniciativas.

votar en ambas legislaturas.²³² Esto significa que los incentivos intraparlamentarios selectivos pudieron ser una de las causas para que los priistas se mantuvieran cohesionados al momento de votar.

En cuanto a la aprobación de iniciativas trascendentales, los reducidos porcentajes proyectados en la tabla siguiente, muestran que analizar la efectividad resulta útil para identificar el equilibrio de fuerzas, estructuras internas de poder y a aquellos actores que tienen acceso a recursos valiosos. Esto último se hace más evidente en el caso de las reformas trascendentales no sólo porque son más laboriosas en su construcción, sino porque generan cambios en el reparto del poder político y demandan mayores recursos y habilidades para su aprobación. Así, se espera que aquellos diputados con características especiales, pertenecientes a las bancadas más poderosas o con una gama ampliada de recursos, tuvieran éxito en estos proyectos.

Tabla 4.6. Efectividad por partido en iniciativas trascendentales. Legislaturas LVIII-LIX.

	LVIII			LIX		
	Presentadas	Aprobadas en comisión	Aprobadas (%)	Presentadas	Aprobadas en comisión	Aprobadas (%)
PAN	23	6	26.1%	19	2	10.5%
PRI	23	3	13%	30	1	3.3%
PRD	49	4	8.2%	22	3	13.6%
Otros	23	4	17.3%	22	3	11.5%
Total	118	17	14.4%	102	9	8.8%

Fuente: Elaboración propia con datos del SIL y página oficial de la Cámara de Diputados.

Nota: Se emplearon los mismos criterios de selección de casos que en la tabla anterior.

Un importante dato a resaltar de la tabla previa, es que las comisiones se endurecieron al tratar asuntos relevantes que por su naturaleza podían desequilibrar el balance de poder en el sistema o que demandaban mayores esfuerzos de negociación. En la alternancia, las comisiones se mantuvieron como las compuertas del proceso cerrando el paso a más del 80% de estas iniciativas. La misma tabla apunta a que la aprobación de iniciativas relevantes es un bien escaso, restringido a pequeño grupo (tan sólo

²³² María de los Ángeles Mascott Sánchez, “Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas”, México, Documento de Trabajo número 1 del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2006; y Everardo Díaz Gómez, “Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003”, en *Confines*, No. 2/3, 2006, pp. 45-64.

16 diputados en la Legislatura LVIII y 9 en la LIX representando menos del 2.5% del total de diputados en ambos periodos).

Como se vio en la tabla 4.4, de la legislatura LVIII a LIX, el PRI aumentó su producción de iniciativas relevantes, pero su porcentaje de aprobación decayó pasando de 13% a 3.3%. Inversamente, el PRD redujo su producción pero incrementó su efectividad porcentual de 8.2% a 13.6%. Por su parte, el PAN mantuvo relativamente estable su involucramiento pero fue la bancada con una mayor caída de efectividad porcentual entre legislaturas pasando de 26.1% a 10.5% de sus proyectos relevantes aprobados. Con ello es posible argumentar que los líderes y diputados del PRD que se inclinaron por introducir proyectos trascendentales, usaron sus recursos de manera más eficiente que los legisladores de otras bancadas que también generaron este tipo de iniciativas. O bien, que la coordinación del partido hizo una mejor defensa de estas iniciativas en la JCP.

Los legisladores de bancadas pequeñas contribuyeron a la presentación de reformas trascendentales aprobadas en ritmos muy similares a los partidos mayoritarios. Lo cual significa que los institutos políticos con menor representación tuvieron una contribución sustantiva a la generación de cambios jurídicos trascendentales, ya fuera porque participaron en coaliciones que permitieron el avance de sus proyectos a lo largo del proceso o porque destinaron buena parte de sus recursos a reformas radicales con el propósito de subsanar su reducida presencia en la Cámara.

En perspectiva del senador López Brito, el contexto institucional de la LVIII Legislatura mostraba “indefiniciones en los tiempos y responsabilidades de las comisiones para dictaminar como la famosa congeladora que si bien no estaba permitida, tampoco estaba expresamente prohibida”. En este sentido, consideró que ante la incertidumbre derivada de la incapacidad del órgano para definir tiempos y formas del proceso, la efectividad en proyectos relevantes dependió de los repertorios y habilidades personales de cada legislador para hacer “un trabajo de convencimiento primero con su grupo parlamentario, luego con las comisiones e incluso...con áreas del ejecutivo federal [...] lo que marcó y marca la diferencia es el acompañamiento que hace cada legislador después de presentar la iniciativa para cuidarla, negociarla y no dejarla en el sueño de los justos”.²³³

²³³ Entrevista al senador Francisco Salvador López Brito. Senado de la República. Julio de 2014.

Por su parte, el diputado Adolfo Toledo estimó la efectividad como una función combinada entre factores ajenos y propios de los diputados. Sobre los primeros destacó que “cuando una iniciativa afecta intereses políticos o económicos de partidos, empresas o el gobierno, se dan los efectos del cabildeo y la participación. Las iniciativas se aprueban porque traen la presión de la sociedad civil o de algún grupo importante que acude y da seguimiento y presiona”. En cuanto a los factores propios mencionó que “el trabajo de seguimiento que le da cada legislador a sus iniciativas...o que en las comisiones haya secretarios técnicos o grupos de apoyo profesionales que no permitan que se archiven las iniciativas;...y una tercera es el tipo de legislador. Los pluris entran para defender iniciativas o reformas cruciales y los de mayoría no tienen esa tarea. Se dedican a trabajos de gestión. Por eso tienen menos éxito porque su papel es distinto”.²³⁴

Maya Prado sugirió que la participación individual y los recursos personales fueron secundarios para la aprobación de este tipo de proyectos. Mencionó que cuando se trata de reformas de gran calado, “una iniciativa pasa sólo si hay coincidencia de intereses. No de cualquier interés; los intereses de los coordinadores. Si no hay eso, si a los jefes de las bancadas no les interesa un tema, esa iniciativa simplemente no pasa, aunque la haya presentado alguien importante o aunque se considere necesaria. En caso de ser así (de que sea muy necesaria) lo que se hace es juntar varias, de todos los partidos y crear una nueva iniciativa que recoja a las demás. Y esa es la que se aprueba, pero finalmente es un proyecto de consenso más que el esfuerzo de un solo diputado”.²³⁵

En un trabajo seminal para los estudios legislativos, Matthews explicó que la habilidad de los representantes resulta crucial para lograr que sus proyectos se aprueben como leyes. El autor resaltó que la deferencia personal de los congresistas hacia las normas de la asamblea fue uno de los factores que más contribuyeron a incrementar su efectividad.²³⁶ Sin embargo, esta perspectiva contrasta con el punto de vista neoinstitucional que supone que las habilidades y estrategias de los legisladores tienen un papel secundario, por debajo de las ventajas y aprovisionamientos partidistas e institucionales. Es interesante comparar la visión de capacidades amplificadas de los ex-diputados con la noción estructural y de determinación partidista percibida por una informante no legisladora. Para esta última,

²³⁴ Entrevista al Dip. Adolfo Toledo Infanzón. ITESM, Ciudad de México. Marzo de 2014. El paréntesis es del autor.

²³⁵ Entrevista a la Lic. Maya Prado Monroy. Miércoles 6 de agosto de 2014. El paréntesis es del autor.

²³⁶ Donald Matthews, *U.S. Senators and Their World*, Nueva York, W.W. Norton, 1973.

la efectividad se resumió en conciliación de intereses entre élites partidarias más allá del seguimiento personal, capacidades individuales o ventajas institucionales de los representantes.

4.4.3.- Colaboración.

La teoría neoinstitucional define el copatrocinio como una acción estratégica diseñada para que los legisladores reduzcan los costos de construcción y negociación de sus iniciativas al compartirlos con otros congresistas. En el capítulo anterior de esta tesis se indicó que hacia el final del periodo (1988-2000), esta práctica fue recurrente en las legislaturas iniciales pero que paulatinamente cayó en desuso dando pie a formas más individualistas de iniciación.

El siguiente gráfico corrobora que tal tendencia se agudizó con la alternancia. En este periodo que abarca del 2000 a 2006, más del 93% de las iniciativas se presentaron a título personal. El modo colectivo más común fue el de iniciar un proyecto con miembros del mismo grupo parlamentario, cuyos nombres fueran identificables en la iniciativa. Nótese que las iniciativas donde los nombres de los legisladores no eran visibles (por ejemplo, a nombre de partidos) fueron las formas colectivas menos recurrentes, lo cual sugiere que los diputados prefirieron introducir iniciativas con las que pudieran visibilizarse y reclamar créditos personales para tener un arsenal de promoción ante sus partidos, electores u otros grupos de interés.

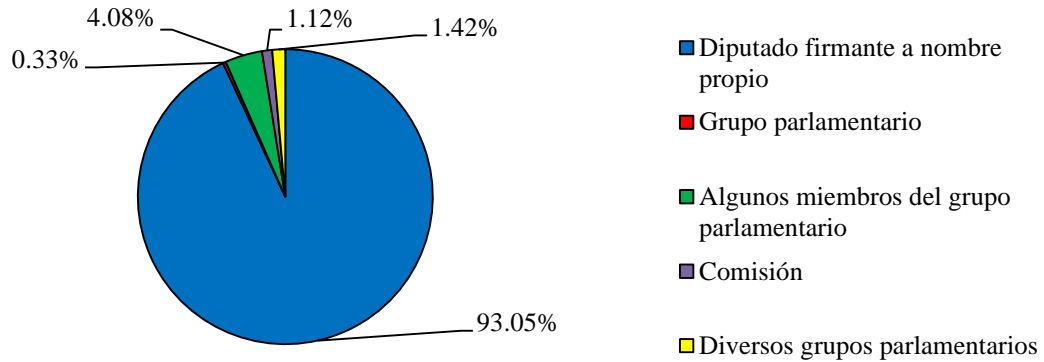
La aparición de grandes pactos como el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional promovido por Fox, sugeriría que los diputados de las fracciones parlamentarias más numerosas se inclinarían por coaliciones interpartidistas. No obstante, la cooperación entre bancadas fue muy reducida. El gráfico 4.7 señala que tan sólo el 2.5% del total de las iniciativas de las Legislaturas LVIII y LIX se presentaron con el aval de diversos grupos parlamentarios.²³⁷

Nótese en el gráfico subsecuente que el porcentaje de iniciativas colectivas que trataron temas trascendentales fue de 9%. Lo que significó 3% más que el de los proyectos relevantes presentados a

²³⁷ La cifra se obtuvo sumando el porcentaje de iniciativas promovidas por diversos grupos (1.42%) a las presentadas por alguna comisión (1.12%).

título individual. En este sentido, se sostiene la noción de que el copatrocinio tiende a incrementar (aunque en forma marginal), el nivel de importancia de las piezas de legislación propuestas.

Gráfico 4.7.- Distribución porcentual de las iniciativas por forma de presentación. Legislaturas LVIII-LIX.



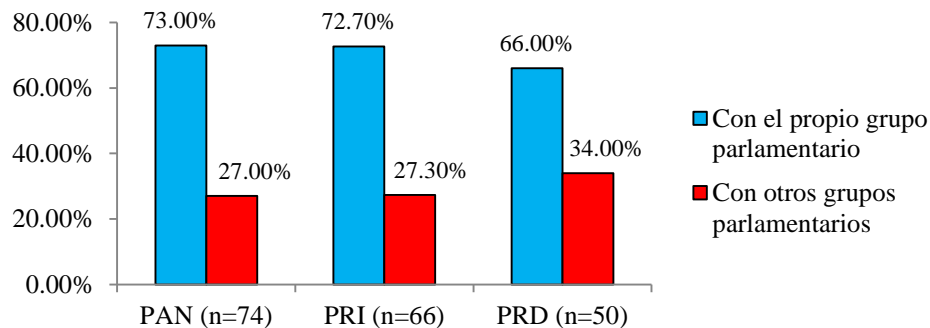
N= 3654

Fuente: Elaboración propia con datos del SIL y página oficial de la Cámara de Diputados.

Nota: El conteo excluye miscelánea fiscal, puntos de acuerdo y minutas. Sólo incluye iniciativas de diputados

El siguiente gráfico muestra que entre 2000 y 2006, los diputados presentaron la mayor parte de sus proyectos sin recurrir a otras bancadas. Panistas y priistas fueron los menos interesados en participar de dichas coaliciones pues ambos promovieron sólo el 27% de sus proyectos colectivos junto a otros partidos. Por su parte, los perredistas fueron los que mayor porcentaje de proyectos colectivos emprendieron mediante alianzas interpartidistas con el 34% de sus iniciativas compartidas.

Gráfico 4.8.- Modalidades colectivas de presentación. Porcentajes por partido (LVIII-LIX).



Fuente: Elaboración propia con datos del SIL y página oficial de la Cámara de Diputados.

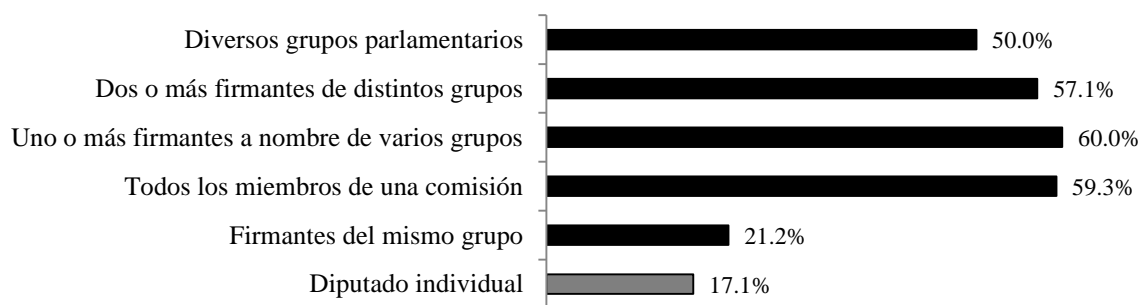
Porcentajes calculados con respecto del total de proyectos presentados por diputados de cada partido.

De las 94 coaliciones interpartidistas, únicamente 33 permitieron identificar integrantes de bancadas específicas, pues el resto se promovieron como iniciativas de comisiones, de grupos plurales

de legisladores o de diversos partidos. En las alianzas donde fue posible identificar a los grupos coaligados, los diputados del PAN estuvieron presentes en 13 (34.9%); los del PRI en 27 (82%); y los perredistas en 23 (69.7%). La alianza más común para promover proyectos interpartidistas, fue la de PRI-PRD (58%), seguida por PAN-PRI-PRD (26%); PRI-PAN (11%); y PRD-PAN (5%).

El balance de estas coaliciones difícilmente explica de manera precisa la lógica interna de la Cámara, aunque deja entrever dos situaciones. La primera es que el PRI estuvo presente en casi todas las alianzas; y la segunda es que no existió una coalición que predominara en la asamblea o que sistemáticamente excluyera a cierto partido del juego legislativo. A propósito de esto recuérdese que Casar comprobó que la forma de votación plenaria más común, fue entre todas las bancadas, dándose pocos eventos en los que alguna coalición bloqueara los proyectos de un partido, sugiriendo la consolidación de una dinámica de constantes reacomodos en el interior de la asamblea.²³⁸

Gráfico 4.9.- Porcentajes de aprobación por forma de presentación. Legislaturas LVIII-LIX.



N= 2803.

Fuente: Elaboración propia con datos del SIL y página oficial de la Cámara de Diputados.

Nota: Solo incluye iniciativas colectivas coordinadas por diputados de PAN PRI y PRD.

Tal como ocurrió en el periodo anteriormente analizado, después de la alternancia la colaboración tuvo un efecto positivo sobre la efectividad. El gráfico de arriba muestra que los formatos colectivos aumentaron notablemente las probabilidades de éxito de las iniciativas. Dicho resultado es atribuible a que los protocolos colectivos incrementaron el consenso antes que un proyecto fuera sometido al proceso parlamentario puesto que las élites partidistas lo consideraron parte crucial de sus agendas.

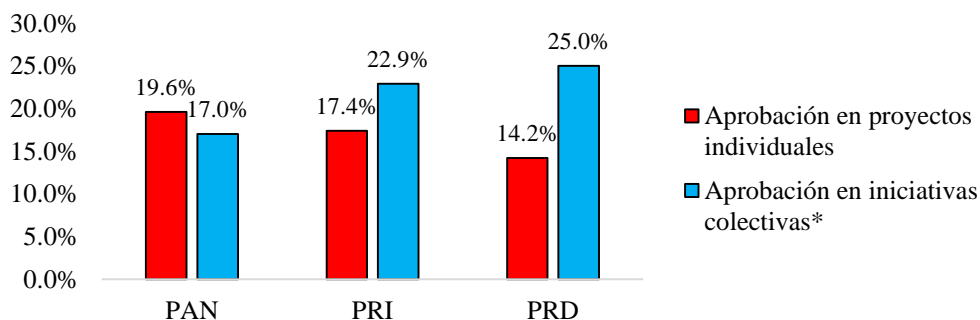
²³⁸ María Amparo Casar, “La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y cohesión partidaria”, documento de trabajo #113, CIDE, División de Estudios políticos, 2000, p. 8.

Nótese que figurar como firmante dentro del mismo grupo parlamentario fue la forma colectiva menos rentable en términos de efectividad, pero fue la manera más socorrida de coalición.

El siguiente gráfico sugiere que la colaboración intrapartidista impactó la efectividad de manera diferenciada. Tal como ocurrió en el periodo estudiado a lo largo del capítulo anterior, las coaliciones de presentación intrapartidistas del PAN fueron las que menos frutos rindieron en términos de efectividad. Éste fue el único partido en donde los legisladores fueron más efectivos presentando iniciativas a nombre propio que junto con otros miembros de su bancada. Tal resultado puede ser atribuible a que el PAN también fue el grupo que menos porcentaje de proyectos relevantes presentó grupalmente (7% comparado con el total de iniciativas de coalición intrapartidista). Esta cifra sugiere que los proyectos colectivos del PAN pudieron tener un pobre seguimiento por parte de sus presentadores. Explicación que se fortalece si se compara con el PRD que fue el partido con el mayor índice de aprobación en iniciativas grupales (25%) y a su vez fue la bancada cuyos proyectos de coalición intrapartidista alcanzaron los porcentajes más altos (14% de las iniciativas colectivas del PRD fueron trascendentales).

La mayor efectividad del PRD y los reducidos márgenes de aprobación del PAN en proyectos grupales podría también estar dada por la construcción de bloques más compactos y con mayor afinidad ideológica en el PRD, teniendo en cuenta que en el interior de la bancada, existieron facciones con programas y agendas particulares, claramente identificables.

Gráfico 4.10.- Efectividad y forma de presentación. Porcentajes por partido. Legislaturas LVIII-LIX.



N para individuales= 2616

N para grupales= 133

*Se consideran únicamente las formas de presentación grupal intrapartidistas del PAN, PRI y PRD (un diputado a nombre de su partido, y un grupo de diputados del mismo partido con y sin nombres identificables) excluyendo proyectos de miscelánea fiscal.

Fuente: Elaboración propia con datos del SIL y página oficial de la Cámara de Diputados.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue un proyecto conjunto de legisladores, coordinaciones de bancada y el Ejecutivo Federal. En el dictamen de esta iniciativa convergieron los proyectos del diputado Miguel Barbosa (PRD) presentado en julio de 2001; el del Ejecutivo (presentado en noviembre de 2001); y una iniciativa conjunta de legisladores del PRI-PRD-PT-PVEM-Convergencia (de diciembre de 2001). La última retomó diversos puntos del “Grupo Oaxaca” y se presentó como contrapropuesta a la del presidente.²³⁹ Así, los trabajos de dictamen iniciaron en enero de 2002 a cargo de la comisión de Gobernación y Seguridad Pública, junto a un grupo de trabajo conformado por representantes del Ejecutivo y miembros de grupo Oaxaca con el objeto de construir una nueva propuesta que articulara a las iniciativas mencionadas. Después 6 meses de negociación, el proyecto se aprobó y fue publicado en el DOF el 11 de junio de 2002.

Lo interesante de este proceso fue cómo las distintas bancadas respaldaron sus respectivos proyectos pero mostrándose dispuestas a cooperar. Tanto Felipe Calderón (coordinador del PAN) y Francisco Barrio (secretario de la Contraloría) declararon que defenderían la propuesta de Fox, pero que ésta podía ser complementada con el proyecto colectivo del PRI-PRD-PVEM-PT-CONV, con el cual hallaban importantes coincidencias. Asimismo, la postura de Beatriz Paredes (presidenta de la Cámara) ayudó a dar certidumbre al proceso. En la propuesta inicial, Paredes no se había suscrito inicialmente, pero mientras se daba lectura a la propuesta en el pleno, la presidenta interrumpió la sesión para sumarse a la iniciativa, con lo que atrajo a otros 70 firmantes al proyecto.²⁴⁰

En esta iniciativa se observan elementos característicos del copatrocinio, comenzando por la construcción de pactos pre-legislativos que desembocaron en un proyecto conjunto con fuertes posibilidades de éxito dado el mayor nivel de apoyo moral y numérico que el tema pudo alcanzar en la asamblea. Asimismo derivó de la necesidad de un presidente sin mayorías, de construir acuerdos con otros poderes públicos y partidos para afianzar la implementación de segmentos prioritarios de su agenda. Finalmente, se evidenció la manera en que la internalización de valores democráticos como el pluralismo y una repartición más equitativa de los recursos institucionales generó decisiones legislativas enriquecidas por la participación de la sociedad civil, la capacidad del órgano parlamentario para articular posiciones diversas, y la negociación entre cúpulas partidistas.

²³⁹ El Grupo Oaxaca fue una organización informal creada desde mayo de 2001 tras la realización del Seminario de Derecho a la Información. Este grupo se constituyó inicialmente por instituciones académicas, ONG’s y medios de comunicación.

²⁴⁰ Alejandro Lelo de Larrea, “Se enriquece debate para Ley de Información”, en *El Universal*, diciembre 7 de 2001.

4.5.- Discusión.

