

# UACM

Nada Humano me es ajeno"

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y  
ADMINISTRACIÓN URBANA

**DESEMPEÑO LEGISLATIVO DE LOS GRUPOS  
PARLAMENTARIOS EN LA LX LEGISLATURA  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. ¿FACTOR  
DETERMINANTE DE GOBERNABILIDAD O DE  
PARÁLISIS LEGISLATIVA EN GOBIERNOS  
SIN MAYORÍA?**

**T R A B A J O R E C E P C I O N A L**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN  
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA:

**REYNA MALDONADO MARTÍNEZ**

DIRECTOR DE TRABAJO RECEPCIONAL  
DR. ENRIQUE CARPIO CERVANTES

UACM  
MÉXICO, D. F., A 29 DE JULIO DE 2011  
BIBLIOTECA  
SAN LORENZO TEZONCO

## SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

### RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

#### DERECHOS RESERVADOS<sup>©</sup>

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

TE  
JA71  
M35

UACMA TST-223

## AGRADECIMIENTOS

En primer lugar quiero agradecer a Dios por las alegrías y las bendiciones que me ha concedido en los años que llevo de vida.

A mi mamá debo agradecer haber sido mi confidente, mi amiga y la cómplice principal en el logro de mis metas y mis sueños.

A la Universidad Autónoma de la Ciudad de México quiero agradecer por haberme abierto las puertas al conocimiento y por darme la oportunidad de cumplir la meta más importante de mi vida: ser profesionista. Gracias por haberme formado profesionalmente.

Al Doctor Enrique Carpio Cervantes en primer lugar quiero externarle la gran admiración y el profundo respeto que siento por él; en segundo lugar quiero agradecerle por la dirección de este Trabajo Recepcional, por guiarme en el proceso de investigación, por sus consejos y por todo el conocimiento que me brindó durante mi formación académica. Sin su comprensión, asesoría, guía y palabras de motivación hubiera sido difícil concluir satisfactoriamente este trabajo de investigación.

A los lectores de este Trabajo Recepcional, Dr. Víctor Hugo Martínez González, Dr. Miguel Moreno Plata, Mtro. Fidel Martínez Ortega y Mtra. Roxana Paola Rivera Cruz, sus aportes y atinadas correcciones ayudaron a enriquecer y mejorar el contenido de la investigación que llevé a cabo.

A los docentes que fueron parte importante en mi formación profesional y que sirvieron como fuente de inspiración para terminar mis estudios de Licenciatura; Dr. Moisés Pérez Vega, Mtra. Rosa Ynés Alacio, Dra. Pilar Padierna, Dr. Hector

## II

Salinas, y especialmente al Profesor Armando Nuño Cocula quien tal vez nunca sepa que con sus exigencias académicas y constantes cuestionamientos alrededor de la historia política y económica del país impulsó en mí el interés y el amor por la Ciencia Política cuando apenas tenía escasos 17 años.

A Diana Pérez Tenorio quiero externarle el gran cariño que siento por ella así como el profundo agradecimiento que le tengo. Fue ella quien me dio la primera oportunidad de desempeñarme laboralmente de manera profesional. Gracias por haber creído en mí y por haber valorado mis capacidades.

No omito mencionar que la impresión de este Trabajo Recepcional fue gracias al apoyo económico que me brindó la Rectoría de la UACM, a través de la Coordinación de Servicios Estudiantiles.

## DEDICATORIA

Este Trabajo Recepcional está dedicado con mucho amor a mis padres Abel y Aurea, por su infinito amor y por el invaluable apoyo que me brindaron en los momentos más difíciles y dolorosos de mi vida. Su guía y su comprensión siempre han sido indispensables en la realización de mis sueños. Gracias a ambos por ser mi soporte emocional y económico.

Los cuidados, consejos y palabras de aliento de mi mamá en momentos de tensión fueron imprescindibles para concluir este Trabajo Recepcional, sin su apoyo y su respaldo nunca lo habría logrado.

También está dedicado con mucho amor a un angelito que estuvo poco tiempo conmigo y que ahora está con Dios. Sé que estaría muy orgulloso de mí. *“Nunca te abracé, pero te siento. Nunca hablaste, pero te escucho. Nunca te conocí, pero te amo”*

A mis hermanos Elvira y José Antonio con mucho cariño porque siempre han estado a mi lado apoyándome a pesar de los errores del pasado. Ambos han sido un soporte emocional importante en mi vida. Sé que puedo contar con ellos siempre.

Dedicada especialmente a Lorena, Yolanda y Adriana por haberme brindado su amistad, cariño y comprensión incondicional. Gracias por haber enriquecido mi vida con su gran alegría y por haber plasmado su huella en mi camino.

A Yolanda y Lorena quiero hacerles una mención especial ya que ellas me alentaron a seguir redactando en momentos de angustia y desesperación. A ellas quiero agradecerles por las largas horas de charla que sostuvimos por internet y

#### IV

por teléfono, en esas madrugadas de incertidumbre que parecían interminables y en las cuales no conseguía redactar nada.

A todos los amigos y compañeros que hicieron corto el camino que tuve que recorrer para concluir satisfactoriamente la increíble aventura que significó la Licenciatura; María, Alejandro, Johony, Dany, Jorge y Julio.

A la Dra. Marcela Canaval, por haber sido el ángel que me ayudó a salir adelante en los momentos más adversos de mi vida. Fue ella quien me enseñó a ver la vida desde otra perspectiva. Su invaluable orientación me ayudó a concluir esta etapa de mi vida.

**DESEMPEÑO LEGISLATIVO DE LOS GRUPOS  
PARLAMENTARIOS EN LA LX LEGISLATURA DE LA CÁMARA  
DE DIPUTADOS. ¿FACTOR DETERMINANTE DE  
GOBERNABILIDAD O DE PARÁLISIS LEGISLATIVA EN  
GOBIERNOS SIN MAYORÍA?**

**ÍNDICE**

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Estructura de la exposición.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPITULO 1. Estudios sobre el desempeño legislativo en México.....</b>	<b>14</b>
1.1 El estudio del Poder Legislativo en el gobierno unificado.....	14
1.2 Importancia de estudiar la Cámara de Diputados en un gobierno sin mayoría.....	17
1.3 Gobierno sin mayoría ¿fuente de parálisis e ingobernabilidad democrática?.....	21
1.4 Estudios sobre el desempeño legislativo en el gobierno sin mayoría en México.....	27
1.5 Criterios e indicadores para medir el desempeño de los grupos parlamentarios en el gobierno sin mayoría.....	30
<b>CAPITULO 2. Gobierno sin mayoría en México.....</b>	<b>33</b>
2.1 Antecedentes de la Relación Legislativo-Ejecutivo.....	33
2.2 Facultades formales del Poder Ejecutivo y de la Cámara de Diputados. Relación actual.....	43
2.2.1 Limitaciones del presidente en el procedimiento legislativo.....	51
2.2.2 Recursos del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.....	52
2.2.3 Facultades del Congreso General.....	52

2.3 Procedimiento Legislativo.....	53
2.4 Conformación de los Periodos de sesiones ordinarios y de la Comisión Permanente del Congreso Mexicano.....	57
2.5 Integración de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura.....	58
2.6 Integración de la Junta de Coordinación Política en la Cámara de Diputados en la LX Legislatura.....	60
2.7 Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.....	63
2.8 Integración de órganos de Apoyo Legislativo: Comisiones y Comités.... <i>a) Comisiones, 66. b) Comités, 68</i>	66
<b>CAPITULO 3. Estudio sobre el desempeño del Poder Ejecutivo Federal y del Congreso Mexicano. Cámara de Diputados (1917-2006)..</b>	<b>70</b>
3.1 Desempeño del poder Ejecutivo Federal y del Congreso mexicano antes y durante el gobierno unificado (1917-1997).....	70
3.2 Desempeño del Poder Ejecutivo Federal y de la Cámara de Diputados a partir del Gobierno Sin Mayoría en México (1997-2006).....	81
<b>CAPITULO 4. Eficacia propositiva del Poder Ejecutivo y de los grupos parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados (2006-2009).</b>	<b>93</b>
4.1 Metodología.....	95
4.2 Eficacia Propositiva del Poder Ejecutivo y de los Grupos Parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados. 1er Periodo Ordinario Año I.....	99
4.3 Eficacia Propositiva del Poder Ejecutivo y de los Grupos Parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados. 2do Periodo Ordinario Año I.....	103

## VII

4.4 Eficacia Propositiva del Poder Ejecutivo y de los Grupos Parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados. Comisión Permanente Año I.....	106
4.5 Eficacia Propositiva del Poder Ejecutivo y de los Grupos Parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados. 1er Periodo Ordinario Año II.....	109
4.6 Eficacia Propositiva del Poder Ejecutivo y de los Grupos Parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados. 2do Periodo Ordinario Año II.....	112
4.7 Eficacia Propositiva del Poder Ejecutivo y de los Grupos Parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados. Comisión Permanente Año II.....	114
4.8 Eficacia Propositiva del Poder Ejecutivo y de los Grupos Parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados. 1er Periodo Ordinario Año III.....	116
4.9 Eficacia Propositiva del Poder Ejecutivo y de los Grupos Parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados. 2do Periodo Ordinario Año III.....	119
4.10 Eficacia Propositiva del Poder Ejecutivo y de los Grupos Parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados. Comisión Permanente Año III.....	121
4.11 Eficacia Propositiva de cada Grupo Parlamentario en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados.....	123
4.12 Eficacia propositiva del Poder Ejecutivo en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados.....	127
4.13 Reflexiones finales sobre el desempeño legislativo de los grupos parlamentarios y del Poder Ejecutivo a partir del estudio de su eficacia propositiva (LX Legislatura de la Cámara de Diputados).....	129
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>133</b>

**AGENDA DE INVESTIGACIÓN FUTURA..... 140**

**BIBLIOGRAFIA..... 144**

## INTRODUCCIÓN

El estudio del Poder Legislativo Federal tomó relevancia a partir del cambio político en México, tras haber estado varias décadas bajo un sistema político que se caracterizó por ser autoritario. Y aunque ha aumentado el interés por investigar qué es lo que sucede en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, son pocos los estudios sobre el desempeño de los grupos parlamentarios que en ella convergen.

Esto es así porque hasta hace una década en el presidencialismo<sup>1</sup>, estudiar el desempeño de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados no tenía relevancia, debido a que el jefe del poder Ejecutivo contaba con facultades metaconstitucionales<sup>2</sup>, mismas que le permitían mantener subordinado al poder Legislativo.

Aunque Constitucionalmente el sistema político mexicano cuenta con una separación entre ramas de gobierno Ejecutiva y Legislativa para evitar la concentración de poder y para que se vigilen y se hagan contrapeso mutuo, en la época del presidencialismo eso no sucedió, debido a que el Congreso en sus dos Cámaras (Diputados y Senadores), estuvo subordinado hacia el Presidente de la República, quien era excepcionalmente fuerte, era jefe del Partido Revolucionario

---

<sup>1</sup> El presidencialismo es una distorsión del sistema presidencial inspirado en los Estados Unidos. Y se entiende como la subordinación de los órganos constitucionales al jefe del Ejecutivo (Mayer, 2002)

<sup>2</sup> Los poderes metaconstitucionales son una función que deriva de cuatro condiciones necesarias: una Constitución presidencialista; un gobierno unificado (el cual no existió sino hasta la formación del Partido Revolucionario Institucional); un partido dominante y centralizado en el que exista disciplina de partido en el Congreso; y finalmente, que el líder del partido sea también el Presidente de la República (Sirvent, 2004).

Institucional (PRI) y mantenía la dirigencia de un sistema federal altamente centralizado, dando como resultado la anulación de los contrapesos.<sup>3</sup>

De hecho, la relación que mantenía el presidente con su partido (PRI) fue el elemento primordial para que se diera el fenómeno del presidencialismo y el Gobierno Unificado (aquel en el que el partido controla la presidencia y ambas Cámaras) en México (Weldon, 2002).

Sin embargo, tras haber estado varias décadas bajo la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, por primera vez en 1997 éste pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Dando lugar al *gobierno sin mayoría*<sup>4</sup> en México, y trayendo como consecuencia un sistema más plural, debido a que el control de la Cámara Baja se comenzó a compartir entre las tres principales fuerzas políticas que tiene el país<sup>5</sup>, así como también los partidos minoritarios comenzaron a ganar espacio en dicho órgano representativo. Es decir, se transitó de un sistema con predominio presidencial a uno con independencia funcional del Congreso<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Es en la práctica que el sistema de partido hegemónico sustituyó el esquema constitucional de dispersión de autoridad en órganos separados por un régimen basado en la centralización del poder en el presidente de la República (Mayer, 2002).

<sup>4</sup> Aquí es pertinente hacer una distinción entre gobierno unificado, dividido y sin mayoría. El primero se refiere al caso en el que el Partido del Presidente tiene mayoría en ambas cámaras en sistemas bicamerales, el segundo hace referencia al caso en que un Partido diferente al del Ejecutivo controla al menos una de ambas cámaras en sistemas bicamerales, el tercero es el caso cuando ningún Partido tiene mayoría en al menos una de ambas Cámara en sistemas bicamerales (Carpio, 2008). A partir de esta distinción, es preciso adarar el uso del tercer término empleado a lo largo de esta investigación, puesto que México vive bajo un *gobierno sin mayoría* desde 1997 cuando el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y ningún otro partido la obtiene, a menos que forme coaliciones.

<sup>5</sup> Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD).

<sup>6</sup> La independencia funcional para Loewenstein (1983) hace referencia a cuando la Asamblea puede operar y funcionar sin la intervención de otros órganos de poder (Poder Ejecutivo, Poder Judicial). En México esto se traduce en que la Cámara de Diputados se liberó de la influencia que ejercía el Presidente de la República tanto en su gobierno interno como en sus labores legislativas.

Con la alternancia en el poder, se agotó el tiempo del "Presidencialismo" y se reactivó la autonomía funcional<sup>7</sup> del Congreso, lo cual dio lugar a una nueva dinámica en la relación entre ramas de gobierno, debido a que se reconstituyó tanto el orden interno como la institucionalidad de ambas cámaras, además de que se *dispersó el poder* entre los diferentes actores políticos que conforman el sistema político mexicano y se reavivaron los contrapesos pensados esencialmente para evitar la concentración de poder.<sup>8</sup>

La nueva conformación del Poder Legislativo ha reflejado el largo proceso de cambio político experimentado recientemente en México, y ha desembocado en un gobierno sin mayoría. Actualmente ni el partido del presidente, ni ningún otro partido, tiene mayoría absoluta a menos que conforme una coalición. Es decir, lo que hay en México es un pluralismo en el que ningún partido político tiene mayorías claras en la Cámara de Diputados ni en el Senado de la República, por lo que a partir de 1997 las decisiones políticas que guían al país requieren de un papel más activo por parte de los Grupos Parlamentarios en la toma de decisiones.

Ante el nuevo escenario de pluralidad en el que confluyen diversas fuerzas políticas, algunos estudiosos advirtieron sobre la probabilidad de enfrentamiento entre ramas de gobierno Ejecutiva y Legislativa, debido a que comúnmente se tiende a pensar que cuando el partido del Presidente de la República no controla la mayoría en por lo menos una de ambas Cámaras, habrá una inevitable

---

<sup>7</sup> La autonomía funcional implica la distribución interna del poder con el objetivo de proteger a las minorías (Loewenstein, 1983).

<sup>8</sup> Es importante señalar que la creación de frenos y contrapesos aumenta el número de actores que deben ponerse de acuerdo para modificar una política gubernamental (Mayer, 2002).

tendencia a producir ingobernabilidad, porque el gobierno se vuelve ineficaz al momento de tratar de aplicar sus políticas puesto que al hacerlo no va a tener éxito, además de presentar dificultad a la hora de tomar decisiones.

Dichos estudiosos señalan que si la dificultad para tomar decisiones desemboca en parálisis, esta generará ingobernabilidad por la ausencia de toma de decisión entre los cuerpos legislativos.

En el nuevo escenario de gobierno sin mayoría y pluralidad partidaria en México, es pertinente cuestionarse sobre cómo afectó o repercutió ese escenario en el desempeño legislativo de los grupos parlamentarios que integraron la Cámara de Diputados en la LX Legislatura (2006-2009), tanto para procesar como para sacar adelante la agenda legislativa de cada uno de ellos y más aún, para que mantuvieran la gobernabilidad<sup>9</sup> en el país evitando con ello la tan temida parálisis legislativa<sup>10</sup>.

Interrogante que toma relevancia a partir de que la configuración pluripartidista de la Cámara de Diputados implicó mayor capacidad de negociación y de construcción de consensos, primero al interior de cada grupo parlamentario y luego entre grupos.

Por lo que la hipótesis que sostengo en esta investigación es que el cambio político en México generó nuevos desafíos y condiciones para la toma de decisiones en la Cámara de Diputados, debido a que un mayor número de actores políticos con poder para producir, oponerse o influir en la legislación del país

---

<sup>9</sup> Entendida como la eficacia o eficiencia del gobierno, es decir, que el gobierno sea capaz de tomar decisiones y de implementar sus políticas, o dicho en otras palabras que sea capaz de gobernar eficientemente (Sartori, 1994).

<sup>10</sup> Entendida como la "guerra abierta y el bloqueo de alguna de las dos o de ambas instituciones representativas, el Ejecutivo y el Legislativo" (Espinoza, 2003: 54).

hacen difícil la labor legislativa pero no irrealizable, por lo que la gobernabilidad dependerá de la capacidad que tengan los grupos parlamentarios para negociar, conformar coaliciones, para procesar y desahogar la agenda legislativa del Ejecutivo y de cada unos de ellos, evitando de esta manera la parálisis legislativa entre ramas de gobierno y al interior de la Cámara Baja.

No obstante, también sostengo que la tesis de que la parálisis representa una amenaza para la naciente democracia mexicana, *debe de ser sometida a una constante verificación empírica*, sobre todo en nuestro país, porque a pesar de estar viviendo bajo un contexto de gobierno sin mayoría, el trabajo de los grupos parlamentarios ha permitido que el sistema político mexicano funcione y que la maquinaria institucional no se paralice.

Por lo que el objetivo del siguiente texto es conocer cuál fue el desempeño de los grupos parlamentarios que integraron la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, para procesar sus agendas legislativas y la del Ejecutivo.

En este sentido cabe preguntarse; de la agenda legislativa que tenían todos los Grupos Parlamentarios que integraron la Cámara de Diputados en la LX Legislatura ¿cuántas iniciativas propuso cada grupo? de las iniciativas propuestas por cada grupo ¿cuántas se aprobaron, cuántas quedaron pendientes y cuántas le fueron rechazadas a cada uno? y ¿qué porcentaje aportó cada grupo al total de la legislación?

La finalidad de responder las preguntas anteriores, es tener una visión más integral sobre el desempeño que tuvieron todos los grupos parlamentarios que integraron la LX Legislatura para así poder evaluar su eficacia propositiva, entendida como la "relación entre número de iniciativas presentadas por un

iniciador y las aprobadas" (Hurtado, 2002: 255) es decir, en el texto cuantifico las iniciativas presentadas, aprobadas, pendientes y desechadas de cada grupo parlamentario.

Otro indicador que utilizo es el de *cambio legislativo* porque este me va a ayudar a conocer si estuvo paralizada o no la Cámara de Diputados (Nacif: 2006). Es decir, reviso los cambios hechos a la legislación que fueron posibles gracias al trabajo legislativo de los grupos parlamentarios.

En este sentido, hago una evaluación de la productividad legislativa de los grupos parlamentarios en base a las iniciativas que fueron aprobadas, que quedaron pendientes y que se rechazaron del total de las presentadas por los mismos en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, basándome en el criterio de eficacia propositiva. Sin embargo, es de suma importancia advertir al lector que la "productividad es un indicador numérico que omite consideraciones con respecto a la calidad, impacto y justicia de las iniciativas aprobadas" (Ugalde, 2003: 184).

Dichas consideraciones no son tomadas en cuenta al momento de medir la eficacia propositiva de los grupos parlamentarios que integraron la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, porque el objetivo de esta investigación es medir su nivel de actividad, de tal forma que con los datos obtenidos pueda responder si nuestro sistema político corre el riesgo de caer en ingobernabilidad cuando los legisladores no generan cambios en la legislación, pero queda abierta la posibilidad y la invitación a realizarlo en investigaciones futuras.

También es importante aclarar que en este trabajo se entiende por eficacia "la capacidad de cualquier institución para alcanzar metas prefijadas, siendo esta el

resultado de poner en práctica las acciones que conducen a obtener las metas del gobierno, en este caso de los grupos parlamentarios" (Camou, 2000: 175).

Considero que por lo ya señalado tiene importancia e interés el tema que estoy estudiando, porque dependiendo de la capacidad que tengan los grupos parlamentarios para negociar y llegar a consensos, dependerá en gran medida la gobernabilidad del país.

Sumado a lo dicho, evaluar la eficacia propositiva de todos los grupos parlamentarios sirve como parámetro de comparación en cuanto a lo que se propone y lo que se dictamina (positiva y negativamente), porque eso habla de la productividad legislativa de cada uno. Es decir, del grado de incidencia que tiene cada uno en el proceso legislativo del país.

En otro orden de ideas, para los fines de este trabajo utilizo la técnica documental para elaborar el marco teórico-conceptual que requiere la investigación. También utilizo la herramienta cuantitativa para medir la eficacia propositiva de los grupos parlamentarios que integraron la Cámara de Diputados en la LX Legislatura, ya que ésta me sirve para poder procesar todas las iniciativas presentadas por ellos, separándolas por iniciativas aprobadas, iniciativas pendientes e iniciativas rechazadas. La finalidad de procesar todas las iniciativas es determinar con los datos obtenidos el nivel de desempeño legislativo que tuvieron.

No obstante, también utilizo información que ha sido obtenida en entrevista con el ex Diputado Obdulio Ávila Mayo, militante del Partido Acción Nacional, la cual refleja de forma clara el trabajo legislativo llevado a cabo por su grupo parlamentario en la LX Legislatura.

Además también utilizo información obtenida en una entrevista llevada a cabo con dos actores clave dentro del ámbito legislativo; se trata de una Secretaria Particular y una Asesora Parlamentaria que me aclararon algunas dudas sobre las formas que existen de presentar una iniciativa y cómo se puede obtener respaldo para hacerlo.

## ESTRUCTURA DE LA EXPOSICIÓN

El trabajo consta de cuatro capítulos.

En el capítulo I explico cuales fueron las perspectivas predominantes en el estudio de la Cámara de Diputados hasta 1997, y digo por qué es pertinente estudiarla en el contexto actual de gobierno sin mayoría y pluralidad partidaria, para lo cual argumento que ha cambiado la dinámica de su desempeño debido a que recuperó su independencia funcional y los grupos parlamentarios comenzaron a ganar espacios en dicho órgano representativo.

En este sentido, llevo a cabo una revisión de los estudios que se han hecho recientemente sobre el desempeño de los grupos parlamentarios, para mostrar que ha sido una veta poco estudiada en la ciencia política, pero que me parece un tema de suma importancia para entender la realidad actual y el funcionamiento de la Cámara de Diputados.

También hago una revisión sobre las tendencias de estudio que han sido utilizadas recientemente para medir el desempeño de los grupos parlamentarios, y a partir de éstas determino utilizar la eficacia propositiva para medir el desempeño legislativo de cada fracción, porque en mi opinión es la que muestra con mayor claridad el nivel de productividad que hubo en la Cámara de Diputados y permite ver el desahogo de la agenda legislativa de cada bancada.

En este capítulo también abordo de forma breve la discusión teórica existente sobre presidencialismo contra Parlamentarismo, sin llegar a profundizar en ella, debido a que es un tema que requiere la atención de un trabajo de investigación más completo, y lo que me interesa en éste es darle al lector las bases esenciales

para entender dicha discusión que sostiene que, a mayor fragmentación partidaria y mayor dispersión del poder político, hay un aumento en la posibilidad de enfrentamiento y parálisis entre ramas de gobierno Ejecutiva y Legislativa. Discusión teórica que considero importante revisar porque al adecuarla al caso mexicano, se explica la preocupación por parte de los estudiosos en ciencia política sobre la probabilidad de llegar a una parálisis legislativa y caer en ingobernabilidad cuando surgió el gobierno sin mayoría en nuestro país.

En el capítulo II llevo a cabo un estudio sobre cómo ha sido la relación histórica del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México, y explico por qué la subordinación del primero hacia el segundo no tiene su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino más bien en arreglos institucionales que se dieron entre los diversos actores que integraban el sistema político mexicano en los años del presidencialismo.

En este sentido, revisar la relación entre ambos poderes es pertinente para conocer cómo funcionó el sistema político en el gobierno unificado, y vislumbrar con ello la importancia que tiene estudiar a los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados en el gobierno sin mayoría y más aún, después de haber recuperado su autonomía funcional.

Después de demostrar que el poder presidencial y la subordinación del Legislativo no se debieron a poderes otorgados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, explico cuáles son las facultades constitucionales de ambos poderes en México, haciendo notar que las facultades legislativas del Congreso y particularmente de la Cámara de Diputados son mayores que las del Ejecutivo Federal.

La intención de este apartado es demostrar que la Constitución establece una clara separación entre ramas de gobierno, misma que permite que ningún poder le imponga sin más su voluntad al otro. Sino que se hagan contrapeso mutuo para evitar la concentración de poder.

Entre las facultades que tiene tanto el Presidente de la República como los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados en México, están las relativas al procedimiento legislativo. En este sentido, explico cuál es el procedimiento que se tiene que seguir en nuestro país para legislar; cómo se conforman los periodos de sesiones ordinarias y la comisión permanente; cómo se integran los grupos parlamentarios y cómo se integra la Junta de Coordinación Política. Esto con la intención de darle al lector las herramientas necesarias para conocer y entender el funcionamiento interno de la Cámara Baja.

El propósito de conocer el funcionamiento de la Cámara, es hacer notar los factores que en mi opinión son fundamentales y determinantes para que los grupos parlamentarios tengan alta o baja eficacia propositiva.

El capítulo III está dividido en dos apartados, ambos dedicados al estudio de la eficacia propositiva del Congreso y del Poder Ejecutivo en México pero en periodos históricos diferentes; el primero va de 1917 a 1997 es decir, antes y durante el gobierno unificado; el segundo es de 1997 a 2006 en el gobierno sin mayoría.

El primer apartado muestra que antes de que existiera el Partido Revolucionario Institucional, el Congreso Mexicano participaba más activamente en la producción legislativa, misma que le hizo llegar a tener una eficacia propositiva más alta que la del Ejecutivo.

Ahora bien, cuando se instauró el gobierno unificado en nuestro país, el Congreso dejó de proponer cambios a la legislación, y el Ejecutivo comenzó a aumentar su porcentaje de eficacia propositiva al generar más del 90% de la legislación.

El segundo apartado muestra que cuando surgió el gobierno sin mayoría en México, se comenzó a incrementar la participación de los grupos parlamentarios en la producción legislativa, por lo que su desempeño se ha vuelto indispensable para mantener la gobernabilidad del país y evitar la parálisis legislativa.

Siguiendo esta línea de argumentación, estudiar la eficacia propositiva de ambos poderes antes y durante el gobierno unificado, es relevante para mi investigación porque al compararla con la eficacia producida a partir del gobierno sin mayoría, encuentro que los partidos políticos representados en grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, se han ido posesionando de la producción legislativa, además de que las decisiones que toman resultan imprescindibles para que la maquinaria institucional del país siga caminando.

En el capítulo IV llevo a cabo un análisis sobre cuál fue el desempeño de los grupos parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, mediante el estudio cuantitativo de las iniciativas aprobadas, desechadas, y modificadas, para así poder determinar su eficacia propositiva y su desempeño legislativo en la reciente dinámica de gobierno sin mayoría en México.

La justificación de medir la eficacia propositiva de todos los grupos parlamentarios, es responder si nuestro sistema político corre riesgo de caer en la tan temida parálisis y determinar su grado de productividad legislativa.

En la Conclusión retomo la hipótesis que formule al principio de este texto y digo a partir de los datos arrojados en la investigación si el sistema político mexicano estuvo paralizado y/o en riesgo de caer en ingobernabilidad en el actual contexto de gobierno sin mayoría. Así mismo, determino cuál fue el nivel de desempeño legislativo de los grupos parlamentarios que la integraron en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados.

## CAPITULO I

### ESTUDIOS SOBRE EL DESEMPEÑO LEGISLATIVO EN MÉXICO

#### 1.1 El estudio del poder legislativo en el gobierno unificado.

Hasta hace poco tiempo, hablar sobre el desempeño del Poder Legislativo Mexicano no tenía relevancia, debido a que el país contó durante muchos años con un sistema político autoritario y de partido hegemónico, el cual se caracterizó por el desequilibrio de poderes.

Jesús Silva Herzog (1999) señala que en un sistema *autoritario* hay restricción en cuanto a competencia política, carencia de dispositivos eficaces de modernización institucional, desmovilización social y ausencia de una ideología total. En lo que se refiere a México, este tipo de sistema se veía reflejado en la ausencia de pluralismo dentro del Congreso de la Unión, en los años en que el Partido Revolucionario Institucional gobernó el país; en la falta de rendición de cuentas y contrapeso al Ejecutivo Federal, la centralización política, y la representación de intereses. Fue también un sistema de partido *hegemónico* porque a pesar de que existían diferentes partidos políticos, la alternancia en el poder era una posibilidad limitada y los partidos de oposición jugaban el papel casi de meros espectadores.

En este sentido, lo que caracterizó al sistema político mexicano fue la ausencia y anulación de la división efectiva de poder. Es decir, a pesar de que el Congreso y el titular del Poder Ejecutivo son elegidos independientemente y deben compartir la autoridad (Casar, 2002), los legisladores estaban subordinados a la voluntad del Presidente, quien tenía el control sobre la estructura de oportunidad política del

país, por lo que de él dependía la permanencia en el puesto y más aún la carrera legislativa de los congresistas, situación que los orilló a olvidar dos de sus funciones principales: *legislar y controlar al Ejecutivo*.

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la división de poderes federales. Es decir, establece que cada uno de los poderes tiene origen distinto, separado e independiente; y que el origen de las ramas Ejecutiva y Legislativa es por elección popular (soberanía electoral)<sup>11</sup>.

Pero a pesar de que la Constitución es clara en cuanto al principio de separación de poderes, no se llevó a cabo en la práctica porque se cerró la posibilidad de que se pasara de un gobierno unificado a uno sin mayoría durante los años del presidencialismo.

No obstante, al cerrarse la posibilidad de alternancia en el poder y persistir el gobierno unificado, los objetivos de la división de poderes, la de balance y contrapeso entre Ejecutivo y Legislativo se anuló, dejando al titular del primero casi como único legislador, ya que éste "aportaba más del 95% al volumen de la legislación" (Monitor Legislativo, segundo año de Ejercicio de la LIX legislatura), mientras que el papel del Congreso quedó reducido a la discusión y aprobación de lo que el Presidente le mandaba.