El proceso de transición legislativa posterior a la alternancia estimuló la construcción de una nueva institucionalidad en la Cámara de Diputados. Fue una institucionalidad creada a partir de acuerdos que desembocaron en un sistema de reglas y prácticas que introdujeron al juego parlamentario valores como la cooperación, el pluralismo y la repartición equitativa de los recursos políticos.

Ante las circunstancias comentadas, el periodo de transición legislativa posterior a la alternancia permitió observar comportamientos totalmente novedosos en la asamblea. En primer lugar, se dio un creciente involucramiento de los legisladores en la producción de iniciativas de ley a nombre personal, concentrada en asuntos de trascendencia menor. Con ello se comprueba que el caso mexicano casa con la teoría de la elección racional y con estudios previos que han demostrado cómo la exposición a un ambiente de competitividad electoral, aumentan el interés de los congresistas por introducir proyectos testimoniales que demanden pocos insumos de producción y negociación.

Por otra parte, en el capítulo se evidenció cómo esta etapa de la transición legislativa promocionó una nueva relación entre diputados y coordinadores basada en entendimientos mutuos y articulación de intereses. Detrás de tal relación existió un proceso de acoplamiento entre presentadores, órganos partidistas e intereses políticos, con miras a mantener cierta coherencia programática entre las iniciativas y el contenido estratégico de cada bancada y así contener los efectos centrífugos de la dispersión política en el sistema.

Con ello se pueden matizar algunas líneas de la teoría del gobierno condicional de partido, en tanto que la etiqueta partidaria sí aparece como un bien colectivo que los legisladores buscan fortalecer mediante sus acciones en el congreso. No obstante, cuando existen otros actores en el sistema que pueden competir con los coordinadores de bancada al orientar las acciones de los diputados, los líderes de las fracciones deben recurrir a mecanismos de negociación con sus propios legisladores y permitirles cierto margen de autonomía. Es decir, estas interacciones entre el liderazgo partidista y los legisladores no se dan únicamente en función de premios y castigos sino como un vínculo dual.

El capítulo mostró que la pertenencia al partido en el gobierno puede ser un elemento depresor del involucramiento por una cuestión de defección tácita hacia el programa presidencial. Por su parte, el involucramiento en proyectos trascendentales se relacionó con los repertorios de acción legislativa

y los incentivos extraparlamentarios de los diputados. Los miembros de grupos parlamentarios grandes (con mayor certidumbre sobre los espacios que sus estructuras partidarias podían ofrecerles al concluir sus mandatos) fueron cautelosos de presentar proyectos relevantes. Pero la incertidumbre incentivó a los diputados de bancadas menores a promover este tipo de iniciativas con la intención de atraer atención pública o cultivar una reputación personal ante el electorado.

En el sentido de lo anterior, parece ser que la teoría del partido cartel es útil sólo para explicar el involucramiento en sistemas bipartidistas o en los que un solo partido logra una mayoría estable y absoluta. En esos casos, se ha comprobado que los miembros del partido mayoritario promueven más proyectos de ley pues conocen que sus esperanzas de aprobación son superiores a las de cualquier diputado del partido opositor.

Los datos aquí mostrados permitieron observar la efectividad como un fenómeno multicausal asociado a la pertenencia al partido en el gobierno, y a la tenencia de recursos institucionales valiosos. Dada la relación entre cohesión y efectividad por partido, y siguiendo la teoría del gobierno condicional de partido, es probable que la aprobación de proyectos se usara como incentivo concedido por los coordinadores a sus diputados para estimular la cohesión de sus fracciones.

Finalmente, el copatrocinio fue una estrategia para reducir no sólo costos de crear reformas de gran calado sino de minimizar la incertidumbre en su paso por la asamblea, al plantearse como propuestas previamente pactadas dentro de las élites partidarias o entre ellas. Sin embargo fue una estrategia poco utilizada en tanto que diluyó los más importantes incentivos de los diputados para involucrarse en la generación de iniciativas. Incentivos como reclamar el crédito de iniciativas exitosas ante electorados futuros y fortalecer nexos con elementos importantes del sistema.

En conclusión, la alternancia significó para el sistema político algo más que un mero cambio del partido en el Ejecutivo Federal. Supuso la conformación de un nuevo sentido institucional basado en la concertación y la necesidad de lograr acuerdos entre fuerzas partidarias, poderes y legisladores para producir bienes colectivos. El estudio realizado en cuartillas previas será sometido a discusión en el siguiente capítulo donde se expondrán datos estadísticos que analicen las variables que más influyeron en cada aspecto del comportamiento parlamentario durante la alternancia.

Capítulo 5.- El comportamiento de los diputados federales en la alternancia democrática. Un modelo de análisis.

5.1.- Introducción.

El argumento esgrimido a lo largo del presente capítulo es que tras la alternancia, el proceso de transición legislativa generó un clima congresional caracterizado por la internalización de valores democráticos como la pluralidad y la negociación interpartidista. Tal entorno permitió una mayor autonomía de los legisladores al momento de participar en la producción de bienes públicos, haciendo que sus repertorios legislativos, su acceso a espacios relevantes dentro de la asamblea y sus carreras político-partidistas previas, funcionaran como elementos diferenciadores de su desempeño.

A diferencia del anterior capítulo -que tenía como objeto de estudio la asamblea y que analizaba el comportamiento legislativo a partir de datos agregados-, la presente sección estudia el efecto que generan un conjunto de variables individuales, partidistas e institucionales sobre el comportamiento individual de los diputados. Así, mediante un conjunto de modelos estadísticos basados en microdatos y con individuos (legisladores) como unidades de observación, el presente capítulo se propone hallar los elementos institucionales, personales y partidistas que habilitaron a los diputados federales de las Legislaturas LVIII y LIX (2000-2006) tanto para involucrarse en la fabricación de bienes públicos como para lograr que sus proyectos fueran avalados en las etapas cruciales del proceso legislativo.

Se demuestra que en las dos primeras legislaturas de la alternancia, el involucramiento de los diputados federales en proyectos individuales y colectivos, se asoció a la tenencia de cargos con peso procedimental en la asamblea, a carreras políticas ligadas al ámbito local, así como a la pertenencia a la oposición. Por su parte, la efectividad dependió del afianzamiento de los diputados dentro de la estructura de sus partidos, de la disponibilidad de recursos institucionales y de su experiencia en la administración gubernamental. Así, mientras el involucramiento se vinculó a la búsqueda de nexos con elementos estratégicos del sistema político para cultivar una reputación personal y partidista a futuro, la efectividad dependió de las provisiones político-institucionales y de los repertorios individuales de los legisladores para influir en la agenda parlamentaria nacional.

5.2.- Las causas del involucramiento parlamentario.

A lo largo de esta tesis se ha discutido que los motivos de los congresistas para involucrarse en la fabricación de bienes públicos abarcan desde la obtención de metas personales hasta un compromiso con ideales colectivos como la justicia o la equidad. No obstante, la literatura politológica reciente se ha enfocado en estudiar cómo una serie de variables personales, institucionales y partidistas, pueden incidir sobre el involucramiento de los representantes en la generación de bienes públicos.

En líneas posteriores se desarrolla un modelo estadístico basado en preceptos teóricos y hallazgos de trabajos empíricos previos, con el objeto de definir tanto los mecanismos causales como los factores habilitantes de los legisladores para su involucramiento. Los argumentos provistos por tales teorías e investigaciones fueron puestos a prueba con datos de las Legislaturas LVIII y LIX, definiendo a los congresistas como unidades de observación, y a sus proyectos de ley como unidades de análisis.

El primer paso para analizar el involucramiento de los diputados mexicanos consistió en definir un criterio de selección que garantizara un mínimo de homogeneidad en el comportamiento sustantivo de los sujetos observados. Para ello fue necesario excluir a aquellos diputados que tuvieron un paso efímero por la asamblea al haber dispuesto de un menor tiempo en la Cámara para promover iniciativas o para aprender el oficio parlamentario.²⁴¹

Seleccionada la muestra, se prosiguió a definir la variable dependiente para explicar el compromiso de los legisladores en la fabricación de bienes públicos. Dicha variable se estimó en función de la cantidad de proyectos iniciados a título individual por cada diputado, asumiendo que a más iniciativas promovidas, mayor involucramiento mostraron los legisladores. La cantidad de iniciativas presentadas pudo adquirir sólo valores enteros positivos que se registraron como ocurrencias para cada unidad de observación (legislador) en un mismo intervalo temporal, siendo etiquetadas con el nombre de “#iniciats”. Así a cada diputado se le asignaron valores 0, 1,2, 3...dependiendo de la cantidad de proyectos que presentó durante su mandato.

²⁴¹ Esto llevó a descartar a los legisladores que renunciaron -o que fueron removidos de sus asientos- antes de cumplir 18 meses (la mitad de un mandato trianual de 36 meses). Asimismo se descartó a los suplentes que sustituyeron a sus titulares a menos de 18 meses de concluir su periodo legislativo. De este modo, en las Legislaturas LVIII y LIX, el PRI reunió 371, el PAN 315 y el PRD 141 legisladores con estas características, resultando en una muestra de 827 diputados federales.

Tras caracterizar la variable dependiente se recabó información de los predictores del involucramiento (variables independientes) asignando a cada observación una serie de atributos partidistas, institucionales y personales basados en las de hipótesis de esta investigación.

El siguiente paso en la construcción del modelo fue codificar los distintos predictores del involucramiento con base en las hipótesis de investigación. Así, el partido por el cual cada diputado accedió a la asamblea (etiquetado como “Partpol”) se codificó como una variable nominal tricotómica que adquirió los valores 1= PAN; 2= PRI; 3= PRD. El principio electivo (1. Tipoelec) se codificó como una variable nominal dicotómica que adquirió los valores: 1= en caso de que el diputado hubiera accedido a la asamblea por mayoría relativa; y 2= en caso de haber sido electo por representación proporcional. La pertenencia a órganos de gobierno (2. Gobcam) fue codificada como una variable *dummy* que indicó (1) si el diputado perteneció o (0) no perteneció a la Mesa Directiva, la Mesa de Decanos, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos o la Junta de Coordinación Política.

Los cargos en comisiones se estimaron también como variable *dummy* descompuesta en dos valores. Si un diputado presidió alguna comisión (3. Presidcom) se le asignó el valor de “1”. Ésta variable obtuvo el valor “0” en caso de no presidir ninguna. El mismo principio de codificación se usó para los secretarios de comisión (4. Secretcom), y para aquellos legisladores que antes del periodo analizado tuvieron experiencia previa (al menos de una legislatura completa) como diputados locales (6. Diploc) o federales (5. Dipfed). Por último, la experiencia se codificó mediante variables escalares que midieron los años que un legislador trabajó en el gobierno federal (7. AñosAPF), local y municipal (8. AñosAPL) y el número de cargos que tuvo en la burocracia partidista (9. Cargospart).

El partido político se usó como elemento de contraste para generar distintos modelos. Este paso metodológico se debe a que algunos trabajos han dejado claro que los diputados de los 3 partidos más importantes en México describen trayectorias políticas y repertorios legislativos muy distintos, producto del origen y desarrollo de cada organización partidaria en el sistema político mexicano.²⁴²

²⁴² Por ejemplo, Laura Valencia comprobó que en las Legislaturas LVII-LIX, los priistas reunieron mayor experiencia legislativa que diputados de cualquier otro partido, aunque su paso por la asamblea representó sólo un peldaño de ascenso para buscar otros cargos. Asimismo demostró que los legisladores panistas hicieron sus carreras políticas principalmente en el ámbito local debido a que entre 1988 y 2000, los bastiones más importantes del partido, fueron los estados y algunas ciudades importantes; Luisa Béjar corroboró algunos de estos hallazgos al mostrar que entre las Legislaturas LVIII y LIX, buena parte de los panistas había tenido antecedentes en la estructura estatal del partido. Un segmento importante de diputados priistas se habían desempeñado como funcionarios federales y en gobiernos estatales. Mientras que los perredistas se habían formado mayormente en los campos

Tomando en cuenta estas consideraciones, las siguientes tablas presentan los estadísticos descriptivos de cada uno de los nueve predictores, dividiendo a la muestra por partidos. Con estas tablas también se pretendió hallar correlaciones estadísticamente significativas para descartar colinealidad.²⁴³

Tablas 5.1 y 5.2 Estadísticos descriptivos y matriz de correlaciones. Legislaturas LVIII-LIX.

	PAN	PRI	PRD
1. Diputados de RP (%)	41.7	33.3	44.0
2. Diputados en cargos de gobierno (%)	7.6	10.2	12.1
3. Presidentes de comisión (%)	9.2	10.5	9.2
4. Secretarios de comisión (%)	36.3	36.0	49.6
5. Experiencia como diputados federales (%)	8.6	22.3	16.7
6. Experiencia como diputados locales (%)	35.0	44.6	26.2
7. Años de experiencia en APF (promedio)	.69	2.60	2.22
8. Años de experiencia en APL (promedio)	1.46	3.47	1.79
9. Cantidad de cargos en el partido (promedio)	4.53	6.24	3.68

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.
1.	1								
2.	-.133**	1							
3.	-.067	.045	1						
4.	-.006	-.054	-.227**	1					
5.	-.166**	.195**	.101**	-.025	1				
6.	.046	.069*	.011	-.012	.116**	1			
7.	.174**	-.121**	-.125**	-.040	-.205**	.078**	1		
8.	-.006	-.076*	-.074*	-.037	-.049	-.042	.122**	1	
9.	.153**	-.141**	.001	-.057	-.225**	-.192**	.031	.087*	1

n= 827

Fuente: Elaboración propia con datos del SIL y página oficial de la Cámara de Diputados.
Coeficientes rho de Spearman. Significación * $p < .05$ ** $p < .01$

La tabla 5.1 muestra que en las legislaturas LVIII y LIX tanto el PAN como el PRD tuvieron bancadas con un mayor porcentaje de diputados de RP, lo cual es atribuible a que las reglas electorales se diseñaron para atemperar el sesgo mayoritario del sistema recompensando con asientos

de la burocracia partidista y la administración pública local y municipal. Véanse Laura Valencia, “Selección partidaria de candidatos y perfil de las carreras políticas de los legisladores en México”, en *El Cotidiano*, No. 138, Vol. 21, 2006, pp. 63-78; y Luisa Béjar, “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4, Vol. 74, 2012, pp. 638-639.

²⁴³ Colinealidad es la relación proporcional entre dos o más predictores. El traslape de efectos en estas variables impide distinguir la influencia de cada una sobre el fenómeno que se intenta explicar, por lo que se deben eliminar aquellos predictores que estén fuertemente correlacionados.

proporcionales a los partidos que lograron menos triunfos en los 300 distritos uninominales. En las elecciones de 2000 y 2003, el PRI ganó 292 distritos y se le asignaron 141 diputados de RP. Estos últimos representaron el 48% con respecto de sus triunfos distritales. Cifra que contrasta con el PRD, que ganó un total de 79 distritos siéndole asignados 66 asientos de RP los cuales significaron el 84% en relación a sus diputados de MR. Asimismo, la tabla 5.1 demuestra que el porcentaje de legisladores en cargos de gobierno, presidencias y secretarías de comisión fue relativamente similar entre partidos. Ello se debió a que a partir de 1999, las reglas internas de la asamblea (a saber la nueva LOCG) ordenaron que estos cargos se repartieran de manera proporcional.

Las diferencias más notorias entre partidos se encuentran en las carreras de los legisladores. La bancada del PRI fue la que tuvo los más altos porcentajes de diputados experimentados tanto en el ámbito parlamentario como en el administrativo. Tal condición se explica por el dominio que ese instituto político ejerció sobre el sistema gubernamental y las mayorías que reprodujo legislatura tras legislatura en la conformación de la asamblea por casi 70 años.

Que el promedio de años de experiencia administrativa federal de los perredistas (2.22) fuera mayor al de los panistas (.69) se debió a que cerca del 40% de los diputados del PRD fueron miembros activos del PRI antes de ser perredistas, lo que les dio un acceso a cargos burocráticos en la administración pública que los diputados del PAN no tuvieron hasta el 2000.

Finalmente, los priistas promediaron una mayor cantidad de cargos dentro de su partido que los legisladores de los otros dos institutos. Este indicador señala que los diputados del PRI fueron los que más años de vida partidista promediaron antes de acceder a la asamblea. Con 4.53 cargos promedio los panistas reportaron una cifra más alta que los perredistas (3.68). Dichas diferencias son atribuibles al hecho de que el PAN y el PRI, por ser las organizaciones partidarias con mayor antigüedad en el sistema, naturalmente albergaron legisladores con carreras más prolongadas dentro de sus burocracias.

En la tabla 5.2 se observa que a pesar de haber varias correlaciones estadísticamente significativas entre predictores, los niveles de asociación son tenues en todos los casos. El mayor coeficiente de asociación (-.225) se observa entre la variable 5 (experiencia previa como diputado federal) y la 9 (cargos en el partido político). Pero incluso en este caso, el coeficiente de Spearman se encuentra por debajo de los parámetros que permitirían considerar una correlación importante. Lo

anterior significa que los predictores pueden usarse de manera simultánea en un modelo parsimonioso sin correr el riesgo de que exista colinealidad entre ellos.

Tras analizar la distribución de la variable dependiente (número de iniciativas presentadas a título individual por cada diputado), se determinó que la técnica idónea para explicar el involucramiento de los diputados federales, era la regresión binomial negativa. Esto se debió también a que el 32.2% de los diputados analizados no presentaron ninguna iniciativa a nombre personal, reduciendo de manera importante la probabilidad de ocurrencia del evento.

Dado que la distribución binomial negativa estima la probabilidad de una gran cantidad de ceros (fracasos o ausencias del valor), se pueden crear modelos basados en una sustitución de la media condicional de Poisson (equidispersa) $\mu = \exp(x\beta)$, por una variable aleatoria $\mu_r = \exp(x_i\beta + \varepsilon_i)$, donde ε aparece como error aleatorio no correlacionado con “x”, el cual está diseñado para ajustar la varianza independientemente de las dimensiones de la media. Este nuevo parámetro converge a 1 cuando la sobredispersión tiende a cero y su función de probabilidad está dada por:

$$\Pr[X = n] = \binom{n-1}{k-1} p^k (1-p)^{n-k}$$

Donde $\Pr [x=n]$ = éxitos o iniciativas; n =cantidad de intentos requeridos para lograr k éxitos; k = total de observaciones; y p = probabilidad de éxito de cada intento independiente. Ahora bien, la ecuación empleada para explicar el involucramiento de los diputados federales del PRI, PAN y PRD en las Legislaturas LVIII y LIX fue la siguiente:

$$Y(\#iniciats_i) = \beta_0 + \beta_1 \text{Tipoelec}_i + \beta_2 \text{Gobcam}_i + \beta_3 \text{Presidcom}_i + \beta_4 \text{Secretcom}_i + \beta_5 \text{Dipfed}_i + \beta_6 \text{Años APF}_i + \beta_7 \text{Años APL}_i + \beta_8 \text{Cargospart}_i + \varepsilon, \quad i=1,2,\dots,827$$

Definidos estos criterios de distribución de la variable dependiente, se prosiguió a realizar cuatro modelos de regresión. El primero (modelo general) consideró a toda la muestra de legisladores. Los otros tres dividieron a los diputados por el partido al que pertenecieron durante su mandato parlamentario. Los resultados de los cuatro modelos se muestran en la tabla 5.3.

Tabla 5.3. Determinantes del involucramiento parlamentario. Legislaturas LVIII-LIX.

	Modelo 1 (general)	Modelo 2 (PAN)	Modelo 3 (PRI)	Modelo 4 (PRD)
Partpol PAN(PRD)	.436*** [.1331]			
Partpol PRI(PRD)	.467*** [.1199]			
1.Tipoelec (RP)	1.095 [.0907]	.917 [.1431]	1.461** [.1487]	1.126 [.2224]
2.Gobcam (No)	1.574*** [.1357]	1.845* [.2696]	1.441 [.2096]	2.648*** [.2989]
3.Presidcom (No)	1.203 [.1441]	1.459 [.2458]	1.187 [.2180]	.785 [.3810]
4.Secretcom (No)	1.287** [.0871]	1.462* [.1505]	1.253 [.1329]	1.073 [.1995]
5.Dipfed (No)	.831 [.1230]	.508* [.2849]	.811 [.1661]	1.798** [.3007]
6.Diploc (No)	1.404*** [.0871]	1.317* [.1461]	1.535*** [.1282]	1.234 [.2275]
7.AñosAPF	1.004 [.0110]	.998 [.0338]	1.023 [.0147]	.974 [.0212]
8.AñosAPL	1.032** [.0106]	1.012 [.0223]	1.017 [.0150]	1.198*** [.0246]
9.Cargospart	1.042*** [.0113]	1.031 [.0239]	1.046 [.0147]	1.057 [.0330]
Constante (intercepto)	2.774*** [.1331]	1.418** [.1816]	1.023** [.1899]	2.248** [.2927]
n	827	315	371	141
LR chi ²	125.345***	29.799***	44.390**	28.900***
(AIC)	3583.350	1238.043	1603.811	749.040
Log verosimilitud	-1780.67	-609.02	-791.91	-364.52

* $p < .05$; ** $p < .005$; *** $p < .001$

Variable dependiente= cantidad de iniciativas presentadas por diputado a título individual durante su periodo legislativo. Los valores de referencia de cada variable dicotómica aparecen en paréntesis.

Estimaciones exponenciales de beta con errores estándar en corchetes.

El primer paso para interpretar estos datos que buscan explicar el involucramiento de los diputados federales en las Legislaturas LVIII y LIX, es observar los valores de ajuste mostrados en las 4 filas inferiores de la tabla 5.3. La razón de verosimilitud de cada modelo se estimó mediante el estadístico “likelihood ratio chi square” (LR chi²). Se observa que en todos los casos, los valores de chi² son estadísticamente significativos comprobando que, a comparación de modelos sin predictores (o nulos), los cuatro modelos aquí propuestos tienen suficiente capacidad explicativa.

Por otra parte, el criterio de información *Akaike* (AIC) y la *Log verosimilitud* sirven para establecer comparaciones entre modelos. El resultado de ambas pruebas en la tabla 5.4 demuestra que la mayor bondad de ajuste se dio en el modelo general que incluyó a legisladores de los principales grupos parlamentarios en la Cámara.

5.2.1.- Modelo general de involucramiento.

Una primera noción sobre el involucramiento es que los miembros de la fracción mayoritaria en un congreso, tienen mayores probabilidades de ver sus iniciativas avaladas pues cuentan con el apoyo numérico suficiente con los miembros de su partido. Tal condición hace que los costos de fabricación de una iniciativa se vuelvan marginales, pues los presentadores pueden esperar el beneficio de la aprobación a cambio de haber invertido recursos en la presentación de un proyecto. Es por ello que los representantes de las bancadas mayoritarias tienden a reportar mayor involucramiento. Sin embargo, el modelo general de la tabla 5.3 demuestra que el estatus mayoritario no fue una variable clave para explicar el involucramiento individual en las Legislaturas LVIII y LIX.

Comparados con los diputados del PRD y manteniendo los demás predictores constantes, los diputados del PRI (grupo mayoritario en ambas legislaturas) tuvieron momios²⁴⁴ de involucramiento 37% menores. En el caso de los panistas este déficit comparativo con el PRD fue del 57%. Una de las posibles causas para que los diputados pertenecientes a la bancada que tuvo la mayoría en las dos legislaturas estudiadas, no fueran los más activos promoventes de legislación, es que su fracción sólo reunió una mayoría relativa, la cual resultó insuficiente para que esta fracción controlara la agenda parlamentaria y aprobara por sí misma las iniciativas de sus miembros y bloqueara las de otros.

Al igual que el trabajo de Kerevel -que estudió la Cámara de Diputados mexicana entre 2000 y 2009- la tabla 5.3 retrató a los perredistas como los legisladores más activos en la introducción de proyectos legislativos. Kerevel dedujo que los diputados del PRD fueron más activos que otros por su constante necesidad de tomar posiciones de política pública para diferenciarse ideológicamente del PRI

²⁴⁴ Los momios o razones de oportunidad se definen como la posibilidad de ocurrencia de cierto evento en comparación de su no ocurrencia usando un valor de referencia especificado por el modelo en cuestión.

y del PAN.²⁴⁵ A esta interpretación se le debe agregar el carácter permanentemente opositor del PRD en el sistema, pues desde la fundación del partido, sus miembros fueron críticos del gobierno, y a partir de que tuvieron la oportunidad de participar en arenas formales del gobierno y de “hablar por los que no tenían voz”,²⁴⁶ los perredistas codificaron sus críticas en reformas orientadas a transformar el sistema político. Condición que no cambió con la alternancia, pues a partir del 2000, los perredistas se mantuvieron contrarios a las iniciativas de Vicente Fox, contrarrestándolas con proyectos propios.

Otro elemento que amerita ser considerado entre los estímulos para el fuerte involucramiento perredista, es la conformación interna del partido. Al ser una organización cuyos orígenes y estructura reconocen la lucha entre grupos como vía para acceder a cargos de gobierno partidista, candidaturas y otras decisiones políticas de importancia, los legisladores del PRD mantienen fuertes nexos con sus facciones cuando acceden a la asamblea.²⁴⁷ Derivado de esto, los diputados perredistas formaron parte de una constante competencia por posicionar las agendas y temas de sus respectivas facciones ante el electorado, en el sistema político y en el mismo partido. En este sentido, los perredistas pudieron haber usado sus iniciativas para fortalecer a sus respectivas facciones y ganar mayor influencia en el partido.

La variable institucional que mayor impacto tuvo sobre la propensión de los legisladores a promover iniciativas a título personal, fue la tenencia de cargos de gobierno dentro de la asamblea. Independientemente del grupo parlamentario al que pertenecieron, los diputados que ocuparon este tipo de posiciones, presentaron una razón de momios, 57% superior a quienes no tuvieron tales encomiendas. Una primera explicación se vincula a la mayor disponibilidad de recursos materiales, mejores equipos de apoyo técnico y redes políticas que tanto las organizaciones partidistas como la misma Cámara confirieron a los miembros de la JCP, Mesa Directiva y Mesa de Decanos.

La disposición al involucramiento observada en los congresistas con cargos de gobierno congresional, pudo también deberse a que, al estar más expuestos que otros legisladores al escrutinio mediático, prefirieron no correr el riesgo de ser percibidos por grandes audiencias como diputados poco activos. O bien, aprovecharon tal exposición mediática para posicionar asuntos estratégicos tanto para

²⁴⁵ Yann Kerevel, “The legislative consequences of Mexico’s mixed-member electoral system, 2000–2009”, en *Electoral Studies*, No. 4, Vol. 29, 2010, p. 10.

²⁴⁶ Entrevista a la Sen. Dolores Padierna

²⁴⁷ Esperanza Palma, “El problema de las corrientes al interior del PRD”, en *El Cotidiano*, No. 125, Vol. 19, p. 63.

ellos como para sus partidos o sus facciones. Otra causa pudo residir en que dichos puestos se reservan para diputados “notables”, a quienes las dirigencias partidistas encargan la promoción de sus agendas.

De las variables institucionales consideradas en el estudio, las secretarías de comisión aumentaron los momios de involucramiento individual en cerca del 30% con respecto de los diputados que no ocuparon dichos cargos. Es interesante que las secretarías y no las presidencias de comisión, incrementaran la actividad iniciadora de los diputados. Tal pauta pudo estar dada porque los presidentes se encargan construir la agenda de comisión, establecer negociaciones y de hacer otros trabajos administrativos que absorben sus tiempos. En cambio, un cargo de responsabilidad menor como las secretarías, no necesariamente distrae a los diputados de promover proyectos, pero les sigue dando acceso a medios de comunicación, recursos materiales y procedimentales así como influencia sobre decisiones importantes en sus comisiones, incentivándolos a generar una mayor cantidad de iniciativas.

La casi nula relación entre el principio electoral de los legisladores y su nivel de involucramiento puede explicarse mediante la noción de contaminación, la cual asume que los legisladores de una asamblea electos por principios electorales distintos, actúan de manera muy similar debido a que enfrentan restricciones e incentivos casi idénticos tanto en elecciones como en el congreso. En el sistema político mexicano, la reglamentación electoral (COFIPE y CPEUM) confirmó el monopolio de los partidos para presentar candidatos, tener recursos de campaña y acceso a medios de comunicación. Por su parte las reglas congresionales (LOCG, RGIC y CPEUM) facultaron a los líderes de bancada para nombrar y remover legisladores de sus comisiones, repartir los recursos de las fracciones parlamentarias y tener un rol central en las decisiones del órgano parlamentario. Tanto los procedimientos de selección de candidatos como las reglas congresionales tendieron a concentrar recursos así como decisiones importantes en los liderazgos partidarios y no discriminaron a los legisladores en función del principio por el cual accedieron a la Cámara, lo que supuso estructuras de incentivos no diferenciadas por el principio electoral en términos de iniciación.

Si bien los años en la administración pública local y los cargos partidistas mostraron niveles estadísticamente significativos de incidencia sobre el involucramiento, estos no aumentaron considerablemente la propensión de los legisladores a promover proyectos de ley. Por cada año de experiencia en la AP local, los momios de los diputados para promover proyectos aumentaron en un modesto 3%, y en el caso de los cargos partidarios, el incremento fue del 4%.

La variable individual que más influyó sobre la promoción de iniciativas fue la experiencia legislativa a nivel local adquirida por los diputados. Independientemente de su partido de adscripción, los representantes que ocuparon una curul estatal en algún momento de su carrera reportaron momios 40% superiores de presentación con respecto de quienes no contaron con ese tipo de experiencia. Cuando se compara a los legisladores que tuvieron una experiencia parlamentaria a nivel estatal con el resto de los diputados federales en las Legislaturas LVIII y LIX, se tiene que las carreras políticas de los primeros se caracterizaron por tener un fuerte arraigo local. De los diputados con experiencia legislativa en alguna asamblea estatal, sólo el 16% trabajó en el gobierno federal. Y ese escaso porcentaje promedió 1.2 años en cargos federales. Por el contrario, en el grupo de diputados sin experiencia legislativa local previa, el 30% tuvieron al menos un cargo administrativo a nivel federal a lo largo de su carrera, promediando 3.2 años. A su vez, el 26% de los diputados con experiencia legislativa local se desempeñaron en algún momento como presidentes municipales y el 22% como regidores. Mientras que del resto de diputados federales sin experiencia parlamentaria local, sólo el 12% fueron presidentes municipales y el 8% regidores.

Estos datos sugieren que los diputados con experiencia legislativa local tuvieron carreras arraigadas a sus estados. Asumiendo que los legisladores con experiencia parlamentaria local buscaran ocupar espacios políticos en la federación después de su mandato, la promoción de iniciativas pudo ser una manera de apelar a electorados más amplios en términos geográficos, o de vincularse con actores clave para acceder a puestos federales. Si por el contrario, se asume que pretendieron volver a sus estados, promover iniciativas pudo serles útil para darse a conocer ante electorados estatales y estrechar vínculos con élites locales a través de la gestión de demandas desde la cámara federal.

Lo anterior pone en duda que el involucramiento se deba sólo a factores habilitantes o a la tenencia de repertorios personales. Ésta se asocia también a los deseos de los legisladores por consolidar su reputación local o por cultivar una carrera en nuevos espacios como el ámbito federal. Considérese que “las ambiciones de los congresistas mexicanos han sido progresivas, dado que el Congreso resulta un trampolín hacia otros cargos públicos más rentables y de prestigio”.²⁴⁸

²⁴⁸ Laura Valencia, “Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México”, *El Cotidiano*, No. 155, 2009, p. 71.

5.2.2.- Involucramiento de los diputados panistas.

Los predictores que más incidieron sobre el involucramiento de los legisladores del PAN en las Legislaturas LVIII y LIX, fueron la tenencia de cargos de gobierno, la ocupación de secretarías de comisión, la experiencia parlamentaria federal y la experiencia legislativa a nivel local.²⁴⁹ Los panistas que ocuparon un cargo de gobierno en la asamblea tuvieron momios de presentación 84% por encima de los miembros del partido sin tales cargos. Asimismo, las secretarías de comisión incrementaron la propensión de los panistas a iniciar proyectos en 46%. Esto implica que los panistas en posiciones de ventaja institucional encontraron una ventana de oportunidad para influir en el proceso legislativo, o bien, aprovecharon eficientemente los recursos asociados a estos cargos. En el primer caso, la menor incertidumbre sobre el destino de sus proyectos pudo haberlos estimulado a promover más iniciativas. En el segundo, el involucramiento se debió a que la disposición de equipos de apoyo, oficinas, etc. minimizó su costo marginal de generar proyectos de ley.

Manteniendo los demás predictores constantes, el modelo demostró que los panistas que habían ocupado una diputación federal antes de las Legislaturas LVIII o LIX, reportaron momios de presentación 50% inferiores a los de sus copartisanos sin tal experiencia. Es decir, contar con un antecedente en la cámara federal, deprimió la intensidad iniciadora de los legisladores.

Los diputados panistas que reportaron experiencia legislativa a nivel federal, optaron por estrategias de bajo involucramiento debido a dos probables causas: a) que al pasar por la asamblea aprendieron que producir una gran cantidad de iniciativas no necesariamente generaba dividendos para sus planes políticos futuros o para su afianzamiento dentro de la estructura partidista; b) dado que se trató de legisladores con una posición relativamente consolidada en el partido y en el ámbito federal,²⁵⁰ encontraron pocos incentivos para iniciar proyectos en busca de establecer nexos con actores del sistema y cultivar votos, pues sus carreras a nivel federal, estaban ya desarrolladas.

Contrario a la experiencia legislativa federal, la ocupación de cargos parlamentarios locales tuvo un efecto positivo sobre el involucramiento de los panistas. Ésta aumentó sus momios de presentación

²⁴⁹ En todos los casos mencionados el nivel de significancia estadística fue bajo (valor p por encima de .005).

²⁵⁰ Los panistas con experiencia legislativa federal tuvieron un promedio de 2.5 años como miembros del partido. Cifra superior a los 5 meses promedio de antigüedad en el partido de los diputados sin esta experiencia. Asimismo, mientras los panistas que ya habían ocupado una curul federal tuvieron un promedio de 8 cargos en el partido, el resto sólo promedió 4.

en 32 % con respecto de quienes no contaron con tal experiencia. Dicho resultado puede deberse a que aquellos diputados que venían empujando su carrera desde el ámbito local, buscaron afianzarse en la estructura nacional del partido, y para hacerlo, emplearon sus iniciativas de ley como formas de comunicar su compromiso con la agenda partidaria o como herramientas que los consolidaran ante el electorado nacional como candidatos atractivos para nuevos cargos de elección.

José Lozano Pardiñas fue el diputado panista que más iniciativas presentó en la LVIII Legislatura. Antes de ser diputado federal, su carrera se desarrolló principalmente en la estructura municipal del partido (dentro de la delegación Magdalena Contreras). Ya en la asamblea federal, su cercanía con el coordinador del PAN le permitió ser secretario de la Mesa Directiva en la Comisión Permanente y presidir la Comisión de Marina. Cabe mencionar que cuando accedió a la Cámara no tenía experiencia legislativa ni tampoco había desempeñado cargos administrativos, salvo por un puesto de analista en el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI). En términos de involucramiento, el diputado Lozano presentó 12 iniciativas de ley a título personal, viendo aprobadas, 2 y concentrando el 50% de ellas en el tema de comercio marítimo y navegación.

Este legislador constituye el ejemplo de un político que, sin tener un amplio repertorio de acción legislativa y con una carrera inminentemente local, utilizó los recursos institucionales que el partido puso a su disposición en la asamblea -nombrándolo presidente de comisión y miembro de un órgano de gobierno-, para potenciar su carrera política a nivel federal a partir de la promoción de iniciativas en una temática particular. Lozano se labró una reputación como especialista en comercio marítimo, misma que le abrió paso en la administración pública federal pues al concluir su periodo legislativo, fue nombrado Director General de Marina Mercante, en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. De esta forma, lo que estimuló su involucramiento en proyectos focalizados fueron tanto sus recursos institucionales como sus expectativas futuras en la administración pública federal.

5.2.3.- Involucramiento de los diputados priistas.

La tabla 5.3 indica que los únicos legisladores cuyo involucramiento se vio afectado por el principio electoral fueron los priistas. Haber sido electos por MR, se tradujo en un aumento en razones de momios del 46% con respecto de los priistas que accedieron por RP.

Una causa probable de este comportamiento diferenciado es que al acceder a la Cámara por una vía menos dependiente de los recursos y nominaciones del partido a nivel nacional, y más controlada por los poderes locales (como los gobernadores), los priistas de MR tuvieron que desarrollar sus mandatos parlamentarios sin la protección del liderazgo partidista nacional, debiendo diversificar sus agendas personales mediante proyectos que respondieran a las peticiones de múltiples intereses sectoriales, estatales, partidistas, etc. con miras a preservar esos lazos —o construir nuevos vínculos— con actores cruciales para el desarrollo posterior de sus carreras políticas.

El predictor que impactó con mayor fuerza el involucramiento priista fue la experiencia legislativa local. En contraste con los diputados del PRI que no tuvieron un pasado parlamentario estatal, los priistas que reportaron esta experiencia, lograron momios de iniciación 53% superiores. Se puede asumir que estos diputados expandieron sus agendas buscando ubicarse en el ámbito federal o de fortalecerse en la esfera local gestionando intereses de distintos actores que podían ofrecerles beneficios a cambio. Téngase en cuenta que la mayoría de estos diputados desarrollaron sus carreras locales bajo el auspicio de actores locales, como los gobernadores. En este sentido, los legisladores que formaron parte de la administración pública local pudieron haber actuado como delegados parlamentarios y políticos de sus gobernadores para gestionar asuntos de interés estatal impulsando proyectos desde la arena legislativa federal.

En la LIX Legislatura, ocho diputados del PRI produjeron más del 30% de las iniciativas del grupo parlamentario. Estos legisladores accedieron a la Cámara por principio de MR y todos tuvieron al menos una legislatura de experiencia parlamentaria local. Entre ellos, Leonel Sandoval Figueroa presentó 59 iniciativas de ley a título personal en temas relacionados con el funcionamiento de la administración pública, así como con la justicia civil, penal y fiscal, de las cuales, 7 (el 11% fueron aprobadas en comisión) y 5 publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Tras finalizar su encargo en San Lázaro, Sandoval volvió a Jalisco, donde había hecho carrera desde 1981 en el circuito judicial. En junio de 2008, el Congreso local lo nombró Magistrado del Tribunal de Justicia del Estado. Este fue uno de varios legisladores priistas con carreras de arraigo local que tras haber servido en la asamblea federal, regresaron a sus estados para competir por altos cargos locales, habiendo usado su paso por la Cámara de Diputados como un espacio para conservar o crear nuevos vínculos con élites estatales.

5.2.4.- Involucramiento de los diputados perredistas.

La ocupación de posiciones de gobierno en la asamblea fue la variable más importante para explicar el involucramiento de los legisladores del PRD en las legislaturas analizadas. Manteniendo los demás predictores constantes, la cantidad de iniciativas promovidas por estos diputados reflejó una razón de momios, 164% mayor que la de los perredistas que no ocuparon un cargo de gobierno en la Cámara.

Desde la fundación de su partido, los diputados del PRD se caracterizaron por promocionar reformas tendientes a modificar la estructura institucional del régimen. Es probable que los legisladores que ocuparon cargos de influencia en la asamblea, percibieran mayores oportunidades para ver sus proyectos de reforma aprobados aumentando su producción de iniciativas. Aunque este involucramiento también se puede asociar al hecho de que estos legisladores buscaran subsanar la debilidad numérica de su bancada interviniendo con mayor frecuencia en el proceso legislativo.

En cuanto la experiencia legislativa, los diputados del PRD sufrieron el efecto contrario al observado en los panistas. El paso de los perredistas por la cámara federal representó un involucramiento 79% mayor que los inexperimentados del mismo partido. Dicho resultado puede responder a que los legisladores con experiencia federal reconocieron que la mejor estrategia para abrir espacios, cambiar reglas y hacerse presentes en la asamblea, era promoviendo varios proyectos; tal como lo hicieron en los primeros años de la democratización. Así, los diputados perredistas con experiencia legislativa de la alternancia, reprodujeron las estrategias de involucramiento que la fracción parlamentaria venía usando desde el inicio del proceso democratizador.

Sólo para los diputados perredistas, el modelo arrojó una relación significativa entre la cantidad de iniciativas presentadas y la posesión de cargos administrativos a nivel local. Cada año adicional de experiencia administrativa estatal se asoció con un incremento estimado del 20% en la cantidad de iniciativas presentadas.

De los legisladores del PRD que ocuparon cargos de gobierno en la LVIII Legislatura, Miguel Barbosa fue el más productivo. Accedió a la Cámara respaldado por el grupo Nueva Izquierda, con una carrera partidista iniciada en Puebla donde fue presidente estatal del PRD y posteriormente consejero del CEN. En la cámara federal, formó parte de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente. Con sus 40 iniciativas, el diputado Barbosa impulsó temas centrales para la declaración programática de Nueva

Izquierda como transparencia, garantías individuales y relaciones entre poderes. Puede decirse que Barbosa fue una pieza clave de su facción para defender una agenda particular dentro del partido.

Antes del VIII Congreso nacional del PRD, llevado a cabo en 2004, las facciones no estaban formalmente reconocidas ni reguladas, por lo que el seguimiento de una sola agenda partidista en la asamblea, fue un trabajo complicado para el coordinador Martí Batres (perteneciente al grupo de Izquierda Democrática Nacional). La fuerte actividad iniciadora de Barbosa se puede interpretar como el intento de una facción por influir en la política nacional y darle cierta coherencia programática al partido. Al respecto Bolívar destaca que particularmente el grupo Nueva Izquierda se creó para controlar liderazgos personalistas como el de López Obrador a partir de una estructura colectiva de representantes comprometidos con un programa impulsado desde la asamblea.²⁵¹

Se debe apuntar que los modelos mostrados en la tabla 5.3 tienen un conjunto de limitantes. La primera es que existen variables no conmensurables que por tanto, no fueron incluidas como predictores, y que pudieron haber influenciado el involucramiento. Por ejemplo, los legisladores a menudo responden a estímulos ambientales como coyunturas políticas, económicas, etc. o el surgimiento de temáticas relevantes para la opinión pública que no pudieron ser medidas en el modelo. Asimismo, los escasos niveles de presentación de iniciativas relevantes impidió la construcción de un modelo viable para explicar este fenómeno. Con los datos disponibles se lograron modelos inestables y con escasa capacidad predictiva que ponían en duda los resultados.

5.3.- Fuentes de efectividad legislativa.

La efectividad genera una serie de beneficios para los congresistas que van desde la satisfacción de participar en la reconfiguración institucional del país, hasta recaudar argumentos electorales para campañas futuras. Por lo que hasta ahora se conoce, la efectividad es el resultado de una intrincada combinación de factores partidistas, personales e institucionales.

Para comprender la efectividad de los diputados federales en las Legislaturas LVIII y LIX, se corrió un modelo de regresión logística binaria cuya variable dependiente se construyó en función de

²⁵¹ Rosendo Bolívar, “El virtuoso-defectuoso divisionismo del PRD”, en *Casa del Tiempo*, p. 21.

la aprobación de las iniciativas en comisiones.²⁵² La selección de la regresión binaria logística como técnica para analizar la efectividad se debió principalmente a las características distributivas de la variable dependiente. Cuando ésta se codificó de manera escalar, la media aritmética de aprobaciones de los legisladores que promovieron al menos un proyecto fue de .76. Esta colección de datos tuvo una varianza de 1.7 y un rango de 0 a 10, lo que se tradujo en altos niveles de curtosis (coeficiente de 14.33) y asimetría (con un coeficiente de 3.1) implicando una distribución no monotónica, la cual inhabilita la capacidad predictiva de un modelo con base lineal.²⁵³

Por lo anterior, la efectividad se codificó como una variable *dummy* la cual discriminó entre aquellos legisladores que no vieron ninguno de sus proyectos aprobados, y los que tuvieron al menos una aprobación en comisiones. En tal sentido, cada legislador obtuvo un valor de referencia para esta variable etiquetada como “aprob”. Si a un legislador le fue aprobado al menos un proyecto de ley del paquete de iniciativas que presentó, entonces “aprob” se codificó como 1; en caso contrario (es decir que ninguna de sus iniciativas quedara aprobada), “aprob” se codificó como 0.