Ante esta situación, estudiar el desempeño del Poder Legislativo y más aún de los grupos parlamentarios que lo integran no tenía mayor relevancia, porque de antemano se sabía que la agenda legislativa del Ejecutivo iba a ser aprobada por

---

<sup>11</sup> "Esto se traduce en que los ciudadanos designan en elecciones separadas e independientes a los integrantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo y, por lo tanto, crean la posibilidad de que surjan gobiernos sin mayoría" (Casar, 2002: 159).

su partido en el Congreso, que contaba con el número efectivo de votos para hacer cambios estructurales en la legislación del país.

Es importante mencionar que en los años del presidencialismo mexicano sí se realizaron algunos estudios sobre el Congreso Mexicano, aunque ninguno estuvo orientado al estudio del desempeño de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados.

En 1999 Alonso Lujambio realizó una importante recopilación de los estudios realizados al Congreso. Entre las perspectivas que este autor encontró están la Jurídica, la Histórica y la Ciencia Política.

Entre los estudios en ciencia política que señala Lujambio está el de Pablo González Casanova titulado "La democracia en México" (1965), en esta obra se habla sobre la producción legislativa del Congreso de la Unión y de la Presidencia. Rudolph O. Garza en 1972 escribió sobre la función reclutadora de las elites políticas posrevolucionarias en el Congreso, en "The Mexican Chamber of Deputies and the Mexican Political System". Por su parte Benito Nacif Hernández (1995), en su tesis doctoral titulada "The Mexican Chamber of Deputies. The Political Significance of Non-Consecutive Re-election", escribió sobre las carreras políticas de los parlamentarios mexicanos del PRI y sobre la no-reelección como mecanismo institucional para mantener débil al Poder Legislativo. Jeffrey Weldon (1994), en "Congreso, Political Machines, and the Maximato: The No-reelection Reforms of 1933", hizo un análisis sobre los orígenes históricos de la no-reelección. En cuanto al tema de producción legislativa encontramos a Jeffrey Weldon (1996), con "The Mexican Congreso and the Presidency, 1917-1974", y el

de Luisa Béjar (1995) “El papel de la Legislatura en el sistema político mexicano, 1964-1979” (Lujambio, 1999)<sup>12</sup>.

Como podemos ver, ninguno de los estudios que encontró Lujambio estuvo dedicado a analizar el desempeño de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. La justificación se encuentra en que como el Legislativo estuvo subordinado al Ejecutivo, la oposición al Revolucionario Institucional fue escasa en las dos Cámaras y por lo mismo, estudiar cuál era el nivel de productividad legislativa de las fracciones que integraban el Congreso, no tenía mucho sentido, porque prácticamente era el PRI quien hacía toda la legislación del país, respetando el mandato presidencial.

## **1.2. Importancia de estudiar la Cámara de Diputados en un gobierno sin mayoría.**

A partir de 1997 gracias a la competitividad electoral introducida gradualmente por una serie de reformas electorales durante veinte años y al desarrollo de los partidos en la última década, México presencié el fin de una larga etapa histórica en la que prevaleció la anulación de la división de poderes, misma que fue posible gracias al control que el Presidente ejerció sobre la composición del Congreso y sobre la conducta de sus miembros (Casar, 2002).

En los comicios de ese mismo año el PRI perdió la mayoría absoluta (cincuenta por ciento más uno) en la Cámara de Diputados y ningún otro partido la ganó, quedando dividida en tres grandes grupos parlamentarios: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la

---

<sup>12</sup> Es fundamental adarar que sólo he mencionado algunos de los estudios que encontró Alonso Lujambio sobre el Congreso Mexicano debido a que me parecieron los más relevantes para este trabajo de investigación.

Revolución Democrática (PRD), y con la persistencia de tan sólo dos partidos pequeños: Partido del Trabajo (PT) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

(Ver cuadro 1)

**Cuadro 1 Composición de la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura (1997-2000)**

<b>PARTIDO</b>	<b>ASIENTOS</b>	<b>%</b>
PRI	239	47.8%
PAN	121	24.2%
PRD	125	25%
PT	7	1.4%
PVEM	8	1.6%
<b>TOTAL</b>	<b>500</b>	<b>100%</b>

Fuente: Casar (2000).

Lo mismo sucedió en la Cámara de Senadores, ya que el Revolucionario Institucional quedó sin mayoría calificada (dos terceras partes) (Aziz: 2002). (Ver cuadro 2)

**Cuadro 2 Composición de la Cámara de Senadores en la LVII Legislatura (1997-2000)**

<b>PARTIDO</b>	<b>ASIENTOS</b>	<b>%</b>
PRI	77	60.2%
PAN	33	25.8%
PRD	16	12.5%
PT	1	0.8%
PVEM	1	0.8%
<b>TOTAL</b>	<b>128</b>	<b>100%</b>

Fuente: Carpio (2006).

La pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, abrió la posibilidad para la generación de una nueva correlación de fuerzas entre las que se comenzó a compartir el poder, y también dio lugar al gobierno sin mayoría, el cual hace referencia a una situación en la que la rama ejecutiva y la totalidad o parte de la legislativa están en manos de partidos diferentes (Casar, 2002; Arzuaga, 2007), o

si se quiere cuando el partido del presidente no tiene el control mayoritario de escaños en el Congreso (Jiménez, 2007). (Ver cuadro 3 y 4)

**Cuadro 3 Composición de la Cámara de Diputados en la LVIII y LIX Legislatura (2000-2006)**

PARTIDO	LVIII Legislatura (2000-2003)		LIX Legislatura (2003-2006)	
	Asientos	%	Asientos	%
PAN	207	41.4%	151	30.2%
PRD	51	10.2%	97	19.4%
PRI	211	42.2%	224	44.8%
PVEM	16	3.2%	17	3.4%
CONVERGENCIA	2	0.4%	5	1%
PT	8	1.6%	6	1.2%
PSN	3	0.6	0	0
PAS	2	0.4	0	0
TOTAL	500	100%	500	100%

Fuente: Carpio (2006).

**Cuadro 4 Composición de la Cámara de Senadores en la LVIII y LIX Legislatura (2000-2006)**

PARTIDO	LVIII Legislatura (2000-2003)		LIX Legislatura (2003-2006)	
	Asientos	%	Asientos	%
PAN	46	36%	46	36%
PRD	15	11.8%	16	12.5%
PRI	60	46.9%	60	46.9%
OTROS	7	5.5%	5	4%
INDEPENDIENTES	0	0%	1	0.8%
TOTAL	128	100%	128	100%

Fuente: Carpio (2006).

El gobierno *sin mayoría* es un término que está enfocado a una circunstancia en la que ningún partido controla por sí mismo el 50% más uno de las curules del Congreso o de alguna de sus Cámaras (Casar, 2002). (Ver cuadro 5 y 6)

**Cuadro 5. Composición de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura (2006-2009)**

<b>PARTIDO</b>	<b>Asientos</b>	<b>%</b>
PAN	207	41.4%
PRD	127	25.4%
PRI	106	21.2%
PVEM	17	3.4%
CONVERGENCIA	17	3.4%
PT	11	2.2%
NUEVA ALIANZA	9	1.8%
ALTERNATIVA	5	1.0%
SIN PARTIDO	1	0.2%
<b>TOTAL</b>	<b>500</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la página oficial de la Cámara de Diputados LX Legislatura (2006-2009) en <http://www.cddhcu.gob.mx/>.

**Cuadro 6. Composición de la Cámara de Senadores en la LX Legislatura (2006-2009)**

<b>PARTIDO</b>	<b>ASIENTOS</b>	<b>%</b>
PAN	52	40.6%
PRI	32	25%
PRD	26	20.3%
PVEM	6	4.7%
PT	5	3.9%
CONVERGENCIA	5	3.9%
SIN PARTIDO	2	1.5%
<b>TOTAL</b>	<b>128</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la página oficial de la Cámara de Senadores LX Legislatura (2006-2009) en <http://www.senado.gob.mx/>.

Los datos contenidos en los cuadros 5 y 6 demuestran claramente que se cumple con la sentencia de que un gobierno sin mayoría es aquel en el que ningún partido o el partido del Presidente (a partir del año 2000 el Poder Ejecutivo está en manos del PAN) tiene 50% más 1 de escaños por sí mismo en por lo menos una de ambas Cámaras.

Habiendo definido y demostrado en qué consiste un gobierno sin mayoría con los cuadros 5 y 6, se justifica el uso del término en el presente trabajo, por ser la situación que mejor describe la realidad política actual de México.

En función de lo anterior, estudiar a los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados es importante porque ha cambiado su configuración, y ahora ni el partido del Presidente ni ningún otro partido tiene mayoría, dificultando la labor de los legisladores por la pluralidad de partidos que integran dicha institución. Es decir, para que se pueda producir un cambio legislativo en el país es necesario que las diversas posturas políticas dentro del Congreso Mexicano puedan llegar a un consenso o conformen coaliciones para poder producirlo.

### **1.3 Gobierno sin mayoría ¿fuente de parálisis e ingobernabilidad democrática?**

Antes de adentrarme a la discusión existente sobre las desventajas del sistema presidencial frente al parlamentarismo es necesario preguntar ¿qué es la gobernabilidad? Sartori la define como la eficacia o eficiencia del gobierno (Sartori: 1994) es decir, un gobierno capaz de tomar decisiones e implementar sus políticas. Por lo tanto, la *ingobernabilidad* será el resultado de un gobierno ineficaz es decir, incapaz de tomar decisiones e implementarlas, que va a tener dificultad a la hora de tomar decisiones y que va a tratar de aplicar sus políticas pero sin éxito.

Una vez definido el término de gobernabilidad e ingobernabilidad comenzaré por decir que, cuando se suscitó el gobierno sin mayoría en México, diversos estudiosos sobre el Sistema Presidencial advirtieron sobre la posibilidad de que la nueva realidad política del país pudiera llevar a la parálisis entre ramas de gobierno Ejecutiva y Legislativa e incluso a la ingobernabilidad.

La preocupación de estos estudiosos tiene su fundamento en la discusión teórica existente sobre las desventajas que tiene el presidencialismo frente al parlamentarismo.

Sartori y Linz realizaron estudios sobre los sistemas presidenciales de América Latina y advirtieron que los países tienden a funcionar mal cuando se encuentran muy divididos y con sistemas de partidos muy fragmentados (Sartori: 1994), tal como quedó México después de las elecciones federales de 1997, en las cuales el Revolucionario Institucional perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y comenzó a compartir el poder con otras fuerzas políticas. Estos dos autores simpatizan con el parlamentarismo pues creen que es el remedio al mal funcionamiento del Sistema Presidencial. A continuación hablaré sobre las ventajas y desventajas de ambos sistemas.

Entre las desventajas que se le atribuyen al Sistema Presidencial se puede encontrar que la separación de poderes tiene como consecuencia la *legitimidad dual*, tanto el Presidente es electo por el voto popular como el parlamento y por tanto ambos van a reclamar legitimidad; *rigidez en el periodo de mandato* ya que es fijo, en el caso de México es de 6 años para Presidente de la República y para el Congreso de la Unión son 6 en la Cámara Alta y 3 en la Cámara Baja; y *el Presidente no puede disolver el parlamento ni el parlamento puede destituir al Presidente*; la *parálisis* producida por las posibilidades de bloqueo entre ramas de gobierno y la *ausencia de cooperación* entre los actores; *falta de rendición de cuentas* (accountability) de los actores derivada de la dispersión del poder y de su nula responsabilidad; *visión de que el ganador se lo lleva todo*, es decir, la naturaleza de la elección presidencial genera suma cero ( lo que gana uno lo pierde el otro) (Lanzaro, 2000).

Los defensores de este argumento sostienen que una fragmentación partidaria significativa es un problema para el presidencialismo, porque aumentan las

posibilidades de bloqueo entre Ejecutivo y Legislativo debido a que el Presidente de la República puede tener muy poco apoyo Legislativo (Mainwaring, 2002). Esto ha sido explicado desde la perspectiva que dice que cuando hay separación de propósitos entre ramas de gobierno tiende a haber parálisis por la falta de unidad entre los diversos actores políticos con poder de veto (Haggard, 2001). Es decir, si cada institución tiene un propósito distinto y en función de este emite sus poderes de veto, entonces el resultado es que no se genere un proceso de cambio legislativo.

- Además los autores que simpatizan con esta perspectiva sostienen que el presidencialismo está sujeto a *tironeos y empates entre Ejecutivo y Legislativo* que generan la parálisis de gobierno y que eventualmente conducen a la inestabilidad del sistema (Zelaznik, 2005), porque sus representantes son incapaces de cooperar y generar coaliciones debido a que tienen pocos incentivos para hacerlo<sup>13</sup>.

En México, son pocos los investigadores que se han dedicado al estudio de la parálisis. Pero ¿a qué se refieren cuando hablan de parálisis? Se refieren a la guerra abierta y el bloqueo de alguna de las dos o de ambas instituciones representativas (Ejecutivo y Legislativo) y se llega a esta situación cuando ninguna de las dos se respalda y por lo tanto se bloquean mutuamente (Espinoza, 2003), o como bien dice Benito Nacif "la Parálisis se refiere al caso en que el presidente es

---

<sup>13</sup> "Un gobierno en que el Ejecutivo obedece a la visión del mundo de un partido y en que el Legislativo es controlado por otro partido, sin mayorías posibles en virtud de la atomización de sus fracciones parlamentarias, produce naturalmente conflictos entre ambos poderes" (Pérez, 2000:6).  
"La falta de mayorías homogéneas en la integración de la Cámara de Diputados y el Senado se ha expresado en mayores niveles de confrontación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y hasta entre grupos parlamentarios" (Espinoza, 2007:211).

incapaz de conseguir la aprobación de sus iniciativas en el Congreso” (Nacif, 2000:17). Sin embargo, ésta sólo ocurre cuando, a pesar de que la mayoría de los actores políticos con poder de veto prefiere claramente un cambio en la legislación, y el cambio legislativo no se genera y la legislación permanece tal y como está (Nacif: 2006)<sup>14</sup>.

La parálisis según Linz implicaría: a) la existencia de diferencias irreconciliables entre el presidente y la mayoría en la legislatura; y B) la ausencia de mecanismos para resolver las diferencias. Sin embargo, en el caso de México, esas diferencias irreconciliables no tienen mayor complicación porque el Legislativo puede superar los vetos presidenciales con dos terceras partes de los presentes en cada cámara, y puede imponer al Ejecutivo los cambios que desee, por lo que el desacuerdo producido entre ambas ramas de gobierno no siempre implica que el cambio legislativo no se genere (Nacif: s/f).

En este sentido, Benito Nacif lanza la advertencia de que aún cuando el Presidente utilizara con frecuencia su poder de veto, no es muy clara la posibilidad de que la parálisis represente una amenaza para la estabilidad democrática. En este punto coincido con él, porque si la constitución mexicana ha establecido una división clara entre poderes, para hacerse balance y contrapeso entre ramas de gobierno, el que el Presidente haga uso de ese poder, estaría llevando al cumplimiento de este principio, inclusive la parálisis puede ayudar hasta cierto punto a la democracia, pues estaría evitando que uno de los dos órganos políticos

---

<sup>14</sup> “En México, la única causa institucional de la parálisis es el veto presidencial y no hay evidencia de que se presente de forma regular” (Nacif, 2006: 9).

se apoderara de las decisiones políticas y de la legislación del país<sup>15</sup>.

Las fuentes institucionales de la parálisis en los regímenes presidenciales son: los poderes de agenda, que permiten al presidente bloquear la aprobación de un cambio evitando que se presenten iniciativas a la legislatura; y el poder de veto que permite al presidente bloquear un cambio después de que la legislatura ya lo ha aprobado (Nacif,s/f).

En México, el único recurso institucional con que cuenta el presidente para evitar que se genere un cambio legislativo es el poder de veto. Sin embargo, como ya dije antes, siempre es posible superarlo, si es que así lo desean la mayoría de los Legisladores en el Congreso.

No obstante, vivir en un gobierno sin mayoría no siempre produce diferencias irreconciliables entre Ejecutivo y Legislativo, porque siempre existe la posibilidad de negociación para generar un cambio en la legislación.

Si bien es cierto que cuando el Presidente no tiene mayorías claras en el Congreso puede darse la posibilidad de que la oposición no lo deje sacar adelante su agenda legislativa, también es cierto que la oposición no siempre está empeñada en que el gobierno fracase, a través de frenarle sus iniciativas. Lo único que necesitan tanto el Presidente como el Congreso es capacidad para negociar la política de cambio y llegar así al consenso.

Claro está que la capacidad para negociar implica un mayor esfuerzo cuando hay un número efectivo grande de vetos (Haggard, 2001), pues es más difícil lograr consensos, pero no imposible<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> "El principio de división de poderes evita que el Presidente le imponga, sin más, sus iniciativas al Congreso, pero el Congreso tampoco puede imponerle sus decisiones al presidente" (Espinoza, 2004:1).

En este sentido, el argumento de que cuando actores con intereses divergentes controlan instituciones separadas (Ejecutivo y Legislativo), se elevan los costos de negociación, tanto para adoptar decisiones en general como para producir cambios legislativos en particular no es una condición suficiente para obstaculizar un proceso de cambio legislativo (Negretto, 2002). Por lo tanto, la tesis de que la parálisis representa una amenaza para la naciente democracia mexicana me parece que debería de ser sometida a una constante verificación empírica, sobre todo en nuestro país, porque a pesar de estar viviendo bajo un contexto de gobierno sin mayoría, el trabajo de los grupos parlamentarios ha permitido que el sistema político mexicano funcione y que la maquinaria institucional no se paralice.<sup>17</sup>

Por otra parte, la dispersión del poder y el gobierno sin mayoría han establecido un equilibrio que previene que el Presidente y su partido introduzcan de forma unilateral cambios en la legislación sin que los demás actores involucrados estén de acuerdo (Nacif, 2006).

Además, la división de poderes se pensó esencialmente para dificultar los cambios profundos en las políticas públicas, y para que estos se dieran de manera excepcional, por lo que se ha hecho necesaria la negociación para la unidad de propósito entre las ramas de gobierno Ejecutiva y Legislativa (Casar, 2002c).

---

<sup>16</sup> "Los mecanismos para gobernar con estabilidad política están en razón de la capacidad de ambos poderes de lograr coaliciones partidarias y sancionar las iniciativas de ley que son parte de la agenda de gobierno" (Jiménez, 2007: 159).

<sup>17</sup> En el periodo correspondiente a la LIX Legislatura del Congreso mexicano se lograron aprobar iniciativas de corte estructural pese a que su conformación fue pluripartidista y más aún el partido del presidente no tenía mayoría en ninguna de ambas Cámaras. Sin embargo, será en el tercer capítulo cuando hable más sobre este tema.

#### **1.4 Estudios sobre el desempeño legislativo en el gobierno sin mayoría en México.**

A partir de 1997 fecha en que se suscitó el gobierno sin mayoría en México, surgieron estudios sobre el desempeño legislativo de la Cámara de Diputados. La justificación se encuentra en que el presidencialismo durante muchos años fijó los límites y las posibilidades del desempeño de este órgano (Mirón, 2003), privándolo de dos de sus principales funciones, legislar y contrapesar al Poder Ejecutivo.

Hasta antes de que se produjera el cambio en la composición de la Cámara de Diputados, el Presidente era quien tenía la mayor contribución a la legislación, arriba del 90%. Pero una vez que se dio el cambio, esta institución dejó de estar monopolizada por el PRI (partido del Presidente) y empezó a ganar terreno la oposición en la legislación.

En este sentido, ha habido estudios sobre el comportamiento de la oposición en la Cámara de Diputados y el grado de disciplina y cohesión con la que cuentan los grupos parlamentarios<sup>18</sup> dentro de la misma para medir su desempeño.

Entre los autores que se han dedicado a estudiar dichos aspectos están Meyenberg (2000) que ha estudiado a la oposición<sup>19</sup>, entendida como un grupo o grupos parlamentarios que no cuentan con la mayoría en un órgano legislativo; Casar (2000 y 1999), Béjar (2006), Gimete y Rodríguez (2007), que han estudiado

---

<sup>18</sup> Un Grupo Parlamentario es una forma de organización que adoptan senadores o diputados con igual filiación de partido, para realizar tareas específicas y coadyuvar al desarrollo del proceso legislativo en su Cámara respectiva. El grupo parlamentario en la Cámara de Diputados o Senadores se integra con un mínimo de cinco legisladores. En el Congreso mexicano solo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político nacional ([www.monitorlegislativo.org.mx/](http://www.monitorlegislativo.org.mx/)).

<sup>19</sup> También se le denomina de esta manera a una fracción o fracciones parlamentarias de signo distinto a las del partido en el gobierno. La oposición hace contrapeso a la mayoría mediante el desacuerdo, la resistencia y el enfrentamiento ([www.monitorlegislativo.org.mx/](http://www.monitorlegislativo.org.mx/)).

la disciplina<sup>20</sup> y nos dicen que tiene que ver con la obligatoriedad, es decir, que los legisladores voten en el sentido en que vota su partido influenciados por el presidente de éste o por el coordinador<sup>21</sup> del grupo parlamentario<sup>22</sup>; y la cohesión partidaria que es cuando el grupo parlamentario vota en un mismo sentido, es decir, cuando los integrantes se muestran de acuerdo porque comparten preferencias y valores y su voto no es inducido por una orden o mandato (González, 2008), y la forma de medirla es con el Índice de Rice<sup>23</sup>.

Por ejemplo, María Amparo Casar ha realizado estudios sobre el desempeño legislativo en función de la capacidad que tengan los partidos para hacer coaliciones parlamentarias y gubernativas, es decir, a las alianzas que se hacen en la legislatura o entre el titular del ejecutivo y los congresistas (Casar, 1999).

Casar dice que las coaliciones son una necesidad política para que avancen las agendas de los partidos y del Ejecutivo en sistemas presidenciales como el nuestro porque se requiere de una mayoría ya sea simple o calificada para legislar (Casar, 1999).<sup>24</sup>

Otros estudios han estado enfocados a la relación ejecutivo-legislativo, por ejemplo, está el trabajo realizado por Irma Campuzano (2004) y Benito Nacif (2000

---

<sup>20</sup> Luis Antonio González nos dice que la forma de medir la disciplina es a partir del voto legislativo (González, 2008).

<sup>21</sup> El Coordinador Parlamentario es el legislador designado por un grupo parlamentario-conforme a los criterios establecidos por el partido al que pertenece, para que represente la postura política de dicho grupo dentro y fuera del Congreso ([www.monitorlegislativo.org.mx/](http://www.monitorlegislativo.org.mx/)).

<sup>22</sup> Según Jesús Ramos los únicos mecanismos para lograr la disciplina partidaria en los grupos parlamentarios son sus reglamentos internos (Ramos, 2004).

<sup>23</sup> El Índice de Rice (Ir), nos dice Casar se calcula a través de la diferencia del porcentaje mayoritario (Vmay) y el porcentaje minoritario (Vmin) del voto de una fracción parlamentaria:  $I_r = V_{may} - V_{min}$ . Puede tomar valores de 0 a 100, donde los valores cercanos a 0 denotan una cohesión partidaria muy baja y los cercanos a 100 un alto grado de cohesión (Casar, 2000).

<sup>24</sup> Algunos sugieren que las coaliciones pueden ser usadas por los partidos de oposición para bloquear al partido del Ejecutivo y que esta situación se incrementa cuando son tiempos electorales.

y 2006), que cuestionan los argumentos de Linz sobre la tendencia de los sistemas presidenciales a producir parálisis con mayorías divididas.

El trabajo hecho por Monitor Legislativo y su Equipo de Investigación<sup>25</sup>, dedicado a estudiar el desempeño legislativo del Congreso Mexicano, utilizando como indicadores de medición la relación que guardan Ejecutivo-Congreso, las coaliciones legislativas entre grupos parlamentarios, la asistencia de los legisladores tanto a las sesiones como a las votaciones, las licencias otorgadas a los congresistas, el trabajo hecho en comisiones, las relaciones que se dan intercameralmente, y el grado de cohesión y disciplina de cada fracción.

También está la propuesta de Luis Carlos Ugalde (2003) para medir el desempeño de los grupos parlamentarios en base a el grado de influencia que tiene el congreso en el proceso político y legislativo de un país; la productividad que cuantifica el ritmo de actividad legislativa. Y finalmente, Javier Hurtado (2002) que propone la eficacia propositiva, referente a la relación entre el número de iniciativas presentadas por un iniciador y las aprobadas.

Es de suma importancia aclarar que los autores mencionados no son todos los que han estudiado el desempeño de los grupos parlamentarios del Congreso Mexicano, sin embargo, son trabajos que han abordado el funcionamiento legislativo y por tanto, consideré esencial mencionarlos para dar al lector un panorama general de cómo se ha abordado ese campo y a partir de eso decir cómo lo voy a abordar en esta investigación.

---

<sup>25</sup> Benito Nacif Hernández, Diego Ernesto Díaz Iturbe, Rocío Alejandra Rivera Barradas y José Augusto Garrido Delgadillo.

### 1.5 Criterios e indicadores para medir el desempeño de los grupos parlamentarios en el gobierno sin mayoría.

Como pudimos ver en el punto 1.4 ha habido numerosos estudios dedicados al funcionamiento del congreso, y todos ellos han utilizado tendencias y criterios diferentes para medir su desempeño. (Ver cuadro 7)

**Cuadro 7. Tendencias en el estudio reciente del Congreso Mexicano**

CONCEPTO	EXPLICACIÓN
1. Disciplina	Tiene que ver con la obligatoriedad, es decir, que los legisladores voten en el sentido en que vota su partido influenciados por el presidente de éste o por el coordinador de la fracción parlamentaria.
2. Cohesión Partidaria	Cuando el grupo parlamentario vota en un mismo sentido. Es decir, cuando sus integrantes se muestran de acuerdo porque comparten preferencias y valores y su voto no es inducido por una orden o mandato.
3.- Coaliciones	Capacidad que tengan los partidos para hacer alianzas en la legislatura o entre el titular del ejecutivo y los congresistas.
4.-Grupos Opositores	Grupos Parlamentarios de distinta filiación al partido del Ejecutivo, que tienden al desacuerdo y a la confrontación.
5.-Relación Ejecutivo-Legislativo	Dedicado a estudiar la capacidad de negociación que tenga el titular del Ejecutivo para sacar adelante su agenda legislativa cuando no tiene mayoría en el Congreso.
6.-Asistencia	Enfocado a revisar y estudiar el número de asistencias de cada fracción parlamentaria en sesiones y votaciones.
7.-Licencias	Estudio del número de licencias otorgadas a cada grupo parlamentario en la Cámara de Diputados.
8.-Relaciones Intercamerales	Relación que guarda la Cámara de Diputados con el Senado en cuanto a la tasa de aprobación de iniciativas turnadas.
9.- Trabajo en Comisiones	Qué tantas iniciativas se están dictaminando en comisiones legislativas de las que les son turnadas.
10.-Influencia	Cuál es el nivel de influencia del Congreso en el proceso legislativo de México.
11.-Productividad	Es la cuantificación de la actividad legislativa del Congreso.

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, una vez mencionado el universo de posibilidades para abordar el estudio del desempeño de los grupos parlamentarios en la LX Legislatura de la

Cámara de Diputados establezco el criterio que voy a utilizar durante toda la investigación: productividad.

La productividad es la cuantificación de la actividad legislativa. Es decir, es la contabilización de las iniciativas que fueron propuestas en una legislatura organizadas con diversos criterios.

Siguiendo esta línea de argumentación, utilizar dicho criterio es pertinente porque me ayuda a medir el ritmo de actividad legislativa, sin embargo, advierto una vez más al lector que este indicador no mide la calidad de las iniciativas aprobadas (Ugalde, 2003), simplemente es un criterio que me permite a lo largo de esta investigación conocer cuál fue el desempeño de los grupos parlamentarios que integraron la LX Legislatura de la Cámara de Diputados y cuál fue su nivel de actividad. Es decir, me sirve como parámetro del grado de incidencia que tienen las fracciones parlamentarias en el proceso legislativo de todo el país, aunque no descarto en estudios posteriores utilizar otro indicador para medir el desempeño de los legisladores, y de igual forma queda abierta la invitación a realizarlo.

El criterio de productividad se utilizará desde la perspectiva de la eficacia propositiva entendida como la relación entre número de iniciativas presentadas por un iniciador y las aprobadas (Hurtado, 2002: 255), en este caso aplicándola a los grupos parlamentarios para poder cuantificar al final de la investigación la relación entre iniciativas presentadas por grupo parlamentario, cuántas fueron aprobadas, cuántas quedaron pendientes y cuántas fueron rechazadas, a fin de comprender la eficacia de cada grupo, y así conocer cuantos asuntos les fueron posibles desahogar y cuántos dejaron pendientes.

En este sentido, no se va a hacer distinción entre iniciativas, ni van a existir criterios económicos, políticos, de salud, de medio ambiente, etc. Para clasificarlas, porque el interés de esta investigación es medir el ritmo de productividad que tuvieron todos los grupos parlamentarios.

Es importante hacer la aclaración de que voy a tomar en cuenta a todos los grupos parlamentarios porque en muchas ocasiones, estos suelen ser un actor clave para que se inicie y se logre dar un proceso de cambio legislativo. Es decir, las minorías en la Cámara de Diputados pueden coaligarse con un grupo parlamentario que cuenta con mayoría y así conseguir el número de votos requerido para votar alguna iniciativa.

Por otra parte, los indicadores requeridos para esta investigación están creados a partir de la elaboración de una base de datos, con referencia en la página web de la Cámara de Diputados.

Además, voy a utilizar cuadros como apoyo visual por periodos de sesiones ordinarias y de la comisión permanente en los que voy a establecer la relación entre iniciativas presentadas, aprobadas, pendientes y desechadas.

## CAPITULO 2

### GOBIERNO SIN MAYORÍA EN MÉXICO

#### 2.1 Antecedentes de la Relación Legislativo-Ejecutivo

México cuenta con un sistema de gobierno presidencial en el que se consagra tanto el principio de división de poder horizontal, es decir, entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como el principio de división de poder vertical, aquel que se da entre el poder federal y el poder local. Esto con la finalidad de que vigilen su desempeño entre sí y para que al mismo tiempo se hagan contrapeso.

Es en el artículo 49 de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se establece el origen separado y la división de competencias entre poderes en México, con la intención de evitar que haya predominio de uno sobre el otro. Así mismo, en el artículo 50 constitucional se establece que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos será depositado en un Congreso General que estará dividido en dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados.

Las facultades específicas de cada Poder Federal están asentadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el artículo 73 se establecen las facultades del Congreso de la Unión<sup>26</sup>, mientras que en el 74 están las de la Cámara de Diputados y en el 76 las de la Cámara de Senadores.

Como se puede ver, la Constitución delimita bien las facultades de cada Poder, sin embargo, aunque dicho ordenamiento legal sea claro al establecer que los

---

<sup>26</sup> El Congreso de la Unión de acuerdo a la ley es un organismo bicameral depositario del Poder Legislativo Federal (Glosario Legislativo). El término Congreso de la Unión en ciencia política es utilizado para referirse a las dos Cámaras que conforman el Poder Legislativo Federal.

poderes federales son instituciones autónomas y que no se puede reunir uno o más poderes en una sola persona o depositarse el Legislativo en un solo individuo<sup>27</sup>, en el Presidencialismo el Ejecutivo mantuvo durante varias décadas una fuerte preponderancia sobre los otros dos Poderes, en especial sobre el Poder Legislativo. Es decir, el Legislativo estuvo subordinado hacia el Presidente de la República.