En cuanto a las variables independientes o predictores de este modelo, desde la variable “1.Tipoelec” hasta la “6.Diploc”, se usó la misma codificación que en el modelo anterior (para medir el involucramiento). Las variables escalares 7 a 9 del modelo anterior (tabla 5.3) se transformaron en categóricas de tipo dicotómico. Así, al predictor APF se le dio un valor de 1 cuando el diputado ocupó (y de 0 cuando no ocupó) un cargo en la AP federal antes de iniciar su mandato legislativo en las Legislaturas LVIII o LIX. El mismo principio se siguió para los cargos en la AP local.

La variable escalar “9.Cargospart” que se empleó en el modelo anterior, fue transformada a un indicador dicotómico etiquetado como “Fuerzart”. El criterio de transformación fue el siguiente. Si un diputado tuvo más puestos partidistas que el promedio de todos los miembros de su bancada, o si accedió a la asamblea ocupando los dos primeros lugares de la lista en su respectiva circunscripción plurinominal, la variable se codificó con 1. En caso contrario se codificó con 0.

²⁵² Se determinó analizar esta etapa del proceso legislativo (aprobación en comisiones) debido a que de los 3654 proyectos puestos a consideración de la asamblea -excluyendo minutas y miscelánea fiscal- únicamente 638 tuvieron un dictamen aprobatorio en comisiones. Lo que significa que más del 80% de las iniciativas quedaron inhabilitadas en ese paso del proceso. Considérese que en la etapa posterior (pleno), los diputados tendieron a aprobar las decisiones logradas en comisión pues de los 638 dictámenes aprobatorios, se votó a favor de 624 (el 98%).

²⁵³ Si bien la sobredispersión de la muestra sugería el uso de un modelo de regresión binomial negativa, la reducida varianza en la distribución de la variable dependiente (en caso de ser codificada como escalar) arrojó errores estandarizados demasiado altos, comprometiendo la estabilidad del modelo.

Los modelos de regresión logística binaria develan la relación entre una variable dependiente cualitativa dicotómica y una o más variables independientes o covariables, mediante una ecuación exponencial. Su objetivo es medir la probabilidad de ocurrencia de un suceso (en este caso, que a cada diputado se le apruebe 1 iniciativa en comisión) en función de la significación e influencia que distintas covariables generen sobre dicho evento.²⁵⁴ Así, el fenómeno a explicar no puede adquirir valores menores a 0 (no incidencia) ni mayores a 1 (éxito). Su ecuación está dada por:

$$\Pr[y = 1|x] = \frac{\exp(b_0 + \sum_{n=1}^n b_i x_i)}{1 + \exp(b_0 + \sum_{n=1}^n b_i x_i)}$$

Donde $\Pr [y=1|x]$ es la probabilidad de que “y” tome el valor 1 en la presencia de las covariables. En este caso, de que a un legislador le aprueben al menos una iniciativa en comisiones; “x,” es el conjunto de n covariables (x_1, x_2, \dots, x_n) que conforman el modelo; b_0 es la constante del modelo; y b_i son los coeficientes de las covariables. La ecuación empleada para estimar la efectividad fue: $Y(\text{aprob}_i) = \beta_0 + \beta_1 \text{Tipoelec}_i + \beta_2 \text{Gobcam}_i + \beta_3 \text{Presidcom}_i + \beta_4 \text{Secretcom}_i + \beta_5 \text{Dipfed}_i + \beta_6 \text{APF}_i + \beta_7 \text{A PL}_i + \beta_8 \text{Fuerz apart}_i + \epsilon \dots$

La siguiente tabla presenta los resultados del modelo de regresión llevado a cabo para explicar la efectividad de los diputados federales. Nuevamente los resultados se dividieron en cuatro bloques. El primero, es un modelo general que incluye a los legisladores de los tres grupos parlamentarios con mayor representación la asamblea. Los otros tres muestran los efectos de las distintas covariables sobre la efectividad de los legisladores de cada una de las fracciones más importantes en la cámara. El primer elemento a considerar del modelo presentado en la tabla 5.4, es la bondad de ajuste. Los valores de la prueba ómnibus χ^2 contrastan la hipótesis nula de que los coeficientes β de las covariables equivalgan a cero, es decir, que no generen ningún efecto sobre la efectividad. Que los valores hayan arrojado estadísticos significativos al nivel de $p < .005$ supone que las covariables contribuyen a explicar la propensión de que a un legislador se le apruebe al menos una iniciativa.

²⁵⁴ David Hosmer, Stanley Lemeshow y Rodney Sturdivant, *Applied Logistic Regression*, Nueva Yersey, John Wiley & Sons, 2013, pp. 35-37.

Tabla 5.4. Determinantes de la efectividad parlamentaria. Modelo de regresión binaria logística.

Legislaturas LVIII-LIX.

	Modelo 1 (general)	Modelo 2 (PAN)	Modelo 3 (PRI)	Modelo 4 (PRD)
Partpol PAN(PRD)	.559* [.251]			
Partpol PRI(PRD)	.428*** [.252]			
1.Tipoelec (RP)	1.339 [.196]	1.206 [.319]	1.162 [.311]	2.034 [.479]
2.Gobcam (No)	2.038* [.286]	1.797 [.609]	1.765 [.425]	1.743 [.695]
3.Presidcom (No)	2.193* [.304]	4.296** [.495]	2.325 [.442]	.112 [.989]
4.Secretcom (No)	3.473*** [.199]	4.153*** [.342]	4.255*** [.307]	1.941 [.492]
5.Dipfed (No)	.447** [.279]	.040** [.949]	.925 [.343]	.466 [.688]
6.Diploc (No)	1.788** [.194]	2.402* [.326]	1.339 [.290]	5.156*** [.542]
7.APF (No)	2.301*** [.205]	3.110** [.384]	1.676 [.308]	1.642 [.492]
8.APL (No)	1.595* [.194]	1.364 [.344]	1.073 [.294]	5.221*** [.525]
9.Fuerzapart (No)	3.192*** [.206]	3.417*** [.364]	3.401*** [.309]	5.154*** [.562]
Constante	.086*** [.299]	.046*** [.424]	.052*** [.425]	.035*** [.730]
n	796	302	359	135
Preudo R ² de Nagelkerke	.224	.273	.222	.301
Prueba omnibus chi ²	126.594***	55.365***	55.370***	30.906**
Hosmer-Lemeshow chi ²	27.811	10.611	19.679	7.319
-2Log verosimilitud	733.526	257.740	321.429	139.228
% casos predichos	86.7	88.7	85.1	79.3

* $p < .05$; ** $p < .005$; *** $p < .001$

Nota: las unidades de observación (n) son menores las originalmente incluidas, dado que se eliminaron los residuos estandarizados por encima de 2 desvíos estándar para correr una nueva regresión.

Variable dependiente= Al menos una aprobación. Los valores de referencia de cada variable dicotómica aparecen en paréntesis.

Estimaciones exponenciales de beta con errores estándar en corchetes.

La Pseudo R² de Nagelkerke es una medida de corrección aplicada a la prueba de Cox y Snell, la cual permite conocer el porcentaje de la varianza de la variable predicha que viene explicado por el conjunto de predictores seleccionados. En este caso, la varianza efectividad en el modelo 1 queda

explicada en un 22.4% por las covariables elegidas. Los porcentajes para los demás modelos, en orden ascendente son, 27.3%, 22.2% y 30%.²⁵⁵ Finalmente la prueba Hosmer-Lemeshow evalúa la bondad de ajuste a partir de un contraste χ^2 asumiendo que un valor más próximo a 1 de significación, refleja modelos mejor ajustados. Ninguno de los modelos aquí presentados reflejaron un valor $p < .001$ en la prueba de Hosmer, lo que permite asumir que la probabilidad predicha de los eventos, es confiable.

5.3.1.- Modelo general de efectividad.

El modelo general de la tabla 5.4 estima la probabilidad de aprobación –en razones de momios o componentes beta exponenciados- para 798 diputados de las tres bancadas con mayor presencia en la Cámara entre las Legislaturas LVIII y LIX.

Manteniendo los demás predictores constantes, tanto los panistas como los priistas tuvieron momios de aprobación 56% y 43% superiores a los perredistas. Ello indica que a pesar de que los miembros del PRD se involucraron más en la producción de iniciativas, hallaron más limitantes procedimentales que los diputados de otros partidos para ver sus propuestas aprobadas.

Que los priistas reportaran los mayores momios de aprobación en el modelo, puede deberse a que, a diferencia de los de otros partidos, los diputados del PRI tuvieron los repertorios de acción legislativa más depurados de la asamblea, al contar con trayectorias políticas consolidadas en su paso por la burocracia partidista, congresos locales y federales así como espacios de administración pública. Que el PRI hubiera controlado el gobierno federal por tantos años y que mantuviera la mayor parte de las gubernaturas, pudo dar a sus miembros, redes de apoyo extraparlamentarias para sus proyectos, incrementando sus probabilidades de éxito.

Cabe resaltar que en las legislaturas analizadas, la ausencia de una mayoría absoluta en la Cámara impidió que una fracción o coalición estable se apropiara del proceso legislativo aprobando sólo las

²⁵⁵ Si bien los datos parecen mostrar una baja correlación, en las Ciencias Sociales no existe un consenso sobre los parámetros mínimos de las pseudo R cuadradas para definir la fuerza de asociación en distintos modelos. Aunque valores por encima de .2 son considerados por algunos autores como satisfactorios. Véase Timothy Hagle, “Pseudo R-squared”, en Lewis-Beck, Michael, Alan Bryman y Tim Futing Liao (coords.), *Encyclopedia of Social Science Research Methods*, Thousand Oaks, Sage, 2004, pp. 879-880.

iniciativas presentadas por miembros de su bancada. Aunque los diputados del PRD fueron los menos favorecidos, hubo una repartición relativamente equitativa en los niveles de aprobación entre bancadas.

Todas las variables institucionales asociadas a la tenencia de cargos relevantes en la asamblea demostraron estar correlacionadas con la efectividad. Aunque con una significación estadística baja, los diputados que ocuparon algún cargo de gobierno reportaron momios aprobatorios 103% mayores que los de otros legisladores. La variable que mayor significancia estadística y más fuertes efectos produjo, fue la ocupación de una secretaría de comisión. Quienes tuvieron tales puestos, lograron momios de efectividad 247% más altos que quienes no tuvieron a una secretaría, mientras que tener una presidencia de comisión incrementó los momios comparativos de aprobación en 119%.

En la LVIII Legislatura, el diputado José Narro Céspedes fue uno de los más activos presentadores de proyectos en su bancada (el PT). Este diputado, secretario en la comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, vio la aprobación de 4 de las 7 iniciativas que presentó. Entre ellas, una reforma constitucional para garantizar que el Ejecutivo destinara por lo menos 8% del PIB a ramos de educación. Un caso similar fue el del priista Juan Carlos Pérez Góngora, secretario de la comisión de Hacienda, que fue uno de los presentadores más activos y efectivos de su bancada en la LIX Legislatura con 12 proyectos de los cuales se aprobaron 9 (75%).

Las alteraciones de la efectividad vinculadas a cargos de gobierno en la asamblea, son consistentes con los hallazgos de Taylor-Robinson en Honduras y los de Amorim en Brasil. Ambos comprobaron que los líderes del congreso y presidentes de comisión tuvieron altas tasas de aprobación atribuyéndolo a una mayor posibilidad de los congresistas en esos cargos para establecer intercambios personales o canjes de apoyo a sus proyectos con otros legisladores. Así, los diputados que tuvieron más responsabilidades en el proceso legislativo o que poseyeron derechos de propiedad sobre espacios parlamentarios específicos, contaron con más recursos de negociación para intercambiar beneficios (como la aprobación de sus iniciativas) con otros legisladores y funcionarios.

Llama la atención que en el caso de México, los secretarios de comisión hayan sido legisladores con alta productividad. A pesar de que estos legisladores -por lo general- no fueron extraídos de la élite más importante de los partidos, sí promovieron proyectos de manera consistente. Esto sustenta la noción de que quienes aportan más a la bancada no son necesariamente miembros partidistas notables, sino políticos que buscan ganarse una posición en la estructura partidista o ante el electorado, y que

además tienen a su alcance ciertos recursos procedimentales para negociar el avance de sus iniciativas. Aunque no debe de perderse de vista que cada legislador pertenece a un determinado grupo parlamentario, el cual tiene peso y fuerza específicos, condición que se conjuga con la tenencia de cargos de gobierno en el congreso para conseguir respaldos y negociar aprobaciones de iniciativas.

Los diputados que tuvieron al menos un mandato parlamentario federal previo a las Legislaturas LVIII y LIX, redujeron sus momios de efectividad en cerca del 55% con respecto de los inexpertos. Pero cuando la variable independiente fue el pasado legislativo local, los momios comparativos de aprobación aumentaron en cerca de 80%. En una aproximación inicial podría pensarse que los legisladores con experiencia federal, han comprobado que la aprobación de sus iniciativas, no es un elemento que pueda fortalecer sus carrera política por lo que posiblemente prefieran sólo presentar proyectos sin darles un seguimiento cercano (lo cual implica costos) a lo largo de la legislatura.

Otra posible explicación sobre la escasa efectividad de los diputados con experiencia legislativa federal en México, es que dada la no reelección y la rotación de cargos internos, el conocimiento sobre el proceso parlamentario y las redes políticas que estos legisladores concretan durante sus mandatos previos, no constituyen herramientas cruciales para garantizar la efectividad cuando un representante vuelve a una cámara completamente renovada y distinta a la que dejó (con nuevas reglas prácticas e integrantes). Esto es consistente con los patrones de presentación por periodo expuestos en el capítulo previo, donde se observó que prácticamente todos los legisladores (incluso los experimentados) debieron aprender nuevas reglas, formas institucionales y los movimientos necesarios para iniciar legislación. Así, se puede sostener que la experiencia legislativa no garantiza diputados profesionalizados ni efectivos. Para ello se necesita de otros aspectos que fortalezcan los repertorios de acción parlamentaria como la carrera política, el paso por instancias de administración pública, el apoyo partidario o el acceso de los legisladores a recursos privilegiados en la asamblea.

No obstante, se tiene que considerar que al estar expuestos a la opinión pública y el escrutinio mediático, los legisladores tienen la necesidad de profesionalizarse y contar con equipos sólidos de asesoría para asegurar participaciones destacadas en ciertos espacios como el debate plenario, pues de ello depende su carrera política futura. En este sentido existen argumentos que también permiten pensar que los diputados tienen incentivos para aprender el oficio parlamentario y usar los repertorios adquiridos como plataformas para potenciar sus carreras.

La tabla 5.4 indica que el paso por la AP federal y local, aumentó los momios de aprobación de los diputados en 130% y 60% respectivamente, con respecto de quienes no contaron con tal experiencia. Retomando la entrevista realizada al senador López Brito, se puede decir que los diputados que ocuparon un espacio en la AP antes de sus encargos parlamentarios, tuvieron valiosos elementos diferenciadores para garantizar mayor efectividad: nexos con funcionarios de gobierno, mejores equipos de asesoría o un mayor conocimiento del proceso de las políticas públicas. En un congreso que bloquea formalmente la reelección y en donde sus miembros deben aprender las formas institucionales desde cero con cada inicio de periodo, profesionalizarse en temas específicos en vías ajenas a la asamblea, puede ser un recurso valioso para conseguir aprobaciones. Ello sugiere que debido a la obligada renovación de la asamblea cada tres años, ésta premió el conocimiento temático y de política pública así como los nexos extraparlamentarios por encima del aprendizaje procedimental y de las reglas congresionales que pudieran tener los legisladores.

El afianzamiento partidista de los diputados fue la covariable que más fuertes y significativos efectos generó sobre la efectividad en el modelo general. La estimación fue de 219% mayores momios de efectividad en caso de que los diputados superaran el umbral medio de cargos ocupados dentro de sus respectivos institutos políticos. Lo anterior significa que el más importante referente de los líderes de bancada para repartir el incentivo selectivo de respaldar proyectos e impulsar su aprobación desde la JCP, fue la lealtad de los legisladores demostrada con años de servicio a la organización partidista.

Si se contrasta este modelo con la creciente actividad iniciadora de los diputados a partir de 1997, puede decirse que a pesar de que los coordinadores de bancada se plantearon jurídicamente como los guardianes de las resoluciones parlamentarias, estos procuraron no sofocar los impulsos emprendedores de sus diputados. Sin embargo, su principal función consistió en hacer una sistemática selección de los proyectos que respaldarían y de los cuales procurarían su aprobación, en función de elementos heurísticos a manera de combinaciones entre el contenido de los proyectos y la experiencia parlamentaria o el renombre partidista de los integrantes de sus bancadas.

Algunas investigaciones han propuesto que en sistemas electorales mixtos, los congresistas que acceden por la vía proporcional (y que tienden a ser más cercanos a la élite partidista) deberían contar con más recursos para lograr la aprobación de sus proyectos legislativos reportando una mayor

efectividad que los diputados que accedieron al Congreso por la principio mayoritario (MR).²⁵⁶ No obstante, en los resultados de esta tesis, se observa que el acceso por lista plurinominal (RP) a la Cámara de Diputados no influyó positivamente sobre la efectividad de los legisladores. Esto pudo significar que los diputados de RP, no contaron con apoyo privilegiado por parte de sus coordinadores de bancada en sus proyectos a pesar de que tendieron a promover iniciativas relacionadas con la agenda partidista; o bien, que destinaron sus esfuerzos y recursos a otras actividades más allá de la negociación dentro y fuera de sus partidos para la aprobación de sus proyectos parlamentarios.

5.3.2.- Efectividad de los diputados panistas.

Al igual que en el modelo general, la ocupación de una secretaría de comisión aumentó los momios comparativos de efectividad en cerca de 300% para los diputados panistas. Este fue el único instituto político en que la ocupación de una presidencia de comisión produjo diferencias intrapartidistas en términos de efectividad, pues los panistas quienes presidieron alguna comisión reportaron momios de aprobación 330% mayores a aquellos panistas que no ocuparon tal cargo, sugiriendo que la presencia de legisladores de esta bancada en órganos directivos de comisión fue uno de los recursos institucionales más importantes para que sus proyectos fueran aprobados.

Sobre todo en la LIX Legislatura, se dieron casos de presidentes panistas de comisión que fueron altamente activos y efectivos. Desde la Comisión de Salud, José Ángel Córdova Villalobos impulsó 12 reformas al sistema de salubridad. Las 12 fueron aprobadas en su comisión. Dicho paquete se circunscribió en una reforma integral orquestada por el presidente Fox y su secretario de salud Julio Frenk, la cual dio origen al Sistema de Protección Social en Salud.²⁵⁷ La participación del diputado Córdova como presidente de la comisión de salud y como promotor de reformas, fue esencial para implementar los cambios requeridos para desarrollar este punto del programa presidencial de gobierno. Lo que ayuda a sostener la idea de que la efectividad deriva de una combinación de recursos

²⁵⁶ Kerevel, “*op. cit.*”; Valencia, 2009, “*op. cit.*”; Brian Crisp, “Incentives in Mixed-Member Electoral Systems. General Election Laws, Candidate Selection Procedures, and Cameral Rules”, en *Comparative Political Studies*, No. 12, Vol. 40, 2007, pp. 1460-1461.

²⁵⁷ Desde 2001 los esfuerzos del gobierno federal se concentraron en modificar la estructura fiscal y operativa del sistema de salud para hacer frente a una transición epidemiológica que demandaba mayor presupuesto, una cobertura eficiente y servicios de alta calidad. Véase Julio Frenk, “La salud como derecho ciudadano”, en *Nexos*, 1 de febrero de 2012.

procedimentales, coincidencias con la agenda de gobierno y nexos de los legisladores con dependencias gubernamentales u otros actores con capacidad de veto dispuestos a apoyar sus proyectos.

Los diputados del PAN fueron los únicos que vieron su efectividad afectada por la experiencia parlamentaria a nivel federal. Comparados con los panistas no experimentados, aquellos panistas que ya habían desempeñado un cargo legislativo federal mostraron una razón de momios aprobatorios, 95% inferior. Que el pasado parlamentario federal haya deprimido tanto el involucramiento como la efectividad en esta bancada, permite suponer que los panistas experimentados no sólo redujeron su producción sino que también limitaron el uso de sus recursos y capacidades para impulsar sus proyectos una vez presentados; posiblemente porque al ser del partido en el gobierno mantuvieron una deferencia hacia el programa ejecutivo sin promover proyectos y sin darles un seguimiento cabal a lo largo del proceso en busca de su aprobación.

La experiencia legislativa local incrementó los momios de efectividad en un 140% con respecto de los panistas no tuvieron ese pasado estatal, reiterando que los legisladores del PAN con carreras en el orden estatal, invirtieron recursos tanto en la presentación como en el seguimiento de sus iniciativas, ya fuera para estrechar sus vínculos con intereses locales, con posibles electorados de mayor amplitud geográfica o con los liderazgos partidarios nacionales.

El paso de los diputados panistas por alguna agencia del gobierno federal antes de acceder a la asamblea, aumentó sus momios comparativos de aprobación en 210%. Ya que el PAN accedió al Ejecutivo federal con el triunfo de Fox en 2000, para la LVIII Legislatura (2000-2003) muy pocos legisladores habían pasado por cargos burocráticos federales. Los escasos diputados panistas que sí tuvieron esta experiencia fueron asesores parlamentarios (como León Castañeda o Francisco Blake); jefes de departamento, secretarios particulares o jefes de oficina (como Armando Salinas, Rigoberto Romero, Mónica Serrano y Gumersindo Álvarez); o bien habían adquirido experiencia en el gobierno federal como miembros del PRI (tal es el caso de Francisco Guadarrama que fue coordinador administrativo de presidencia en el sexenio de José López Portillo).

En la primera legislatura del PAN (LVIII) al frente del gobierno federal, sólo el 12% de la bancada tuvo experiencia administrativa federal logrando un porcentaje de aprobación del 44%. Empero para la LIX Legislatura (2003-2006), el porcentaje de diputados panistas con experiencia administrativa federal aumentó a 18% y el nivel de efectividad estos legisladores se levantaron a 50%.

En ese trienio hubo diputados salidos de la administración foxista -como Juan Pablo Molinar o Francisco Barrio- que llegaron a la asamblea con la encomienda de negociar asuntos prioritarios para el gobierno federal (como energía), o de perfeccionar las reformas presidenciales en temas de transparencia y recaudación fiscal.

Considerando los altos porcentajes de efectividad que en ambas legislaturas lograron los panistas con pasado administrativo federal, es posible afirmar que esta arena fue una importante fuente para la generación de repertorios legislativos o recursos personales que habilitaron a los legisladores para estar presentes en la construcción de decisiones públicas.

Por último, cabe señalar que de manera consistente con el modelo general, los diputados panistas que tuvieron un promedio de cargos partidistas por encima de la media aritmética de su bancada, vieron un incremento del 241% en sus momios de aprobación con respecto de los que no superaron ese umbral de puestos partidarios.

5.3.3.- Efectividad de los diputados priistas.

En el caso de los diputados del PRI, la efectividad sólo se vio afectada por su acceso a secretarías de comisión, que aumentó sus momios de aprobación en cerca de 320% comparado con quienes no ocuparon una secretaría; y por sus cargos dentro del partido, los cuales incrementaron sus momios aprobatorios en un 240%.

Si se compara el modelo de efectividad del PRI con el modelo de involucramiento de este mismo grupo parlamentario (analizado en el acápite previo de este capítulo), se tiene que los diputados con experiencia parlamentaria local y los electos por mayoría relativa, mostraron un gran impulso emprendedor, pero no contaron con los suficientes recursos para hacerlos avanzar a lo largo del proceso legislativo. Ello comprueba que -al menos en el caso del PRI- un mayor involucramiento no fue garantía de efectividad. En este sentido, la posibilidad de plasmar posiciones de política pública en la agenda nacional fue una prerrogativa restringida para los legisladores con un pasado partidista notable y con posiciones de cierta influencia dentro de la asamblea.

Con base en los argumentos de Cantú y Desposato, los legisladores priistas con vínculos locales, con experiencia legislativa estatal o incluso con algún cargo previo en la AP local, deberían haber alcanzado un alto índice de efectividad. Ello debido a que, al contar con el apoyo de gobernadores y otros poderes locales importantes, sus proyectos gozarían de un valioso apoyo extraparlamentario.²⁵⁸ No obstante, el modelo mostrado en la tabla 5.4 sugiere que una carrera de arraigo local, no contribuyó a la efectividad priista. En este sentido se puede asumir que los gobernadores se hacen presentes en ciertos procesos decisionales de la asamblea federal, cuando requieren que los diputados de su entidad gestionen asuntos estratégicos como las partidas presupuestales asignadas a sus estados.

Tras 20 años de carrera priista y habiendo ocupado más de 15 cargos en la estructura del PRI y en la Central Nacional Campesina (CNC) el diputado César Duarte Jáquez inició su mandato legislativo en la LVIII Legislatura. Logró una aprobación del 50% en sus proyectos entre los cuales se promovió con éxito una Ley de Energía para el Campo. Si bien este proyecto siguió un proceso dentro de una coyuntura política específica y escalas de negociación particulares, el paso del legislador por instancias partidistas como la secretaría general del PRI en Chihuahua o la coordinación del sector agrario del partido fueron cruciales para que dicha iniciativa fuera aprobada. A los pocos días de su introducción -en noviembre de 2001-, la iniciativa de Duarte generó reacciones en el Poder Ejecutivo. El secretario de Energía comunicó a los medios que se trataba de una propuesta inacabada, que además debía negociarse en conjunto con las secretarías de Hacienda y Agricultura, lo que llevaría varios meses. No obstante, en pocos días, el proyecto de Duarte reunió el apoyo de distintos legisladores del PRI con los que tuvo contacto en su paso por la CNC. Incluso fue respaldado por el dirigente de este organismo, Heladio Ramírez quien movilizó agrupaciones de productores en la región lagunera.²⁵⁹ El resultado fue la aprobación de la iniciativa de Duarte a menos de un mes de su introducción.

Propuestas como la anterior, confirman que además del apoyo de la élite partidista, la aprobación de un proyecto de ley depende de los nexos que el presentador haya podido lograr con grupos de peso político en el sistema a lo largo de su carrera. La trayectoria política y las conexiones del diputado Duarte en un sector del partido, fueron cruciales para que su proyecto se discutiera en instancias

²⁵⁸ Francisco Cantú y Scott Desposato, "The New Federalism of Mexico's Party System", en *Journal of Politics in Latin America*, No. 2, Vol. 4, 2012, p.11.

²⁵⁹ "Se niega Martens a disminuir tarifas eléctricas a campesinos", en *Proceso*, 13 de noviembre de 2002; "Analizan diputados la Ley de Energía para el Campo", en *El siglo de Torreón*, 18 de noviembre de 2002; "Analizarán diputados reducir tarifas de energía para el campo", en *La Crónica*, 3 de diciembre de 2002.

extraparlamentarias de extrema importancia, como las Secretarías de Estado; y que entonces pudiera convertirse en una ley avalada por las dos Cámaras y por el Ejecutivo.

5.3.4.- Efectividad de los diputados perredistas.

Para la efectividad de los diputados perredistas fue especialmente valiosa su experiencia legislativa local. El hecho de que el pasado parlamentario local no haya aumentado las probabilidades de involucramiento, pero sí las de efectividad (incremento en momios de 415%) sugiere que los perredistas con experiencia legislativa estatal presentaron pocos proyectos pero fueron altamente efectivos ya fuera porque dedicaron buena parte de sus recursos a la aprobación de esas pocas iniciativas, o porque contaron con los apoyos necesarios para negociar su aceptación en comisiones.

Por su parte, la experiencia en AP local elevó tanto la cantidad de iniciativas introducidas como la esperanza de aprobaciones de los perredistas. A comparación de los diputados del PRD sin este antecedente, los experimentados en AP local incrementaron sus momios de efectividad en 421%. Lo que sugiere que la tenencia de cargos legislativos y administrativos a nivel local, representó el elemento más importante de profesionalización para los diputados del PRD, incrementando tanto su interés por presentar iniciativas como su capacidad para verlas aprobadas en comisiones.

Si bien la fuerza partidista impactó sobre la efectividad de los diputados de todos los grupos parlamentarios, su efecto fue más notorio en el caso del PRD. Las razones de momios de los legisladores afianzados en la estructura partidista aumentaron en más de 400% comparados con los diputados con menor presencia en el partido. Mientras la tenencia de cargos de gobierno en la asamblea aumentó las probabilidades de involucramiento de los perredistas, esta no ejerció influencia alguna sobre su efectividad, sugiriendo que para los diputados de esta fracción, el acceso a tales cargos, posiblemente redujo los costos de fabricar iniciativas pero no constituyó un elemento potenciador de su influencia sobre la agenda parlamentaria.

En las legislaturas analizadas, casi 4 de cada 10 diputados perredistas fueron fundadores del partido. Todos ellos tuvieron al menos un cargo administrativo a nivel o local o fueron legisladores estatales antes de acceder a la cámara federal. A pesar de su pertenencia a distintas facciones dentro del partido, estos legisladores tuvieron porcentajes de aprobación muy similares. Es decir, no existió

un grupo dentro de la élite fundadora del partido que acaparara los recursos de la organización y los empujara para negociar la aprobación de los proyectos de sus miembros. En este sentido, los coordinadores (Martí Batres en la LVIII Legislatura y Pablo Gómez en la LIX) hicieron una repartición pareja de incentivos selectivos entre los miembros de su bancada. Aunque esto también pudo deberse a que los grupos del PRD lograron establecer mecanismos de equilibrio interno a partir de negociaciones y acuerdos no escritos para evitar que la agenda de una sola facción se convirtiera en la voz del partido en la Cámara de Diputados.

5.4.- Promoción de proyectos colectivos en la alternancia.

De las 2802 iniciativas presentadas por diputados de las fracciones parlamentarias con mayor representación en las Legislaturas LVIII y LIX,²⁶⁰ tan sólo 186 (el 6.6%) se introdujeron de manera grupal. Tanto los datos de esta tesis como una investigación de Béjar concuerdan en que a partir de la alternancia, la presentación conjunta de iniciativas fue una práctica que cayó en desuso.²⁶¹ Si bien se puede aceptar que se dejaron de presentar proyectos colectivos dado que la preparación y presentación recayó en individuos, también es cierto que se requiere de la participación de personas, instancias y grupos para que un proyecto pueda conseguir respaldo y acuerdos, lo cual inserta una atenuante a la afirmación de que el trabajo legislativo se individualizó después de la alternancia.

La competitividad electoral y la fragmentación del poder político reconfiguraron la estructura de incentivos de los representantes, imponiendo mayores niveles de incertidumbre a sus futuros políticos y motivándolos a atender las demandas de una multiplicidad de actores capaces de influir en sus destinos. Tal condición, que se fue acentuando con el proceso democratizador en México, aumentó la preocupación de los diputados para cultivarse una reputación personal que los habilitara para permanecer en la arena pública. Una de las herramientas de los legisladores para mantenerse en el circuito público, fue la generación de iniciativas a través de las cuales puedan comunicar tanto a electores como a los más importantes actores del sistema, una simpatía particular por sus intereses, en espera de obtener nuevas candidaturas, cargos o triunfos electorales.

²⁶⁰ Sin contar miscelánea fiscal ni minutas.

²⁶¹ Béjar, 2012, “*op. cit.*”, p. 634.

En este último acápite se presenta un modelo de regresión logística binaria para analizar cómo las variables partidistas, institucionales y personales de los legisladores, afectaron la propensión de estos diputados a participar en iniciativas colectivas. Dado que las iniciativas conjuntas son proyectos firmados tanto por miembros de una misma bancada como por integrantes de distintas fracciones parlamentarias, en este estudio sólo se elaboró un modelo general de regresión (sin tener que construir uno por bancada como en el caso del involucramiento y la efectividad). Téngase en cuenta que de 186 iniciativas colectivas, más de la mitad se plantearon por coaliciones conformadas por integrantes de dos o más fracciones parlamentarias diferentes.

La variable dependiente que utiliza el modelo de colaboración aquí presentado, es nominal y se construyó como un indicador *dummy* que diferenció entre aquellos legisladores cuya rúbrica apareció en al menos 1 iniciativa conjunta y aquellos que no firmaron como presentadores de ningún proyecto colectivo. Se debe mencionar que de este análisis se tuvieron que excluir las iniciativas que fueron firmadas por toda una bancada, una comisión, un grupo de legisladores plurales u otro tipo de formas que no permitieron conocer de manera precisa los nombres de cada uno de sus firmantes.

Las variables independientes del modelo de colaboración fueron exactamente las mismas que se emplearon para el modelo anterior (de efectividad). Estas incluyeron partido político, principio electoral, cargos de gobierno y en comisiones, experiencia legislativa y administrativa así como cargos en el partido de cada uno de los diputados. Y la ecuación empleada fue: $Y(\text{colaboración}_i) = \beta_0 + \beta_1 \text{Tipoelec}_i + \beta_2 + \text{Gobcam}_i + \beta_3 \text{Presidcom}_i + \beta_4 \text{Secretcom}_i + \beta_5 \text{Dipfed}_i + \beta_6 \text{APF}_i + \beta_7 \text{APL}_i + \beta_8 \text{Fuerzpart}_i + \epsilon \dots$

El modelo mostrado en la tabla siguiente refleja una aceptable bondad de ajuste con una prueba omnibus χ^2 estadísticamente significativa; una Pseudo R^2 de Nagelkerke de .261, la cual sugiere que los cambios en la variable dependiente vienen explicados en un 26% por las covariables seleccionadas; una prueba de Hosmer-Lemeshow con escasa significación y una cifra general por encima de 90% de los casos correctamente predichos.

Tabla 5.5. Factores de colaboración parlamentaria. Modelo de regresión binaria logística.

Legislaturas LVIII-LIX.

	Modelo general
Partpol PAN(PRD)	.255*** [.264]
Partpol PRI(PRD)	.230*** [.268]
1.Tipoelec (RP)	.510*** [.207]
2.Gobcam (No)	5.658*** [.284]
3.Presidcom (No)	3.856*** [.307]
4.Secretcom (No)	2.101*** [.219]
5.Dipfed (No)	.872 [.279]
6.Diploc (No)	2.159*** [.210]
7.APF (No)	.614 [.248]
8.APL (No)	1.574 [.212]
9.Fuerzapart (No)	1.300 [.230]
Constante	.315*** [.286]
n	795
Preudo R ² de Nagelkerke	.261
Prueba omnibus chi ²	139.830***
Hosmer-Lemeshow chi ²	24.608
-2Log verosimilitud	638.558
% casos predichos	91.7

* $p < .05$; ** $p < .005$; *** $p < .001$

Nota: las unidades de observación (n) son menores las originalmente incluidas, dado que se eliminaron los residuos estandarizados por encima de 2 desvíos estándar para correr una nueva regresión.

Variable dependiente= Firma del diputado en al menos un proyecto colectivo. Los valores de referencia de cada variable dicotómica aparecen en paréntesis.

Estimaciones exponenciales de beta con errores estándar en corchetes.

5.4.1.- Modelo general de colaboración.

En las Legislaturas LVIII y LIX, los diputados en cargos de gobierno congresional fueron más propensos a promover iniciativas conjuntas. Sus momios de iniciar legislación de manera colegiada fueron 465% superiores a los de legisladores que no ocuparon espacios en Mesa Directiva, JCP o Mesa de Decanos. Lo mismo ocurrió con los presidentes y secretarios de comisión, quienes reportaron momios 285% y 100% respectivamente mayores a los de los congresistas sin acceso a dichos espacios.

La alta propensión de los diputados en cargos de gobierno congresional (Mesa Directiva, JCP o Mesa de Decanos) a firmar iniciativas conjuntas pudo deberse a que sus encargos parlamentarios tuvieron una caducidad de 3 años. En ese tiempo tuvieron que aprovechar sus posiciones de poder para influir en la agenda política y patrocinar asuntos prioritarios para sus partidos, buscando que los liderazgos de estas organizaciones los recompensaran con nuevas candidaturas o nuevos cargos al terminar sus servicios en la asamblea.²⁶² En este sentido, la barrera a la reelección en México pudo haber hecho a los diputados en órganos de gobierno, presentadores menos selectivos en sus copatrocinios. Además, se debe tener en cuenta que al formar parte de un grupo selecto dentro de sus institutos políticos, estos diputados que ya contaban con una posición relativamente consolidada, no ponían en riesgo su reputación personal en cada proyecto colaborativo.

Toda vez que la participación de los legisladores en proyectos colectivos proporciona argumentos de campaña y elementos para mostrar preocupación por determinadas demandas ciudadanas, esta actividad tiende a mejorar el nexo entre electores y legisladores. Con base en este argumento, Campbell demostró que la vulnerabilidad electoral de los senadores estadounidenses, incrementó su interés por participar en proyectos conjuntos.²⁶³ Es decir, aquellos senadores que ganaron su última elección por márgenes escasos, tuvieron la necesidad de hacerse notar ante sus electores locales y ante los votantes a nivel nacional para no ser rebasados por sus opositores en la siguiente elección. Una forma de hacerse visibles fue uniéndose al patrocinio de proyectos.

A lo largo de este capítulo se ha dicho que los legisladores mexicanos con experiencia legislativa estatal evidenciaron carreras políticas eminentemente locales. Se comprobó que dichos legisladores

²⁶² Téngase en cuenta que las iniciativas colectivas tendieron a legislar asuntos trascendentales y alcanzaron mayores niveles de aprobación, lo que representó un estímulo positivo para estos legisladores. Véase el capítulo 4 de esta tesis.

²⁶³ James Campbell, "Cosponsoring Legislation in the U.S. Congress", en *Legislative Studies Quarterly*, No. 3, Vol. 7, 1982, p. 416.

fueron activos promoventes de proyectos individuales por la necesidad de hacerse visibles ante electorados más amplios o frente a sus liderazgos partidistas nacionales. Por ello, puede decirse que los diputados con pasado parlamentario local no fueron muy distintos a los senadores estadounidenses vulnerables, en tanto que también buscaron consolidar bases partidarias y electorales para subsanar su falta de reconocimiento en el ámbito federal o para aspirar a mejores cargos en la arena estatal. Estos diputados con mayor vulnerabilidad (es decir, que tuvieron una carrera inminentemente local) reportaron momios de involucramiento grupal 115% mayores que otros diputados sin tal experiencia.

El hecho de que los diputados de MR hayan tenido momios de participación colectiva, 50% inferiores a los reportados por legisladores de RP, sugiere que el copatrocinio no siempre se da por falta de capitales, de consolidación en la estructura partidista o por la búsqueda de posicionamiento electoral. Al contrario, fortalece la idea de que la colaboración es también una forma de unificar (dentro de sus bancadas o con otras fracciones) a los legisladores encargados de promover los temas prioritarios de las agendas partidistas en el congreso como son los diputados de RP.

En el modelo de colaboración presentado en la tabla 5.5, los diputados del PAN y del PRI reflejaron momios de promoción grupal 75% y 77% inferiores a los perredistas. Al formar parte de un instituto político que ha sido constantemente opositor y que se caracteriza por tener una ideología de izquierda, los miembros de las bancadas perredistas pudieron haber iniciado proyectos conjuntos con el objeto de ampliar o modificar las responsabilidades del Estado con la sociedad. Asimismo, la condición minoritaria del PRD entre los tres principales partidos en la asamblea, pudo ser un motor para que sus legisladores se involucraran en iniciativas colectivas buscando contrapesar el control mayoritario del PRI o el PAN y para hacerse sentir en los procesos decisionales de la asamblea incrustando sus demandas en coaliciones legislativas.

Para confirmar el anterior argumento, baste referir el proceso a partir del debate de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, discutida y aprobada en la LIX Legislatura. El proyecto se presentó en diciembre de 2005, firmado por las diputadas Diva Gastélum (PRI), Marcela Lagarde (PRD) y Angélica de la Peña (PRD), presidentas de las Comisiones de Equidad y Género, de Femicidios en la República Mexicana, y de la Niñez, Adolescencia y Familias, respectivamente.

La introducción de esta iniciativa se dio en una coyuntura particular. El 18 de marzo de 2004, se creó la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los

Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada. A unos meses de haber presentado su primer informe anual de actividades, la presidenta de esta comisión, Marcela Lagarde, habló en un foro de diversidad sexual, sobre la necesidad de impulsar reformas políticas con perspectiva de género, pues en su informe se concluía que el feminicidio derivaba de una sistemática invisibilización de los derechos de las mujeres ante el Estado.²⁶⁴

Hacia el final del primer periodo ordinario de sesiones de 2005, cuando se discutía el presupuesto de egresos y la comisión especial preparaba nuevo un informe sobre el feminicidio en 11 estados de la República, la diputada Lagarde anunció que se había reunido con las presidentas de otras comisiones afines al tema de género, con quienes detallaba los últimos puntos de una iniciativa de ley para fortalecer los derechos de la mujer.²⁶⁵ El resultado fue un proyecto conjunto que se discutió en las Comisiones Unidas de Equidad y Género y de Justicia y Derechos Humanos, a lo largo del último periodo ordinario de sesiones. La iniciativa se aprobó en comisiones de la cámara de origen cuatro días antes de que concluyeran los trabajos de la LIX Legislatura para ser avalada en el Senado en diciembre de 2006 y publicada por el Ejecutivo Federal el 1 de febrero de 2007.

Un elemento a resaltar de quienes presentaron la iniciativa para el acceso de las mujeres a una vida sin violencia, es que todas fueron legisladoras que calificaron tanto al aparato estatal como al sistema de impartición de justicia como parcial e ineficiente en la procuración de bienestar de la mujer. Tan sólo un día antes de introducir formalmente la iniciativa, la diputada Gastelum declaró: "aún es muy grande la brecha de la desigualdad entre mujeres y hombres. El objetivo no es sentar a nadie en el banquillo de los acusados, sino ver cómo seguimos avanzando". Ese mismo día, la diputada De la Peña comentó que "a pesar de que el Artículo 4º Constitucional -vigente desde 1975-, establece la igualdad jurídica entre las mujeres y los varones, ésta "aún no se ha logrado después de 30 años".²⁶⁶

Además del género, las presentadoras de esta iniciativa compartieron otras características que también se han asociado con la colaboración parlamentaria. En primer lugar, las tres ocuparon una posición de relevancia en la asamblea al ser presidentas de comisión. Asimismo, fueron integrantes de partidos de oposición al gobierno. En este sentido, las impulsoras del proyecto legislativo en comento reflejaron un considerable conjunto de atributos personales, institucionales y partidistas que

²⁶⁴ Mario Reyes, "Feminicidios: crímenes de Estado: Marcela Lagarde", en *Notise*, junio 8, 2005.

²⁶⁵ Miriam Ruiz, "Nueva iniciativa por vida sin violencia para mujeres", en *Cimac Noticias*, noviembre 3, 2005.