Pero ¿qué fue el Presidencialismo en México? Fue la concentración del poder en la figura del Presidente, dejando anulados los contrapesos entre Poderes Federales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

El titular del Ejecutivo tenía facultades metaconstitucionales<sup>28</sup>, es decir, facultades *no* otorgadas por la constitución, aquellas resultantes de los arreglos institucionales llevados a cabo por los distintos actores que conformaron el sistema político mexicano (Weldon, 2002). (Ver cuadro 2.1)

---

<sup>27</sup> Para quien esté interesado puede revisar el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>28</sup> En el lenguaje político mexicano se ha utilizado el término de prerrogativas constitucionales para diferenciar las facultades formales de las informales con las que contaba el Presidente. Es decir, de las facultades que marca la Constitución y de las prerrogativas que fue acreditándose la figura presidencial en la dinámica política, mismas que predominaron como mecanismos de control político durante el periodo de hegemonía del partido gobernante (Jiménez, 2006)

**Cuadro 2.1 Facultades Metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México. Periodo de Hegemonía Priista (1929-1997)**

Reglas no Escritas	Descripción
Liderazgo del partido gobernante	El Presidente jefe indiscutible del partido (PNR-PRM-PRI).
Designación de su sucesor	De 1929 a 1994 el Presidente saliente nombró a su sucesor y los sectores del partido acataron la disposición presidencial.
Designación y remoción de la élites	El Presidente "recomendaba" los nombres de cargos clave a nivel nacional y estatal.
Disciplina de la "familia revolucionaria" al partido y al presidente	Las carreras políticas dependieron de la pertenencia o no al partido, incentivo que favoreció la disciplina y la lealtad al poder presidencial.
Disciplina legislativa en el Congreso	La composición de escaños puso en desventaja a la oposición con una agenda política controlada por el partido, en calidad de operador político del Presidente.
Mantener una mayoría legislativa en la Cámara de Diputados y en la de Senadores	Mediante fraude electoral el partido conservó la mayoría absoluta en el Congreso aún con la competencia opositora. Mecanismo que restó contrapeso a la división de poderes y alentó un presidencialismo exacerbado.
Aprobación de las iniciativas presidenciales por el Congreso	Relación de subordinación del Legislativo respecto al Ejecutivo, que fue el principal proponente de la agenda política.
Disposición de recursos económicos para uso discrecional	La Ley del Presupuesto de Egresos contempló una partida presupuestal para manejo exclusivo del Presidente sin rendición de cuentas.
No intervención del ex Presidente en la política del país	El Presidente al concluir su mandato, no podía recibir ningún cargo público, opinar o participar indirectamente al gobierno de su sucesor.
Control de la maquinaria electoral	Control de todos los órganos electorales, principal instrumento para mantenerse en el poder político.

Fuente: Jiménez (2006).

Como se puede ver en el cuadro 2.1, gracias a los poderes extraordinarios con los que contaba el Presidente de la República, fue posible mantener subordinados tanto a los Poderes Federales como a los Estados y Municipios del País,

quedando así anulado el principio de división de poderes y generando desequilibrio entre ramas de gobierno<sup>29</sup>.

En sí el presidencialismo es una forma de gobierno que atenta contra el artículo 49 constitucional ya que “la división de poderes queda en el papel, sin aparecer en la práctica, ya que el Poder Legislativo y el Poder Judicial quedaron enteramente subordinados al Poder Ejecutivo, y donde lo mismo ocurrió con los poderes locales de los estados y municipios” (Corona, 2006: 72).

Aunque cabe aclarar que esto no siempre fue así, hubo momentos en la historia política de México en que el Congreso de la Unión e inclusive la Cámara de Diputados en lo individual fue capaz de vigilar y contrapesar al Ejecutivo Federal cumpliendo el principio constitucional de separación de poderes.

En la literatura mexicana dedicada al estudio de la política del país se ha escrito mucho acerca de los poderes Metaconstitucionales con los que contaba el Presidente mexicano en los años del presidencialismo, y se ha tratado de explicar desde varias perspectivas como aquellas que sostienen que los poderes con los que contaba el Ejecutivo Federal eran debido a que la Constitución Política redactada por los constituyentes en 1917 le había otorgado poderes extraordinarios. Otros creen que la causa de que la estructura política hubiese estado centralizada fue el carácter autoritario de la cultura política mexicana. También hay quienes sostienen que fue la constitución de 1917 la que permitió la

---

<sup>29</sup> “El presidencialismo es una grave violación al principio de la “división de poderes”, la continua delegación de facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar, a pesar de la prohibición expresa del artículo 49 constitucional para otorgarlas fuera de los casos previstos por el artículo 29 del mismo ordenamiento” (Orozco, 1998: 49).

creación de un sistema altamente presidencialista para lograr eficiencia y estabilidad en el gobierno (Weldon, 2002).

Yo no comparto esta perspectiva, porque hay estudios que han demostrado que antes y después de la constitución creada en 1917 y previo a que se suscitara el presidencialismo en México, hubo momentos en la historia del país, en los que el Congreso Federal Mexicano fue capaz de frenar al Poder Ejecutivo, gracias a los poderes que la constitución le dio.

Weldon (2002) demuestra con datos empíricos que antes de 1917 existieron dos antecedentes de que la Cámara de Diputados había sido capaz de frenar propuestas gubernamentales y tratados a los Presidentes Benito Juárez (1858-1872) y Lerdo de Tejada (1872-1876).<sup>30</sup>

La posibilidad que tuvo el Congreso de desafiar el poder de los Presidentes y de inclusive frenarlos se debió a que existían mayorías que se le oponían a cada uno en algún momento durante su mandato.

Luis Medina (1994) dice que debido al mapa partidario que predominaba en todo el país en los años veinte, el Congreso estaba dividido. Es decir, el Poder Legislativo estaba altamente fragmentado y como resultado de esto el Presidente de la República no contaba con un grupo parlamentario propio y carecía de elementos para cambiar a fondo la correlación de fuerzas, por lo tanto producir un cambio en la legislación era difícil porque el titular del Legislativo no tenía apoyo por parte de los congresistas.

---

<sup>30</sup> "Después de la Constitución de 1917 y al menos hasta 1935, el Congreso todavía desafiaba la autoridad de los presidentes mexicanos" (Weldon, 2002: 180).

En esos años en los que el Congreso estaba integrado por facciones fue capaz de oponerse al Ejecutivo e inclusive de frenarlo. Al respecto Luis Medina dice:

"La lucha parlamentaria era permanente y mucha la confusión, lo cual no contribuía al prestigio del poder legislativo, ni servía a la nación y sí obstaculizaba las políticas presidenciales. De hecho, Calles se había visto obligado a gobernar por decreto, pues buena parte de sus iniciativas fueron detenidas por el entrellejo político en el Congreso" (Medina, 1994: 68).

Como se puede observar, antes y después de la Constitución de 1917 *sí* existieron momentos en los que el Poder Legislativo hizo contrapeso al Poder Ejecutivo frenando sus iniciativas e impidiendo un cambio legislativo.

Siguiendo esta línea de argumentación, creo que el gran poder que mantuvo el Presidente durante los años que duró el presidencialismo en México, no se debió a facultades extraordinarias otorgadas por la Constitución Política para hacerlo fuerte, sino más bien a los arreglos institucionales que se llevaron a cabo entre el Presidente y su partido y los estados que integran la Federación mexicana. Es decir, las amplias facultades del Presidente no se debieron a poderes extraordinarios otorgados por la Constitución, ya que los hechos han demostrado que el Congreso fue capaz de parar al Presidente mientras no existió el Partido Revolucionario Institucional (también conocido como hegemónico).

Algunos autores como María Amparo Casar (1999) argumentan que la Constitución le otorga los medios suficientes tanto al Poder Legislativo como al Poder Ejecutivo para que funcionen como organismos independientes y para que ninguno tenga preeminencia sobre el otro, como otros autores han argumentado.

En palabras de Casar tanto el poder del Presidente como el poder del Congreso es fuerte, por lo tanto hay equilibrio constitucional. En este sentido, el Legislativo le

pudo hacer contrapeso y no lo hizo, al contrario se subordinó y se caracterizó durante muchos años por ser una institución débil.

“1.- El presidente no puede disolver la legislatura ni obligarla a actuar en un sentido u otro. El origen y la supervivencia independientes del Congreso están garantizados por la Constitución

2.- La facultad para legislar es lo suficiente amplia y, de las tres ramas de gobierno, el poder legislativo es el que cuenta con el mayor número de prerrogativas en las esferas económica, político-administrativa, judicial y social.

3.- Las facultades para controlar al Ejecutivo parecen ser suficientes y adecuadas para hacer efectiva la división de poderes y cumplir con el propósito de contrabalanceo” (Casar, 1999: 86).

En opinión de Casar las amplias facultades del Presidente tienen origen institucional y se debieron a: a) el sistema de partidos, b) el control del sistema electoral y c) el sistema de incentivos.

a) El sistema de partidos en el que sí había otros partidos pero la oposición no era una posibilidad real en el poder. Se podría decir que era un sistema de partido hegemónico<sup>31</sup>.

b) El sistema de control electoral que estaba en manos del Gobierno Federal generando que en el escenario institucional las fuerzas políticas opositoras estuvieran marginadas.

Al ser el partido oficial (el del Presidente) el único medio para acceder a un puesto de representación popular se obligaba a los actores políticos a pertenecer a él y a apoyar al gobierno para que este los afirmara<sup>32</sup>.

c) El sistema de incentivos que hizo que el Legislativo actuara como aliado del Presidente a la hora de legislar<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> “Un sistema en el que no era posible que ningún otro partido o coalición de partidos se opusiera con efectividad al partido mayoritario” (Casar, 1999: 92).

<sup>32</sup> “El Ejecutivo ha generado grandes mayorías para su partido interfiriendo en la competitividad del sistema, esto es, mediante su intromisión en la legislación partidaria y electoral” (Casar, 1999: 91).

<sup>33</sup> “Al obtener el control sobre la representación, el Ejecutivo establece las condiciones para que el Congreso renuncie a sus facultades para legislar y para vigilar al poder Ejecutivo” (Casar, 1999: 91 y 92).

La conclusión a la que llega Casar es que en México no existió usurpación de facultades del Congreso por parte del Ejecutivo Federal, sino más bien una delegación permitida por el primero.

Por otro lado Javier Hurtado (2001) dice que la subordinación del Legislativo al Ejecutivo se explica por el liderazgo del Presidente sobre el partido mayoritario. Es decir, sobre el PRI.

Por su parte Nacif (2004) y Weldon (2000) dicen que para que fuera posible el fenómeno del presidencialismo se requirió: a) una Constitución en la que se establezca un sistema presidencial, b) *un gobierno unificado*, c) *disciplina partidista* y d) *liderazgo presidencial sobre su partido*.

a) Fue necesaria una *constitución* que estableciera un sistema presidencial donde los Poderes federales Ejecutivo y Legislativo estuvieran separados.

b) El *gobierno unificado* hace referencia al caso cuando el partido del presidente controla ambas Cámaras en sistemas bicamerales, recordemos que en los años del presidencialismo el Presidente siempre perteneció al PRI quien tenía una amplia mayoría en el Congreso.

Al tener el PRI mayoría en el Congreso, el Presidente no tenía ningún problema en que se le aprobaran sus iniciativas, pues su partido era altamente disciplinado debido a que el titular del Ejecutivo mantenía el control de las carreras legislativas de los integrantes de su partido. Es decir, si los congresistas se oponían a generar un cambio en las políticas de gobierno ponían en peligro sus carreras políticas<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> "Una vez que el Ejecutivo se pronunciaba a favor de un cambio en las políticas de gobierno, no había otra autoridad que pudiera detenerlo" (Nacif, 2002: 1).

c) Por su parte la *disciplina partidista* se refiere a que los integrantes de los grupos parlamentarios del presidente en el Congreso voten en un mismo sentido pero inducidos por su liderazgo. Es decir, que lo hagan con base en el programa de su partido pero inducidos por el liderazgo del Ejecutivo sobre el Partido<sup>35</sup>.

Baste recordar que en los años que gobernó el partido hegemónico, el titular del Ejecutivo Federal mantuvo el control sobre casi todas las decisiones que se tomaban en la Cámara de Diputados, y los priistas seguían con una fuerte disciplina las decisiones presidenciales, porque sabían que del Presidente dependían sus carreras políticas (Jiménez, 2006)<sup>36</sup>

En este sentido Hurtado dice que debido a que el Presidente tenía mayoría en el Congreso *"la agenda legislativa se discutía, decidía y planeaba en las oficinas presidenciales"* (De la Madrid, 1998 citado en Hurtado, 2001: 266).<sup>37</sup>

d) En cuanto al *liderazgo presidencial sobre su Partido* se refiere al requerimiento de que el Presidente sea capaz de definir la posición del partido y que además tenga los instrumentos necesarios para que los congresistas la acaten (Nacif, 2002).

---

<sup>35</sup> Nacif (2002) dice que la disciplina partidista es una doble condición en nuestro Congreso a causa de su naturaleza bicameral. La primer condición es que se necesita que haya *unidad* dentro de los grupos parlamentarios y la segunda que haya *coherencia*. Para conducir diciendo que para que haya disciplina partidista es necesario que los grupos parlamentarios del partido del presidente voten en la misma dirección tanto en la Cámara Alta como en la Cámara Baja.

<sup>36</sup> "La regla no escrita era que quien aspirara a ser diputado o senador al inicio de cada periodo presidencial y no lograra figurar en los primeros lugares de las listas de diputados de representación proporcional de los otros partidos- debía hacer campaña con el candidato presidencial del PRI y por él, al menos en su estado o distrito" (Hurtado, 2001: 266).

<sup>37</sup> "Normalmente estas reuniones, que llamamos de planeación legislativa, las encabezaba el propio presidente de la república e intervenían los líderes de la mayoría de ambas cámaras, el secretario de Gobernación, el director de Asuntos Jurídicos y, ocasionalmente, el procurador general de la república" (De la Madrid, 1998, citado en Hurtado, 2001: 266).

El presidente mexicano siempre tuvo los instrumentos necesarios para hacer que los legisladores en el Congreso acataran sus órdenes y que además definieran su posición siempre en la línea del Partido. Algunos atribuyen esto a que como en 1933 se prohibió la reelección consecutiva, entonces la estructura de oportunidades quedó en manos del Presidente que era el que designaba a su sucesor e inclusive era quien determinaba todos los puestos dentro del sistema político (Weldon, 2000; Nacif,2002).

Lo anterior trajo como consecuencia que los legisladores acataran las órdenes del Presidente, pues si no lo hacían ponían en riesgo sus carreras.

De hecho Weldon afirma que los elementos que hicieron posible el fenómeno del presidencialismo fueron: por un lado, la relación que siempre mantuvo el Presidente en turno con el partido hegemónico; por el otro, un gobierno unificado en el que el partido que llevó al Presidente a ganar el cargo tuviera mayoría en ambas Cámaras del Congreso.

Al pasar de un gobierno unificado en donde el partido del Presidente tenía mayoría en el Congreso a un gobierno sin mayoría en el que confluyen diversas fuerzas políticas, se hace insostenible el fenómeno del presidencialismo porque ya no existen los elementos necesarios para su existencia en México.

Recuperando lo que han dicho al respecto estudiosos sobre la política mexicana, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Congreso tiene más poderes en materia de legislación que el Ejecutivo, así que<sup>38</sup> puedo concluir diciendo que, tanto la subordinación del poder Legislativo,

---

<sup>38</sup> Más adelante hablaré de las facultades formales tanto del Ejecutivo como del Legislativo en México. Es decir, de aquellas conferidas por la Constitución Política a cada uno.

como el gran poder con el que contó el Presidente en los años que duró el presidencialismo en México, fueron resultado de los arreglos institucionales llevados a cabo entre los diversos actores políticos que integraban el sistema político mexicano. Es decir, la subordinación del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo no tiene sus raíces en la Constitución porque ésta *establece y fija* las facultades y atribuciones de cada uno.

## **2.2 Facultades formales del Poder Ejecutivo y de la Cámara de Diputados. Relación actual.**

Después de haber vivido 70 años bajo un gobierno unificado, que se caracterizó por la subordinación del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dejó de ser la instancia principal de negociación y representación de los intereses políticos (Jiménez,2006), y los partidos con menor fuerza política comenzaron a ganar escaños en el Congreso Mexicano.

Los cambios efectuados en el sistema político mexicano fueron posibles gracias a una serie de reformas electorales llevadas a cabo unos años atrás, mismas que abrieron la brecha para que las fuerzas políticas minoritarias fueran ganando terreno paulatinamente, primero en la Cámara de Diputados (1997), cuando el partido hegemónico pierde la mayoría y deja de controlarla, y segundo cuando el titular del Poder Ejecutivo deja de ser del PRI (2000).

Dichos cambios ocurridos en el sistema político mexicano generaron que se pasara de un gobierno unificado a uno sin mayoría, en el que se reactivaron los contrapesos estipulados por la Constitución Política Mexicana.

Al generarse el gobierno sin mayoría en México, surgieron nuevos estudios realizados desde la ciencia política a nuestro sistema político, los cuales se han

centrado en el estudio de la nueva correlación de fuerzas entre ramas de gobierno Ejecutiva y Legislativa y al interior de la última.

Los estudios realizados desde la ciencia política se han ocupado de la discusión que hace referencia a las facultades formales que tienen ambos poderes.

Por su parte, el artículo de Benito Nacif (2002) está basado en el estudio realizado por Mainwaring y Shugart (2000) en el cual analizan distintos países que cuentan con un régimen presidencial, llegando a la conclusión de que el presidente mexicano es de los más débiles hablando constitucionalmente.

En este sentido Nacif analiza las atribuciones tanto del Ejecutivo como del Legislativo para proponer iniciativas de ley en el Congreso Mexicano.

El argumento central de Nacif (2002) es que el Presidente mexicano es débil frente al Congreso. En su estudio muestra que en México el Ejecutivo Federal únicamente tiene la facultad de veto<sup>39</sup> mientras que carece de poderes de decreto<sup>40</sup>.

Es decir, el Presidente mexicano no puede introducir legislación por decreto (Secretaría: 2005) esto es, no puede hacer leyes por si solo sin tomar en cuenta al Congreso, aunque si puede hacerle observaciones a los decretos que le son turnados por el Congreso para que los promulgue. Es decir, no puede legislar sin la previa autorización del Congreso.

En el artículo 71 constitucional se establece quienes tienen derecho de iniciar leyes o decretos:

#### 1. El Presidente de la República

---

<sup>39</sup> Una vez que un decreto ha sido turnado al Ejecutivo Federal para su promulgación, éste puede presentar observaciones en el término de diez días y debe devolver el decreto a la Cámara de origen (Senado, 2007).

<sup>40</sup> El decreto es un acto del Ejecutivo que de manera temporal tiene valor de ley (Nacif, 2002 y 2004).

2. Los Diputados y Senadores
3. Legislaturas de los Estados

Sin embargo, aunque la constitución establezca que tanto el Presidente como la Cámara de Senadores y de Diputados puedan presentar iniciativas de ley y decreto, le ha otorgado más poder al Congreso<sup>41</sup>.

Lo antes dicho se puede comprobar revisando el Artículo 72 constitucional en el cual se establece que, cuando un asunto no sea exclusivo de alguna de las Cámaras se discutirá en ambas, y cuando sea aprobado se pasará al Ejecutivo.

Es en el segundo párrafo de este Artículo que se establece aunque no de forma clara la palabra veto presidencial, pues únicamente dice que una vez que se apruebe una ley en el Congreso se debe de remitir al Ejecutivo para que éste si no tiene observaciones que hacerle la publique.

Sin embargo, aunque el Presidente tenga poder de veto, el Congreso de la Unión lo puede superar. Esto es cuando se remite al Ejecutivo una norma que ha sido aprobada en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores y éste le hace observaciones la devuelve al Congreso para que la vuelva a votar. Si la nueva votación alcanza la mayoría calificada de las dos terceras partes de los legisladores presentes de cada una de las Cámaras entonces ha sido superado el veto del Ejecutivo (Senado, 2007).

Como podemos ver, el Presidente mexicano tiene menos poder que el Congreso, pues únicamente cuenta con el poder de iniciativa y de veto para poder

---

<sup>41</sup> "Al Ejecutivo le corresponde constitucionalmente la facultad de iniciativa, los poderes de veto y la obligación de decretar o promulgar aquellas leyes sobre las que no tenga observaciones. El Legislativo ejerce por antonomasia la facultad de legislar, así como la obligación de enviar al Ejecutivo las leyes que apruebe y las que hayan sido vetadas, siempre y cuando hayan merecido la reaprobación de los dos tercios de los miembros presentes se ambas cámaras" (Hurtado, 2001: 263).

influir en la legislación. No obstante, dicho poder es limitado<sup>42</sup> pues con determinada cantidad de votos de ambas Cámaras puede ser superado. Además es importante no olvidar que el Presidente mexicano sólo puede vetar en paquete, debido a que para efectos prácticos no existe el veto parcial. Dicho en otras palabras, el titular del Poder Ejecutivo no puede vetar la parte del decreto en la que no esté de acuerdo y publicar la otra parte en la que sí lo está, sino que tiene que regresarlo completo ya con observaciones al Congreso para que éste lo pueda volver a votar.

Inclusive aunque el Presidente presente iniciativas de ley en el Congreso no está estipulado en la Constitución que se tengan que aceptar todas o que deban entrar en la agenda legislativa de alguna de las dos Cámaras, y más aún que tengan que ser dictaminadas o votadas por las mismas<sup>43</sup>.

Aquí es importante aclarar que el *veto* en ciencia política es la pronunciación en contra de una ley o decreto, por parte de alguno de los actores que intervienen en el proceso de cambio legislativo en el país<sup>44</sup>. ¿Pero quiénes son los actores que pueden intervenir en este proceso legislativo? El Titular del Poder Ejecutivo así como cualquiera de ambas Cámaras del Congreso.

“En los sistemas de gobierno con separación de poderes, su existencia tiende a proteger al Ejecutivo de acuerdos o leyes que apruebe el Legislativo y considere que

---

<sup>42</sup> En México, el Presidente solo puede vetar una iniciativa “en paquete”, pues a pesar de que la Constitución le permite hacer observaciones “en todo o en parte”, no está autorizado para promulgar parcialmente una iniciativa (Nacif, 2002)

<sup>43</sup> “si bien el responsable de la administración pública comparte con el Congreso de la Unión y las legislaturas locales la posibilidad de proponer iniciativas, la aprobación de la asamblea es ineludible para su conversión en ley, salvo en casos de *emergencia* o relativas a la regulación del comercio exterior” (Béjar, 2008: 212).

<sup>44</sup> Es importante aclarar que no existe una definición como tal de lo que significa el veto, ni siquiera en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sin embargo, la que propongo aquí es sólo una aproximación al concepto.

afectan sus intereses, puedan generar un efecto negativo para el país o que vayan contra las políticas de su gobierno" (Hurtado, 2001: 282).

Al respecto Ricardo Espinoza y Guillermina Martínez (2004) lo explican de la siguiente manera. El Poder Legislativo está separado del Poder Ejecutivo porque evita, por un lado, que el Presidente le imponga sin más sus iniciativas al Congreso y, por el otro, que el Congreso de la Unión le imponga sus decisiones al Presidente.

En este sentido, creo que la existencia del veto presidencial ayuda a que haya independencia entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Además, su uso puede indicar que el sistema de pesos y contrapesos por fin se encuentra funcionando en nuestro sistema político, después de haber permanecido dormido durante muchos años.

Ahora bien, de acuerdo a la Constitución Política Mexicana en su Artículo 74 la Cámara de Diputados posee la facultad constitucional exclusiva de examinar, discutir y aprobar anualmente el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos<sup>45</sup> para el año fiscal, mientras que el Ejecutivo *sólo* puede presentar la iniciativa de presupuesto.

El poder que tiene la Cámara de Diputados para modificar la propuesta del Presidente en cuanto al presupuesto no tiene limitación alguna estipulada en la constitución. No obstante, tampoco señala que el Ejecutivo no pueda ejercer su poder de veto sobre la decisión de dicho órgano.

---

<sup>45</sup> "El Presupuesto de Egresos de la Federación es la autorización a la administración pública de las asignaciones para prestar los servicios de su competencia y para retribuir a los empleados que la componen. Mientras que la Ley de Ingresos se acompaña de la llamada *miscelánea fiscal*, en la cual se establecen los montos específicos de los tributos necesarios para financiar los gastos del gobierno" (Carpio, 2008: 57).

Ante este escenario, y como era de esperarse en el gobierno sin mayoría, el Poder Ejecutivo promovió en el año 2004 una controversia constitucional<sup>46</sup> en contra de la Cámara de Diputados, luego de que ésta se negó a discutir el documento que contenía las observaciones que el Presidente Vicente Fox le hizo a las modificaciones hechas por la Cámara de Diputados al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2005, y determinó mediante mayoría calificada que no procedía considerarlas (Carpio, 2008; Negretto, 2006).<sup>47</sup>

Dicha controversia fue resuelta parcialmente por la Suprema Corte de Justicia (SCJ), quien ratificó el derecho del Ejecutivo a vetar las modificaciones hechas por la Cámara Baja (Béjar, 2008).

Sin embargo, el fallo de la SCJ no ha resuelto aún la incertidumbre constitucional respecto a los casos en los que el Presidente sí puede Ejercer su poder de veto al Presupuesto.

Ahora bien, el Ejecutivo no puede pasar por encima de la Cámara de Diputados cuando ésta se tarda en aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos. De acuerdo a la constitución la Cámara tiene hasta el 31 de diciembre para llegar a un acuerdo pero si dado el momento no se logra, no hay

---

<sup>46</sup> Por un lado, el Ejecutivo argumentó que el artículo 72 constitucional en su inciso "j" enumera las excepciones al veto presidencial, incluyendo los casos que son exclusivos de alguna de las Cámara del H. Congreso de la Unión y que en ninguno de ellos está incluido el PEF. Por el otro, la Cámara de Diputados respondió diciendo que el mismo artículo sólo hace alusión a los casos de intervención de ambas Cámaras y no a los casos que son exclusivos de una de ellas. Es decir, que el veto presidencial sólo es procedente cuando la resolución de los proyectos de ley o de decretos corresponde a ambas Cámaras (Carpio: 2008; Controversia Constitucional 109/2004).

Es importante advertir al lector que los actores involucrados (demandante y demandado) argumentaron en base a la interpretación personal que hizo cada uno a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>47</sup> Véase Controversia Constitucional 109/2004.

ningún mecanismo que los obligue a tomar una decisión, por lo que la federación no podría recabar impuestos ni ejercer el gasto público (Casar,2001; Negretto, 2006).

Por lo que se puede decir que el Ejecutivo tiene una escasa protección constitucional y por ende existe debilidad institucional ante el Legislativo en los casos señalados arriba (Béjar, 2008).

Es por eso que a partir del cambio político en México, se requiere de una mayor capacidad de negociación y de construcción de consensos; primero, al interior de cada grupo parlamentario, segundo, entre los integrantes de la Cámara de Diputados y; tercero, entre el Ejecutivo y todas la fracciones parlamentarias, ya que existen muchos actores con poder de veto.

No obstante, ahora en el gobierno sin mayoría el Ejecutivo está bien acotado y sólo puede mandar sus iniciativas de Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Ley de Ingresos a la Cámara baja, sin esperar que se las aprueben sin modificaciones.

La aprobación de estas dos iniciativas y en general de todas las propuestas que haga el Ejecutivo en alguna de las Cámaras del H. Congreso de la Unión, ya no sólo depende del poder que tenga el Presidente de negociar con dicho órgano, sino también de la capacidad que tengan los Grupos Parlamentarios de los partidos políticos con que cuenta el país para hacerlo y más aún para conformar coaliciones. Precisamente de eso va a depender qué tan productiva sea la legislatura.

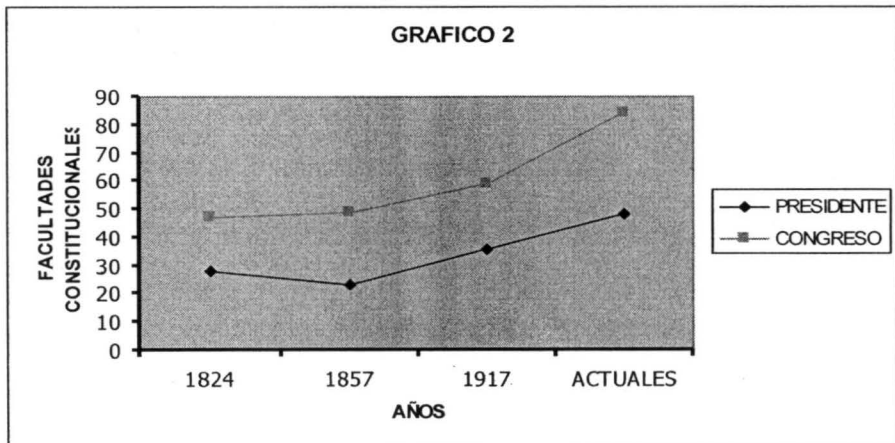
Siguiendo la línea de este argumento, ahora el papel que juega el Presidente de la República es de mero guardián de la estabilidad (Nacif, 2004). Esto es porque

ha dejado de ser quien promueve cambio a la legislación del país. Ahora quien realmente puede promover un cambio legislativo es el Congreso mexicano vía los grupos parlamentarios de los partidos políticos.

Contrario a lo que se pensó cuando se suscitó el gobierno sin mayoría en México, la producción legislativa no se ha detenido. Lo que sucedió es que ahora quien promueve los cambios legislativos es el Congreso vía sus grupos parlamentarios y no el Presidente, así mismo el Ejecutivo también perdió el control sobre el proceso legislativo y ahora corre a cargo de una multiplicidad de actores, que no son los del partido del Presidente.

Como podemos ver el Presidente mexicano es relativamente débil frente al Congreso que al ir recuperando sus facultades ahora luce como un órgano de representación fuerte. (Ver Gráfica 1)

**Gráfica 1 Evolución del número de facultades constitucionales del Presidente de la República y del Poder Legislativo.**



Fuente: Hurtado (2001).

Resumiendo, el Poder Legislativo mexicano hace mayor contrapeso al Poder Ejecutivo en asuntos legislativos.

### **2.2.1 Limitaciones del presidente en el procedimiento legislativo**

- ❖ El Presidente mexicano sólo tiene la exclusividad para iniciar leyes en el ámbito presupuestario.
- ❖ No puede regular los plazos para la dictaminación de iniciativas. En el caso del presupuesto tiene que esperar a que el Congreso llegue a un acuerdo.
- ❖ No puede aprobar sus iniciativas, cuando el poder Legislativo se las rechaza o se tarda en dictaminarlas.
- ❖ No puede legislar sin el Congreso (Béjar, 2001; Casar, 2002b).
- ❖ No está facultado para vetar lo respectivo a facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.
- ❖ Cuando la Cámara de Diputados decide acusar a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales no puede ejercer el veto presidencial.
- ❖ No está facultado para vetar el decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.
- ❖ No puede legislar en tiempos de guerra sin la previa autorización del Congreso.
- ❖ Para nombrar a los Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda, necesita la aprobación del Senado.
- ❖ Para designar al Procurador General de la República necesita la ratificación del Senado, y

- ❖ Necesita presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado...