²⁶⁶ Guadalupe Vallejo, "Presupuesto etiquetado para mujeres, logro de legisladoras", en *Cimac Noticias*, diciembre 13, 2005.

constituyeron elementos de cohesión iniciadora. La preocupación compartida por la ampliación de los derechos de un grupo vulnerado, la pertenencia a bancadas opositoras y la ocupación de cargos de relevancia de estas diputadas fueron, sin duda factores que las incentivaron a presentar y dar seguimiento a una de las iniciativas conjuntas más significativas de la LIX Legislatura.

5.5.- Discusión.

El comportamiento de los legisladores en la producción de bienes públicos depende de una combinación de elementos habilitantes, incentivos de involucramiento y redes políticas dentro y fuera de sus grupos parlamentarios. En este capítulo se demostró que a partir de la alternancia democrática en México, la presentación de iniciativas de ley a título personal se asoció a la pertenencia de los diputados federales a la fracción opositora, a la tenencia de cargos relevantes en el proceso legislativo, al principio electoral y al desarrollo de carreras políticas locales.

Un hallazgo importante fue que la presentación de iniciativas no se vio afectada por el principio electoral. En buena medida esto puede explicarse por el efecto que la literatura ha denominado “contaminación”, la cual es generada por reglas partidocéntricas tanto a nivel electoral como en la asamblea que afectaron de manera indiferenciada a los legisladores electos por ambos principios.

Los legisladores de la oposición (particularmente del PRD) interpretaron su paso por la asamblea como una oportunidad de cambiar las reglas del régimen a partir de reformas a las leyes vigentes por lo que generaron más iniciativas que otros legisladores. Asimismo, el acceso a espacios institucionales privilegiados fue un elemento diferenciador que ayudó a los legisladores reducir la incertidumbre sobre el futuro de sus proyectos legislativos, y a producir más iniciativas a un menor costo. Finalmente, los diputados con una carrera local aprovecharon su paso por la Cámara para presentar proyectos que les permitieran estrechar sus vínculos con poderes locales importantes así como vincularse con actores de escala nacional, por lo que reportaron una mayor producción que otros legisladores.

Es cierto que en muchas ocasiones, la efectividad está influenciada por variables ajenas a los presentadores. Si sólo se tomara en cuenta la reglamentación formal del proceso legislativo podría pensarse que el éxito de una iniciativa depende menos de las destrezas políticas acreditadas por su autor que del interés del líder del grupo parlamentario de su partido por aprobarlo. No obstante, este capítulo

demonstró que el pasado político, la ideología y las posiciones de poder en la asamblea, pueden potenciar la efectividad de los congresistas. Particularmente el acceso de un legislador a recursos institucionales, así como la adquisición de un repertorio de experiencias parlamentarias y administrativas a nivel local, incrementa sus expectativas de éxito.

Los diputados que tuvieron al menos un mandato parlamentario federal previo a las Legislaturas LVIII y LIX, redujeron sus momios de efectividad con respecto de los inexpertos. Este resultado de la experiencia va en contra de lo que autores como Matthews comprobaron al reconocer que los legisladores con mayor experiencia parlamentaria consiguieron altos niveles de efectividad, dado su mayor conocimiento sobre los procesos de la asamblea, sobre la técnica legislativa o sobre las formas institucionales de negociación política en el sistema. El caso mexicano arrojó resultados contrarios a estos estudios debido principalmente, a la regla de no reelección y a la renovación estructural de la asamblea cada 3 años, lo cual impide que los repertorios legislativos que los representantes adquieren al pasar por la Cámara, sean útiles en nuevas legislaturas.

La presentación de proyectos colectivos tuvo una lógica similar a los patrones individuales de involucramiento. También en el presente capítulo se demostró que los legisladores aumentaron su propensión a agruparse para promover iniciativas conjuntas cuando compartieron percepciones políticas, ideología o cargos de influencia en el Congreso con otros diputados. En concordancia con las teorías de identidad social en el copatrocinio, los diputados mexicanos que pertenecieron al partido minoritario entre los tres partidos con mayor representación en la Cámara, y que ocuparon cargos de gobierno en la asamblea, fueron los que más participaron en iniciativas grupales. Asimismo, el interés de los legisladores con carreras eminentemente locales por cultivar o consolidar su reputación en el partido y ante sus electorados, los estimuló para agregarse a estos proyectos.

Por su parte, el copatrocinio de proyectos fue también una forma en que los diputados de RP posicionaron los temas prioritarios de la agenda partidista en la asamblea buscando alianzas dentro y fuera de sus partidos para garantizar la eficiencia de su labor parlamentaria.

6.- Conclusiones.

Esta investigación constituyó un esfuerzo por problematizar de qué manera los síntomas de democratización que se han presentado en el escenario nacional, derivaron en presiones adaptativas sobre el circuito legislativo. Por un lado, dando lugar al rediseño normativo y operativo del Congreso de la Unión, y por otro, abriendo paso a la redefinición del comportamiento de los legisladores.

A lo largo de este trabajo, se discutió cómo los precedentes de liberalización, los márgenes crecientes de pluralidad y las reconocidas condiciones de competitividad política, dieron lugar a expresiones institucionales que debieron acoplarse a los ritmos de un espíritu democrático en el régimen político.

Si bien, los primeros esfuerzos del sistema político de cara a las circunstancias cambiantes del régimen, tuvieron lugar en indicios previos como la permisión de diputados de partido en 1963 y la reforma política de 1977, aquí se demostró que el acoplamiento de los preceptos democratizadores tuvo una paulatina inserción sobre los linderos del circuito legislativo.

Mediante una estrategia de análisis desplegada sobre distintos niveles, aquí se detalló cómo durante las legislaturas de 1988 a 2006, se hilvanaron los elementos concretos para la conformación de un proceso de transición legislativa. Este último, comprendido como un conjunto de cambios en la estructura jurídica y en las prácticas parlamentarias de la asamblea, así como en los incentivos de los congresistas para realizar sus tareas legislativas.

A grandes rasgos, el esfuerzo aquí desplegado permitió dar cuenta de tres distintas transformaciones de gran calado. La primera, que en virtud de los avances logrados para la incorporación de otros flancos de representación e interés partidista, así como por la presencia cada vez más nutrida de una oposición frente al partido hegemónico, la Cámara de Diputados se convirtió en un espacio clave para la configuración de una nueva institucionalidad y para la redefinición de las reglas formales del nuevo régimen democrático.

Bajo el parámetro de un renovado marco reglamentario, una reconfiguración orgánica y la dinamización de procedimientos, dicho epicentro parlamentario debió afrontar las tensiones conocidas entre la eficiencia de la producción de insumos y el reconocimiento de un nuevo juego político entre

distintas fuerzas. De ello, dan cuenta los indicios posteriores a la reforma política de 1977, los cuales dieron pie a la promulgación de la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) en 1979, y la consecuente conformación de grupos parlamentarios con los cuales se otorgaban facultades estratégicas a los coordinadores de bancada. Con ese antecedente, las legislaturas venideras a la pérdida de mayoría calificada del partido presidencial en 1988, se reforzarían con la constitución de nuevos órganos como la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), que posteriormente sería sustituida con la ya conocida Junta de Coordinación Política (JCP) en 1999.

A la luz de esas modificaciones normativas y su correspondiente traducción en elementos de andamiaje institucional, en este trabajo se mostró de qué manera fueron resueltas las tensiones entre una mayor pluralidad política y los riesgos correlativos de dispersión de intereses e indisciplina partidista. Esto último sobre todo, considerando la gestación de un auténtico contrapeso del legislativo frente al ejecutivo, así como la auténtica toma de parte de grupos de oposición.

En segunda instancia, se constató cómo en el entremedio de dos periodos de comparación dados por las legislaturas de 1988 a 2000 y de 2000 a 2006, el comportamiento de los assembleístas se vio enriquecido por la injerencia de esa nueva institucionalidad, así como por la generación de incentivos para robustecer el involucramiento en la introducción de iniciativas de ley. Con ritmos más intensos de trabajo y deliberación, la diferencia entre ambos momentos consiste en el paulatino establecimiento de una renovada pauta de legislación, donde los miembros de la Cámara debieron afrontar el difícil acoplamiento entre el desarrollo de una carrera parlamentaria personal y el apego a los preceptos y esquemas de coordinación al interior de su bancada.

Siendo que desde la LVII legislatura (1997-2000), ni el partido del Ejecutivo ni otro instituto político lograron capturar el 50%+1 de los asientos en la asamblea, etapas posteriores se caracterizaron por un aumento exponencial de la producción de iniciativas. Tan solo de 2000 a 2006, la introducción de tales instrumentos legislativos aumentó en un 550% más con respecto al primer periodo estudiado de 1988 al año 2000.

Mediante la revisión de datos disponibles sobre involucramiento y efectividad en la presentación y aprobación de proyectos de ley, aquí se sostiene que las razones de ese nuevo dinamismo se sustentan sobre tres circunstancias. La primera, la existencia de incentivos intraparlamentarios para

promover proyectos dada una repartición más equitativa de los recursos institucionales en la asamblea. La segunda, la aparición de más actores capaces de influir sobre los destinos políticos de los diputados, con injerencia desde arenas locales tales como las gubernaturas de los estados. Y la tercera, la necesidad de los legisladores de visibilizarse ante la opinión pública y los liderazgos de sus partidos para acceder a posteriores cargos y candidaturas.

De ese modo, si bien la reglamentación vigente no da lugar a procesos de reelección, en esta investigación se consideró clave el subrayar como parte de los efectos de la democratización, incidieron en la transformación de la pauta de desempeño de los representantes legislativos. En virtud de ello, pese a que el trabajo como asambleísta no se traduce en la oportunidad de permanencia inmediata en el cargo, lo cierto es que el desahogo efectivo de las tareas del legislador, le permiten perseguir otras plataformas de poder tanto en posiciones electivas como al interior de los órganos funcionales del gobierno y de su partido.

En consecuencia, una tercera transformación, se relaciona con la manera en como el proceso de transición legislativa generó un clima congresional caracterizado por la internalización de valores democráticos como la pluralidad y la negociación interpartidista. Bajo mayores condiciones de autonomía, los asambleístas se caracterizaron por el despliegue central de recursos de experiencia gubernamental, conocimiento legislativo previo y otras maniobras de colaboración, los cuales formaron parte de sus repertorios de acción legislativa. Estos últimos, comprendidos como formas de intervención, desplegadas por los representantes dentro de un contexto institucional a lo largo del proceso de toma de decisiones, en función de sus medios disponibles para el planteamiento de una propuesta de política pública e incidencia en la agenda política del país.

Por medio de datos individuales de los legisladores, se demostró que en las dos primeras legislaturas de la alternancia, el involucramiento de los diputados federales en proyectos individuales y colectivos, se asoció a la tenencia de cargos con peso procedimental en la asamblea, a carreras políticas ligadas al ámbito local, así como a la pertenencia a la oposición. De igual forma, se evidenció que la efectividad en la aprobación de tales proyectos, dependió del afianzamiento de los diputados dentro de la estructura de sus partidos, de la disponibilidad de recursos institucionales y de su experiencia en la administración gubernamental.

Así, mientras el involucramiento se vinculó a la búsqueda de nexos con elementos estratégicos del sistema político para cultivar una reputación personal y partidista a futuro, la efectividad dependió de las provisiones político-institucionales y de los repertorios individuales de los legisladores para influir en la agenda parlamentaria nacional.

Luego entonces, teniendo en cuenta la identificación de esos tres grandes rasgos de cambio, el esfuerzo vertido en este trabajo permite extraer un conjunto de reflexiones conclusivas en torno a muy distintos rubros. El primero, se vincula con la relevancia analítica y la novedad teórica que se buscó relevar a partir de esta aportación. Tal y como fue discutido a lo largo del capítulo primero, pocos trabajos disponibles en la bibliografía de estudio sobre el poder legislativo han logrado conjuntar la concomitancia de los componentes contextuales del régimen político para abonar a la comprensión de la correlativa ligadura entre el acoplamiento de los espacios deliberativos y el arraigo de nuevas pautas de desempeño por parte del legislador.

En respuesta a ello, esta investigación se sustentó sobre un modelo de análisis que posibilitara asociar los procesos adaptativos de orden jurídico, orgánico e institucional del enclave parlamentario, con relación al tipo de prácticas y despliegues enarbolados por quienes fungen como representantes.

Centrándose en factores macro-políticos como la división efectiva de poderes, la consolidación de un sistema electoral competitivo y la conformación plural de algunos órganos decisionales del Estado, se buscó establecer el nexo entre componentes de orden contextual, aspectos institucionales y personales de los assembleístas, con el objetivo de dar cuenta del tránsito legislativo en tres distintos rangos de incidencia. Un primer rango, el correspondiente a los arreglos formales bajo los cuales se redefinió el perfil de la Cámara de Diputados. El segundo, el giro acontecido en la dinámica parlamentaria, las formas de presentación de iniciativas y los mecanismos de interacción entre poderes, partidos y agentes con roles de control al interior del Congreso. Y finalmente, un tercer piso, dado por el despliegue y aprovechamiento de ciertos recursos institucionales, profesionales y experienciales de los congresistas, como cualidades asociadas a su involucramiento, la colaboración y la efectividad en la labor de introducción y aprobación de iniciativas.

De ese modo en esta investigación, se sentó un diálogo con las aportaciones teóricas provenientes del nuevo institucionalismo de elección racional. Mediante la adopción crítica de sus

supuestos, se asumió a los legisladores como actores racionales que generan y negocian la aprobación de sus proyectos legislativos en función de objetivos tanto personales como colectivos.

Si bien, el enfoque neoinstitucional no reconoce la articulación de factores contextuales y axiológicos en el comportamiento parlamentario, y menosprecia la influencia de los partidos políticos sobre las decisiones individuales y de las asambleas en su conjunto, aquí se buscó proponer una serie de accesorios analíticos que pudieran servir como complemento frente a las especificidades del contexto mexicano. Estas últimas, reconociendo la importancia de los nodos partidarios al interior del sistema político, así como las restricciones que ciertas disposiciones tales como la prohibición de reelección, significan para la definición de una utilidad directa e identificable por parte del congresista.

Por ende, el modelo aquí sustentado se basó en comprender que la actuación de los legisladores al promover iniciativas, responde a cuatro factores esenciales: (1) los nexos que estos proyectos pueden generarles con elementos estratégicos del sistema político para el desarrollo de sus carreras; (2) un conjunto de reglas congresionales que reparten competencias, asignan facultades y restringen su actividad en la asamblea; (3) una estructura coyuntural de oportunidades definida por el régimen político en transición, y (4) una serie de competencias desarrolladas por los diputados a lo largo de sus carreras, las cuales despliegan como repertorios de acción al momento de generar iniciativas de ley.

La apuesta sobre dimensiones analíticas clave como el involucramiento, la efectividad y la colaboración, permitieron al mismo tiempo contrastar algunas explicaciones alternativas. Tal es el caso de la teoría del partido condicional (*conditional party government*), la cual asigna un papel preponderante a los partidos políticos como mediadores en la consecución de objetivos de los legisladores. Por ende, aunque en contextos competitivos relativamente plurales, la labor de los asambleístas se desenvuelve bajo parámetros de amplia autonomía, dicha teoría toma en cuenta como los representantes están dispuestos a delegar cierto margen de control sobre sus líderes, a cambio de que éstos les provean elementos reductores de costos de fabricación y de incertidumbre, los cuales les permitirán conseguir metas personales.²⁶⁷

²⁶⁷ John Aldrich, y David Rohde, "The Logic of Conditional Party Government", en Dodd, Lawrence y Bruce Oppenheimer (coords.), *Congress Reconsidered*, Washington, DC, CQ Press, 2001, pp. 262-292.

Más aún, de cara a escenarios de democratización en donde otros actores de injerencia política se suman a la dotación de apoyos hacia los congresistas, la delegación de control por parte de estos últimos no sólo encuentra resguardo en el liderazgo de sus jefes de bancada.²⁶⁸ Así, estructuras locales e intermedias de poder, en donde toman parte autoridades partidarias y de gobierno de distintos niveles, fungen como componentes que facilitan el desenvolvimiento de la carrera parlamentaria de los representantes, dando lugar a esquemas selectivos de coordinación con relación a su partido.

En consecuencia, el ensamblaje teórico que condujo este trabajo, abona a dimensionar el peso de las reglas congresionales, las cuales proporcionan el marco fundamental para la deliberación parlamentaria. Dichos arreglos normativos, se asumen configurados bajo una lógica que responde a circunstancias ambientales de cambio y estabilización de los regímenes democráticos, y que en la medida en que permean la estructura institucional del epicentro legislativo, incitan a la adquisición de motivaciones complejas por parte de los asambleístas. Estas últimas, caracterizadas por una imbricación entre potestades personales y partidistas, las cuales se conjugan en el desahogo de tareas clave como la introducción de propuestas de ley con amplitud e importancia disímbola.

Por ende, la dinamización del quehacer parlamentario, no sólo se expresa en una mayor tasa de involucramiento en la presentación de iniciativas legislativas. Al tiempo, dicha cuestión exige previsiones metodológicas clave, que permitan discernir en qué tipo de proyectos toman parte los representantes parlamentarios, y si estos tienden a favorecer el uso de tales insumos como elementos accesorios de baja trascendencia o como recursos políticos de amplio calado.

En virtud de ello, una segunda reflexión conclusiva, se relaciona con la necesidad de contar con el instrumental pertinente para poder distinguir la relevancia de las iniciativas que presentan los legisladores. Si bien, diversos trabajos investigativos previos documentaron la ambivalencia entre el aumento en el volumen de iniciativas presentadas y el grueso de su aprobación,²⁶⁹ lo cierto es que el

²⁶⁸ Mark Jones y Wonjae Hwang, "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress", en *American Journal of Political Science*, No. 2, Vol. 49, 2004, pp. 267-282.

²⁶⁹ María Amparo Casar, "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006", en *Política y Gobierno*, No. 2, Vol. 15, 2008, p. 231

Luisa Béjar, "¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo", en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4, Vol. 74, 2012, pp. 619-647.

Benito Nacif, "Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México: el modelo de partido centralizado", en *Foro Internacional*, No. 1, Vol. 42, 2002, p. 13.

tránsito legislativo implicaba ponderar también en qué medida los síntomas democráticos repercutieron en la conformación de proyectos de alto impacto.

La preponderancia de tal cuestión, residía en el potencial para problematizar no sólo si la pluralidad de la Cámara había minado las posibilidades para el desahogo de empresas legislativas de amplia magnitud. En estricto sentido, se podría a su vez profundizar sobre el papel efectivo de los grupos de oposición en dichas deliberaciones, así como en el tipo de repertorios empleados para lograr su respaldo por parte de diversos grupos parlamentarios.

Con miras a satisfacer esas inquietudes, el capítulo segundo presentó un balance extensivo acerca del modo en que en el contexto latinoamericano, y en escenarios ajenos a éste, distintos investigadores trataron de fijar categorías de clasificación para delimitar parámetros distintivos sobre la importancia de las iniciativas.

Ante las limitaciones operativas y conceptuales que minaban el trabajo empírico con otros marcos de categorización, aquí se propuso una medida resumen que permitiese simplificar la complejidad de los atributos definitorios sobre la trascendencia de un insumo congresional. Teniendo en cuenta criterios como el impacto jurídico-político, el objeto de transformación y la profundidad de los cambios propuestos, se desarrolló un índice sumatorio simple con el cual se asignaba una puntuación específica a cada una de las iniciativas presentadas por los legisladores a lo largo de los periodos de estudio.

Respecto del primer criterio, se estableció una diferenciación entre reformas jurídicas atendiendo tres posibilidades. Una primera, dada por aquellas iniciativas que requirieran una mayoría calificada de 2/3 partes del Congreso, la mayoría de los Congresos Locales y el veto del Ejecutivo. Una segunda, referente a las propuestas que modificaran, crearan o abrogaran leyes derivadas o secundarias. Y una tercera, cuya sustancia estuviese referida a las cuestiones protocolarias, trámites administrativos o modificaciones a reglamentos internos.

Con relación al objeto de transformación, se evaluó la manera en que una iniciativa afecta las relaciones entre ciudadanos, o los vínculos entre el Estado y ciertos grupos al interior de la población. Así, en orden de prelación, se consideraron primeramente, proyectos que ampliaran, acotaran, perfeccionaran o crearan nuevos derechos, libertades, responsabilidades y prerrogativas para todo

ciudadano en cualquiera de los ámbitos; fuese este jurídico, económico o social. En segundo lugar, aquellas propuestas que pretendieran cambiar el funcionamiento interno del gobierno, modificando o estableciendo nuevas pautas de acción para programas, dependencias u organismos de la administración pública central y desconcentrada. Para en tercera instancia, consignar aquellos instrumentos que sólo atendieran coyunturas específicas de la agenda política o que consistieran en cambios simbólicos como la regulación de horarios, cambios de nombres de estados, uso de emblemas patrios, entre otros.

En lo tocante a la profundidad de los cambios propuestos, se distinguió entre tres tipos de iniciativas. Las primeras, las que crean o abrogan una ley, así como aquellas que modifican seis o más artículos de una legislación. Las segundas, las que cambian, reforman o derogan de uno hasta cinco artículos de diversas leyes, así como aquellas que reforman o derogan párrafos, numerales, incisos o fracciones de al menos dos leyes distintas. Y las terceras, las que cambian, reforman o derogan párrafos, numerales, o fracciones de una sola ley sin prever la modificación de artículos.

Tomando las cauciones metodológicas pertinentes, los parangones de comparación entre iniciativas, mostraron una alta concurrencia. Así, en la mayoría de los casos, mientras más trascendental fuera la importancia jurídico-política, también lo sería el objeto de transformación y la profundidad de los cambios a implementar.

De ese modo, bajo el auspicio de componentes teóricos e instrumentos como los antes mencionados, un tercer elemento conclusivo, se desprende de los hallazgos obtenidos mediante el análisis del primer periodo de legislaturas correspondiente a los años de 1988 a 2000.

Tras presentar el conjunto de modificaciones institucionales que tuvieron lugar en el órgano parlamentario, en el capítulo tercero se muestra cómo a partir de 1988, las decisiones legislativas dejaron de caracterizarse por su agilidad resolutoria y coordinación con la agenda del Ejecutivo.

A la luz de un nuevo esquema que exigía resoluciones consensuadas entre distintos grupos parlamentarios, y con intereses no siempre compatibles con la agenda presidencial, se evidenció no solo el conocido aumento de interés de los diputados por incidir en las decisiones internas. A su vez, se constata que durante el curso de las legislaturas LIV, LV, LVI y LVII, el grado de trascendencia de los proyectos presentados fue en decremento.

Ante la ausencia del control que antaño ejercía un partido mayoritario, se configuraron condiciones en las que la actividad emprendedora de los legisladores, se tradujo en un grueso más amplio de involucramiento, y con una tasa mucho menor de iniciativas relevantes, primordialmente enarboladas por los grupos de oposición. Frente a la pérdida de injerencia presidencial sobre las deliberaciones parlamentarias, los miembros de la Cámara se sujetaron a nuevos incentivos para emplear sus propios repertorios de acción legislativa. Esto último, ya fuese para cultivar su imagen, potenciar su carrera o participar en la construcción institucional del nuevo régimen. Después de todo, dada la pluralidad y la competencia electoral, otros nichos partidistas, circuitos de gobierno o enclaves de gabinete, parecían exaltar a los diputados a desplegar recursos para establecer enlaces con otras plataformas de colocación política.

Toda vez que en tres de las cuatro legislaturas analizadas de este primer periodo, hubo una bancada que controló la mayoría y que contó con mecanismos que le garantizaban una presencia superior en espacios cruciales del proceso legislativo, los modelos de control partidista ayudaron a explicar la lógica de la cámara durante la transición. Sin embargo, se observó que conforme el contingente legislativo del partido mayoritario disminuyó, las condiciones de la asamblea hicieron que aspectos cruciales como el éxito en proyectos trascendentales dependiera de negociaciones entre élites partidarias dadas las importantes prerrogativas concedidas a los coordinadores a través de las leyes internas del Congreso.

Así, un elemento adicional que caracterizó al recinto parlamentario durante la etapa pre-alternancia, se asocia también a la pauta de colaboración. Si bien en un primer momento, el trabajo conjunto entre copartisanos, fue una maniobra efectiva para ampliar las probabilidades de ver aprobada una propuesta de ley, en la medida en que los renovados marcos reglamentarios y la dinámica de la asamblea se fue asentando, se muestra que la interacción entre distintas fuerzas partidistas se incrementó de modo considerable.

Dicha cuestión, responde sin duda a los estertores de un régimen político que encontraba en el Partido Revolucionario Institucional, una vía de enlace para introducir aspectos estratégicos del programa presidencial en el trabajo de la asamblea. Pulverizadas las configuraciones mayoritarias en 1997, los grupos de oposición entrarían en otra lógica, en la que no necesariamente privaría la edificación de bloques, ni la cooperación como un aspecto común.

Bajo ese panorama, una cuarta reflexión conclusiva, apunta a sostener que las Legislaturas LIV a LVII (1988-2000) sentaron los precedentes de actuación parlamentaria para los diputados que desarrollarían sus funciones en el sexenio de la alternancia.

Consolidada una nueva institucionalidad al interior de la Cámara de Diputados, el capítulo cuarto recoge hallazgos preponderantes sobre las pautas enarboladas por los legisladores, una vez que el otrora partido hegemónico fue desplazado de la titularidad del Ejecutivo. Por un lado, la tendencia creciente en el involucramiento de los legisladores durante etapas anteriores, no sólo se sostuvo sino que incluso alcanzó una progresión exponencial. Un aumento del 550% en la producción de iniciativas individuales con respecto de las legislaturas de 1988 a 2000²⁷⁰, mostró que la combinación entre instituciones y el contexto de alternancia fue suficiente para estimular el involucramiento de los diputados, resolviendo el principal problema de cooperación en una asamblea: que sus integrantes inviertan recursos propios en la generación de bienes públicos.

No obstante, en concordancia con el andamiaje teórico de esta investigación, dicha proactividad por parte de los congresistas, supuso un desafío para los partidos políticos. Habida cuenta de una mayor dispersión de instancias para la dotación de apoyos a los legisladores, tales como autoridades de gobiernos locales o miembros de gabinete, se puso en riesgo la cohesión y la coherencia entre las iniciativas de los diputados y las metas partidarias. Es decir, surgió la posibilidad de que los diputados antepusieran en sus iniciativas, la atención a otros intereses por encima de los partidistas.

En ese tenor, destacando nuevamente la concomitancia entre arreglos institucionales y prácticas legislativas, se evidenció el modo en cómo durante las Legislaturas LVIII y LIX, los partidos desplegaron instrumentos particulares para evitar que la fragmentación política y la multiplicación de poderes capaces de influir sobre los diputados incentivaran la producción de iniciativas que relegaran las prioridades partidistas. Así, invocando las facultades procedimentales consagradas en el marco reglamentario interno de 1979, los coordinadores parlamentarios cumplieron con una función de respaldo selectivo. Por un lado, permitieron a sus legisladores presentar proyectos libremente; aunque por otro, brindaron soporte únicamente a aquellas iniciativas que no contravinieran las metas partidarias o que preservaran la etiqueta de la organización.

²⁷⁰ Comparando el promedio de las 4 primeras legislaturas de 1988-2000 con el promedio de las 2 primeras de la alternancia.

De ese modo, al no tener el respaldo del coordinador, era poco probable que una iniciativa lograra mayorías en comisiones, en el pleno o contara con el aval de otros coordinadores en la JCP (lo cual era necesario dado que ninguna bancada reunía una mayoría por sí misma).²⁷¹

Por ende, con relación a la teoría del gobierno condicional de partido, aquí se puede afirmar que la etiqueta partidaria sí aparece como un bien colectivo que los legisladores buscan fortalecer mediante sus acciones en el congreso. No obstante, cuando existen otros actores en el sistema que pueden competir con los coordinadores de bancada al orientar las acciones de los diputados, los líderes de las fracciones deben recurrir a mecanismos de negociación con sus propios legisladores y permitirles cierto margen de autonomía. Es decir, estas interacciones entre el liderazgo partidista y los legisladores no se dan únicamente en función de premios y castigos sino como un vínculo dual.

Por lo que respecta al involucramiento en proyectos trascendentales, se evidenció que la distancia entre el volumen total de iniciativas y el grueso de propuestas de gran calado, se mantuvo también durante el escenario legislativo posterior a la alternancia. Los miembros de grupos parlamentarios amplios (con mayor certidumbre sobre los espacios que sus estructuras partidarias podían ofrecerles al concluir sus mandatos) fueron cautelosos de presentar proyectos relevantes. Empero, la incertidumbre incentivó a los diputados de bancadas menores a promover este tipo de iniciativas buscando atraer atención pública o cultivar una reputación personal ante el electorado.

En lo tocante a la efectividad, se pudo inferir que esta opera como un fenómeno multicausal asociado a la pertenencia al partido en el gobierno, y a la tenencia de recursos institucionales valiosos. Dada la relación entre cohesión y efectividad por partido, y siguiendo la teoría del gobierno condicional de partido, es probable que la aprobación de proyectos se usara como incentivo concedido por los coordinadores a sus diputados para estimular la cohesión de sus fracciones.

Mientras que en relación con el copatrocinio de proyectos, se evidenció la constitución de una estrategia para reducir no sólo costos de crear reformas de gran calado sino de minimizar la incertidumbre en su paso por la asamblea. Dicha cuestión, se vinculó con propuestas previamente pactadas dentro de las élites partidarias o entre ellas. Sin embargo, la vía colaborativa fue poco utilizada, en tanto que diluyó los más importantes incentivos de los diputados para involucrarse en la

²⁷¹ Si bien este mecanismo no se puede comprobar, la posibilidad de su uso queda abierta como forma de control de agenda.

generación de iniciativas. Incentivos como reclamar el crédito de iniciativas exitosas ante electorados futuros y fortalecer nexos con elementos importantes del sistema.

Finalmente, una quinta reflexión conclusiva apunta a considerar a la alternancia como un punto de quiebre que significó algo más que un mero cambio del partido en el Ejecutivo Federal. Dicho acontecimiento, supuso la conformación de un nuevo sentido institucional basado en la concertación y la necesidad de lograr acuerdos entre fuerzas partidarias, poderes y legisladores para producir bienes colectivos. Más aún, al compás de esos renovados parámetros de conducción, el capítulo quinto constata que el comportamiento de los legisladores en el proceso de introducción de iniciativas, depende de una combinación de elementos habilitantes, incentivos de involucramiento y redes políticas dentro y fuera de sus grupos parlamentarios.

El aumento en la participación de la generación de insumos parlamentarios, viró hacia un modelo, en el que si bien se mantuvieron los mecanismos de cohesión y control por parte de las instancias partidistas, se caracterizó por vetas individualizadas de desempeño, así como por un mayor énfasis en los repertorios de acción legislativa de cada representante. Así, en un nivel de análisis micro-político, se esperaba que la presentación de iniciativas a título personal se asociara a la pertenencia de los diputados a la fracción opositora, a la tenencia de cargos relevantes en el proceso legislativo, al principio electoral y al desarrollo de carreras políticas locales.

Un hallazgo importante fue que la presentación de iniciativas no se vio afectada por el principio electoral. En buena medida esto puede explicarse por el efecto que la literatura ha denominado “contaminación”, la cual es generada por reglas partidocéntricas tanto a nivel electoral como en la asamblea que afectaron de manera indiferenciada a los legisladores electos por ambos principios.

Los legisladores de la oposición (particularmente del PRD) interpretaron su paso por la asamblea como una oportunidad de cambiar las reglas del régimen a partir de reformas a las leyes vigentes por lo que generaron más iniciativas que otros legisladores. Asimismo, el acceso a espacios institucionales privilegiados fue un elemento diferenciador que ayudó a los legisladores reducir la incertidumbre sobre el futuro de sus proyectos legislativos, y a producir más iniciativas a un menor costo. Finalmente, los diputados con una carrera local aprovecharon su paso por la Cámara para presentar proyectos que les permitieran estrechar sus vínculos con poderes locales importantes así como vincularse con actores de escala nacional, por lo que reportaron una mayor producción que otros legisladores.

Es cierto que en muchas ocasiones, la efectividad está influenciada por variables ajenas a los presentadores. Si sólo se tomara en cuenta la reglamentación formal del proceso legislativo podría pensarse que el éxito de una iniciativa depende menos de las destrezas políticas acreditadas por su autor que del interés del líder del grupo parlamentario de su partido por aprobarlo. No obstante, aquí se demostró que el pasado político, la ideología y las posiciones de poder en la asamblea, pueden potenciar la efectividad de los congresistas. Particularmente el acceso de un legislador a recursos institucionales, así como la adquisición de un repertorio de experiencias parlamentarias y administrativas a nivel local, incrementa sus expectativas de éxito.

De ese modo, los diputados que tuvieron al menos un mandato parlamentario federal previo a las Legislaturas LVIII y LIX, redujeron sus momios de efectividad con respecto de los inexpertos. Este resultado de la experiencia va en contra de lo que otras investigaciones comprobaron al reconocer que los legisladores con mayor experiencia parlamentaria consiguieron altos niveles de efectividad, dado su mayor conocimiento sobre los procesos de la asamblea, sobre la técnica legislativa o sobre las formas institucionales de negociación política en el sistema. El caso mexicano arrojó resultados contrarios a estos estudios debido principalmente, a la regla de no reelección y a la renovación estructural de la asamblea cada 3 años, lo cual impide que los repertorios legislativos que los representantes adquieren al pasar por la Cámara, sean útiles en nuevas legislaturas.

La presentación de proyectos colectivos tuvo una lógica similar a los patrones individuales de involucramiento. Se demostró que los legisladores aumentaron su propensión a agruparse para promover iniciativas conjuntas cuando compartieron percepciones políticas, ideología o cargos de influencia en el Congreso con otros diputados. En concordancia con las teorías de identidad social en el copatrocinio, los diputados mexicanos que pertenecieron al partido minoritario entre los tres partidos con mayor representación en la Cámara, y que ocuparon cargos de gobierno en la asamblea, fueron los que más participaron en iniciativas grupales. Asimismo, el interés de los legisladores con carreras eminentemente locales por cultivar o consolidar su reputación en el partido y ante sus electorados, los estimuló para agregarse a estos proyectos colectivos.

Por su parte, el copatrocinio de proyectos fue también una forma en que los diputados de RP posicionaron los temas prioritarios de la agenda partidista en la asamblea buscando alianzas dentro y fuera de sus partidos para garantizar la eficiencia de su labor parlamentaria.

De esa manera, este trabajo aporta una exploración compleja acerca de cómo los preceptos democráticos se articularon en un proceso paulatino de transición legislativa. La lógica resuelta bajo el control del viejo esquema hiperpresidencial, permitía a los asambleístas someterse a un volumen moderado de incentivos para la competencia, promoción y deliberación de proyectos parlamentarios. No obstante, en la medida en que el tránsito democrático exigió un acoplamiento funcional de arenas como la Cámara de Diputados, los congresistas se plantaron como agentes con una mayor capacidad de incidencia tanto en los mecanismos de configuración del circuito legislativo como en la introducción de iniciativas. Ciertamente resulta, que las circunstancias presentadas en este esfuerzo abonan a cuestionar la funcionalidad del trabajo parlamentario bajo el talante de las normas actuales y pautas de desempeño. Sin embargo, aquí mismo también se plantea que las dinámicas enarboladas al interior del Congreso han logrado preponderar los equilibrios entre el control de los proyectos presentados y la persecución de metas personales por parte de sus miembros.

Tres cuestiones pueden ser subrayadas como pendientes en este trabajo. Una primera, que los detalles sobre el impacto del tránsito legislativo en la trascendencia de los proyectos no son cabalmente identificados. Si bien, se vierte un esfuerzo importante por problematizar la relevancia de los proyectos presentados por los legisladores, falta un análisis de mayor desagregación y mejores elementos comparativos, para lograr discernir si la calidad de las prácticas parlamentarias se ha visto afectada bajo los nuevos ritmos de deliberación.

La segunda cuestión, apunta al carácter parcial del análisis, el cual preponderó la introducción de iniciativas por parte de los diputados. Para lograr una mirada más amplia sobre el proceso de transición legislativa, un elemento importante que merece ser rescatado se relaciona con el esquema mismo de producción y génesis de proyectos parlamentarios. Considerando que la efectividad depende en buena medida de negociaciones y consensos previamente edificados, se vuelve necesario conocer cómo se construyen las interacciones al interior y fuera de distintos grupos partidistas, y la manera en cómo se relevan los componentes centrales de la agenda política.

Finalmente, una tercera deuda, se relaciona con la necesidad de hacer aprehensible, los mecanismos que otros actores extra-parlamentarios poseen para incidir en el ejercicio deliberativo que tiene lugar en la Cámara de Diputados. Si bien, existen elementos pertinentes para subrayar el enlace entre los asambleístas y otros agentes políticos fuera del circuito legislativo, se torna importante

contrastar de forma verosímil en qué medida gobernadores, miembros de gabinete, e incluso instancias privadas, coadyuvan o compiten en la provisión de recursos institucionales y profesionales para el desahogo de las tareas de los diputados.

Aun pese a tales limitaciones, es claro que la relevancia del Legislativo se asocia a las configuraciones de los tiempos democráticos que permean a un país como México. Por su centralidad como enclave de producción de bienes públicos, la concentración de interacciones entre fuerzas partidistas, su peso en la división de poderes y su rol de enlace frente a la ciudadanía, resulta fundamental comprender cómo la democracia se concreta en nuevos arreglos institucionales y prácticas políticas dentro de la asamblea. Los riesgos y oportunidades de toda democratización se reflejan claramente en la principal instancia de representación al interior del sistema político. Abonar a su entendimiento es claramente una aportación para dilucidar el futuro de nuestra democracia.

7.- Bibliografía.

- Adler, Scott y John Wilkerson “The Scope and Urgency of Legislation: Reconsidering Bill Success in the House of Representatives”, trabajo presentado en la reunión anual de la *American Political Science Association*, Washington D.C., Septiembre 1-4 de 2005.
- Aldrich John, y David Rohde, “The Logic of Conditional Party Government”, en Dodd, Lawrence y Bruce Oppenheimer (coords.), *Congress Reconsidered*, Washington, DC, CQ Press, 2001, pp. 262-292.
- Aldrich, John, Brittany Perry y David Rohde, “Richard Fenno’s Theory of Congressional Committees and the Partisan Polarization of the House”, en Dodd, Lawrence y Bruce Oppenheimer (cords.), *Congress Reconsidered*, Washington, DC, CQ Press, 2001, pp. 193-220.
- _____, *Why Parties? The Origin and Transformation of Party Politics in America*. Chicago, University of Chicago Press, 1995.
- Alemán, Eduardo, "Legislative Rules and the Amending Process: Theory and Evidence from Argentina, Chile and Mexico", trabajo preparado para la reunión anual de la *American Political Science Association*, Filadelfia, Agosto 27, 2003.
- _____ y Ernesto Calvo, “Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina”, en O’Donnell, Guillermo, Joseph Tulchin, y Augusto Varas (coords.), *New Voices in Studies in the Study of Democracy in Latin America*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008, pp. 7-37.
- Almond, Gabriel y Bingham Powell Jr., *Comparative Politics. A Developmental Approach*, Boston, Little, Brown and Co., 1966.
- Amorim Neto, Octavio y Fabiano Santos (2003), “The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies”, en *Legislative Studies Quarterly*, No. 4, Vol. 28, pp. 449-479.
- Anderson, William, Janet M. Box-Steffensmeier y Valeria Sinclair-Chapman, “The Keys to Legislative Success in the U.S. House of Representatives”, en *Legislative Studies Quarterly*, No. 3, Vol. 28, 2003, pp. 357-386.
- “Analizarán diputados reducir tarifas de energía para el campo”, en *La Crónica*, 3 de diciembre de 2002.
- “Analizan diputados la Ley de Energía para el Campo”, en *El siglo de Torreón*, 18 de noviembre de 2002.

- Arrieta Ceniceros, Lorenzo, “Flexibilidad y fracaso negociador en el terreno laboral”, en Reveles, Francisco (coord.), *El gobierno panista de Vicente Fox*, México, UNAM, 2008, pp.71-103.
- _____, “La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso mexicano”, en *Estudios Políticos*, No. 20, Vol. 9, 2010, pp. 57-84.
- Bagehot, Walter, *The English Constitution*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001.
- Barros Horcasitas, José Luis, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del Castillo (coords.), *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Porrúa, 1991.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- Béjar, Luisa, “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4, Vol. 74, 2012, pp. 619-647.
- _____, “El gobierno de Vicente Fox frente al Congreso de la Unión: ¿Una batalla perdida?” en Reveles, Francisco (coord.), *El gobierno panista de Vicente Fox*, México, UNAM editores e impresores profesionales, 2008, pp. 207-226.
- _____, “Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones”, en Béjar, Luisa (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México?*, México, UNAM/Porrúa, 2009, pp. 65-97.
- _____, *El papel de la legislatura en el sistema político mexicano, 1964-1979*, México, UNAM, Tesis de Doctorado, 1995.
- Blondel, Jean, *et. al.*, “Legislative Behavior. Some Steps Towards a Cross-National Measurement”, en Norton, Phillip (coord.), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1990, pp. 186-207.
- Bolívar Meza, Rosendo, “El virtuoso-defectuoso divisionismo del Partido de la Revolución Democrática”, en *Casa del Tiempo*, pp. 21-26.
- Bowler. Shaun, “Parties in Legislatures. Two Competing Explanations”, en Dalton, Russell y Martin Wattenberg (coords.), *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 157-179.
- Bratton, Kathleen y Stella Rouse, “Networks in the Legislative Arena: How Group Dynamics Affect Cosponsorship”, en *Legislative Studies Quarterly*, No. 3, Vol. 36, 2011, pp. 423-460.

- Briones, Bárbara, “Análisis y determinantes de la productividad legislativa en México (2009-2012)”, en *Economía, Población y Desarrollo*. Cuadernos de Trabajo de la UACJ, No. 11, 2012.
- Browne, William, "Multiple Sponsorship and Bill Success in the U.S. State Legislatures", en *Legislative Studies Quarterly*, No. 3, Vol. 10, 1985, pp. 483-488.
- Burke, Edmund, *Reflexiones sobre la Revolución en Francia*, México, Martín Rivera, 1826.
- Calderón, José María, *Génesis del presidencialismo en México*, México, el Caballito, 1972.
- Calvo, Ernesto e Iñaki Sagarzazu “El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo”, en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Vol. 4, 2011, pp. 25-48.
- Camacho Vargas, José Luis, *Líderes y dirigentes de la Cámara de Diputados*, México, Cámara de Diputados, Mesa Directiva, LXII Legislatura, 2013.
- Cameron, Colin y Pravin Trivedi, *Regression Analysis of Count Data*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Campbell, James, "Cosponsoring Legislation in the U.S. Congress", en *Legislative Studies Quarterly*, No. 3, Vol. 7, 1982, pp. 415-422.
- Cantú, Francisco y Scott Desposato, “The New Federalism of Mexico’s Party System”, en *Journal of Politics in Latin America*, No. 2, Vol. 4, , 2012, pp. 3-38.
- Carey, John y Matthew Shugart, “Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas”, en *Electoral Studies*, No. 4, Vol. 14, pp. 417-439.
- Carpizo, Jorge, “La reforma política mexicana de 1977”, en *Anuario Jurídico*. No.6, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980, pp. 39-100.
- _____, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2004.
- Casar, María Amparo, “La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y cohesión partidaria”, documento de trabajo #113, CIDE, División de Estudios políticos, 2000, pp. 1-18.
- _____, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”, en *Política y Gobierno*, No. 1, Vol. 6, 1999, pp. 83-128.
- _____, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, en *Política y Gobierno*, No. 2, Vol. 15, 2008, pp. 221-270.