### **2.2.2 Recursos del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo**

- ❖ Puede iniciar la discusión de proyectos de ley o decreto.
- ❖ Cuenta con la posibilidad de vetar los dictámenes legislativos aprobados por el pleno de las Cámaras.
- ❖ Para que le superen el veto es necesario que una mayoría calificada presente en ambas cámaras vote a favor del dictamen (Béjar, 2001).
- ❖ Puede legislar en situaciones de urgencia como medidas sanitarias, en asuntos de reglamentación y de regulación económica (Casar, 2002b).

### **2.2.3 Facultades del Congreso General**

- ❖ Pedir información al Ejecutivo para el trabajo legislativo.
- ❖ Intervención en las labores legislativas del Poder Ejecutivo apoyando o rechazando sus iniciativas.
- ❖ Poder para superar el veto presidencial.
- ❖ Capacidad de aprobar la cuenta pública (Casar, 2008).
- ❖ Poder para legislar.
- ❖ Vigilar al Ejecutivo y supervisar el gasto público (Hurtado, 2002)

Como podemos ver, el Presidente mexicano tiene más limitantes que poderes en materia de legislación. En un sistema presidencial con gobierno sin mayoría como el que existe actualmente en México, el Ejecutivo debe de tener más

capacidades de negociación para poder sacar adelante su agenda legislativa tanto con los partidos de oposición en el Congreso, como con los integrantes de su propio partido (Corona, 2006).

Ahora la negociación se ha vuelto imprescindible, ya no sólo entre el Presidente y su partido y el Congreso, sino también al interior de ambas Cámaras entre los grupos parlamentarios que las integran.

En conclusión se puede decir que la relación que guardan actualmente el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México es de contrapeso e independencia mutua en la generación de procesos de cambio legislativo. Y que los grupos parlamentarios que integran ambas Cámaras, son actores importantes que deben de ser tomados en cuenta para analizar el funcionamiento y el desempeño legislativo del Congreso, porque de ellos depende en gran medida la gobernabilidad del país.

### ***2.3 Procedimiento Legislativo***

El procedimiento legislativo ordinario en México sigue por lo general siete etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e inicio de la vigencia (Pedroza, 1997).

El Congreso General es el órgano encargado de producir las normas legales para el ordenamiento jurídico mexicano, mediante el procedimiento legislativo<sup>48</sup>.

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos

---

<sup>48</sup> "Entendido como la "sucesión de actos parlamentarios concatenados, a través de los cuales el Parlamento forma su voluntad respecto a la aprobación o no de una norma con rango de ley" (Nava, 2003#: 385).

Mexicanos, quienes están facultados para proponer iniciativas de ley<sup>49</sup> a los órganos de representación son el Presidente de la República, el Congreso de la Unión (Diputados y Senadores en lo individual o como grupos parlamentarios) y las legislaturas locales (como entes colectivos).

Todas estas instituciones pueden presentar iniciativas de ley en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso<sup>50</sup>. Una vez que se haya introducido alguna iniciativa, una de las dos Cámaras fungirá como *cámara de origen*<sup>51</sup> y la otra como *cámara revisora*.<sup>52</sup> La primera recibe la iniciativa o inicia el procedimiento, y la segunda puede dictaminar u opinar una vez que haya sido aprobada por la primera (Puente, 2008).

Recibida la iniciativa, el presidente de la Cámara ante la que se presentó, la pasa a la Comisión o Comisiones a las que les corresponda de acuerdo al tema del que se trate, y ésta o éstas serán las encargadas de dictaminarla.

Una vez que haya sido dictaminada la iniciativa por la comisión o comisiones, se presenta en el pleno en una primera lectura para el conocimiento de los legisladores, y en una segunda para discutir y votar el dictamen. El pleno puede

---

<sup>49</sup> "Una iniciativa de ley es el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, por medio del cual o de las cuales se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados" (Pedroza, 1997: 272).

<sup>50</sup> Todos los proyectos de ley o decreto pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las cámaras, a elección del o de los proponentes, los cuales pasarán de inmediato a comisión. A excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones e impuestos o sobre reclutamiento de tropas, los cuales, por mandato constitucional (artículo 72) deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

<sup>51</sup> La Cámara de Origen es un órgano del Poder Legislativo encargado de conocer y elaborar en una primera instancia, cualquier iniciativa de ley o decreto que sea de competencia de ambas Cámaras.

<sup>52</sup> La Cámara Revisora es un órgano del Poder Legislativo que inicia su actuación dentro del proceso de crear o modificar leyes, una vez que ha recibido una ley o decreto aprobado por la otra Cámara. Quien tiene la facultad para modificar en todo o en parte cualquier proyecto de decreto o ley recibido de la Cámara de Origen.

aprobarlo tal cual le ha llegado o le puede haber hecho modificaciones, regresarlo a comisiones o simplemente rechazarlo.

Una vez que ha sido aprobado el dictamen, éste pasa a la otra cámara (revisora) para que siga el mismo procedimiento que en la de origen. Es decir, tendrá que discutir y aprobar o rechazar la iniciativa de ley.

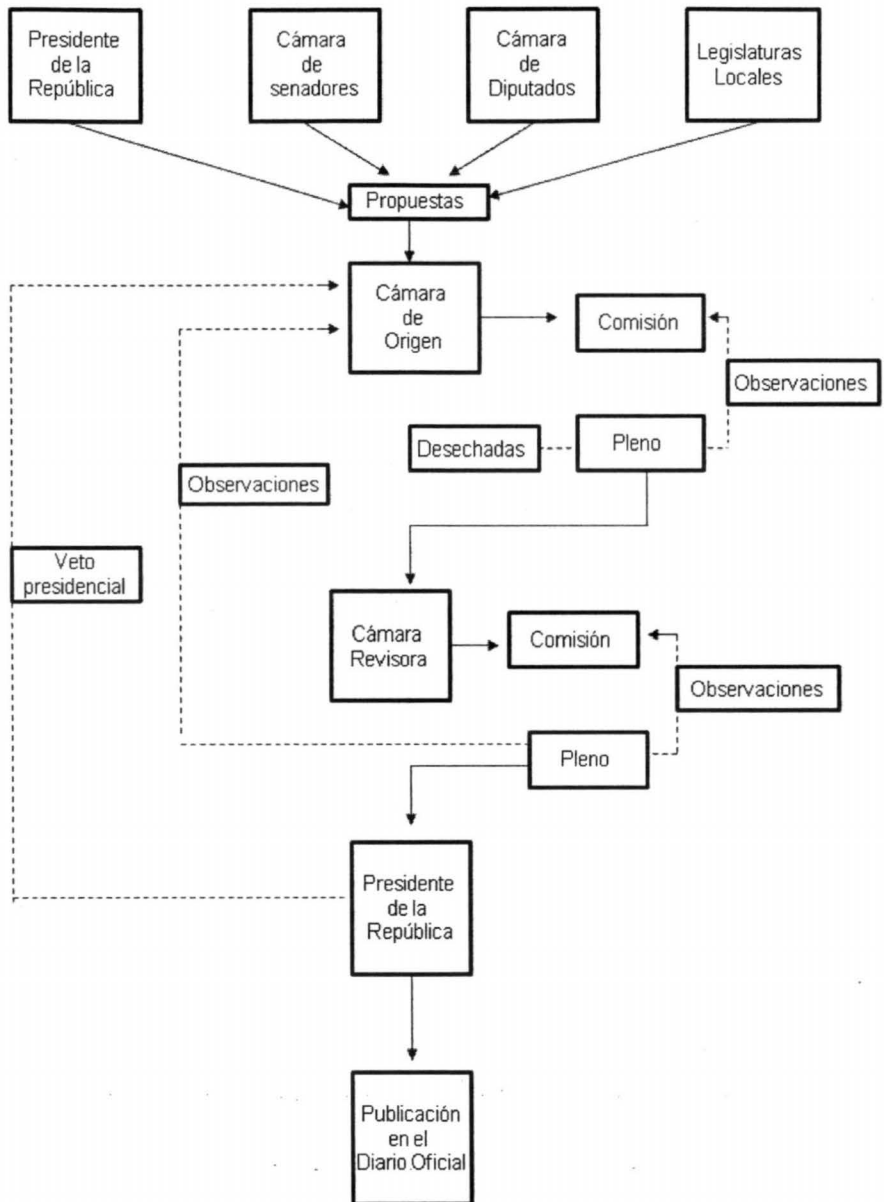
Es importante aclarar que al igual que la cámara de origen, la cámara revisora puede aprobar sin modificaciones la iniciativa, puede desecharla totalmente, en parte o adicionarla.

Si se le ha hecho alguna modificación o adición entonces regresará a la cámara de origen, la cual sólo puede discutir sobre lo modificado o adicionado.

Si las adiciones o modificaciones son aceptadas por la cámara de origen, entonces la iniciativa se turna al Presidente de la República, quien debe sancionar la ley, es decir, manifestar su conformidad con el proyecto aprobado por las Cámaras, y posterior a esto publicarla en el Diario Oficial de la Federación.

Pero en caso de que sea desecheda por la cámara revisora, la iniciativa se regresa a la de origen para que vuelva a dictaminarla y de nuevo tendría que pasar a la revisora, si esta vez es aprobada pasa a la siguiente etapa del proceso que es enviarla al Presidente para su publicación, pero si es de nuevo desecheda entonces no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Cuadro 2. Procedimiento Legislativo en México



Fuente: (Nacif: S/A).

#### **2.4 Conformación de los Periodos de sesiones ordinarios y de la Comisión Permanente del Congreso Mexicano.**

El marco Jurídico del Congreso General de México (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG) y el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RIC)) establece la forma interna en la que se organiza y funciona la Cámara de Diputados.

Por un lado, los artículos 65 y 66 constitucionales y el 4to. de la LOCG establecen las fechas para conformar los dos periodos de sesiones ordinarios que tiene la Cámara de Diputados al año.

El primer periodo ordinario de sesiones comienza el 1ro. de septiembre y no puede prolongarse sino hasta el 15 de diciembre, mientras que el segundo periodo comienza el 1ro. de febrero sin extenderse más allá del 30 de abril.

Cabe mencionar que el primer periodo de sesiones, se puede prolongar cuando el Presidente de la República inicia su cargo, teniendo como fecha limite el 31 de diciembre de ese mismo año.

La función de estos periodos es ocuparse del estudio, discusión y votación de iniciativas de ley, así como también de la resolución de los demás asuntos que les corresponda.

Por el otro, la LOCG en su artículo 114 establece que en el primer y segundo receso de cada año legislativo debe constituirse una Comisión Permanente, la cual tiene que estar integrada por treinta y siete miembros; diecinueve diputados y dieciocho senadores.

El primer periodo de receso va del 15 de diciembre al 31 de enero y el segundo periodo comienza el 01 de mayo y termina el 31 de agosto.

La Constitución Política en su artículo 78 señala que, dentro de las atribuciones de la comisión permanente esta la de resolver asuntos de su competencia, recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a las que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones.

### ***2.5 Integración de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura.***

Antes de explicar como se conforman los grupos parlamentarios (también conocidos como fracciones parlamentarias) y cual es su fundamento legal, es importante definirlos como el "conjunto de diputados o senadores que se encuentran relacionados entre si por su afiliación partidaria o por su vinculación política en las Cámaras del Congreso de La Unión" (Pedroza, 2003).

Ahora bien, el fundamento legal de los grupos parlamentarios se encuentra en el artículo 70 de la constitución, el cual establece que la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) es la que debe determinar las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

De acuerdo a la LOCG en el artículo 26, un grupo parlamentario debe de estar integrado por lo menos con cinco legisladores y sólo puede haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara.

Así pues, el artículo 30 de la LOCG estipula que los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario, sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido.

Se puede decir que los grupos parlamentarios son la forma en la que se organiza la Cámara de Diputados para tener un mejor funcionamiento, y ayudar con ello a que el proceso legislativo pueda desarrollarse de mejor forma. Además, las fracciones parlamentarias hoy por hoy son la parte medular del proceso legislativo, es decir, son los entes que determinan la legislación de nuestro país.

“en su interior se busca consensar las distintas posturas de sus integrantes para generar un posicionamiento en donde converjan las ideas de todos sus miembros, siempre apegados a la ideología del partido que los agrupa” (CEDIP, 2003, p. 9)<sup>53</sup>

Ahora bien, cada fracción debe de contar con un coordinador parlamentario, al cual le corresponde expresar la voluntad del Grupo, así como promover los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa directiva.

No obstante, los coordinadores parlamentarios de cada fracción deben de participar con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

En este sentido, la figura de coordinador parlamentario en la Cámara de Diputados, toma relevancia a partir de su influencia sobre los legisladores para

---

<sup>53</sup> CEDIP es el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

que se pronuncien a favor o en contra de una iniciativa a la hora de ser votada en el pleno.

La LX Legislatura de la Cámara de Diputados contó con 8 grupos parlamentarios: 1) Partido Acción Nacional (PAN); 2) Partido de la Revolución Democrática (PRD); 3) Partido Revolucionario Institucional (PRI); 4) Partido Verde Ecologista de México (PVEM); 5) Partido Convergencia; 6) Partido del Trabajo (PT); 7) Partido Nueva Alianza; y 8) Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina.

### ***2.6 Integración de la Junta de Coordinación Política en la Cámara de Diputados en la LX Legislatura.***

La Junta de Coordinación Política de acuerdo al artículo 33 de la LOCG es la expresión de la pluralidad de la Cámara. Por tanto, es el órgano autónomo donde se impulsan entendimientos y convergencias con las instancias y órganos necesarios, a fin de alcanzar acuerdos para que el pleno de la Cámara esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucionalmente y legalmente le correspondan.

Es importante mencionar que a partir de que el Poder Legislativo recuperó su autonomía funcional, cuenta con distintos órganos de gobierno, entre los que se encuentra la Junta de Coordinación Política.

La cual está integrada por los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario, tal y como lo establece el artículo 31 de la LOCG. Y tiene como atribuciones:

- a) impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas por los distintos parlamentarios y con el contenido de las

propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;

- b) presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado;
- c) proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral;
- d) aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados;
- e) elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto, por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo;
- f) asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.

La Junta de Coordinación Política se debe instalar a más tardar, en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al inicio de la Legislatura y de acuerdo al artículo 35 de la LOCG adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos Coordinadores representan tantos votos como integrantes tenga su grupo Parlamentario.

Ahora bien, el 6 de septiembre de 2006 se instaló La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados para la LX Legislatura, la cual estuvo integrada por: Dip. Héctor Larios Córdova (PAN); 2) Dip. Javier González Garza (PRD); 3) Dip. Emilio Gamboa Patrón (PRI); 4) Dip. Diego Cobo Terrazas (PVEM); 5) Dip. Alejandro Chanona Burguete (Convergencia); 6) Dip. Ricardo Cantú Garza (PT); 7) Dip. Silvia Luna Rodríguez (Nueva Alianza); y 8) Dip. Aida Marina Arvizu Rivas (Alternativa) (Haro, 2009).

La importancia de la Junta de Coordinación Política radica en que es precisamente al interior de ella, donde se toman las decisiones políticas de la Cámara de Diputados. Es decir, los coordinadores parlamentarios de cada partido político son los que deciden qué temas se van a discutir en el pleno y cuáles no.

Siguiendo esta línea de argumentación, considero que la creación de la Junta de Coordinación Política es el pretexto debidamente regulado por el marco jurídico del Congreso, para mantener disciplina entre los integrantes de cada bancada. Lo anterior corresponde al hecho de que es en la Junta donde se decide el rumbo de las decisiones que va a tomar cada fracción del Congreso respecto a las iniciativas que se votan en el pleno. Por lo que la oportunidad de que una iniciativa tenga o no éxito depende más de que coincida con la agenda política<sup>54</sup> del partido político,

---

<sup>54</sup> "Esta permite que cada Grupo Parlamentario trabaje en una dirección y cada uno con un propósito y un cálculo emplazado en el tiempo de su propio trabajo, ello genera una imposibilidad de la interacción entre las diversas fuerzas políticas y cancela, desde el mero ámbito de la organización y funcionamiento del órgano legisferante, la confluencia de grupos parlamentarios" (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2009, p.1).

es decir, tiene que estar dentro de la línea del partido<sup>55</sup> para que pueda ser apoyada.

La LX Legislatura no fue la excepción, en el caso del PAN los diputados siguen votando inducidos por su Coordinador Parlamentario. El ex Diputado Obdulio Ávila explica: "hay un procedimiento, todo se vota en una reunión previa a la sesión del pleno de la Cámara, donde el coordinador fija su postura y después cada diputado fija la suya, pero si la postura del coordinador es a favor y alguien se manifiesta en contra tiene la obligación de convencer a los demás, si no lo hace tiene que aceptar la decisión de la mayoría, es la regla de oro".

Lo más curioso es que si alguien se sigue manifestando en contra, entonces tiene que solicitar una *objeción de conciencia* prevista en la norma interna del PAN, para que lo liberen de votar. El ex Diputado concluyó la entrevista diciendo: "*Si no hay disciplina es anarquía*".

Lo anterior demuestra de forma clara que al interior del grupo parlamentario de Acción Nacional, siguen habiendo mecanismos de control y de disciplina, además de no existir independencia para pronunciarse a favor o en contra de una ley.

### **2.7 Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.**

Otro órgano de gobierno con el que cuenta la Cámara de Diputados es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que, de

---

<sup>55</sup> El diputado Obdulio Ávila en entrevista explica que en el caso del PAN se llevan a cabo reuniones plenarios en donde la totalidad de diputados tratan sobre temas de coyuntura, asuntos legislativos, administrativos y políticos, y que de ahí se fijan ante cada periodo cuales van a ser las prioridades.

acuerdo al artículo 37 de la LOCG, se integra con el Presidente de la Cámara de Diputados y los miembros de la Junta de Coordinación Política.

El Secretario General de la Cámara es el secretario de la Conferencia, y tiene voz pero no voto.

Las resoluciones de la Conferencia son por consenso; si este no se alcanza, es por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, mientras que el Presidente de la Cámara sólo vota cuando se da un empate.

La Conferencia se reúne por lo menos cada quince días en periodos de sesiones y durante los recesos, a convocatoria de su Presidentes o a solicitud de los Coordinadores de por lo menos tres Grupos Parlamentarios. Y a sus juntas pueden ser convocados los Presidentes de comisiones, cuando existe un asunto de su competencia.

Las atribuciones con las que cuenta son:

- a) establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones;
- b) proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera.

- c) impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos; y
- d) Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara, en los términos que señala la LOCG.

De acuerdo al Manual de Organización de la Cámara de Diputados el objetivo de la Conferencia es garantizar el desarrollo del periodo de sesiones estableciendo el programa legislativo y el orden del día de cada sesión, asimismo, promover el cumplimiento del trabajo legislativo, mediante el impulso al trabajo en Comisiones y Comités.

Como podemos darnos cuenta, al interior de la Cámara de Diputados siguen habiendo reglas formales (dentro de la LOCG) que permiten a los Coordinadores Parlamentarios a través de la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos tener el control sobre las decisiones que se toman en dicho órgano.

Siguiendo esta línea de argumentación, si la Junta y la Conferencia están integradas por los Coordinadores Parlamentarios de cada fracción, y dentro de sus atribuciones están las que tienen que ver con el desahogo de las agendas de cada grupo parlamentario, entonces puedo decir que ahí es en donde se da toda una construcción de entendimientos y negociaciones para llegar a consensos y decidir que asuntos son más importantes en cada periodo.

En este sentido, el ex Diputado Obdulio Ávila Mayo comenta que sacar adelante una iniciativa "tiene que ver con que las posturas de los partidos se vean

reflejadas en los documentos normados, aunque querer quedar bien con todos implica que la norma tenga muchos chipotes<sup>56</sup>.

Sin embargo, aunque los coordinadores sigan teniendo el control sobre los asuntos que son más importantes, también es claro que a pesar de la multiplicidad de actores y posturas políticas, en la Cámara de Diputados se han dado convergencias y con ello se ha logrado destrabar conflictos y diferencias. Además de evitar que haya parálisis legislativa al interior de la Cámara.

## **2.8 Integración de órganos de Apoyo Legislativo: Comisiones y Comités.**

### **a) Comisiones**

Las comisiones de acuerdo a la LOCG en su Artículo 38 son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

Las comisiones pueden ser:

- 1) De investigación,
- 2) Especiales.
- 3) Ordinarias,

Las *Comisiones de Investigación*<sup>57</sup> "se constituyen con carácter transitorio para investigar aspectos relacionados con el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, para conformarse deben solicitarse por al menos una cuarta parte de los integrantes de la Cámara" (Haro, 2009, p. 36).

<sup>56</sup> Información obtenida en entrevista con el ex Diputado Obdulio Ávila Mayo sobre el tema del desempeño legislativo de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura, el mes de agosto de 2009 en México, D.F.

<sup>57</sup> Artículo 41 de la LOCG.

Las *Comisiones Especiales*<sup>58</sup> son constituidas por el Pleno cuando las estima necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. “Son propuestas por la Junta de Coordinación” (Haro, 2009, p. 35). El acuerdo que las establece señala su objetivo, el número de sus integrantes y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Una vez cumplido su objetivo se extinguen.

Las *Comisiones Ordinarias*<sup>59</sup> tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control y evaluación. Su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública federal. Algunas comisiones desarrollan tareas específicas que en cada caso, les señale la LOCG.

- ❖ Los Diputados de acuerdo al artículo 42 de la LOCG pueden pertenecer hasta tres de ellas.
- ❖ Para su integración la Junta de Coordinación Política toma en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formula las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones.
- ❖ La Junta de Coordinación es quien postula a los Diputados que deben de presidir las comisiones y fungir como secretarios. Su propuesta debe de incorporar a diputados de los distintos Grupos Parlamentarios, tomando en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.

---

<sup>58</sup> Artículo 42 de la LOCG.

<sup>59</sup> Artículo 39 y 40 de la LOCG.

- ❖ Si un Diputado se separa del Grupo Parlamentario al que pertenece en el momento de conformarse la comisión, el Coordinador Parlamentario puede solicitar su sustitución.
- ❖ El Coordinador del Grupo Parlamentario al que pertenece un Diputado miembro de alguna comisión puede solicitar su sustitución temporal o definitiva.
- ❖ Las comisiones pueden establecer subcomisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas.
- ❖ Tareas de las Comisiones:
  - I. Elaborar su programa anual de trabajo,
  - II. Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos,
  - III. Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente,
  - IV. *Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos que los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección de los Trabajos Legislativos.*
- ❖ Las decisiones tomadas en las comisiones son por mayoría de votos de sus miembros. Si se da un empate, entonces la votación de un proyecto de dictamen o resolución debe de repetirse en la misma sesión, si se da de nuevo un empate, se discute en la sesión siguiente, pero si persiste el Pleno de la Cámara es el que lo resuelve.

**b) Comités**

De acuerdo al artículo 46 de la LOCG los comités son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. Generalmente son creadas para apoyar en asuntos administrativos.

Como podemos darnos cuenta, una atribución más de la Junta de Coordinación es la designación de cargos y pertenencia a comisiones, lo cual implica un alto control por parte de los líderes parlamentarios sobre los miembros de su grupo.

Motivo que explica porque los diputados del Partido Acción Nacional tienen que apoyar las iniciativas inscritas dentro de la línea de su partido, como ya mencione en líneas anteriores.

## CAPÍTULO III

### ESTUDIO SOBRE EL DESEMPEÑO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y DEL CONGRESO MEXICANO. CÁMARA DE DIPUTADOS (1917-2006).

#### *3.1 Desempeño del Poder Ejecutivo Federal y del Congreso Mexicano antes y durante el gobierno unificado (1917-1997).*

En la historia del Congreso Mexicano (integrado por dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores), son casi inexistentes los estudios sobre el desempeño de los Grupos Parlamentarios que lo integran.

Si bien es cierto que el Congreso como Institución tomadora de decisiones adquirió relevancia a partir del cambio político experimentado en 1997, cuando el Partido del Presidente (PRI) perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, también es cierto que antes de esa fecha no existía gran interés por estudiar qué es lo que pasaba al interior del mismo, debido a que estaba subordinado hacia el Poder que ejercía el titular del Ejecutivo sobre él.

Los estudios dedicados al desempeño del Congreso datan de 1997, fecha clave en la historia del México contemporáneo, debido a que comenzó a dispersarse el poder entre los diversos actores que componen el sistema político mexicano y comenzó a surgir el interés por estudiar el comportamiento de dicho órgano.

A pesar de la dificultad para encontrar información acerca del desempeño del Congreso Mexicano, encontré un estudio realizado por Javier Hurtado (2001), en el cual examina el comportamiento tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo.

Dicho estudio está dedicado al análisis de la *eficacia propositiva* y legislativa de ambos poderes. Entendiendo a la *eficacia propositiva*<sup>60</sup> como la “relación entre el número de iniciativas presentadas por un iniciador y las que fueron aprobadas”; y a la Eficacia Legislativa<sup>61</sup> como la “relación entre el número de iniciativas aprobadas a un iniciador y el total de iniciativas aprobadas por una legislatura” (Hurtado, 2001, p.267).

Sin embargo, en este trabajo sólo recuperé el análisis hecho tanto al Poder Legislativo como al Poder Ejecutivo en cuanto a su eficacia propositiva, debido a que es de suma importancia conocer cuál fue el desempeño de estas dos instituciones antes de que existiera un gobierno unificado en México y también durante los años en que sí hubo.

El estudio realizado por Hurtado está dividido en tres momentos históricos: el primero de 1917 a 1934, teniendo como características la reelección continua de los legisladores; nueve legislaturas con una duración de dos años cada una y el presidente de la República contaba con mayoría en el Congreso; el segundo de 1934 a 1946, en el cual existieron cuatro legislaturas con un periodo de duración de tres años cada una, el Ejecutivo contaba con una amplia mayoría y con la prohibición de la reelección legislativa continua; el tercero de 1982 a 1998, con un

---

<sup>60</sup> La eficacia propositiva “tiene que ver con la capacidad del Ejecutivo, de los diputados, de los senadores y de las legislaturas locales para que—dependiendo de su capacidad argumentativa, experiencia acumulada en técnica legislativa, y grado de pertinencia y oportunidad de las iniciativas presentadas—aspiren a que todas ellas puedan ser dictaminadas favorablemente” (Hurtado, 2001: 267).

<sup>61</sup> La eficacia Legislativa “tiene que ver con la correlación de fuerzas políticas en una legislatura, el grado de disciplina de los partidos políticos representados en el Congreso, el tipo de liderazgo que el presidente ejerza sobre su partido (tratándose del Ejecutivo como iniciador) y la capacidad de los líderes congresionales o partidarios o unos y otros para construir las alianzas o coaliciones para una agenda legislativa común, en situaciones en las que ninguna fracción parlamentaria tenga la mayoría absoluta en el Congreso” (Hurtado, 2001: 267).

total de seis legislaturas de tres años de duración cada una, y en las cuales el Presidente pierde la mayoría calificada y posteriormente la mayoría absoluta (Hurtado,2001). (Ver cuadro 1)

**Cuadro 1. Eficacia propositiva del Poder Legislativo y Ejecutivo de la XXVII a la XXXV Legislaturas.**

Legislatura	Iniciativas						Eficacia propositiva	
	P	Cámara		P	Ejecutivo		Cámara	Ejecutivo
A		R	A		R			
XXVII (1917-1918)	157	57	100	85	32	53	36.3 %	37.6 %
XXVIII (1918-1920)	234	47	187	72	24	48	20.1 %	33.3 %
XXIX (1920-1922)	266	73	193	76	14	62	27.4 %	18.4 %
XXX (1922-1924)	102	57	45	124	59	65	55.9 %	47.6 %
XXXI (1924-1926)	123	93	30	66	39	27	75.6 %	59.1 %
XXXII (1926-1928)	91	82	9	125	84	41	90.1 %	67.2 %
XXXIII (1928-1930)	81	66	15	117	99	18	81.5 %	84.6 %
XXXIV (1930-1932)	40	35	5	156	119	37	87.5 %	76.3 %
XXXV (1930-1934)	24	20	4	140	130	10	83.3 %	92.9 %
<b>TOTALES</b>	<b>1118</b>	<b>530</b>	<b>588</b>	<b>961</b>	<b>600</b>	<b>361</b>	<b>47.4</b>	<b>62.4</b>

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Hurtado (2001).

En el periodo que va de 1917 a 1934 se puede apreciar que la balanza estuvo inclinada a favor de la Cámara de Diputados, debido a que obtuvo un porcentaje mayor de iniciativas aprobadas del total de las que presentó; mientras que el Poder Ejecutivo obtuvo un porcentaje menor, permaneciendo la mayor eficacia propositiva en el poder Legislativo.

En la XXVII Legislatura se puede observar que la eficacia propositiva para ambos poderes fue muy cercana, mientras que al Ejecutivo se le aprobaron 32 iniciativas de 85 presentadas, a la Cámara se le aprobaron 57 iniciativas de 157

presentadas dando como resultados 37.6% de eficacia propositiva para el primero y 36.3% para el segundo.

En la XXVIII descendió la eficacia propositiva de los Diputados, pasó de 36.3% a 20.1% y la del Presidente descendió en comparación con la Legislatura anterior<sup>62</sup>.

De la Legislatura XXIX a XXXV se puede observar un aumento desmesurado en la eficacia propositiva de la Cámara. En la XXIX la Cámara presentó 266 iniciativas de las cuales se le aprobaron 73 obteniendo una eficacia propositiva de 27.4%, mientras que al Ejecutivo de las 193 iniciativas presentadas sólo se le aprobaron 76 obteniendo 18.4% de eficacia propositiva.

En la XXX legislatura siguió aumentando el índice de iniciativas aprobadas a la Cámara pues de 102 presentadas sólo se rechazaron 45, mientras que al Ejecutivo de las 124 presentadas se le rechazaron 65, dando 55.9% para el primero y 47.6% para el segundo de eficacia propositiva<sup>63</sup>.

De la Legislatura XXXI a la XXXII la Cámara pasa de 75.6% a 90.1% mientras que el Ejecutivo pasa de 59.1% a 67.2 %, manteniéndose así el predominio de los Diputados sobre el Presidente.

Hurtado explica este suceso en función del arribo de Plutarco Elías Calles a la Presidencia de la República y también a la inexistencia del Partido Nacional Revolucionario (PNR). Recordemos que después de la Revolución Mexicana el

---

<sup>62</sup> "El hecho de que la balanza hubiera estado a favor del Ejecutivo de 1917 a 1920 se debió a los problemas de liderazgo que tuvo Carranza con los Diputados radicales de estas legislaturas y a su mayor experiencia y preparación política" (Hurtado, 2001: 269).

<sup>63</sup> "En el periodo de 1920 a 1924 Obregón mostró desventajas en términos de capacidad argumentativa y experiencia en el gobierno" (Hurtado, 2001: 269).

poder se dispersó configurándose así un sistema de partidos atomizado.<sup>64</sup> En este sentido, la creación del PNR fue con la intención de conciliar las disputas por la distribución del poder nacional y local entre agremiados<sup>65</sup>, es decir, tenía la función de arbitraje y negociación diseñando principios ideológicos generales para poner de acuerdo a los grupos estatales y así conciliarlos con el Poder Federal.

No obstante, la alta eficacia propositiva del Congreso en las Legislaturas XXXI y XXXII se debió también a que “el Presidente de la República no contaba con un grupo parlamentario propio” (Medina, 1994: 64) y también a que no tenía atribución metaconstitucional alguna para influir en los procesos electorales, lo cual impedía su intervención en la designación de candidatos en el Congreso.

En lo que respecta a las Legislaturas que van de la XXXIII a la XXXV, la eficacia propositiva de la Cámara fue a la baja y la del Ejecutivo al alza, esto se debió a que se insertó en la vida política nacional del país el PNR trayendo como consecuencia el predominio del Presidente sobre el Congreso. Esta época se conoce como el Máximo (1930-1935) ya que Plutarco Elías Calles (reconocido como el Jefe Máximo de la Revolución) era quien mantenía el control en la designación de candidatos a la Presidencia de la República y del Congreso (Medina, 1994).

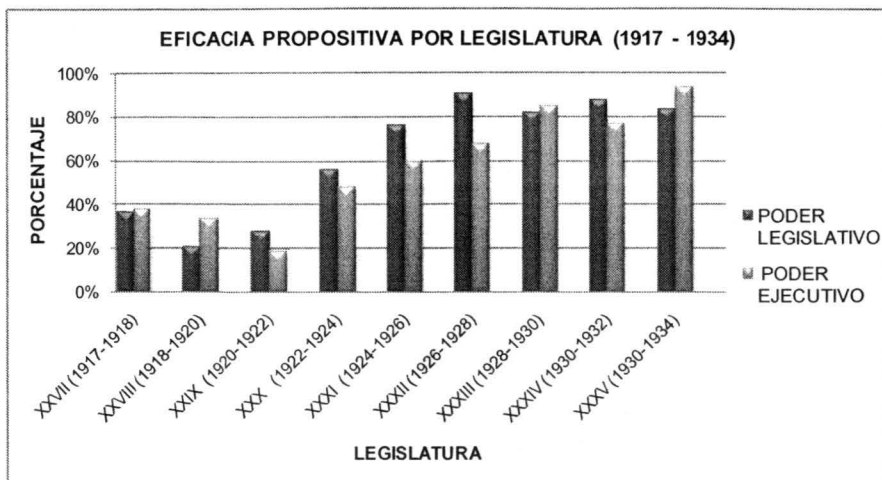
La importancia de la XXXV Legislatura radica en que fue a partir de la misma que el Poder Ejecutivo comienza a predominar sobre el Congreso en lo que se refiere a la eficacia propositiva.

---

<sup>64</sup> En el territorio nacional existían aproximadamente ocho mil partidos políticos.

<sup>65</sup> “Violencia electoral, conformación de bloques en el Congreso y caídas de gobernadores fueron las constantes distintivas de la actividad política a lo largo del decenio de los años veinte” (Medina: 1994: 52).

**Grafica 1 Eficacia propositiva del Poder Legislativo y Ejecutivo Federal de la XXVII a la XXXV Legislaturas.**



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Hurtado (2001)

El *segundo periodo* del análisis que hace Hurtado sobre la eficacia propositiva del Ejecutivo Federal y el Congreso, corre de 1934 a 1946 y está compuesto por cuatro legislaturas. (Ver cuadro 2)

**Cuadro 2 Eficacia propositiva del Poder Legislativo y Ejecutivo de la XXXVI a la XXXIX Legislatura.**

Legislatura	Iniciativas						Eficacia propositiva	
	Cámara			Ejecutivo			Cámara	Ejecutivo
	P	A	R	P	A	R		
XXXVI (1934-1937)	63	36	27	255	245	10	57.1%	96.1 %
XXXVII (1937-1940)	157	13	144	372	362	10	8.3%	97.3 %
XXXVIII (1940-1943)	65	24	41	271	262	9	36.9%	96.7 %
XXXIX (1943-1946)	50	27	23	164	163	1	54%	99.4 %
<b>TOTALES</b>	<b>335</b>	<b>190</b>	<b>145</b>	<b>1062</b>	<b>1032</b>	<b>30</b>	<b>56.7%</b>	<b>97.2 %</b>

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Hurtado (2001).

En la XXXVI Legislatura la eficacia propositiva de la Cámara fue de 57.1% ya que de 63 iniciativas presentadas sólo se le aprobaron 36 mientras que la eficacia propositiva del Ejecutivo pasó de 92.9% en la XXXV a 96.1%. En esta Legislatura se puede ver el abrumador porcentaje de iniciativas presentadas por el Ejecutivo, quien en años anteriores no había presentado más de 150 iniciativas en ninguna Legislatura. Las causas en el aumento de eficacia propositiva tienen que ver con que la Legislatura pasó de dos a tres años de duración y con el arribo del PNR al poder, el cual más tarde se convirtiera en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

En cuanto a la XXXVII la eficacia propositiva de la Cámara fue de un reducido 8.3%, debido a que de 157 iniciativas presentadas sólo se le aprobaron 13,<sup>66</sup> mientras que el Ejecutivo siguió manteniendo su predominio con 97.3% de eficacia propositiva.

En la Legislatura XXXVIII la eficacia propositiva de la Cámara siguió a la baja con tan sólo 36.92%, mientras que el Ejecutivo obtuvo 96.7%. Ahora bien, la eficacia propositiva para la XXXIX Legislatura para el cuerpo legislativo fue de tan sólo 54% mientras que para el Presidente fue de 99.4%.

Cabe mencionar que en estas dos Legislaturas, la Cámara mostró un bajo índice de iniciativas presentadas en comparación con el Ejecutivo, esto es, en la

---

<sup>66</sup> Aquí es pertinente hacer la aclaración de que los números proporcionados por Javier Hurtado (2001) en el cuadro II.18 para la XXXVII Legislatura (1937-1940) no coinciden con los datos de su análisis. Por un lado, en el cuadro aparecen 157 iniciativas presentadas de las cuales sólo se aprobaron 13, mientras que en su análisis dice que se aprobaron 103.

No omito mencionar que los datos proporcionados por Hurtado son tomados de Weldon (1997), sin embargo, desafortunadamente no proporciona los datos completos de la fuente, motivo por el cual los porcentajes que estoy proporcionando para la XXXVII Legislatura pueden ser sujetos a cambios. Así mismo, son producto de las cifras proporcionadas en el cuadro II.18 por Hurtado en El Sistema Presidencial Mexicano. Evolución y Perspectivas.

XXXVIII tan sólo presentó 65 y en la XXXIX 50, mientras que el Presidente presentó 271 y 164 respectivamente, de las cuales le fueron aprobadas casi el 100%.

Algunos autores como Hurtado (2001), Medina (1994) y Nacif (2002b), explican el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo en esos años, en función de que fue en ese periodo cuando se institucionalizó el poder político en la Presidencia de la República y a la implantación de la prohibición de la reelección legislativa en 1933, lo cual permitió que el Presidente de la República interviniera directa y decisivamente en la nominación de las listas de candidatos para ambas Cámaras<sup>67</sup>.

Las consecuencias políticas que trajeron consigo estos dos hechos fue que la oportunidad de hacer una carrera política quedó en manos del Presidente, debido a que era él quien controlaba los puestos de representación en el Congreso, lo cual obligaba a los congresistas a disciplinarse y acatar sus órdenes<sup>68</sup>.

Otra consecuencia fue que aunque nacieron nuevos partidos como el Partido Acción Nacional en 1939, no representaron una oposición real para el partido en el gobierno ya que este tenía centralizado el poder. Mas tarde, en 1946 el PRM se transforma en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

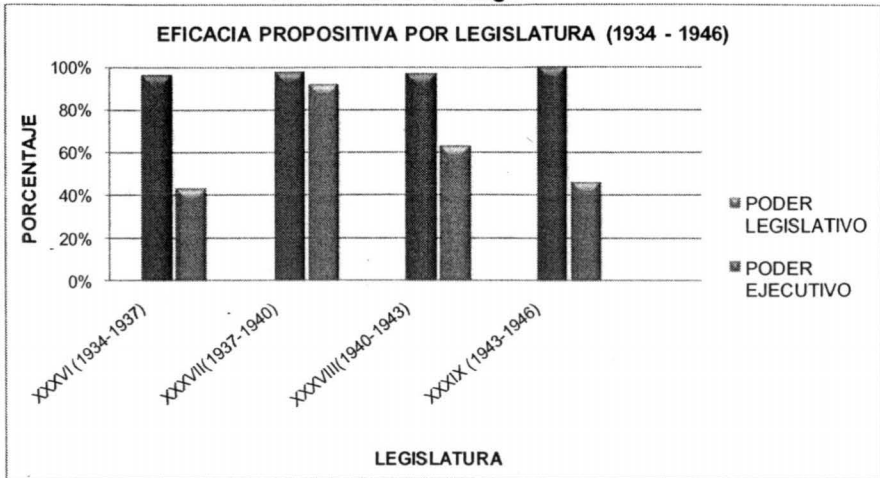
---

<sup>67</sup> "El control político que el partido en el poder logró mediante la prohibición de la reelección inmediata implicó la desaparición de las agrupaciones locales y regionales, en la medida que las estrategias de los políticos para la continuidad de sus carreras ya no pasaba ahora por estas entidades, sino por el partido centralizador" (Tovar, 2010: 189).

<sup>68</sup> "Los políticos locales empezaron a depender enteramente de la organización nacional del partido, que se convirtió así en el principal regulador del acceso a una gran variedad de cargos electorales en constante rotación en los gobiernos municipales, estatales y federal" (Nacif, 2002b: 88).

"El PNR (el cual años más tarde se convirtió en el Partido de la Revolución Mexicana) les ofrecía un nuevo marco institucional y garantizaba que la antigüedad sería el principal criterio para nominar candidatos" (Nacif, 2002b: 89).

**Grafica 2. Eficacia propositiva del Poder Legislativo y Ejecutivo Federal de la XXXVI a la XXXIX Legislaturas.**



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Hurtado (2001)

Es importante aclarar que Hurtado da un salto de 1946 a 1982 en su análisis porque esos fueron los años en que hubo un gobierno unificado en México y, por lo tanto el partido en el gobierno era el que tenía mayoría en el Congreso y el Poder Ejecutivo era quien decidía la legislación del país apoyado por su Partido.

Finalmente, el tercer momento que analiza Hurtado va de 1982 a 1998. Sin embargo, como su estudio sólo llega hasta diciembre de 1998, sólo tomé datos de 1982 a 1997. Ver cuadro 3

En la Legislatura LII, la Cámara tan sólo obtuvo 6.6% de eficacia propositiva ya que de 197 iniciativas presentadas sólo se le aprobaron 13, mientras que al Ejecutivo de 155 se le aprobaron 151 dando 97.4% de eficacia propositiva.

**Cuadro 3. Eficacia propositiva del Poder Legislativo y Ejecutivo de la LII a la LVI Legislaturas.**

Legislatura	Iniciativas						% Eficacia propositiva	
	Cámara			Ejecutivo			Cámara	Ejecutivo
	P	A	R	P	A	R		
LII (1982-1985)	197	13	184	155	151	4	6.6 %	97.4 %
LIII (1985-1988)	352	37	315	188	186	2	10.5 %	98.9 %
LIV (1988-1991)	244	38	206	71	70	1	15.6 %	98.6 %
LV (1991-1994)	178	61	117	135	133	2	34.3 %	98.5 %
LVI (1994-1997)	164	28	136	91	90	1	17.1 %	98.9 %
<b>TOTALES</b>	<b>1135</b>	<b>177</b>	<b>958</b>	<b>640</b>	<b>630</b>	<b>10</b>	<b>15.59%</b>	<b>98.43%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Hurtado (2001)

En lo que respecta a las Legislaturas LIII, LIV, LV<sup>69</sup> y LVI<sup>70</sup>, el Ejecutivo siguió teniendo predominio sobre la Cámara, ya que mantuvo una eficacia propositiva por encima del 98%, mientras que la eficacia propositiva de la Cámara fue muy baja y variable, en la primera obtuvo 10.5%, en la segunda 15.6% , en la tercera 34.3% y en la última 17.1%.

Sin embargo, aunque el Ejecutivo haya continuado teniendo mayor eficacia propositiva, un hecho importante que en mi opinión marcó el inicio de una nueva etapa en el sistema político mexicano fue que en el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) su partido, el Revolucionario Institucional por primera vez en muchos años se vio obligado a negociar con el PAN las reformas

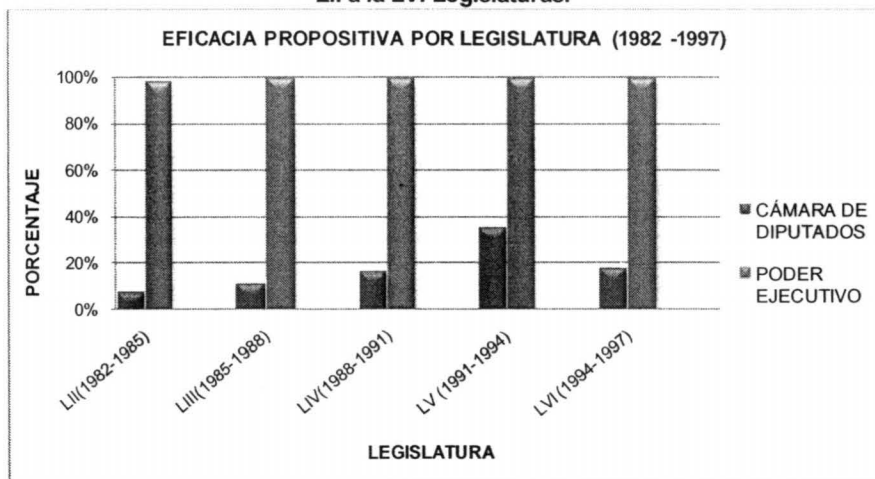
<sup>69</sup> En la LV Legislatura (1991-1994) se firmó un acuerdo parlamentario por todos los partidos políticos que integraron la Cámara de Diputados, el cual transfería gran parte de los poderes de la Gran Comisión a la Comisión de Régimen Interno y Concertación política (CRICP), una comisión multi partidista diseñada para agrupar a los coordinadores de los grupos parlamentarios de todos los partidos en la Cámara (Nacif: s/a). Cabe mencionar que en la LV Legislatura el PRI nuevamente quedó sin la mayoría calificada necesaria para poder aprobar por sí sólo reformas constitucionales.

<sup>70</sup> Nuevamente en la LVI Legislatura el revolucionario institucional quedó sin la mayoría calificada.

estructurales<sup>71</sup> que su gobierno necesitaba para funcionar, debido a que no obtuvo las dos terceras partes en la Cámara de Diputados necesarias para que un partido político por sí solo pueda aprobar cualquier iniciativa de reforma constitucional<sup>72</sup>, tal como lo señala la constitución mexicana.

Como se puede ver en el cuadro 3, el Ejecutivo fue quien prácticamente siguió dominando la legislación del país, y la Cámara tan solo fungió como mero espectador dedicado a ratificarlo olvidando así sus principales funciones, legislar por un lado y contrapesar al Presidente por el otro.

**Grafica 2. Eficacia propositiva del Poder Legislativo y Ejecutivo Federal de la LII a la LVI Legislaturas.**



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Hurtado (2001)

<sup>71</sup> Reformas electorales, reforma del ejido, relación iglesia-estado, apertura comercial, privatizaciones.

<sup>72</sup> El PRI alcanzó solo 240 curules de 500.

### **3.2. Desempeño del Poder Ejecutivo Federal y de la Cámara de Diputados a partir del Gobierno Sin Mayoría en México (1997-2006).**

La LVII Legislatura es de suma importancia para la historia de la vida democrática del país, ya que representó una coyuntura para el sistema político autoritario que prevaleció en México durante muchos años. Los resultados del proceso electoral de 1997 arrojaron una composición plural dentro de la Cámara de Diputados, ya que ningún partido obtuvo la mayoría absoluta.

Dicho suceso político fue posible gracias a una serie de reformas electorales llevadas a cabo años atrás, para ser exactos en 1977, 1986, 1990 y 1996. Por un lado, la reforma electoral de 1977 surgió como respuesta a la evidente crisis de representatividad que vivía el sistema político mexicano<sup>73</sup> y dio lugar a un sistema de representación mixta al haber introducido diputados de representación proporcional (RP) en la Cámara de Diputados, incrementando de esta forma sustancialmente su composición a 400 legisladores. Por lo que después de las elecciones federales celebradas en el año de 1979 la Cámara Baja quedó conformada por 300 Diputados electos por el principio de mayoría relativa (MR) y 100 por el de RP. Es decir, se pasó de 237 curules a 400, lo cual significó ampliar modestamente la presencia legislativa de partidos opositores al PRI (Becerra, 2000; Merino, 2003 y Peschard, 2010).

---

<sup>73</sup> Recordemos que José López Portillo arribó a la Presidencia de la República como único candidato presidencial registrado en las elecciones de 1976, haciendo evidente la falta de competencia política en el país.

Aunque es importante mencionar que la reforma electoral de 1977<sup>74</sup> no sólo incrementó el número de curules disponibles para los partidos contrarios al Revolucionario Institucional, sino que también incrementó el número de diputados del PRI, lo que permitió que este siguiera teniendo control sobre el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados.

“El nuevo esquema permitió que todos ganaran sin que el dominio parlamentario del PRI se viera desafiado, pues conservó la mayoría calificada en el Congreso” (Peschard, 2010).

Por el otro, la reforma electoral de 1986 aumentó 100 Diputados de Representación Proporcional (RP), pasando así de 400 a 500 Diputados en la Cámara Baja (300 de MR y 200 de RP), abriendo por primera vez en muchos años una posibilidad más efectiva para que un mayor número de partidos políticos opositores al PRI aspiraran a ocupar un modesto pero importante espacio en dicho órgano representativo<sup>75</sup>. Sin embargo, pese a esta reforma el Revolucionario Institucional siguió teniendo mayoría por algunos años.

Con la reforma de 1986 se creó una nueva ley electoral y se modificó la integración de la Comisión Federal Electoral (CFE), en la cuál el PRI tenía mayor representación<sup>76</sup> debido a que la incorporación a esta era proporcional a la fuerza electoral de cada partido, lo cual hizo evidente la imparcialidad de las autoridades electorales (Hoyos, 2006; Peschard, 2010).

---

<sup>74</sup> “Tuvo el propósito de lograr extender la inclusión controlada. Su objetivo fue abrir el sistema electoral a organizaciones partidarias emergentes para incorporarlas a los canales institucionales y con ello dotar de un respaldo legitimador al sistema electoral” (Peschard, 2010:360)

<sup>75</sup> Baste recordar que “el control gubernamental de los comicios; la clausura a la entrada del sistema de partidos; la falta de canales adecuados para la representación de las oposiciones; su indefensión legal y la ausencia de apoyo, financiamiento y prerrogativas a los partidos distintos al PRI fueron piezas necesarias para el funcionamiento general de la maquinaria del partido hegemónico” (Becerra, 2000: 21)

<sup>76</sup> La Comisión Federal Electoral estaba integrada por 16 representantes priistas y tan sólo 12 de los partidos opositores (Hoyos, 2006; Peschard, 2010).

Además, se estableció una *clausula de gobernabilidad* para garantizar siempre una mayoría clara al PRI (partido en el gobierno), y evitar con ello poner en riesgo la gobernabilidad del sistema. Es decir, le aseguraba al Revolucionario Institucional una mayoría absoluta en el Congreso aunque este no la hubiera obtenido en los comicios electorales. Esta clausula tambien impidio que algún partido tuviera por si sólo más del 70% de los curules de la Cámara de Diputados.

La reforma electoral de 1990 es de suma importancia ya que permitió la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y surgió tambien el Instituto Federal Electoral (IFE) como “árbitro independiente de los poderes para organizar y vigilar los comicios”(Hernandez, 2010:479). Aunque esté ultimo seguia dependiendo del PRI ya que su “cuerpo directivo, el Consejo General, estaba encabezado por el propio secretario de Gobernación y conformado por un grupo de consejeros magistrados, representantes de los partidos en igualdad de posiciones y por consejeros del Poder Legislativo” (Peschard, 2010: 377) que se encontraba en manos del PRI.

Finalmente, la reforma electoral de 1996<sup>77</sup> permitió: a) la independencia del órgano encargado de llevar a cabo las elecciones en el país ( Instituto Federal Electoral, IFE) del Ejecutivo Federal; b) el Tribunal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación; c) el esquema para el financiamiento de los partidos políticos privilegió el financiamiento público sobre el privado y la distribución de dinero se hizo de forma más equitativa, ya que se estableció en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se distribuiría de

---

<sup>77</sup> “Las reformas electorales de carácter consensual dispersaron la representación en el Poder Legislativo, creando gobiernos no unificados que destruyeron definitivamente en el Congreso las mayorías calificadas afines al presidente” (Sirvent, 2004: 28).

manera igualitaria el 30% y el otro 70% de acuerdo a los votos obtenidos por partido en la última contienda electoral; y d) se garantizó el acceso gratuito de todos los partidos políticos a los medios de comunicación (Merino, 2003).

Gracias a estas reformas electorales, la Cámara de Diputados abrió espacio para que nuevos partidos políticos participaran en la formulación de la legislación del país, y que se generara por primera vez un gobierno sin mayoría en México. Es decir, que el partido del Presidente no obtuviera el control mayoritario de escaños en el Congreso (Jiménez, 2007). Sin embargo, la incorporación de nuevas fuerzas políticas a la negociación convirtió el procedimiento legislativo un tanto complejo. (Peschard, 2010) Ver cuadro 4

La nueva composición en la Cámara de Diputados enfrentó al PRI a la inoperancia de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no se pudo conformar la Gran Comisión (era el órgano de gobierno interno de la Cámara que "operaba como una comisión unipartidista agrupando a la dirigencia del PRI" (Nacif, s/a, p.2) <sup>78</sup>, por no reunirse las condiciones que se requerían para poder integrarla. Sin embargo, pese a dicha situación el Congreso siguió caminando, gracias a que los partidos políticos de oposición al PRI (PRD, PAN, PVEM y PT), se aliaron para conformar el Grupo de los Cuatro (G4) logrando redefinir a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) creada en 1991 como órgano de gobierno,

<sup>78</sup> El Art. 38 estipulaba que "cuando al inicio de una legislatura se hubiese conformado una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político, cuya elección se originase en la generalidad de las entidades, el grupo parlamentario que ostentara esa mayoría debería organizarse de acuerdo con las siguientes normas: a) los diputados de una entidad federativa integraban la diputación y del Distrito Federal; b) los coordinadores de cada una de esas diputaciones pasaban a formar parte de la Gran Comisión de la Cámara; c) Formaban parte de la Gran Comisión los diputados de la mayoría que hubiesen figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones plurinominales, y aquellos otros diputados que, en su caso, considerase el líder de la fracción parlamentaria" (Casar, 2000: 3).

eliminando así el predominio de los representantes del PRI en la CRICP (Casar, 2000; Nacif, s/a y Bautista, 2001).

**Cuadro 4 Composición de la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura (1997-2000)**

PARTIDO	MAYORIA RELATIVA	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL DE ASIENTOS	%
PRI	165	74	239	47.8%
PAN	64	57	121	24.2%
PRD	70	55	125	25%
PT	1	6	7	1.4%
PVEM	0	8	8	1.6%
TOTAL	300	200	500	100%

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Bautista Contreras Daniel (2001)

Ante el nuevo escenario, críticos de los regímenes de tipo presidencial advirtieron que situaciones de gobiernos sin mayoría, representaban un riesgo permanente de conflicto y confrontación entre las ramas de Gobierno Ejecutiva y Legislativa, y que inclusive se podía llegar a una parálisis de gobierno, por la ausencia de acuerdos mínimos y decisión entre actores políticos sobre la legislación del país (Mainwaring, 2002; Zelaznik, 2005).

Y aunque muchos se mostraron preocupados, la parálisis entre Ejecutivo y Legislativo no se dio,<sup>79</sup> ya que en la LVII Legislatura el Poder Ejecutivo presentó 37 iniciativas de las cuales se le aprobaron 32, dándole 86.5% de eficacia propositiva, mientras que la Cámara de Diputados a través de sus Grupos

<sup>79</sup> Inclusive el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León creyó favorable para la democracia mexicana la nueva correlación de fuerzas. "Algunos confunden esta evolución democrática con una crisis política, porque su referente es el viejo autoritarismo de caudillismo y sujeción arbitraria de voluntades. Confunden el despliegue de la participación social con vacío de poder porque añoran al viejo depositario de poder que decide por todos. Quienes padecen esa confusión se han equivocado sistemáticamente en su análisis, en su valoración y en su predicción del acontecer político del país. Es bueno para México y la democracia mexicana..." (Ernesto Zedillo, 1995 citado en Hurtado, 2000: 71).

Parlamentarios, presentó un total 624 iniciativas de las cuales le rechazaron 497 haciendo que su eficacia propositiva fuera de tan sólo 20.3%. (Ver cuadro 5 y 6)

Así mismo, en la LVII Legislatura se puede apreciar que pese a que el Ejecutivo no tenía mayoría en la Cámara de Diputados, su eficacia propositiva sólo cayó alrededor de un 11 % en relación a los años del presidencialismo. Sin embargo, un dato importante que hay que tomar en cuenta es que de 1934 a 1997 el Presidente de la República presentó siempre más de 100 iniciativas. Incluso, hubo momentos en la historia legislativa en los que pasaron de las 200 y 300 iniciativas. Por ejemplo el Gral. Lázaro Cárdenas (Presidente de la República en el periodo de 1934-1940) llegó a proponer 372, mientras que Ernesto Zedillo Ponce de León, en la LVII Legislatura sólo propuso 37 iniciativas, lo cual demuestra su bajo rendimiento y no un choque entre ramas de gobierno.

Además, los grupos parlamentarios que integraron la LVII Legislatura en lo individual también mostraron un desempeño bajo, ya que su tasa de aprobación respecto a las iniciativas que propusieron estuvo tan sólo entre el 10% y el 32 %. Aunque, si bien es cierto que tuvieron una baja tasa de aprobación, también es cierto que lograron ponerse de acuerdo para sacar adelante asuntos importantes, tales como la Ley de Ingresos (aprobada por ambas Cámaras) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (aprobada sólo por los Diputados), elementos cruciales para el funcionamiento del Gobierno Federal.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Hay que recordar que ambas leyes requieren de la mayoría absoluta para ser aprobadas, lo cual se logró con la coalición del PRI y el PAN en la Cámara de Diputados.

**Cuadro 5 Eficacia Propositiva por Grupo Parlamentario en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados (1997-2000)**

Grupo Parlamentario	Iniciativas			Eficacia propositiva
	P	A	R	
PRI	93	20	73	21.50%
PAN	167	33	134	19.80%
PRD	173	28	145	16.20%
PVEM	47	5	42	10.60%
PT	21	6	15	28.50%
Legisladores Independientes	10	1	9	10.00%
Comisiones Legislativas	43	11	32	25.60%
Varios	70	23	47	32.90%
<b>Totales</b>	<b>624</b>	<b>127</b>	<b>497</b>	<b>20.30%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Sistema de Información Legislativa (SIL) en: <http://sil.gobemacion.gob.mx/portal>. Nota: P=presentadas, A= aprobadas y R= rechazadas.<sup>81</sup>

**Cuadro 6 Eficacia Propositiva del Poder Ejecutivo Nacional en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados (1997-2000)**

Presentador	Iniciativas			Eficacia Propositiva
	P	A	R	
Ejecutivo Nacional	37	32	5	86.5%

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Sistema de Información Legislativa (SIL) en: <http://sil.gobemacion.gob.mx/portal>.

Por otra parte, la LVIII Legislatura representó un cambio democrático e histórico para el País. Por primera vez después de 70 años la Presidencia de la República Mexicana no quedó en manos del PRI, sino del Partido Acción Nacional (PAN), un adversario silencioso que surgió a finales de los años 30s como protesta a la política cardenista y que poco a poco fue ganando adeptos hasta llevar a la silla presidencial a Vicente Fox Quesada en el año 2000.

Este suceso de pluralidad partidaria dentro de la Cámara Baja, generó un aumento sustancial en el número de iniciativas presentadas respecto a legislaturas

<sup>81</sup> Las iniciativas R=Rechazadas incluyen tanto las iniciativas que quedaron con carácter de pendiente como las que fueron desechadas en su totalidad, esto debido a que no cuentan con un dictamen emitido. En los datos contenidos en las tablas no incluyo iniciativas dictaminadas de otras legislaturas, solamente las que fueron propuestas en cada una.

anteriores, pues antes de que se diera el gobierno sin mayoría en México, el promedio general de iniciativas presentadas por los legisladores era de entre 100 y 200 sin embargo, a partir de la LVII Legislatura se puede apreciar un fuerte incremento.

En la LVII Legislatura los Diputados presentaron 750 iniciativas entre periodos ordinarios y extraordinarios mientras que en la LVIII Legislatura se disparó el número a 1285 dándole 22.70% de eficacia propositiva, en tanto el Ejecutivo Nacional pasó de 37 iniciativas presentadas a 76 lo que sirvió para que alcanzara 76.3% de eficacia propositiva.

En cuanto a grupos parlamentarios con mayor número de curules en la Cámara de Diputados, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) fue el más activo ya que presentó 359 iniciativas de las cuales sólo se le aprobaron 71, dándole 19.80% de eficacia propositiva, le siguió el PRI con 338 presentadas y en tercer lugar el Partido Acción Nacional (PAN) con 277.

Por otra parte los partidos minoritarios lograron aumentar su producción legislativa. El Partido Verde Ecologista de México (PVEM) pasó de 47 iniciativas propuestas en la LVII Legislatura a 85 en la LVIII, mientras que el Partido del Trabajo pasó de 21 a 38; sin embargo ambos tuvieron una escasa eficacia propositiva.

En la legislatura LVIII (ver cuadro 7 y 8) se puede apreciar un Ejecutivo más modesto, con tan sólo 76.3% de eficacia propositiva, cuando años atrás era al que más se le aprobaban iniciativas (en promedio se le aprobaba más del 90%), pero esto no significa de ninguna manera que haya habido parálisis legislativa, más bien pareciera que hubo equilibrio de poderes, ya que el Presidente Vicente Fox

Quesada ejerció su derecho constitucional al veto<sup>82</sup> presidencial en varias ocasiones. Es decir, regresó al Congreso un dictamen que ya había sido aprobado tanto por Diputados como por Senadores.