- Close, David, *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, 1995.
- Conley, Richard y Marija Bekafigo, “The Determinants of Legislative Productivity: Parties, Coalitions, and ‘Divided Government’ in the US, France, and Ireland”, trabajo preparado para la reunion anual de la *American Political Science Association*, Filadelfia, Agosto 31-Septiembre 3, 2006.
- Cortez Salinas, Josafat, “La relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Una presidencia acotada”, en Reveles, Francisco (coord.), *El gobierno panista de Vicente Fox*, México, UNAM, 2008, pp. 227-252.
- Cortina, José, “What is Coefficient Alpha? An Examination of Theory and Applications”, en *Journal of Applied Psychology*, No.1, Vol. 78, 1993, pp. 98-104.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins, "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", en Haggard, Stephan y Mathew McCubbins (cords.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Nueva . New York, Cambridge University Press, 2001, pp. 21-63.
- _____, *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.
- _____, *Legislative Leviathan. Party Government in the House*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Cox, Gary y William Terry, “Legislative Productivity in the 93d–105th Congresses”, en *Legislative Studies Quarterly*, No. 4, Vol. 32, 2008, pp. 603-618.
- Crespo, José Antonio, “México 2000: la elección de la alternancia”, en *Estudios*, ITAM, 2000, No. 62-63, pp. 35-63.
- Crisp, Brian, Maria Escobar-Lemmon, Bradford Jones, Mark Jones y Michelle Taylor-Robinson, “Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies”, en *Journal of Politics*, No. 3, Vol. 66, 2004, pp. 823-846.
- Crisp, Brian, “Incentives in Mixed-Member Electoral Systems. General Election Laws, Candidate Selection Procedures, and Cameral Rules”, en *Comparative Political Studies*, No. 12, Vol. 40, 2007, pp. 1460-1461.
- Cronbach, Lee, “Coefficient alpha and the internal structure of test”, en *Psychometrika*, No. 3, Vol 16, 1951, pp. 297-334.
- Damgaard, Eric, “How Parties Control Committee Members”, en Döring, Herbert (coord.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, Main, Campus Verlag, 1995, pp. 308-325.

- Darren George y Paul Mallery, *SPSS for Windows step by step: A simple guide and reference*, Boston, Allyn & Bacon, 2003.
- De la Garza, Rudolph, “The Mexican Chamber of Deputies”, tesis doctoral Universidad de Arizona, 1972.
- Diario Oficial de la Federación, 23 de julio de 2013. Acción de Inconstitucionalidad 25/2011 presentada por Marisela Morales Ibáñez, Procuradora General de la República. Ministro ponente, Alberto Pérez Dayán, correspondiente al 21 de mayo de 2013.
- Di Palma, Giuseppe, “Rules and Legislative Outcomes in the Italian Parliament”, en *Legislative Studies Quarterly*, No. 2, Vol. 1, 1976, pp. 147-179.
- Díaz Gómez, Everardo, “Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003”, en *Confines*, No. 2/3, 2006, pp. 45-64.
- Espinoza, Ricardo y Mónica Miguel, “El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México” en Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon, *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?*, México, UAM/Porrúa, 2007, pp. 209-230.
- Fenno, Richard, *Congressmen in Committees*, Boston, Little, Brown and Co., 1973.
- _____, *Homestyle: Representatives in their districts*, Boston, Little, Brown, 1978.
- Fish, Steven, “Stronger Legislatures, Stronger Democracies”, en *Journal of Democracy*, No. 1, Vol. 17, 2006, pp. 5-20.
- Frantzich, Stephen, “Who Makes Our Laws? The Legislative Effectiveness of Members of the U.S. Congress”, en *Legislative Studies Quarterly*, No. 3, Vol. 4, 1979, pp.409-428.
- Frenk, Julio, “La salud como derecho ciudadano”, en *Nexos*, 1 de febrero de 2012.
- Garabito, Jorge, “Reseña de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Quórum Legislativo*, No. 81, Cámara de Diputados, México, abril-junio de 2005, pp. 15-34.
- García Montero, Mercedes, “La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos”, en *Lateinamerika Analysen*, No.2, Vol. 17, 2007, pp. 1-31.
- García, Salvador, “¿Otro pacto de impunidad?”, en *El Universal*, noviembre 6, 2014.
- Garduño, Roberto y Enrique Méndez, “Arrecian diputados madracistas su ofensiva contra Emilio Chuayffet”, en *La Jornada*, junio 23 de 2005.

- _____, “Batres, removido de la coordinación de la bancada perredista en San Lázaro”, en *La Jornada*, mayo 2 de 2003.
- Garduño, Roberto, “Diputados del PRD que exigen bono de marcha piden la destitución de Batres”, en *La Jornada*, abril 24 de 2003.
- Gliem, Joseph y Rosemary Gliem, “Calculating, Interpreting, and Reporting Cronbach’s Alpha Reliability Coefficient for Likert-Type Scales”, trabajo presentado en el Congreso *Midwest Research-to-Practice Conference in Adult, Continuing, and Community Education*, Universidad estatal de Ohio, octubre 8-10, 2003, pp. 82-88.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1965.
- González, Luis, *Representación política en México: ¿qué intereses priman los diputados en los proyectos de ley que impulsan?*, Universidad de Salamanca, Tesis de Maestría, 2011.
- Grossmann, Matt y Kurt Pyle, "Does Interest Group Support Make a Bill Into a Law?" trabajo presentado en la 67 reunion anual de la *Midwest Political Science Association*, Chicago, Abril 2, 2009.
- Hagle, Timothy, “Pseudo R-squared”, en Lewis-Beck, Michael, Alan Bryman y Tim Futing Liao (coords.), *Encyclopedia of Social Science Research Methods*, Thousand Oaks, Sage, 2004, pp. 879-880.
- Hasecke, Edward y Jason Mycoff, “Party Loyalty and Legislative Success: Are Loyal Majority Party Members More Successful in the U.S. House of Representatives?”, en *Political Research Quarterly*, No. 4, Vol. 60, 2007, pp. 607-617.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky, “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda”, en *Perspectives on Politics*, No. 4, Vol. 2, 2004, pp. 725-740.
- Hernández, Rogelio, “La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y gobiernos estatales en México”, en *Foro Internacional*, No.1, Vol. 46, 2006, pp. 103-121.
- Hernández, Emiliano, “¿Deciden el congreso o los partidos?”, en *El Siglo de Durango*, julio 23, 2003.
- Hibbing, John, “Legislative Careers: Why and How We Should Study them”, en *Legislative Studies Quarterly*, No. 2, Vol. 24, 1999, pp. 149-171.
- Hibbing, John, *Congressional Careers: Contours of life in the U.S. House of Representatives*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1991.

- Hobbes, Tomás, *Leviatán*, México, FCE, 1980.
- Hosmer, David, Stanley Lemeshow y Rodney Sturdivant, *Applied Logistic Regression*, Nueva Jersey, John Wiley & Sons, 2013.
- Howell, William, Scott Adler, Charles Cameron y Charles Riemann, “Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-94”, en *Legislative Studies Quarterly*, No. 2, Vol. 25, 2000, pp. 285-312.
- Huntington, Samuel, *La tercera ola*, Buenos Aires, Paidós, 1994.
- Jenkins, Shannon, “Legislative Activity and Effectiveness in the U.S. States”, trabajo presentado en la conferencia de *State Politics and Policy*, Springfield, junio 2010.
- Jiménez, Sergio, “Exige bancada del PAN aprovechar capacidades”, en *El Universal*, enero 31, 2004.
- Jones, Mark y Wonjae Hwang, “Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress”, en *American Journal of Political Science* No. 49, Vol.2, 2005 pp. 267-282.
- _____, Sebastian Saiegh, Mariano Spiller y Mariano Tomassi, “Amateur legislators—professional politicians: the consequences of party-centered electoral rules in a federal system”, en *American Journal of Political Science*, No. 3, Vol. 46, 2002, pp. 656-669.
- Kerevel, Yann, “The legislative consequences of Mexico’s mixed-member electoral system, 2000–2009”, en *Electoral Studies*, No. 4, Vol. 29, 2010, pp. 691-703.
- Kessler, Daniel y Keith Krehbiel, "Dynamics of Cosponsorship", en *American Political Science Review*, No. 3, Vol. 90, 1996, pp. 555-566.
- Koger, Gregory, "Position Taking and Cosponsorship in the U.S. House", en *Legislative Studies Quarterly*, No. 2, Vol. 28, 2003, pp. 225-246.
- Langston, Joy, “Governors and “Their” Deputies: New Legislative Principals in Mexico”, en *Legislative Studies Quarterly*, No.2, Vol. 35, 2010, pp. 235-258.
- _____, “Instituciones políticas y reclutamiento político en México”, en *Foro Internacional*, No. 2, Vol. 49, 2009, pp. 237-270.
- Lanzaro, Jorge, Daniel Buquet, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes, *Estudio de la producción legislativa, 1985-2000*, Montevideo, Instituto de Ciencia Política, 2000.
- Lelo de Larrea, Alejandro y Jorge Teherán, “Se enriquece debate para Ley de Información”, en *El Universal*, diciembre 7 de 2001.

- Lindsey, James, *Modelling Frequency and Count Data*, Oxford, Clarendon Press, 1995.
- Linz, Juan y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Linz, Juan, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1978.
- _____, "The Perils of Presidentialism", en *Journal of Democracy*, No. 1, Vol 1, 1990, pp. 51-69.
- Locke, John, *Ensayos sobre el gobierno civil*, México, Gernika, 1995.
- Loewenberg, Gerhard y Samuel Patterson, *Comparing Legislatures*, Boston, Little, Brown & Co., 1979.
- Lowi, Theodore, American Business, "Public Policy, Case-Studies, and Political Theory", en *World Politics*, No. 4, Vol. 16, 1964, pp.677-715.
- Lujambio, Alonso (coord.), *Poder legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, México, UAM/IFE/Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.
- _____ y Horacio Vives Segl, *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- _____, *Estudios congresionales*, México, Cámara de Diputados, 2013.
- _____, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996.
- "Madrazo avala a Gordillo como coordinadora de la bancada priista", Revista *Proceso*, Redacción, junio 5, 2003.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart, "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia (una revisión crítica)", en *Foro Internacional*, No. 134, Vol.33, 1993, pp. 653-683.
- March, James y Johan Olsen, "Elaborating the New Institutionalism", en Rhodes, Rod, Sarah Binder y Bert Rockman, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 3-20.
- Mascott Sánchez, María de los Ángeles, "Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas", México, Documento de Trabajo número 1 del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2006.

- Matthews, Donald, *U.S. Senators and Their World*, Nueva York, W.W. Norton, 1973.
- Mayhew, David, *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974.
- _____, *Divided we Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations 1946-1990*, New Haven, Yale University Press, 1991.
- McIver, John y Edward Carmines, *Unidimensional Scaling*, Sage, Thousand Oaks, 1981.
- Méndez de Hoyos, Irma, “Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997”, en *Política y Gobierno*, No. 1, Vol. 10, 2003, pp. 139-182.
- Méndez de Hoyos, Irma, “Transición y consolidación democrática en México ¿es posible una regresión?”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, No., 247, 2007, pp. 63-79.
- Merino, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE, 2003.
- Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey Weldon, *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados*, México, Porrúa, 2009.
- Molinar Horcasitas, Juan, “Las elecciones federales de 1997 en México: evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera”, en Orozco Henríquez, Jesús (coord.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del Siglo XXI*, México, TEPJ-IFE, 1999, pp. 607-634.
- Mollinelli, Guillermo, Valeria Palanza y Gisela Sin. *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1991.
- Mondragón, Santos, “Firman Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional”, en *Noticieros Televisa*, octubre 7, 2001.
- Morlino, Leonardo, *¿Cómo cambian los regímenes políticos?*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- _____, “Observando las diferentes calidades de la democracia”, en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, No. 1, Vol. 1, 2012, pp. 9-48.
- Munck, Gerardo y Jay Verkuilen, "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices," en *Comparative Political Studies*, No. 1, Vol. 35, 2002, pp. 5-34.

- Muñoz Armenta, Aldo, “El Poder Legislativo y las restricciones institucionales de la representación política”, en Escobedo, Juan Francisco (coord.), *Representación política y toma de decisiones*, México UIA, 2004, pp. 67-89.
- Nacif, Benito, “Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, en *Política y Gobierno*, No. 1, Vol. 11, 2004, pp. 9-41.
- _____, “Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México: el modelo de partido centralizado”, en *Foro Internacional*, No. 1, Vol. 42, 2002, pp. 5-38.
- _____, “The Mexican Chamber of Deputies: The Political Significance of Non-Consecutive Reelection”, tesis doctoral, Universidad de Oxford, 1995.
- Nava Polina, María del Carmen, Jeffrey Weldon y Jorge Yáñez, “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados. 1988-1998”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (coords.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Porrúa, 2000, pp. 85-103.
- Nijzink, Lia, Shaheen Mozaffar y Elisabete Azevedo, “Can parliaments enhance the quality of democracy on the African continent?”, Centro de Estudios Sociales, Ciudad del Cabo, documento de trabajo, 2006.
- Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado: la relevancia del contexto en el análisis institucional*, México, UNAM-Porrúa, 2006.
- _____, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1998.
- O’Donnell, Guillermo, "Horizontal Accountability in New Democracies", en Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner, 1999, pp. 29-51.
- O’Donnell, Guillermo, “Notas para el estudio de los procesos de democratización política a partir del Estado burocrático autoritario”, en *Los límites de la democracia*, Vol.II, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 1985, pp.171-189.
- _____, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (coords.), *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.
- Olson, David y Phillip Norton, “Legislatures in democratic transition”, en David Olson y Phillip Norton (coords.), *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*, Londres, Frank Cass Publishers, 1996, pp.1-15.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action*, Massachusetts, Harvard University Press, 2002.

- Palma, Esperanza y Rita Balderas, “El problema de las corrientes al interior del PRD”, en *El Cotidiano*, No. 125, Vol. 19, pp. 63-67.
- Paoli Bolio, Francisco, “La nueva Ley Orgánica del Congreso”, en *Cuestiones Constitucionales*, No. 2, 2000, pp. 135-157.
- Patiño, Javier, “Las elecciones de Diputados, su significado político, jurídico y estadístico, en González Casanova, Pablo. *Las elecciones en México evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1993, pp.215-231.
- Pérez Vega, Moisés, “La debilidad institucional de los Congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo”, en *Andamios*, No. 10, Vol. 5, 2009, pp. 253-278.
- Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo*, Barcelona, Gedisa, 1999.
- Polsby, Nelson, *Community, Power and Political Theory*, New Haven, Yale University Press, 1963.
- Powell, Bingham, *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*, Yale University Press, 2000.
- Prud'homme, Jean-François, “El Partido de la Revolución Democrática: las ambivalencias de su proceso de institucionalización”, en *Foro Internacional*, No. 1, Vol. 43, 2003, pp.103-140.
- Puente, Khemvirg, "A Second Chamber in Mexico: Democracy and legislative institutionalisation under divided government”, trabajo presentado en la Conferencia de la British Political Studies Association (PSA), Universidad de Leeds, Reino Unido, abril 4-7, 2005.
- _____, “Aspectos teóricos sobre la institucionalización legislativa contemporánea”, *Memorias de La Investigación Disciplinaria. Balances y perspectivas*, México, UNAM-FES Acatlán, 2010.
- _____, “De la productividad legislativa la eficiencia legislativa en el sistema de comisiones en el Senado Mexicano” en Béjar, Lusa (coord.), *Qué hacen los legisladores en México*, México, UNAM/Porrúa, 2009, pp. 99-127.
- Reyes, Mario, “Feminicidios: crímenes de Estado: Marcela Lagarde”, en *Notise*, junio 8, 2005.
- Reynoso, David, “El Partido Acción Nacional: ¿la oposición hará gobierno?”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 2, Vol. 55, 1993, pp. 133-151.

- Rivera Sánchez, Abel, “Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México”, en *Política y gobierno*, No. 2, Vol. 11, 2004, pp. 263-313.
- Rocca, Michael y Gabriel Sánchez, "The Effect of Race and Ethnicity on Bill Sponsorship and Cosponsorship in Congress", en *American Politics Research*, No. 1, Vol. 36, 2008, pp. 130-152.
- Rosenthal, Alan y Rod Forth, “The Assembly Line: Law Production in the American States”, en *Legislative Studies Quarterly*, No. 2, Vol. 3, 1978, p. 265-291.
- Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, Losada, Buenos Aires, 1998.
- Ruiz, Miriam, “Nueva iniciativa por vida sin violencia para mujeres”, en *Cimac Noticias*, noviembre 3, 2005.
- Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.
- Schedler, Andreas, “Measuring Democratic Consolidation”, en *Studies in Comparative International Development*, No. 1, Vol. 36, 2001, pp. 66-92.
- Schiller, Wendy, “Senators as political entrepreneurs: Using bill sponsorship to shape legislative agendas”, en *American Journal of Political Science*, No. 1, Vol. 39, 1995, pp. 186-203.
- Schmitt, Neal, “Uses and Abuses of Coefficient Alpha”, en *Psychological Assessment*, No. 4, Vol. 8, 1996, pp. 350-353.
- “Se niega Martens a disminuir tarifas eléctricas a campesinos”, en *Proceso*, 13 de noviembre de 2002.
- Shesple, Kenneth, “El estudio de las instituciones: lecciones del enfoque de la elección racional”, en Farr, James, John Dryzek y Stephen Leonard (coords.), *La ciencia política en la historia*, Madrid, Istmo, 1999, pp. 354-377.
- Solt, Frederick, “Electoral Competition, Legislative Pluralism, and Institutional Development: Evidence from Mexico's States”, en *Latin American Research Review*, No. 1, Vol. 39, 2004, pp. 155-167.
- Stathis, Stephen, *Landmark legislation: 1774–2002*. Washington, DC, CQ Press, 2003.
- Tarrow, Sidney, *El poder en movimiento*, Madrid, Alianza, 2004.

- Taylor-Robinson, Michelle y Christopher Díaz, “Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature, and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate?”, en *Comparative Political Studies*, No. 5, Vol. 32, 1999, pp.589-625.
- Teherán, Jorge y Jorge Herrera, “Divide nueva hacienda a PAN”, en *El Universal*, abril 13, 2001.
- _____, “Reitera Fox que su propuesta de Reforma Fiscal es responsable”, en *Proceso*, noviembre 18, 2001.
- Thelen, Kathleen, “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, en *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, 1999, pp. 369-404.
- Tullock, Gordon, “Public decisions as public goods”, en *Journal of Political Economy*, No. 4, Vol. 79, 1971, pp. 913-198.
- Ugalde, Luis Carlos, “Relación entre partidos, Congreso y poder ejecutivo en México: el caso de la disciplina partidaria”, en Espinoza Valle, Víctor y Luis Miguel Rionda (coords.), *Después de la alternancia: elecciones y nueva gobernabilidad*, México, Colegio de la Frontera Norte, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, pp. 90-113.
- _____, “La supervisión legislativa de las finanzas públicas en México: de la aprobación del presupuesto a la supervisión del gasto público”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (coords.), *La Cámara de Diputados en México*, México, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 141-178.
- Urrutia, Alonso, “Vigente, el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional: Creel”, en *La Jornada*, marzo 20, 2002.
- Valencia Escamilla, Laura, “Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México”, en *El Cotidiano*, No. 155, 2009, pp. 69-76.
- _____, “La pluralidad política y su impacto en la disciplina parlamentaria”, en *Sociológica*, No. 56, Vol. 19, 2004, pp. 13-52.
- _____, “Selección partidaria de candidatos y perfil de las carreras políticas de los legisladores en México”, en *El Cotidiano*, No. 138, Vol. 21, 2006, pp. 63-78.
- Vallejo, Guadalupe, “Presupuesto etiquetado para mujeres, logro de legisladoras”, en *Cimac Noticias*, diciembre 13, 2005.
- Volden, Craig y Alan Wiseman, “Legislative Effectiveness in Congress”, trabajo presentado en la reunión anual de la *Southern Political Science Association*, Nueva Orleans, 2008.

- Ward, Hugh, “Rational Choice Theory”, en David Marsh y Gerry Stoker (coords.), *Theory and Methods in Political Science*, Londres, MacMillan, 1995, pp. 76-93.
- Weldon, Jeffrey, “Poder Legislativo. Tiempos de cambio”, en *Este País*, No. 181, 2006, pp.36-40.
- _____, “The Mexican Congress and the Presidency, 1917-1940” trabajo presentado en la 92ª reunión anual de la *American Political Science Association*, San Francisco, agosto 31, 1996.
- _____, “The Political Sources of Presidentialism in Mexico” en Mainwaring, Scott y Mathew Shugart (coords.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 225-258.
- _____, "The Mexican Congress and the Presidency, 1917-1940", trabajo presentado en la reunión anual de la *American Political Science Association*, San Francisco, agosto de 1996.
- Wolfensberger, Donald, “A Brief History of Congressional Reform Efforts”, documento de trabajo para el Woodrow Wilson Center, febrero de 2013.
- Woon, Jonathan, "Bill Sponsorship in Congress: The Moderating Effect of Agenda Positions on Legislative Proposals", en *Journal of Politics*, No. 1, Vol. 70, 2008, pp. 201-216.

Otros recursos consultados.

- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg/LOCG_orig_03sep99.pdf
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 1979. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/locg_1979/LOCG_orig_25may79.pdf
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2010. Texto vigente disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf>
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934. Texto original disponible en: http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:Z07MJMrSFNYJ:www.fundar.org.mx/seguimiento/Normatividad/pdf/reglamento_Congreso.pdf+reglamento+para+el+gobierno+interior+de

l+Congreso+texto+original+1934&hl=es&gl=mx&sig=AHIEtbQx9Im2UKkLAnFAIbxsuHDQLhByHA.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1963. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_061_22jun63_ima.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_012_29abr33_ima.pdf
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/index.html>
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>
- Cuadernos de Apoyo del Sistema Integral de Información y Documentación (SIID) de la Cámara de Diputados, consultados en la Subdirección de Documentación Legislativa del SIID, Edif. "C", 2º. Piso, Palacio Legislativo de San Lázaro.