**Cuadro 7 Eficacia Propositiva por Grupo Parlamentario en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados (2000-2003)**

Grupo Parlamentario	Iniciativas			Eficacia propositiva
	P	A	R	
PRI	338	73	265	21.60%
PAN	277	68	209	24.50%
PRD	359	71	288	19.80%
PVEM	85	16	69	18.80%
PT	38	8	30	21.00%
PSN	4	1	3	25.00%
PAS	13	0	13	0.00%
Legisladores Independientes	8	0	8	0.00%
Comisiones Legislativas	22	13	9	59.10%
Varios	137	42	95	30.60%
Totales	1285	292	993	22.70%

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Sistema de Información Legislativa (SIL) en: <http://sil.gobemacion.gob.mx/portal>

**Cuadro 8 Eficacia Propositiva del Ejecutivo Nacional en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados (2000-2003)**

Presentador	Iniciativas			Eficacia Propositiva
	P	A	R	
Ejecutivo Nacional	76	58	18	76.30%

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Sistema de Información Legislativa (SIL) en: <http://sil.gobemacion.gob.mx/portal>

El primero que ejerció fue cuando vetó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el segundo fue cuando regresó con modificaciones el Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria y, el tercero fue con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Cepeda,2004), entre otros. Sin

<sup>82</sup> El veto entendido como la pronunciación en contra de una ley o decreto, por parte de alguno de los actores que intervienen en el proceso de cambio legislativo del país.

embargo, dos de ellos fueron superados con la mayoría calificada tanto por Diputados como por Senadores.

Otro ejemplo de iniciativas importantes que fueron aprobadas mediante la negociación entre poderes fue el Presupuesto de Egresos de la Federación propuesto por el Ejecutivo, el cual sufrió algunas modificaciones por parte de los legisladores de la Cámara de Diputados pero que finalmente alcanzó consenso y logró pasar con 417 votos a favor y una abstención<sup>83</sup> (Ugalde, 2003).

En cuanto a la LIX Legislatura se refiere, la eficacia propositiva de la Cámara de Diputados cayó hasta un 12.80%, mientras que la del Ejecutivo disminuyó alrededor de un 10% respecto a la legislatura pasada obteniendo tan sólo 62.70%. (Ver cuadros 9 y 10).

La eficacia propositiva por grupo parlamentario también varió sustancialmente. Los partidos con mayor presencia en la Cámara de Diputados propusieron un número elevado de iniciativas en la Legislatura. Sin embargo, su contribución a producir un cambio en la legislación fue escasa. El PRI tan sólo logró la aprobación de 170 iniciativas de 1139 que propuso, mientras que el PAN y el PRD propusieron un poco más de la mitad de iniciativas que las propuestas por el PRI, lo cual no les ayudó a tener una tasa de aprobación elevada. El primero obtuvo 13.50% de eficacia propositiva y el segundo 9.1%.

---

<sup>83</sup> Cabe mencionar que constitucionalmente el Ejecutivo está facultado para emitir observaciones a las resoluciones emanadas de una sola cámara.

**Cuadro 9 Eficacia Propositiva por Grupo Parlamentario en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados (2003-2006)**

Grupo Parlamentario	Iniciativas			Eficacia propositiva
	P	A	R	
PRI	1139	170	969	14.90%
PAN	622	84	538	13.50%
PRD	629	57	572	9.10%
PVEM	457	44	413	9.60%
PT	84	7	77	8.30%
Convergencia	237	24	213	10.10%
Legisladores Independientes	13	0	13	0.00%
Comisiones Legislativas	32	12	20	37.50%
Varios	57	22	35	38.60%
<b>Totales</b>	<b>3270</b>	<b>420</b>	<b>2850</b>	<b>12.80%</b>

Fuente: elaboración propia con datos tomados del Sistema de Información Legislativa (SIL) en: <http://sil.gobemacion.gob.mx/portal>.

**Cuadro 10 Eficacia Propositiva del Ejecutivo Nacional en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados (2003-2006)**

Presentador	Iniciativas			Eficacia Propositiva
	P	A	R	
Ejecutivo Nacional	67	42	25	62.70%

Fuente: elaboración propia con datos tomados del Sistema de Información Legislativa (SIL) en: <http://sil.gobemacion.gob.mx/portal>

Por su parte los partidos minoritarios aumentaron el número de iniciativas propuestas. El Partido Verde Ecologista de México pasó de 85 a 457 iniciativas propuestas en la LIX Legislatura de las cuales se le aprobaron 44, y el Partido del Trabajo incrementó en un 221% su presentación de iniciativas. Sin embargo, no alcanzó ni el 10% de eficacia propositiva.

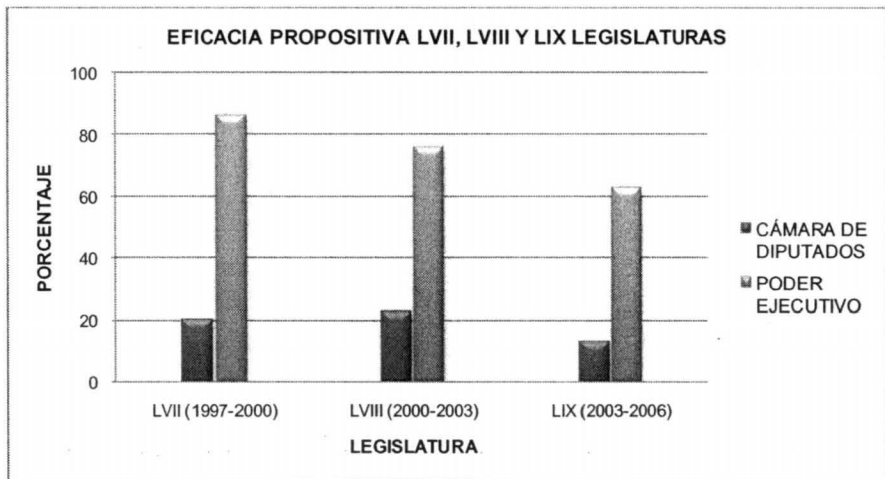
Una situación que llama la atención es que si se compara el desempeño legislativo del PRD con el del PVEM, el segundo logró tener más éxito en la producción y aprobación de iniciativas presentadas en la Cámara. Esto tiene relevancia en tanto que hay una gran diferencia de curules entre ambos partidos.

Lo que sucedió en la LIX Legislatura entre el gobierno del Presidente Vicente Fox y la Cámara de Diputados, desde mi perspectiva fue una mayor

independencia entre poderes, ya que lograron aprobarse reformas importantes a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ejemplo, se hizo obligatoria la educación preescolar en el Art. 3º; se reconoció y garantizó el derecho de los pueblos indígenas a la libre autodeterminación y a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Además, por primera vez después de muchos años de autoritarismo, el Ejecutivo utilizó el veto <sup>84</sup> como recurso legal para negociar una ley, lo cual considero contribuyó a que no hubiera parálisis ni choque entre ramas de gobierno, sino un sistema efectivo de pesos y contrapesos, en el que ningún poder impuso su voluntad al otro.

**Grafica 4. Eficacia propositiva del Poder Legislativo y Ejecutivo Federal en las LVII, LVIII Y LIX Legislaturas.**



Fuente: Elaboración propia.

<sup>84</sup> Además de los vetos, el presidente Fox también presentó varias controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia. (Cortez:2008)

## CAPITULO IV

**EFICACIA PROPOSITIVA DEL PODER EJECUTIVO Y DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA LX LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2006-2009).**

El proceso electoral llevado a cabo en 2006 para elegir Presidente de la República Mexicana y renovar al Honorable Congreso de la Unión, colocó en la silla presidencial a Felipe Calderón Hinojosa, candidato del Partido Acción Nacional<sup>85</sup>, además de arrojar nuevamente una composición plural dentro de la Cámara de Diputados<sup>86</sup>. (Ver cuadro 1)

**Cuadro 1. Composición de los Grupos Parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados.**

COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR GRUPO PARLAMENTARIO AL INICIO Y FINAL DE LA LX LEGISLATURA						
Grupo Parlamentario	Mayoría		Representación Proporcional		Total	
	Inicio	Fin	Inicio	fin	Inicio	Fin
PAN	137	136	69	70	206	206
PRD	91	90	36	36	127	126
PRI	65	65	41	41	106	106
PVEM			17	17	17	17
CONVERGENCIA	5	6	12	12	17	18
PT	2	2	11	9	13	11
NUEVA ALIANZA			9	9	9	9
ALTERNATIVA			5	5	5	5
SIN PARTIDO		1		1	5	2
<b>TOTAL</b>	<b>300</b>	<b>300</b>	<b>200</b>	<b>200</b>	<b>500</b>	<b>500</b>

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la página oficial de la Cámara de Diputados LX Legislatura (2006-2009) en <http://www.cddhcu.gob.mx/>

El creciente pluralismo dentro de la Cámara Baja a partir de que se dio el gobierno sin mayoría en México, ha generado mayor interés entre los estudiosos de la

<sup>85</sup> Felipe Calderón Hinojosa fue Coordinador de su Grupo Parlamentario en la LVIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados (2000-2003).

<sup>86</sup> Alternativa y Nueva Alianza no estuvieron en la Legislatura Anterior (LIX).

ciencia política, por conocer cuál es el desempeño legislativo de los Grupos Parlamentarios que en ella convergen.

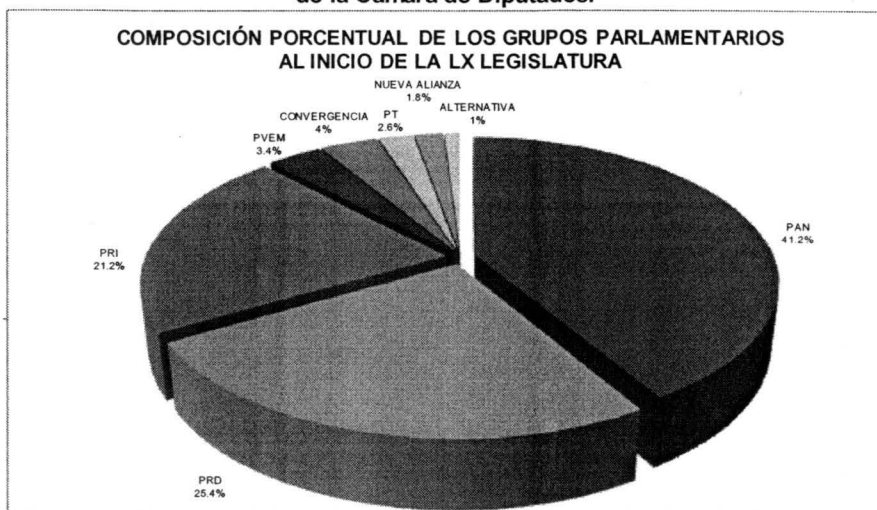
Pero más allá de conocer cuál fue el desempeño general de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura, lo que me interesa en este estudio es, conocer cuál fue el desempeño de los Grupos Parlamentarios que la integraron.

Estudio que toma relevancia a partir de que la Cámara de Diputados en la LX Legislatura estuvo integrada por ocho Grupos Parlamentarios con poder para producir, oponerse o influir en la legislación del país.

Es importante mencionar que el gobierno sin mayoría generó incertidumbre entre algunos estudiosos del régimen político mexicano, que expresaron temor ante la posibilidad de llegar a una parálisis legislativa y a una crisis de gobernabilidad, argumentando que diversos actores políticos pueden obstaculizar el proceso para que se de un cambio legislativo.

En este sentido, la finalidad de estudiar el desempeño legislativo de cada Grupo Parlamentario que integró la LX Legislatura, es saber si la Cámara de Diputados en lo general trabajó aun cuando tuvo una composición plural, evitando con ello la tan temida parálisis legislativa. (Ver grafica 1)

**Grafica 1. Composición de los Grupos Parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados.**



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la página oficial de la Cámara de Diputados LX Legislatura (2006-2009) en <http://www.cddhcu.gob.mx/>

#### **4.1 Metodología**

El indicador que voy a emplear para medir el desempeño legislativo de cada bancada es la *eficacia propositiva*, entendida para los fines de este trabajo como la relación entre el número de iniciativas presentadas por un iniciador y las que le fueron aprobadas, además va a ser utilizada como mero indicador numérico, debido a que lo que me interesa en este estudio es medir el nivel de actividad de cada bancada para responder si nuestro sistema político estuvo en riesgo de caer en ingobernabilidad por la persistencia de los legisladores de no generar un cambio legislativo, es decir, conocer si la legislación del país permaneció tal y como estaba al principio de la LX Legislatura o si sufrió grandes cambios a partir de las iniciativas propuestas por cada grupo parlamentario. .

Partiendo de este principio, me di a la tarea de hacer un seguimiento a la función legislativa<sup>87</sup> de los Grupos Parlamentarios que integraron la LX Legislatura de la Cámara de Diputados.

Para lo cual recopilé todas las iniciativas que fueron propuestas en dicho órgano legislativo, las cuales me fueron facilitadas por el Centro de Documentación, Información y Análisis (CEDIA)-Documentación Legislativa. Sin embargo, al tratar de contabilizar las iniciativas que había propuesto cada grupo, me encontré en la disyuntiva de decidir quién era el autor de cada una.

La base que me proporcionó el CEDIA, contenía en un solo documento las iniciativas propuestas por los Congresos Locales, el Poder Ejecutivo, los Senadores, las Comisiones Legislativas y por los Diputados.

El motivo por el cual era difícil saber quién era el autor de cada una de ellas, fue la forma en que estaban redactadas; algunas decían presentada por un legislador (diputado o senador) de un partido y suscrita por un legislador de un partido diferente, mientras que otras decían, presentada por un legislador a nombre propio de otro legislador de diferente partido.

Para poder resolver con claridad esta disyuntiva, llevé a cabo dos entrevistas; una con la Secretaria Particular de un Senador de la LX Legislatura de la Cámara de Senadores quien había sido asesora parlamentaria de un Diputado de la LIX Legislatura, y la segunda con la asesora parlamentaria del mismo Senador.

En entrevista las dos informantes me explicaron que en las iniciativas presentadas por un legislador y suscritas por otro, el autor es quien las presenta,

---

<sup>87</sup> "Consiste en la Formulación o Producción a través de un proceso determinado por la constitución, de normas jurídicas (leyes o decretos) que se aplican a los sujetos a los cuales van dirigidos" (Espinoza, 2004: 1).

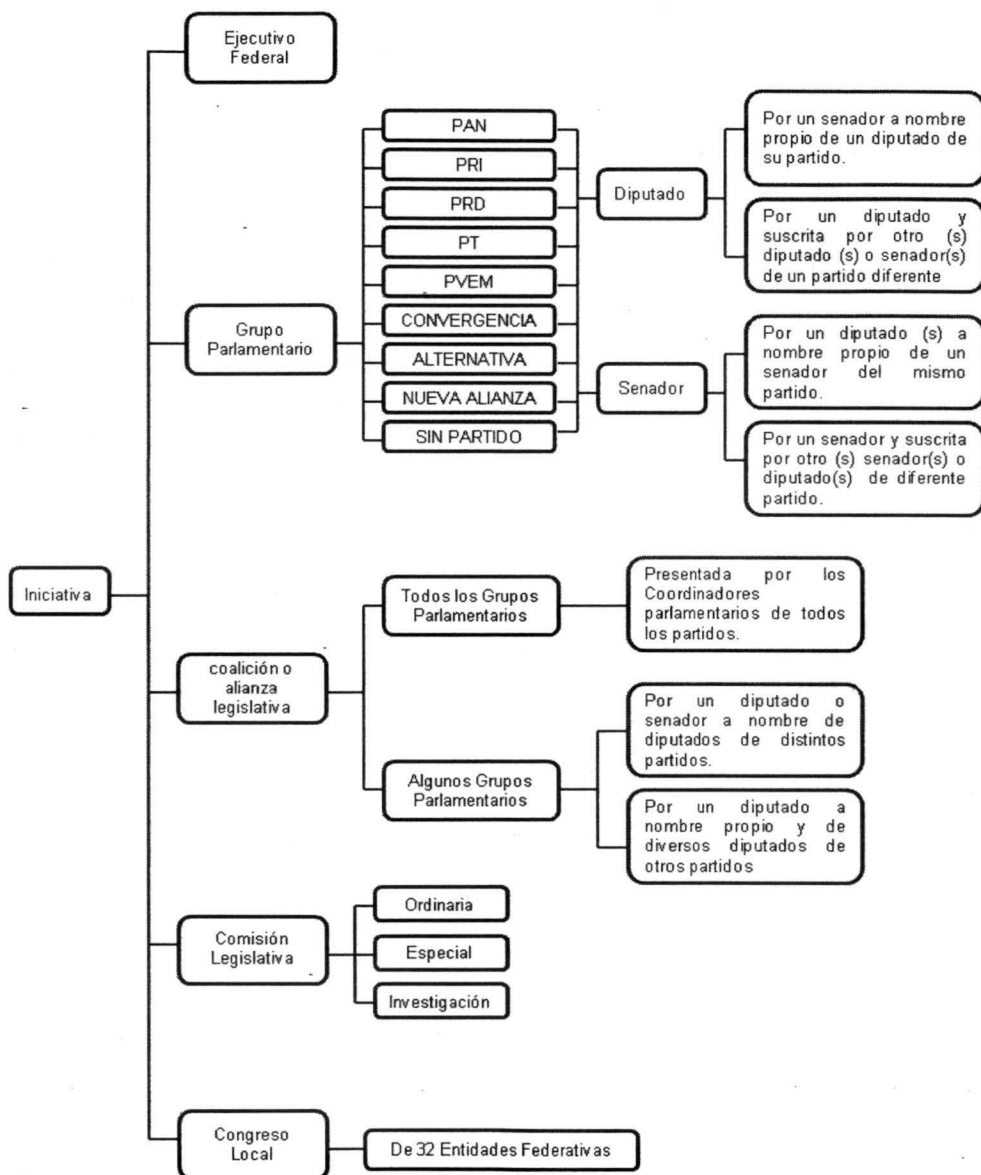
mientras que en las que presentaba un legislador a nombre de otro, el autor no es quien la presenta, porque este sólo sirve como vehículo para hacer llegar la iniciativa a la Cámara.

En función de la información obtenida, decidí separar las iniciativas contenidas en la base de datos que me proporcionó el CEDIA para poder estudiar el trabajo legislativo en la Cámara de Diputados utilizando las siguientes categorías:

- 1.- Ejecutivo Federal
- 2.-Grupo Parlamentario
- 3.-Coalición o alianza legislativa
- 4.-Comisión Legislativa
- 5.- Congreso Local

El cuadro 12 muestra la forma en que ordené las iniciativas para organizar los datos obtenidos, lo cual me sirvió para identificar qué actor político fue el autor de cada una de las iniciativas propuestas en la LX Legislatura.

**Cuadro 2. Categorías para estudiar el trabajo legislativo de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura.**



Fuente: Elaboración propia

La importancia de saber quien es el autor de cada iniciativa es evitar la duplicidad de resultados al momento de medir la eficacia propositiva de cada bancada. Es decir, que la misma iniciativa no sea sumada a varios o a todos. De ser así, el resultado no estaría arrojando datos reales sobre el trabajo legislativo de cada grupo.

Es pertinente informar al lector que existe un pequeño margen de error en la información obtenida, debido a que los datos proporcionados por Documentación Legislativa contenían algunas diferencias con los que se encuentran en la Gaceta Parlamentaria de la página oficial de la Cámara de Diputados.

Por lo que los resultados finales los obtuve en base a la comparación y actualización de las iniciativas de la base de datos otorgada por documentación legislativa con las que se encuentran en la Gaceta Parlamentaria, del 15 de enero al 24 de febrero de 2011.

#### **4.2 Eficacia Propositiva del Poder Ejecutivo y de los Grupos Parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados. 1er Periodo Ordinario Año I.**

El trabajo legislativo de los grupos parlamentarios que integraron la LX Legislatura de la Cámara de Diputados fue muy diverso, lo cual generó que su eficacia propositiva variara en el 1er Periodo Ordinario de sesiones del Año I (15 de sep. de 2006 a 15 de dic. de 2006). (Ver cuadro 13)

De los grupos parlamentarios con mayoría en la Cámara Baja (PAN, PRI y PRD), el PAN fue el que obtuvo mayor eficacia propositiva, le siguió el PRI y al último quedó el PRD.

**Cuadro 3. Eficacia Propositiva. 1er Periodo Ordinario Año I**

Iniciador	Iniciativas			Eficacia propositiva
	P	A	R	
PAN	46	14	8	30,4
PRD	39	7	12	17,9
PRI	79	16	16	20,3
PVEM	24	9	7	37,5
CONVERGENCIA	11	0	2	0,0
PT	8	2	1	25,0
NUEVA ALIANZA	15	2	6	13,3
ALTERNATIVA	6	1	1	16,7
Coalición de todos los GP	2	2	0	100,0
Coalición de dos o más GP	5	4	0	80,0
<b>TOTAL</b>	<b>240</b>	<b>57</b>	<b>53</b>	<b>23.8</b>

Fuente: Elaboración Propia

Por su parte, el PAN presentó 46 iniciativas de las cuales sólo se le aprobaron 14, ocasionando que obtuviera 30.4% de eficacia propositiva para este periodo. De esas 14 iniciativas aprobadas sólo 9 lograron superar el proceso legislativo completo es decir, también fueron aprobadas por la cámara revisora (Cámara de Senadores) y por el Ejecutivo Federal y posteriormente se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) para poder convertirse en leyes; 4 fueron modificadas en la cámara de origen, 4 quedaron pendientes en el Senado y 1 en el Ejecutivo.

El PRI presentó 79 iniciativas de las cuales le aprobaron sólo 16, dándole 20.3% de eficacia propositiva. 15 fueron publicadas en el DOF y una quedó pendiente en el Senado. 16 más recibieron dictamen en sentido negativo y 47 quedaron pendientes.

El PRD presentó 39 iniciativas, de las cuales 12 fueron desechadas, 20 quedaron pendientes y 7 fueron aprobadas y publicadas en el DOF,

obteniendo así 17.9% de eficacia propositiva. De esas 7 iniciativas aprobadas, sólo una fue modificada por la cámara de origen.

En cuanto a los Grupos Parlamentarios con menor número de curules en la Cámara de Diputados, el PVEM fue el que obtuvo un porcentaje mayor de eficacia propositiva. De las 24 iniciativas que presentó le aprobaron 9, por lo que su eficacia propositiva fue de 37.5%, de las cuales 7 fueron publicadas en el DOF, 3 le fueron modificadas por el Senado, 1 por diputados y dos más quedaron pendientes en la legisladora.

Por su parte el PT presentó 8 iniciativas y solamente 2 fueron aprobadas y publicadas en el DOF con modificaciones del Senado, por lo que su eficacia propositiva fue de 25%.

El grupo parlamentario de Nueva Alianza presentó 15 iniciativas y sólo le dictaminaron 2 en sentido positivo, de las cuales una se publicó en el DOF y otra quedó pendiente en la legisladora. En este sentido, su índice de aprobación respecto a la eficacia propositiva fue de 13.3%.

Alternativa presentó 6 iniciativas y sólo se le aprobó una, por lo que su eficacia propositiva fue de 16.7%; cuatro quedaron pendientes y una recibió dictamen negativo.

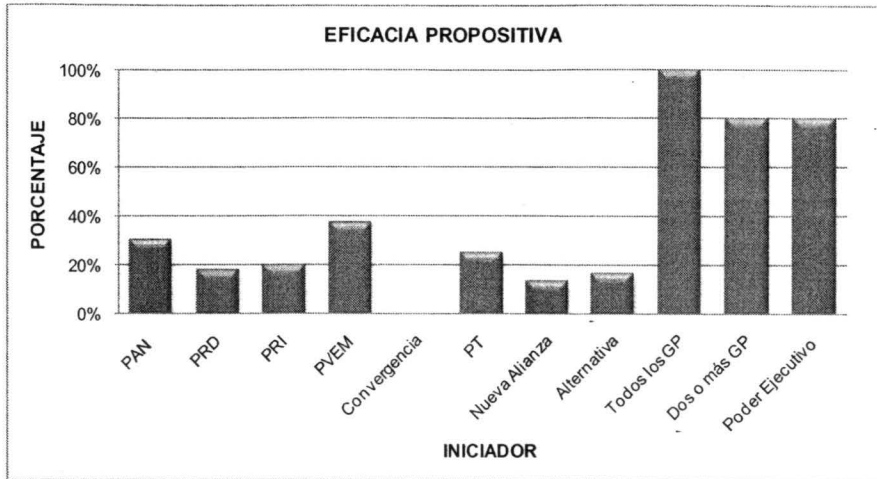
En lo que respecta al grupo parlamentario de Convergencia, su eficacia propositiva quedó en 0%, ya que de las 11 iniciativas que presentó, ninguna recibió dictamen positivo por parte de la Cámara de Diputados, 2 se desecharon y 9 quedaron pendientes de dictamen.

La coalición de todos los grupos parlamentarios en el primer periodo ordinario generó que su eficacia propositiva fuera de 100%, pues de las 2 iniciativas propuestas ambas se aprobaron y publicaron en el DOF.

La capacidad propositiva de la coalición de uno o más grupos, fue de 80%, pues de las 5 iniciativas que presentaron 4 se aprobaron. Pese a esto, sólo consiguieron que se publicara una en el DOF y que 3 quedaran pendientes en la cámara revisora.

En lo que respecta al Poder Ejecutivo, su desempeño legislativo fue relativamente alto, ya que de 5 iniciativas que presentó, 4 se publicaron en el DOF de las cuales sólo una fue modificada por la Cámara de Diputados. Mientras que 1 quedó pendiente de dictamen en la cámara de origen.

Para este periodo en total se propusieron 240 iniciativas, de las cuales 57 se aprobaron y 53 quedaron pendientes de dictamen, por lo que la eficacia propositiva fue de 23.8%.

**Grafica 2. Eficacia Propositiva del 1er Periodo Ordinario Año I**

Fuente: Elaboración propia.

#### **4.3 Eficacia Propositiva del Poder Ejecutivo y de los Grupos Parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados. 2do Periodo Ordinario Año I.**

En el segundo periodo ordinario de sesiones del año I llevado a cabo en la Cámara de Diputados se puede ver una ligera tendencia a incrementar el índice tanto de presentación de iniciativas por parte de los grupos parlamentarios ante dicho órgano legislativo como de aprobación de las mismas. (Ver cuadro 4)

El PAN duplicó el número de iniciativas que propuso en comparación con el primer periodo ordinario, ya que presentó 92 iniciativas de las cuales se le aprobaron 20, dándole 21.74% de eficacia propositiva.

De esas 92 iniciativas 3 fueron rechazadas en el Senado por lo que su estado actual es nuevamente pendientes de dictamen en diputados. Otras 12 están pendientes en la colegisladora y 8 se publicaron en el DOF (de las cuales sólo una se modificó en la cámara alta y 3 en la cámara baja).

Sin embargo, en el caso de la fracción panista se puede apreciar que pese a haber aumentado de forma significativa el número de iniciativas que presentó en el segundo periodo de sesiones, su eficacia propositiva actuó a la inversa. Es decir, disminuyó considerablemente.

**Cuadro 4. Eficacia Propositiva. 2do Periodo Ordinario Año I**

Grupo Parlamentario	Iniciativas			Eficacia propositiva
	P	A	R	
PAN	92	20	17	21,74
PRD	96	21	11	21,88
PRI	102	27	21	26,47
PVEM	31	2	11	6,45
Convergencia	42	7	11	16,67
PT	6	1	1	16,67
Nueva Alianza	29	6	11	20,69
Alternativa	11	2	1	18,18
Todos los GP	0	0	0	0,00
Dos o más GP	10	3	1	30,00
Poder Ejecutivo	1	1	0	100
<b>Total</b>	<b>420</b>	<b>90</b>	<b>85</b>	<b>21,43</b>

Fuente: Elaboración propia

El PRD también incrementó en más del 50% el número de iniciativas que presentó respecto al periodo anterior. Pasó de 39 a 96 iniciativas presentadas, de las cuales se aprobaron 21, por lo que su eficacia propositiva fue de 21.88%.

De esas 21 iniciativas aprobadas, 8 fueron modificadas en la cámara de origen y sólo 14 fueron publicadas en el DOF, mientras que las otras 7 quedaron pendientes en el senado.

En el 2do periodo ordinario el PRI presentó 102 iniciativas, de las cuales sólo 27 se dictaminaron positivamente. 11 fueron modificadas por diputados, 8 quedaron pendientes en la Cámara revisora y 19 se publicaron en el DOF. De las 75 iniciativas que restan, 21 más recibieron dictamen negativo y 54 quedaron con carácter de pendientes en la comisión legislativa a la que fueron turnadas.

El PVEM presentó 31 iniciativas de las cuales sólo le aprobaron 2, por lo que su eficacia propositiva cayo drásticamente alcanzando tan sólo 6.45%. Cabe mencionar que pasó de ser el grupo parlamentario con mayor eficacia propositiva en el primer periodo ordinario a el que menor eficacia alcanzó en el segundo periodo. No obstante, ambas iniciativas aprobadas se encuentran pendientes en la colegisladora.

Por su parte Convergencia, pasó de 0% de eficacia propositiva en el periodo anterior a 16.67%, ya que de 42 iniciativas le aprobaron 7. Una se publicó en el DOF y el resto se encuentra pendiente en el Senado.

El PT presentó 6 iniciativas de las cuales sólo se le aprobó 1 quedando pendiente en el Senado, por lo que su eficacia propositiva fue de 16.67%.

Nueva Alianza pasó de 13.3% a 20.69% de eficacia propositiva, ya que de 29 iniciativas propuestas, 6 se aprobaron, 4 quedaron pendientes en la colegisladora y 2 se publicaron en el DOF.

Alternativa presentó 11 iniciativas en la Cámara de Diputados de las que sólo fueron dictaminadas positivamente 2, por lo que su eficacia fue de 18.18%. De las dos iniciativas aprobadas una fue modificada por diputados y publicada en el DOF y otra esta pendiente en el senado.

La coalición o alianza de dos o más grupos parlamentarios, incrementó en 50% el número de iniciativas propuestas. Sin embargo, sólo alcanzó 30% de eficacia, pues de las 10 iniciativas que generó sólo 3 se dictaminaron positivamente, de las cuales 2 se publicaron en el DOF y una quedó pendiente en el Senado.

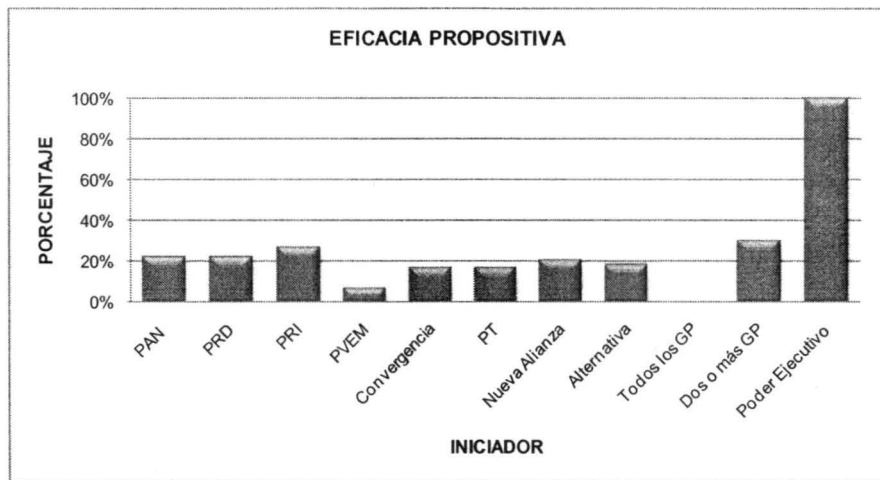
Para el 2do periodo ordinario no se dio una alianza entre todos los grupos parlamentarios. La causa más probable puede ser que sus agendas políticas no

coincidieran y que por lo mismo no hubiera un aparente interés por proponer alguna iniciativa en conjunto.

Respecto al Ejecutivo su producción fue baja y su eficacia propositiva alta. La única iniciativa que propuso fue aprobada y publicada en el DOF sin sufrir modificación alguna.

En el periodo estudiado se propusieron 420 iniciativas, de las cuales se aprobaron 90, por lo que la eficacia propositiva general fue de tan sólo 21.43%.

**Grafica 3. Eficacia Propositiva del 2do Periodo Ordinario Año I**



Fuente: Elaboración propia.

#### **4.4 Eficacia Propositiva del Poder Ejecutivo y de los Grupos Parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados. Comisión Permanente Año I.**

Comúnmente se suele pensar que el mayor número de iniciativas aprobadas en una legislatura ocurre en las comisiones permanentes. Sin embargo, el estudio que realicé arrojó resultados que demuestran lo contrario. Es decir, que el periodo que realicé arrojó resultados que demuestran lo contrario. Es decir, que el periodo

de receso del Congreso en el que se reúne la Comisión Permanente es en el que se aprueba el menor número de iniciativas. (Ver cuadro 5)

En dicho periodo el grupo parlamentario que más iniciativas presentó fue el PRD. Sin embargo, eso no significó que haya sido el que mayor eficacia propositiva haya alcanzado, pues de 50 iniciativas que propuso sólo 9 se aprobaron, por lo que su eficacia propositiva quedó en 18%. De esas iniciativas logró que se publicaran 4 en el DOF, mientras que el resto está pendiente de dictamen en el Senado.

Contrario a esto, el grupo de Nueva Alianza no presentó ninguna iniciativa en la comisión permanente, por lo que su eficacia quedó en 0%.

**Cuadro 5. Eficacia propositiva. Comisión permanente año I**

Grupo Parlamentario	Iniciativas			Eficacia propositiva
	P	A	R	
PAN	27	10	3	37,04
PRD	50	9	5	18,00
PRI	20	2	7	10,00
PVEM	12	0	1	0,00
Convergencia	12	3	3	25,00
PT	6	1	2	16,67
Nueva Alianza	5	1	2	20,00
Alternativa	0	0	0	0,00
Todos los GP	1	1	0	100,00
Dos o más GP	17	5	5	29,41
Poder Ejecutivo	9	7	0	77,78
<b>Todos</b>	<b>159</b>	<b>39</b>	<b>28</b>	<b>24,53</b>

Fuente: Elaboración propia

Por su parte el PAN presentó sólo 27 iniciativas, de las cuales sólo fueron aprobadas 10, quedando 6 pendientes en la legisladora. De las aprobadas 4 lograron superar el proceso legislativo completo, es decir se convirtieron en leyes, por lo que su eficacia fue de 37.04%.

La capacidad propositiva del PRI en la comisión permanente fue de 10%. De 20 iniciativas sólo 2 fueron aprobadas. Sin embargo, ninguna logró ser publicada en el DOF; 7 fueron desechadas y el resto no recibió dictamen.

El PVEM y Convergencia presentaron el mismo número de iniciativas. Sin embargo, el primero no tuvo capacidad propositiva puesto que no logró que se le aprobara ninguna, mientras que el segundo logró que se le aprobaran y publicaran 3 en el DOF, de las cuales una fue modificada en la cámara revisora.

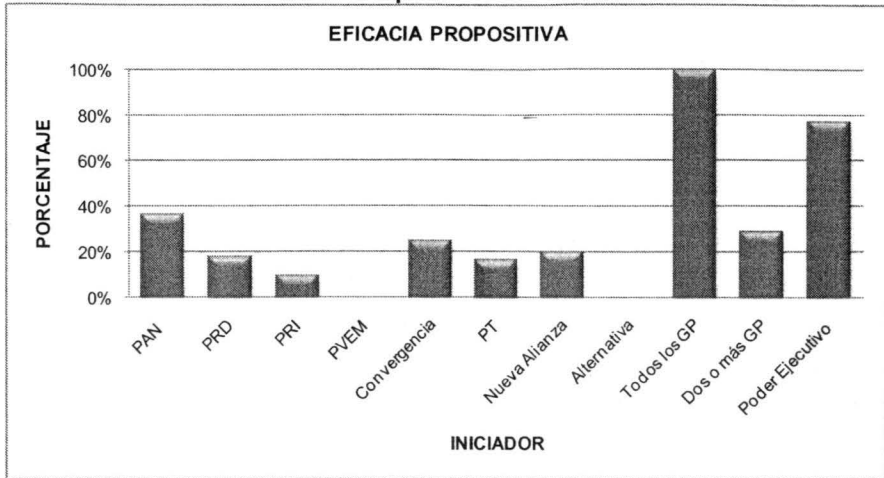
El PT alcanzó 16.67% de eficacia propositiva, de las 6 iniciativas que propuso 1 se aprobó, aunque no logró superar el proceso legislativo completo.

En la categoría de coalición de todos los grupos parlamentarios, la capacidad propositiva fue alta, aunque eso no quiere decir que hayan tenido un índice alto de productividad, ya que sólo presentaron una iniciativa, misma que se publicó en el DOF.

Por último la coalición de dos o más grupos parlamentarios presentó 17 iniciativas, de las cuales 5 se dictaminaron positivamente quedando una pendiente en la legisladora y publicándose 4 en el DOF.

En el periodo estudiado el Poder Ejecutivo aumentó su producción, pues paso de 1 iniciativa propuesta en el periodo anterior a 9 en la comisión permanente.

De las 9 iniciativas que propuso 7 lograron superar el procedimiento legislativo completo, es decir se publicaron en el DOF, aunque 4 fueron modificadas por la Cámara de Diputados; mientras que 2 más permanecen pendientes de dictamen.

**Grafica 4. Eficacia Propositiva. Comisión Permanente Año I**

Fuente: Elaboración propia.

#### **4.5 Eficacia Propositiva del Poder Ejecutivo y de los Grupos Parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados. 1er Periodo Ordinario Año II.**

Si bien es cierto que el 1er periodo ordinario del Año II fue en el que los grupos parlamentarios presentaron más iniciativas, también es cierto que su eficacia propositiva comenzó a descender respecto del año I. (Ver cuadro 6)

Inclusive para el PT este periodo significó el primero en el que no logró que le aprobaran alguna iniciativa, mientras que para Alternativa fue el segundo periodo consecutivo en el que obtuvo 0% de capacidad propositiva.

Mientras que la coalición de todos los grupos parlamentarios para presentar una iniciativa no se dio en este periodo, la coalición de dos o más grupos presentó 8 iniciativas de las cuales se aprobaron y publicaron 3 en el DOF, por lo que su eficacia propositiva fue de 37.18%.

**Cuadro 6. Eficacia Propositiva. 1er Periodo Ordinario Año II**

Grupo Parlamentario	Iniciativas			Eficacia propositiva
	P	A	R	
PAN	124	26	26	20,97
PRD	117	17	7	14,53
PRI	82	12	13	14,63
PVEM	25	3	5	12,00
Convergencia	19	3	5	15,79
PT	8	0	2	0,00
Nueva Alianza	11	2	2	18,18
Alternativa	14	0	1	0,00
Todos los GP	0	0	0	0,00
Dos o más GP	8	3	1	37,50
Poder Ejecutivo	5	4	0	80,00
<b>Total</b>	<b>413</b>	<b>70</b>	<b>62</b>	<b>16,95</b>

Fuente: Elaboración propia

Nota: En el cuadro 6 no incluí la coalición de todos los grupos parlamentarios, debido a que no presentaron ninguna iniciativa para este periodo.

Tampoco incluí la iniciativa que fue presentada por una comisión legislativa de la Cámara de Diputados debido a que quedó pendiente.

Por su parte Nueva Alianza presentó 11 iniciativas de las cuales 7 quedaron pendientes, 2 fueron desechadas y 2 se aprobaron (una se modificó en la cámara revisora y otra en la de origen) dándole 18.18% de capacidad propositiva.

Ahora bien, el PVEM y Convergencia obtuvieron el mismo número de dictámenes en sentido positivo. Sin embargo, el primero tuvo menos capacidad propositiva (12%) mientras que la del segundo fue de 15.79%.

A ambos grupos parlamentarios se les aprobaron 3 iniciativas, de las cuales dos se publicaron en el DOF (una se modificó en la cámara de origen y la otra en la revisora), quedando una pendiente en la legisladora.

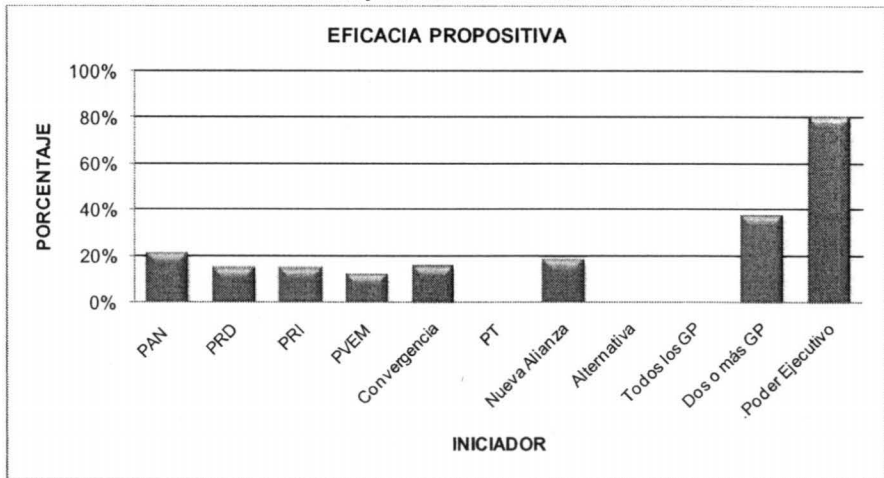
El 1er periodo ordinario representó para el PAN y el PRD el periodo en el que más iniciativas propusieron cada uno. Sin embargo, eso no significó que hayan tenido un alto índice de aprobación. El primero logró que le aprobaran 26 iniciativas de 124, mientras que al segundo sólo le dictaminaron positivamente 17

de 117. Por lo que su capacidad propositiva fue de 20.97% y 14.53% respectivamente.

Por último el Revolucionario Institucional sólo presentó 82 iniciativas, de las cuales se dictaminaron negativamente 13, 57 quedaron pendientes en la comisión legislativa a la que se enviaron y 12 se aprobaron (4 de 7 iniciativas que lograron superar el proceso legislativo y se publicaron en el DOF se modificaron en la cámara de origen, mientras que 5 se encuentran pendientes en el Senado).

Por su parte el Poder Ejecutivo presentó 5 iniciativas, de las cuales 4 fueron publicadas en el DOF (2 modificadas en la Cámara de origen), y una quedó pendiente en la legisladora.

**Grafica 5. Eficacia Propositiva. 1er Periodo Ordinario Año II**



Fuente: Elaboración propia.

#### 4.6 Eficacia Propositiva del Poder Ejecutivo y de los Grupos Parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados. 2do Periodo Ordinario Año II.

La capacidad propositiva producida por todos los grupos parlamentarios para el 2do periodo del año II se mantuvo en 16.45%, casi igual que el 1er periodo del mismo año, la cual fue de 16.18%.

Para este periodo Alternativa fue el grupo que menor capacidad propositiva obtuvo, pues de las 6 iniciativas que presentó ninguna recibió dictamen positivo.

**Cuadro 7. Eficacia Propositiva 2do Periodo Ordinario año II**

Grupo Parlamentario	Iniciativas			Eficacia propositiva
	P	A	R	
PAN	82	20	7	24,39
PRD	76	9	4	11,84
PRI	108	10	14	9,26
PVEM	33	1	6	3,03
Convergencia	14	1	3	7,14
PT	7	1	2	14,29
Nueva Alianza	18	1	5	5,56
Alternativa	6	0	0	0,00
Todos los GP	7	7	0	100,00
Dos o más GP	26	12	0	46,15
Poder Ejecutivo	1	1	0	100,00
<b>Total</b>	<b>378</b>	<b>63</b>	<b>41</b>	<b>16,67</b>

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, los grupos parlamentarios del PVEM, Convergencia, PT y Nueva Alianza sólo lograron que se les dictaminara positivamente una iniciativa, claro que su índice de eficacia varió porcentualmente en función de las iniciativas propuestas en la Cámara de Diputados por cada uno de ellos. El primero obtuvo 3.03%, el segundo 7.14%, el tercero 14.29% y el cuarto 5.56%.

Cabe mencionar que la única iniciativa que logró superar el proceso legislativo completo fue la de Convergencia y sin alguna modificación.

De las 108 iniciativas propuestas por el PRI sólo 10 recibieron dictamen en sentido positivo, mientras que 5 lograron superar el proceso legislativo (sólo 2 fueron modificadas por el Senado), 4 quedaron pendientes en la colegisladora y 1 en el Ejecutivo.

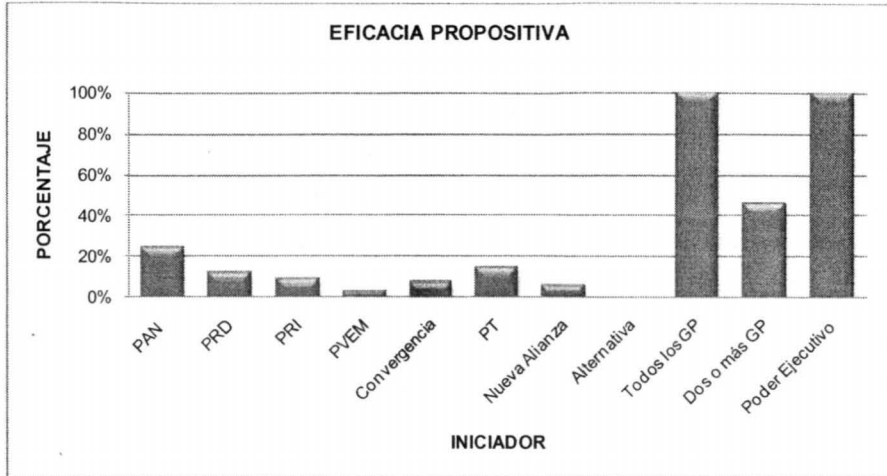
El PAN fue el grupo más votado positivamente, como consecuencia de esto su capacidad propositiva fue de 24.39% que corresponde al hecho de que se le hayan aprobado 20 iniciativas de 82 que presentó. De las cuales 15 quedaron pendientes de dictamen en la cámara revisora y el resto se publicó en el DOF (2 con modificación del Senado).

Por su parte el PRD apenas superó el 10% de capacidad propositiva, pues de 76 iniciativas sólo 9 se aprobaron (2 se publicaron en el DOF y 7 están pendientes de dictamen en la cámara revisora).

La coalición de todos los grupos obtuvo el 100% de capacidad propositiva y todas sus iniciativas superaron el proceso legislativo, mientras que la coalición de dos grupos o más quedó por debajo del 50% (cabe mencionar que sólo 3 se publicaron en el DOF y que las otras 9 están pendientes de dictamen en la revisora).

Para el periodo estudiado la productividad del Ejecutivo vuelve a ser casi nula, pues con tan sólo una iniciativa alcanza el 100% de efectividad propositiva.

Grafica 6. Eficacia Propositiva. 2do Periodo Ordinario Año II



Fuente: Elaboración propia

#### 4.7 Eficacia Propositiva del Poder Ejecutivo y de los Grupos Parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados. Comisión Permanente Año II.

El trabajo legislativo de los grupos parlamentarios en la Comisión Permanente del año II bajo 5% respecto al año I.

Si bien es cierto que la capacidad propositiva de la Cámara de Diputados en el 1er periodo, 2do periodo y la Comisión Permanente del Año II se mantuvo en 16%, también es cierto que en el tercero sólo 4 grupos parlamentarios consiguieron que se les aprobara alguna iniciativa.

Mientras que Convergencia logró que se le aprobara 1 iniciativa (aunque quedó pendiente en el Senado), los 3 grupos con mayor porcentaje de curules en la Cámara (PAN, PRD y PRI), lograron que se les aprobaran 6 iniciativas a cada uno. Al primero se le publicaron 4 en el DOF, al segundo 3 y al tercero 2, quedando el resto pendientes en la colegisladora.

**Cuadro 8. Eficacia Propositiva. Comisión Permanente Año II**

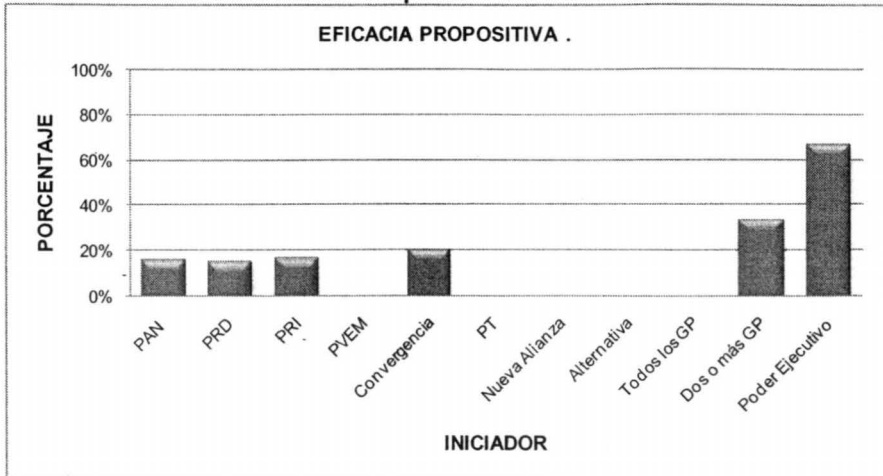
Grupo Parlamentario	Iniciativas			Eficacia propositiva
	P	A	R	
PAN	38	6	1	15,79
PRD	40	6	1	15,00
PRI	37	6	5	16,22
PVEM	7	0	0	0,00
Convergencia	5	1	0	20,00
PT	2	0	0	0,00
Nueva Alianza	4	0	1	0,00
Alternativa	0	0	0	0,00
Todos los GP	0	0	0	0,00
Dos o más GP	15	5	2	33,33
Poder Ejecutivo	3	2	0	66,66
<b>Total</b>	<b>151</b>	<b>26</b>	<b>10</b>	<b>17,22</b>

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, la coalición de todos los grupos parlamentarios no se dio en la permanente, mientras que la alianza de dos o más grupos presentó 15 iniciativas de las cuales 5 se aprobaron (2 se superaron el proceso legislativo completo y 3 están pendientes en la revisora), logrando así 33.33% de capacidad propositiva.

Por su parte el Poder Ejecutivo presentó sólo 3 iniciativas, de las cuales una está pendiente de dictamen en la comisión a la que se envió y las otras 2 fueron publicadas en el DOF sin ninguna modificación por parte de ambas cámaras del Congreso. Por lo que su eficacia propositiva fue de 66.66% para el periodo estudiado.

**Grafica 7. Eficacia Propositiva. Comisión Permanente Año II**



Fuente: Elaboración propia

#### **4.8 Eficacia Propositiva del Poder Ejecutivo y de los Grupos Parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados. 1er Periodo Ordinario Año III.**

El año III es de suma importancia y hay que prestarle mucha atención, debido a que representa el año legislativo en el que menos iniciativas se lograron aprobar. Además se puede ver claramente la caída estrepitosa del porcentaje de capacidad propositiva de la Cámara de Diputados en lo general. (Ver cuadro 9)

Y más aun, el 1er periodo del año III significó el descenso de la capacidad del PRI para lograr que se le aprobaran iniciativas. Muestra de esto es el modesto 4.04% de eficacia propositiva que alcanzó con 4 iniciativas dictaminadas positivamente y publicadas en el DOF de 99 que presentó.

**Cuadro 9. Eficacia Propositiva. 1er Periodo Ordinario Año III**

Grupo Parlamentario	Iniciativas			Eficacia propositiva
	P	A	R	
PAN	101	15	7	14,85
PRD	104	11	5	10,58
PRI	99	4	13	4,04
PVEM	41	3	2	7,32
CONVERGENCIA	15	2	2	13,33
PT	1	0	0	0,00
NUEVA ALIANZA	26	2	4	7,69
ALTERNATIVA	8	0	1	0,00
Coalición de todos los GP	0	0	0	0,00
Coalición de dos o más GP	6	2	0	33,33
Poder Ejecutivo	10	9	0	90,00
<b>Total</b>	<b>411</b>	<b>48</b>	<b>34</b>	<b>11,68</b>

Fuente: Elaboración propia.

Nota: En el periodo estudiado no incluí la coalición de todos los grupos parlamentarios debido a que no presentaron ninguna iniciativa.

El PT y Alternativa fueron los dos únicos grupos que no lograron que se les aprobara alguna iniciativa. Nueva Alianza y el PVEM apenas pasaron el 7% de eficacia propositiva. Sin embargo, el primero presentó poco menos del doble que el segundo.

Convergencia por su parte introdujo 15 iniciativas, de las cuales sólo 2 se aprobaron (una quedó pendiente en la legisladora y la otra se publicó en el DOF con modificaciones del Senado), las cuales corresponden al 13.33% de efectividad propositiva.

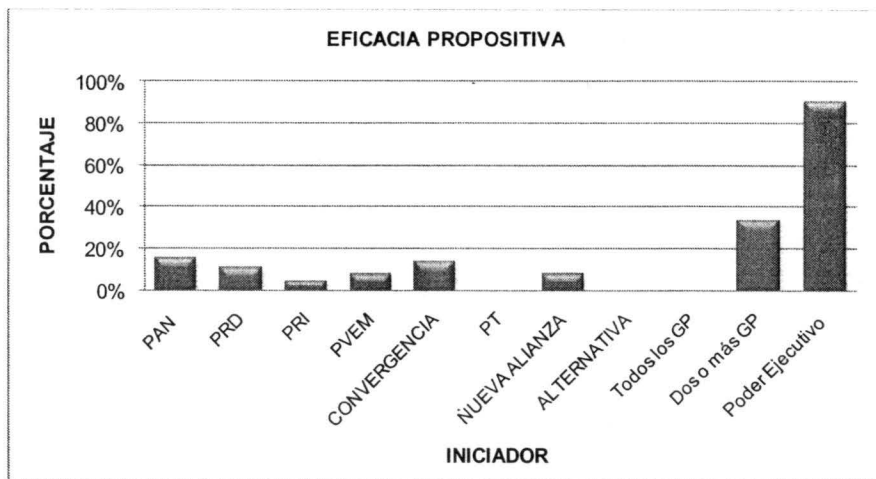
Para este periodo la capacidad propositiva tanto del PAN como del PRD sigue a la baja. Sin embargo, las 15 iniciativas aprobadas al primero lograron darle 14.85% de efectividad, mientras que para el segundo las 11 iniciativas que merecieron un voto favorable corresponden al 10.58% de eficacia.

Por último, la coalición de dos grupos parlamentarios o más logró que se le dictaminaran positivamente 2 iniciativas de 6 que presentaron. Alcanzando con ello 33.33% de eficacia propositiva.

El 1er periodo ordinario del año III fue en el que el Poder Ejecutivo propuso y se le aprobaron un número considerable de iniciativas en comparación con todos los periodos de la LX Legislatura. Esto es, de 10 iniciativas que propuso sólo una esta pendiente de dictamen en la cámara de origen, mientras que el resto superó el procedimiento Legislativo.

De 9 iniciativas 3 fueron modificadas por la Cámara de Diputados, mientras que la colegisladora las aprobó tal cual le llegaron.

**Grafica 8. Eficacia Propositiva. 1er Periodo Ordinario Año III**



Fuente: Elaboración propia

#### 4.9 Eficacia Propositiva del Poder Ejecutivo y de los Grupos Parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados. 2do Periodo Ordinario Año III.

En el 2do periodo ordinario del año III comienza a precipitarse la caída de la eficacia propositiva de los grupos parlamentarios que integraron la LX Legislatura. (Ver cuadro 10)

Un hecho importante en el desempeño legislativo para el periodo estudiado es, que ningún grupo parlamentario alcanzó más del 7% de eficacia propositiva por si mismo. Sólo la coalición de dos o más grupos y la de todos obtuvieron un alto porcentaje de efectividad. Mientras que el primero alcanzó 29.41%, el segundo logró el 100%.

Cabe mencionar que ese 100% de efectividad corresponde al hecho de que la única iniciativa que presentaron en conjunto todos los grupos parlamentarios se aprobó y publicó en el DOF; mientras que el 29.41% es el resultado de 5 iniciativas aprobadas (2 superaron el proceso legislativo y 3 se encuentran con carácter de pendientes en la cámara revisora).

**Cuadro 10. Eficacia Propositiva. 2do Periodo Ordinario Año III**

Grupo Parlamentario	Iniciativas			Eficacia propositiva
	P	A	R	
PAN	88	6	0	6,82
PRD	78	2	1	2,56
PRI	110	7	1	6,36
PVEM	31	2	2	6,45
Convergencia	20	0	1	0,00
PT	7	0	0	0,00
Nueva Alianza	28	1	4	3,57
Alternativa	12	0	1	0,00
Todos los GP	1	1	0	100,00
Dos o más GP	17	5	0	29,41
Comisión Legislativa	15	6	0	40,00
Poder Ejecutivo	5	4	0	80,00
<b>Total</b>	<b>407</b>	<b>30</b>	<b>10</b>	<b>7,37</b>

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, la capacidad propositiva tanto de Convergencia, como del PT y Alternativa quedó en 0% al no lograr que les aprobaran al menos una iniciativa de las que propuso cada uno.

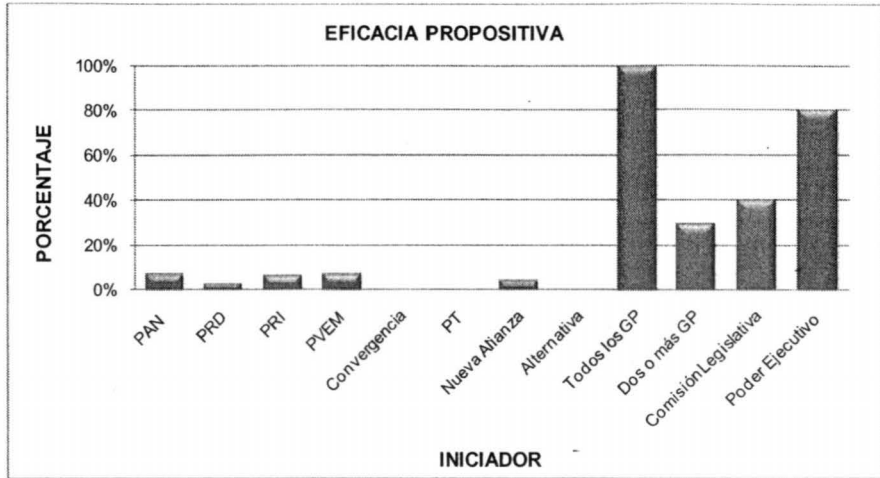
El PRD y Nueva Alianza son los grupos que tuvieron menor porcentaje de eficacia propositiva, en el 2do periodo del año III. El primero disminuyó en un 80% su efectividad respecto al periodo anterior, mientras que el segundo bajó alrededor de 50%.

Por su parte, el PAN y el PRI, obtuvieron poco más de 6% de eficacia propositiva. Mientras que el primero presentó 88 iniciativas y se le aprobaron 6, el segundo propuso 110 de las cuales sólo 7 merecieron voto aprobatorio.

Ahora bien el periodo estudiado resultó ser en el que más iniciativas se propusieron desde alguna comisión legislativa. Es decir, mientras que en los periodos del año I y II habían presentado 0,1, 1, 1,2, 3 y 6, en el 2do ordinario del año III presentaron 15, de las cuales 6 merecieron voto aprobatorio, dándole así 40% de efectividad legislativa.

Por su parte el Ejecutivo presentó 5 iniciativas, de las cuales 4 merecieron voto probatorio y una quedó pendiente de dictamen en la comisión a la que se envió en la cámara de origen, dándole 80% de eficacia propositiva. Cabe mencionar que en este periodo ni una de las 4 iniciativas fue modificada por alguna de las cámaras del Congreso.

Grafica 9. Eficacia Propositiva. 2do Periodo Ordinario Año III



Fuente: Elaboración propia

#### 4.10 Eficacia Propositiva del Poder Ejecutivo y de los Grupos Parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados. Comisión Permanente Año III.

Al final de la legislatura se puede apreciar el bajo índice de aprobación a las iniciativas propuestas en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios. (Ver cuadro 11)

Si bien es cierto que disminuyó la cantidad de iniciativas propuestas, también es cierto que el nivel de desahogo de las mismas fue casi nulo. De 137 iniciativas que se propusieron sólo 6 merecieron voto aprobatorio, 2 se desecharon y el resto quedó pendiente de dictamen en la comisión a la que se turnaron.

**Cuadro 11. Eficacia Propositiva. COMISION PERMANENTE AÑO III**

Grupo Parlamentario	Iniciativas			Eficacia propositiva
	P	A	R	
PAN	31	5	0	16,13
PRD	58	1	0	1,72
PRI	16	0	0	0,00
PVEM	7	0	0	0,00
Convergencia	11	0	1	0,00
PT	0	0	0	0,00
Nueva Alianza	10	0	1	0,00
Alternativa	0	0	0	0,00
Todos los GP	0	0	0	0,00
Dos o más GP	4	0	0	0,00
Ejecutivo Nacional	0	0	0	0,000
Total	137	6	2	4,38

Fuente: Elaboración propia

Para este periodo de receso del Congreso, en el que se instala la comisión permanente tenemos que sólo el PAN y el PRD lograron que se les aprobara por lo menos 1 iniciativa.

El PAN por su parte, logró con 5 iniciativas aprobadas 16.13% de efectividad, mientras que el PRD con 1 logró 1.72%.

**Grafica 10. Eficacia Propositiva. Comisión Permanente Año III**

Fuente: Elaboración propia

#### **4.11 Eficacia Propositiva de cada Grupo Parlamentario en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados.**

La composición plural de la Cámara de Diputados fue quizá el principal motivo por el cual los grupos parlamentarios, tuvieron dificultad para sacar adelante la agenda legislativa que se propusieron al iniciar la LX Legislatura, más no se generó parálisis legislativa al interior de dicho órgano colegiado ni con el Poder Ejecutivo.

El cuadro 12 muestra con claridad el porcentaje de eficacia propositiva que obtuvo cada grupo a lo largo de la LX legislatura.

El PAN por su parte, fue el grupo que más porcentaje de efectividad logró por si solo, 19.40% en total. De 629 iniciativas, 122 se dictaminaron positivamente, 69 se rechazaron y 438 se encuentran con carácter de pendientes en la LXI Legislatura del Congreso Mexicano.

De las 122 iniciativas aprobadas, 54 superaron el proceso legislativo y están publicadas en el DOF, 1 se encuentra pendientes en el Ejecutivo y 67 más en el Senado, 6 fueron rechazadas por la cámara revisora y actualmente están pendientes de dictamen en la cámara de origen, 8 fueron modificadas por el Senado y 16 por diputados.

El PRD propuso 658 iniciativas, de las cuales le aprobaron 83, le desecharon 46 y se quedaron pendientes 529. De las aprobadas 42 están publicadas en el DOF, 1 esta pendiente en el Ejecutivo y 40 más no recibieron dictamen en la legisladora. 25 fueron modificadas por la cámara de origen y 8 más por la revisora. La eficacia propositiva para este grupo parlamentario fue de 12.61%.

**Cuadro 12. Eficacia Propositiva de los Grupos Parlamentarios en la LX Legislatura**

Grupo Parlamentario	Iniciativas			Eficacia propositiva
	P	A	R	
PAN	629	122	69	19,40
PRD	658	83	46	12,61
PRI	653	84	90	12,86
PVEM	211	20	34	9,48
Convergencia	149	17	28	11,41
PT	45	5	8	11,11
Nueva Alianza	146	15	36	10,27
Alternativa	57	3	5	5,26
Comisión Legislativa	30	11	0	36,67
Todos los GP	11	11	0	100,00
Dos o más GP	108	39	9	36,11
<b>Total</b>	<b>2697</b>	<b>410</b>	<b>325</b>	<b>15,20</b>

Fuente: Elaboración propia

La capacidad propositiva para el PRI fue de 12.86%. Este porcentaje corresponde al hecho de que de 653 iniciativas que presentó sólo le aprobaron 84, y 479<sup>88</sup> quedaron pendientes en la comisión legislativa a la que se mandaron y 90 fueron desechadas.

De las aprobadas 3 se encuentran nuevamente pendientes en la Cámara de Diputados debido a que fueron regresadas con modificaciones de la cámara revisora, 22 fueron modificadas por la de origen y 8 por el Senado. 55 se encuentran publicadas en el DOF, 1 está pendiente en el Ejecutivo y 32 más en la colegisladora.

De los partidos con menor número de curules dentro de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura el PVEM fue el que propuso y se le aprobaron más iniciativas. Sin embargo, su capacidad propositiva fue de sólo 9.48%. De 211 iniciativas 157 se quedaron pendientes, 30 se dictaminaron en sentido negativo y

<sup>88</sup> De éstas 9 se aprobaron en la LXI y 29 se desecharon (última actualización 24-02-2011)

20 se aprobaron. De estas últimas 11 se encuentran publicadas en el DOF, 3 fueron modificadas en la Cámara de Diputados y 3 en el Senado.

Al PVEM le sigue Convergencia con 149 iniciativas presentadas de las cuales 17 recibieron dictamen positivo, 28 negativo y 104<sup>89</sup> se quedaron pendientes. De las aprobadas 8 superaron el proceso legislativo completo, 2 fueron modificadas por el Senado y 3 por los diputados.

El grupo parlamentario de Nueva Alianza propuso 146 iniciativas, de las cuales solo le aprobaron 15, por lo que su eficacia propositiva general para la LX Legislatura fue de 10.27%. De esas 15, 6 fueron modificadas por la cámara de origen, 11 están pendientes en el Senado y 4 se publicaron en el DOF.

La capacidad propositiva general del PT fue de 11.11%, porcentaje que corresponde al hecho de que presentara 45 iniciativas y se le aprobaran 5, de las cuales 2 se publicaron en el DOF y 3 están pendientes de dictamen en la legisladora.

De los 8 grupos parlamentarios que integraron la LX Legislatura Alternativa fue el que menor capacidad propositiva logró, ya que de 57 iniciativas que propuso solo 3 recibieron dictamen positivo, 5 se desecharon y 49 se quedaron pendientes de dictamen en la comisión a la que se enviaron para darles trámite.

Ahora bien, las iniciativas que fueron presentadas por diversos grupos parlamentarios tuvieron más éxito a la hora de emitirse un dictamen.

La coalición de todos los grupos logró que se aprobara el 100% de lo que presentó. Sin embargo, sólo 3 iniciativas de 11 que se aprobaron superaron el proceso legislativo completo. 8 se encuentran pendientes en el Senado.

---

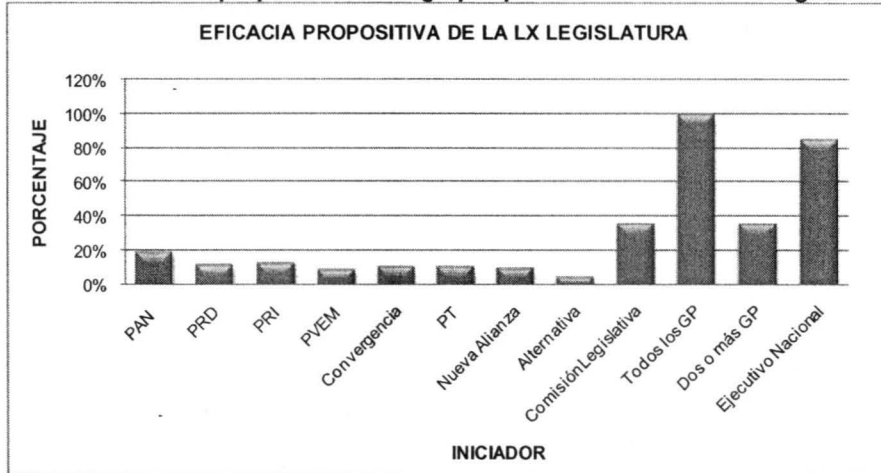
<sup>89</sup> De éstas 2 se aprobaron en la LXI y 7 se desecharon (última actualización 24-02-2011)

La coalición de dos o más grupos propuso 108 iniciativas de las cuales 9 se dictaminaron en sentido negativo, 60 quedaron pendientes y 30 merecieron voto aprobatorio. De esas 30, 18 se publicaron en el DOF y 21 se quedaron pendientes de dictamen por parte de la colegisladora.

Por último las iniciativas presentadas por alguna comisión tuvieron alta capacidad propositiva. Esto es, de 30 iniciativas que propusieron 11 se aprobaron (6 se publicaron en el DOF y 5 quedaron pendientes en el Senado).

Por lo tanto, la eficacia propositiva que lograron generar todos los grupos parlamentarios incluyendo las coaliciones y comisiones legislativas en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados fue de 15.20%.

**Grafica 11. Eficacia propositiva de los grupos parlamentarios en la LX Legislatura**



Fuente: Elaboración propia

Nota: En la grafica incluí la eficacia propositiva del Poder Ejecutivo para contrastar su nivel de desempeño legislativo. Sin embargo es en el siguiente apartado que hablo sobre su productividad.

#### 4.12 Eficacia propositiva y legislativa del Poder Ejecutivo en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados.

Algunos estudiosos sobre el sistema de gobierno presidencial han criticado fuertemente a los gobiernos sin mayoría, argumentando que partidos políticos diferentes al del titular del Ejecutivo tienden a bloquear la política de cambio emanada desde el mismo.

Sin embargo, el cuadro 12 demuestra que en la LX Legislatura pese a haber existido un gobierno sin mayoría y contar con un legislativo plural, las iniciativas propuestas por el Presidente tuvieron bastante éxito en comparación con los grupos parlamentarios.

**Cuadro 13. Eficacia Propositiva del Poder Ejecutivo en la LX Legislatura**

Presentador	Iniciativas			Eficacia Propositiva	Eficacia Legislativa
	P	A	R		
Ejecutivo Nacional	39	33	0	84.61%	1.20%

Fuente: Elaboración propia.

Nota: El porcentaje de eficacia legislativa lo calculé del total de iniciativas propuestas sólo por los grupos parlamentarios y el Ejecutivo, sin tomar en cuenta a los Congresos Locales y Senadores.

De las 39 iniciativas que propuso el Presidente en la Cámara de Diputados ninguna fue desechada, sólo 6 quedaron pendientes de dictamen y 33 fueron dictaminadas positivamente.

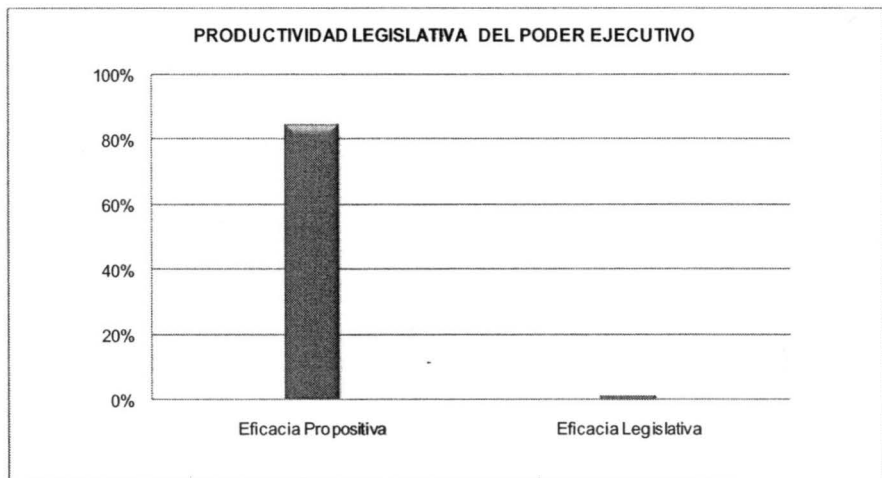
De las iniciativas aprobadas 11 fueron modificadas por Diputados, 1 está pendiente de dictamen en el Senado y 32 están publicadas en el DOF.

Por lo que obtuvo 84.61% de efectividad propositiva. Sin embargo, al compararla con su eficacia legislativa<sup>90</sup> nos podemos dar cuenta de que ésta fue excesivamente escasa, pues obtuvo 1.20%.

La importancia de conocer la efectividad legislativa del Presidente de la República, es ver el "tipo de liderazgo que tuvo sobre su partido al ser iniciador y el tipo de correlación de fuerzas políticas que hubo en la legislatura" (Hurtado, 2001: 267).

En este sentido, los datos muestran que el Presidente Felipe Calderón tuvo un fuerte liderazgo sobre su grupo parlamentario, ya que gracias al respaldo y apoyo del Partido logro que se aprobara en la Cámara de Diputados 84.61% de su agenda.

**Grafica 12. Productividad legislativa del Poder Ejecutivo**



Fuente: Elaboración Propia.

<sup>90</sup> "Relación entre el número de iniciativas aprobadas a un iniciador y el total de las iniciativas por una legislatura (Hurtado, 2001: 267)

#### **4.13 Reflexiones finales sobre el desempeño legislativo de los grupos parlamentarios y del Poder Ejecutivo a partir del estudio de su eficacia propositiva ( LX Legislatura de la Cámara de Diputados).**

El análisis cuantitativo es muy relevante desde el punto de vista del estudio del desempeño legislativo, ya que es un indicador que resulta valioso para el análisis de la eficacia propositiva, debido a que permite analizar desde un punto de vista político los datos de cuántas iniciativas fueron presentadas en una legislatura por grupo parlamentario, cuántas fueron dictaminadas positivamente con o sin modificación y cuántas quedaron pendientes de dictamen en las comisiones legislativas a las que se enviaron.

Ahora bien, los datos derivados de esta investigación sobre la eficacia propositiva de los grupos parlamentarios que integraron la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, muestran claramente la tendencia que existió a incrementar el número de iniciativas propuestas por cada fracción que no lograron superar el proceso legislativo completo. Es decir, un porcentaje significativo de iniciativas se quedaron sin recibir dictamen ya sea positivo o negativo, en las comisiones legislativas a las que fueron turnadas.

En este sentido, el bajo número de dictámenes emitidos en las comisiones de la Cámara de Diputados, respecto al número de iniciativas presentadas por bancada, podría por un lado, estar hablando de la falta de interés por parte de los legisladores que las integraron para desahogar los asuntos que se les remitieron. Por el otro, ser un reflejo de que no existió coincidencia de agendas políticas entre grupos y como consecuencia de eso las negociaciones fueron un tanto escasas.

Además, con los datos obtenidos se puede observar que en los primeros dos años de la LX legislatura fue en donde se presentaron y aprobaron el mayor número de iniciativas, mientras que al final la producción se volvió muy modesta. Inclusive en la Comisión Permanente del Año III sólo dos bancadas lograron que un bajo porcentaje de iniciativas de las que propusieron se aprobaran.

Lo anterior me hace suponer que tal vez ningún grupo parlamentario y más aún ningún partido político estuvo dispuesto a asumir los costos políticos de aprobar reformas y mucho menos estructurales. Es decir, que prefirieron no arriesgar votos del electorado en las elecciones próximas a la fecha de conclusión de la LX Legislatura.

Aunque el bajo índice de eficacia propositiva también fue un claro reflejo de la pluralidad partidaria dentro de la Cámara, por lo que no hay que perder de vista que un número mayor de legisladores con poder para producir, oponerse o influir en la legislación del país implica mayor esfuerzo y capacidad de negociación para poder llegar a consensos, y lograr con ello un verdadero cambio legislativo.

El ex Diputado Federal Obdulio Ávila Mayo por el Grupo Parlamentario del PAN, explica lo anterior de la siguiente forma: "la ausencia de mayorías en la Cámara de Diputados ha generado una mayor complejidad de la toma de decisiones.....ha provocado que tenga que negociarse todo y que al no haber ninguna mayoría legislativa entre ningún grupo parlamentario, que las técnicas de negociación se tengan que pulir más.....con argumentos, con conocimiento del contrario y con asesoría"<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> Información obtenida en entrevista con el ex Diputado Obdulio Ávila Mayo sobre el tema del desempeño legislativo de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura, el mes de agosto de 2009 en México, D.F.

Por otra parte, un dato que considero relevante para el estudio del desempeño de la LX Legislatura fue, que las iniciativas propuestas por todos los grupos parlamentarios, fueron presentadas por los coordinadores de cada partido político representado en la Cámara de Diputados en los primeros periodos. Dichas iniciativas estaban encaminadas a modificar el marco jurídico del Congreso y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo cual demuestra que en contextos de gobierno sin mayoría, los grupos parlamentarios también logran ponerse de acuerdo y sacar adelante reformas estructurales. Es decir, aquellas iniciativas encaminadas a modificar el marco jurídico tanto del Congreso como del Estado Mexicano, evitando con ello la parálisis legislativa primero al interior de la Cámara y luego entre ramas de gobierno.

Aunque también es reflejo de la gran influencia que tienen los coordinadores parlamentarios sobre su partido a la hora de tomar una decisión y mostrarse a favor o en contra de una ley.

Pensemos en lo siguiente, la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos están integradas por los Coordinadores de cada grupo parlamentario; sus reuniones son a puerta cerrada; sus atribuciones tienen que ver con el desahogo de las agendas de cada fracción; la conformación de acuerdos están relacionados con el contenido de las agendas, de las propuestas, iniciativas o minutas de cada grupo; y ahí es donde se establece el programa legislativo de los periodos de sesiones de acuerdo a las agendas y el calendario de desahogo de cada uno; entonces puedo aventurarme a decir que es en estos dos órganos de gobierno de la Cámara, donde a través de la

construcción de entendimientos y negociaciones se decide el rumbo de la legislación del país.

Los datos también demuestran que en la LX Legislatura no existió un bloqueo entre ramas de gobierno, puesto que el Ejecutivo logró más del 80% de su agenda, mientras que los partidos políticos representados en Grupos Parlamentarios dentro de la Cámara de Diputados quedaron por debajo del 20%. Sin embargo, un dato interesante que demuestra que no existió parálisis entre Ejecutivo y Legislativo sino más bien escaso entendimiento y coincidencias de agenda entre fracciones al interior del Congreso es el hecho de que del 100% de iniciativas que lograron ser aprobadas por ambas Cámaras (origen y revisora) sólo tres no fueron sancionadas por el Presidente de la República ( 1-PAN, 1-PRI y 1-PRD), En este sentido el ex Diputado Obdulio Ávila considera que “el Congreso no estuvo paralizado...la naturaleza del congreso es debatir... también resuelve porque no es un lugar de infinito debate”<sup>92</sup>.

Finalmente, puedo concluir diciendo que los porcentajes de eficacia propositiva de los grupos parlamentarios que integraron la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, muestran que nuestro sistema político no estuvo en riesgo de caer en ingobernabilidad, más bien son un reflejo de pluralidad y hasta cierto punto considero que son benéficos para mantener la vida democrática del país, debido a que ningún actor político impuso su agenda política.

---

<sup>92</sup> Información obtenida en entrevista con el ex Diputado Obdulio Ávila Mayo sobre el tema del desempeño legislativo de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura, el mes de agosto de 2009 en México, D.F.

## CONCLUSIÓN

El final del gobierno unificado en México en el año de 1997, representó el inicio de una nueva correlación de fuerzas en la vida política del país. Una consecuencia del fin del presidencialismo mexicano fue que al interior del Congreso, se abrió la posibilidad para que los partidos políticos diferentes al partido del gobierno adquirieran una relevancia central en la productividad del Poder Legislativo, a diferencia de lo ocurrido durante las décadas precedentes.

Dicho suceso ha llevado a muchos analistas políticos a revalorar la importancia de la relación Ejecutivo-Legislativo y más aún del Congreso, por ser el espacio en el cual se articula la pluralidad partidaria y política del país, así como por el temor de que dicho escenario pudiera generar parálisis legislativa; es decir, que no se tomaran las decisiones en el Congreso como probable resultado de la polarización de la pluralidad.

Este estudio es relevante para mostrar cuál ha sido el nivel de desempeño legislativo de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados y del Presidente de la República en periodos históricos diferentes (gobierno unificado y gobierno sin mayoría) y con características distintas tanto en el sistema electoral<sup>93</sup> como en el sistema de partidos<sup>94</sup>.

El periodo de gobierno unificado se caracterizó por la baja competencia política permitida por el partido en el gobierno (PRI). Recordemos que en éste periodo las

---

<sup>93</sup> "Conjunto de métodos que transforman los votos de los ciudadanos en puestos representativos" (Lijphart, 1994: 1 citado en Salazar, 2009:4)

<sup>94</sup> "Composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado" (Sartori, 1998:331)

reglas electorales permitieron que el titular del Ejecutivo contara siempre con una mayoría abrumadora en el Congreso.

— Dos de las implicaciones más importantes que el sistema electoral tuvo sobre el sistema político mexicano fue la formación de un sistema de partido Hegemónico y la anulación de contrapesos entre poderes federales. Por lo que éste periodo se caracterizó por el apoyo y el respaldo del Revolucionario Institucional a las propuestas del Presidente de la República en ambas Cámaras.

De hecho, fue gracias a la relación de liderazgo con su partido, que el Ejecutivo se convirtió en el principal legislador del país, haciendo que su nivel de desempeño legislativo fuera alto, pues se le aprobaba más del 90% de lo que proponía.

Fue hasta el año de 1977 que una reforma electoral surgida por la crisis de representatividad que atravesaba el sistema político mexicano, permitió la entrada de nuevos partidos a la arena política a través de la introducción de un sistema de representación mixta en la Cámara de Diputados (300 legisladores de representación mayoritaria y 100 de representación proporcional), dando paso de forma modesta a la pluralidad partidaria al interior del Congreso. Aunque es importante no olvidar que esta reforma al mismo tiempo aseguraba para el PRI un mayor número de escaños en dicho órgano.

Años más tarde la reforma electoral de 1986 a pesar de introducir 100 legisladores más de representación proporcional siguió privilegiando al Revolucionario Institucional. Sin embargo, estas reformas permitieron de forma gradual la introducción de partidos de oposición al gobierno en el Congreso dando como resultado, eventualmente en 1997, un gobierno sin mayoría.

El gobierno sin mayoría dio como resultado un sistema de partidos más plural y le devolvió su autonomía funcional al Congreso. Es decir, el Poder Legislativo se liberó de la influencia que ejercía el Presidente de la República tanto en su gobierno interno como en sus labores legislativas, reconstituyéndose de esta manera tanto el orden interno como la institucionalidad del Congreso.

Ahora bien, al recuperar su autonomía funcional, la Cámara de Diputados dejó de estar subordinada al Ejecutivo, invirtiéndose la situación previa en la cual el Ejecutivo era legislador mayoritario por vía de los hechos, y a partir de ese momento el Congreso, a través de sus grupos parlamentarios, se ha venido consolidando hoy por hoy como el protagonista de la productividad legislativa.

En este sentido, el Ejecutivo bajó el número de iniciativas propuestas en cada legislatura y por ende su nivel de desempeño legislativo disminuyó, mientras que los grupos parlamentarios que integran la Cámara de Diputados aumentaron su producción, convirtiéndose así en actores clave en el funcionamiento del sistema político mexicano, pues de ellos comenzó a depender en gran medida la productividad legislativa.

En el contexto de gobierno sin mayoría, algunos estudiosos pensaron que éste sería la antesala para llegar a una parálisis legislativa y crisis de gobernabilidad en el país. Este escenario novedoso fue el que me llevó a cuestionarme sobre cómo afectó o repercutió el gobierno sin mayoría en el desempeño legislativo de los grupos parlamentarios que integraron la Cámara de Diputados en la LX Legislatura, tanto para procesar como para sacar adelante la agenda legislativa de cada uno de ellos y más aún, para que mantuvieran la gobernabilidad en el país evitando con ello la tan temida parálisis legislativa. Toda vez que la negociación y

los consensos han sido los ejes rectores que han guiado las decisiones políticas tomadas en dicho órgano colegiado.

En este sentido, la hipótesis central es que el cambio político en México, generó nuevos desafíos y condiciones para la toma de decisiones en la Cámara de Diputados, debido a que un mayor número de actores políticos con poder para producir, oponerse o influir en la legislación del país hacen difícil la labor legislativa pero no irrealizable, por lo que la gobernabilidad depende de la capacidad que tienen los grupos parlamentarios para negociar, conformar coaliciones, procesar y desahogar la agenda legislativa del Ejecutivo y de cada uno de ellos, evitando de esta manera la parálisis legislativa entre ramas de gobierno y al interior de la Cámara Baja. Hipótesis que pude comprobar al final de la investigación, ya que los resultados que arrojó el estudio de la eficacia propositiva de los grupos parlamentarios y del Poder Ejecutivo muestran que a pesar de que haya sido bajo el porcentaje de eficacia, se aprobaron en la Cámara de Diputados las iniciativas necesarias para evitar la parálisis legislativa en la LX Legislatura.

Además, los datos demuestran claramente que todos los grupos parlamentarios han comenzado a proponer más iniciativas en comparación con lo ocurrido durante el periodo de gobierno unificado, lo cual ha representado un desafío para los mismos ya que se encuentran en un escenario relativamente joven, y en un contexto de pluralidad partidaria es más difícil llegar a consensos. Aunque gracias a la Junta de Coordinación Política y a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos la construcción de entendimientos y negociaciones entre fracciones parlamentarias se han dado.

Por lo que puedo decir que los grupos parlamentarios que integran la Cámara de Diputados han jugado un papel muy importante y determinante para el país los últimos 14 años. Y más allá de haber representado un peligro para la estabilidad y la gobernabilidad democrática del régimen político mexicano, lo que ha generado es la reactivación de las funciones legislativas de los congresistas, quienes ahora participan más activamente en la legislación del país, ya sea proponiendo, vetando o aprobando alguna iniciativa, permitiendo con ello la producción de cambios legislativos y evitando la temida parálisis legislativa.

Además, ahora los congresistas ejercen un contrapeso legislativo más efectivo al Ejecutivo, lo cual corresponde al hecho de que aunque el Presidente haya tenido un nivel alto de desempeño legislativo, su producción de iniciativas fue baja en comparación con la de los grupos parlamentarios. Es decir, mientras que el Ejecutivo presentó 33 iniciativas en toda la Legislatura, el grupo parlamentario con menor número de curules (Alternativa) lo superó por 24.

También puedo decir, en base a los datos obtenidos, que si de esas 33 iniciativas aprobadas al Ejecutivo en la LX Legislatura 11 fueron modificadas por la Cámara de Diputados y sólo 1 está pendiente en el Senado, que éstos resultados aunque a simple vista parezcan sólo datos numéricos reflejan la relación actual entre poderes. Es decir, que ahora el Ejecutivo tiene que negociar la política de cambio con los Diputados más que con los Senadores haciendo evidente la reactivación de los contrapesos entre ramas de gobierno.

Además, en la introducción también sostuve que la tesis de que la parálisis representa una amenaza para la naciente democracia mexicana, *debe de ser sometida a una constante verificación empírica*, porque a pesar de estar viviendo

bajo un contexto de gobierno sin mayoría, el trabajo de los grupos parlamentarios ha permitido que el sistema político mexicano funcione y que la maquinaria institucional no se paralice.

Ahora bien, basándome en los datos obtenidos en mi investigación, sostengo nuevamente que en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados *no hubo parálisis legislativa*, sino que más bien la propia dinámica de la Cámara ha obligado a los grupos parlamentarios a hacer un esfuerzo mayor y a tener más capacidad de negociación para poder llegar a consensos y lograr con ello producir cambios legislativos.

Además, el gobierno sin mayoría y la pluralidad partidaria en la LX Legislatura generaron que el Poder Ejecutivo dejara de ser legislador de facto, y permitieron que los partidos políticos representados por grupos parlamentarios dentro de la Cámara de Diputados, fijaran sus posiciones políticas y se pronunciaran por una agenda política distinta, lo cual contribuyó a la vida democrática del país.

Muestra de esto es el casi nulo porcentaje de eficacia legislativa que obtuvo el Ejecutivo en la LX Legislatura; pues lo que revela ese 1.20% es que se ha invertido la relación de poderes y que ahora la mayor parte del trabajo de la Cámara de Diputados se inicia en actores diferentes al Ejecutivo.

En este sentido, considero que es erróneo pensar que los grupos parlamentarios debieron aprobar todas o la mayoría de las iniciativas que se propusieron en la LX Legislatura. Recordemos que la Constitución Política como máximo ordenamiento jurídico establece en su Artículo 49 el respeto a la separación de poderes para evitar que haya predominio de uno sobre el otro en materia de legislación. Por lo que desde mi punto de vista es erróneo pensar que

existe riesgo de caer en parálisis e ingobernabilidad cuando no se llegue a un acuerdo por parte de las instituciones políticas.

Inclusive, un factor importante para que se apruebe o no un alto porcentaje de iniciativas en la Cámara es, que los legisladores no son concedores ni mucho menos especialistas en todas las materias. Es decir, no tienen profesionalización legislativa, lo cual dificulta y entorpece el proceso legislativo desde las comisiones. Entonces es necesario considerar tener periodos de sesiones ordinarios más prolongados, así los legisladores tendrían mayor oportunidad de involucrarse y conocer los temas de las iniciativas que fueron turnadas a las comisiones a las que pertenecen.

De hecho, me parece más relevante para la gobernabilidad democrática del país, generar una ley que proponga alargar los periodos de sesiones ordinarios, pues actualmente sólo se sesiona 5 meses al año en periodos ordinarios.

Aunque, no hay que perder de vista que aparte de la función de legislar, los diputados poseen otras actividades dentro de su cargo, tales como generar minutas, puntos de acuerdo, excitativas, gestión social, atención ciudadana, administrativas o ver a cuántos grupos de amistad pertenecen<sup>95</sup>.

Por último, un bajo índice de aprobación, no siempre refleja un bajo desempeño por parte de los grupos parlamentarios y mucho menos de los congresistas en lo individual, por lo que propongo que a la hora de estudiar lo que se está haciendo dentro de las Cámaras del Congreso se tomen en cuenta todas las responsabilidades que se adquieren al momento de convertirse en legisladores.

---

<sup>95</sup> Me parece importante adarar al lector que no pretendo justificar la poca productividad de los legisladores. Sin embargo, en mi opinión son aspectos que deberían de ser tomados en cuenta a la hora de analizar el funcionamiento del Congreso (Diputados y Senadores).

## AGENDA DE INVESTIGACIÓN FUTURA

El objetivo de este trabajo de investigación fue conocer cuál fue el desempeño legislativo de los grupos parlamentarios en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, a través de medir la eficacia propositiva que tuvo cada uno de ellos, la cual omite consideraciones sobre la calidad de la iniciativas.

Sin embargo, existe una línea de investigación importante que me parece susceptible de abordar en una investigación futura: aquella que tiene que ver con medir la importancia de las leyes que se aprueban en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios.

La importancia política de las leyes aprobadas es trascendente porque ayuda a conocer el alcance que tienen, el impacto en la ciudadanía y el nivel de conflicto político que se genera alrededor de la misma (Espinoza: 2007).

Ricardo Espinoza (2007) propone cuatro variables para medir la importancia de las leyes que se aprueban y que informa el nivel de conflicto que se genera durante el proceso legislativo: a) alcance, se refiere a la trascendencia de la iniciativa; b) repercusión, referente al impacto que la propuesta, discusión y aprobación de una iniciativa tiene sobre la ciudadanía; c) debate, que alude a las características de la tramitación de la ley e informa sobre la existencia o no de posiciones encontradas entre los grupos parlamentarios; y d) votación, que permite identificar si el acuerdo con respecto a una iniciativa fue unánime o dividido.

Como se puede ver, la importancia de las leyes aprobadas es una veta de suma importancia para saber qué es lo que se está aprobando y cómo impacta en diversos ámbitos como el político y el social.

Así que dejo abierta la posibilidad de estudiar la importancia de las leyes aprobadas en el Congreso en una investigación futura.

— Otra línea de investigación que me parece de suma importancia para conocer el desempeño del Congreso, es la relacionada con la configuración de la agenda de los actores relevantes dentro del sistema político mexicano (Gobiernos Locales, grupos de presión, grupos empresariales, grupos populares de apoyo, etc.), y cómo es que se procesa cada una en el Congreso.

La importancia de procesar las agendas de los actores relevantes en el sistema, tiene que ver con la estabilidad del país. Es decir, cuando los actores relevantes se sienten verdaderamente representados por los órganos encargados de atender sus demandas se reduce la incertidumbre y por ende el nivel de conflicto político, por lo que se vuelve importante conocer la relación representantes y representados.

Por último, existe otra línea de investigación susceptible de abordar en un estudio futuro que resulta muy interesante, aquella relacionada con el impacto y repercusión que tienen los sistemas electorales y de partidos en el desempeño legislativo de los grupos parlamentarios.

Me parece una línea de investigación relevante ya que el estudio de los sistemas electorales permite conocer las reglas electorales que determinan la asignación de puestos de representación en la Cámara de Diputados, lo cual puede ayudar a conocer como están divididos los distritos electorales (uninominales y plurinominales) y qué impacto tiene esa división a la hora de llevarse a cabo las elecciones o más aún a la hora de convertir esos votos en

escaños dentro de la Cámara de Diputados. Es decir, los sistemas electorales “orientan las actitudes y los resultados electorales” (Nohlen, 1998, 324)

Además, estudiar el principio de proporcionalidad del sistema electoral mexicano también nos puede permitir conocer cuales son las ventajas y desventajas para las fuerzas políticas del país, así como el impacto que tiene en la conformación del Congreso y de la asignación de presidencias en las comisiones legislativas dentro de dicho órgano colegiado.

Por otro lado, México cuenta con un sistema de partidos plural y su estudio nos llevaría al conocimiento de la distancia ideológica de los partidos dentro de la Cámara de Diputados para entender porque votan a favor o en contra de una ley. Es decir, para conocer en qué medida el sistema de partido actual incentiva o entorpece el quehacer legislativo de los grupos parlamentarios.

Inclusive estudiar el sistema de partidos nos permitiría analizar el papel que juegan tanto los partidos mayoritarios como los partidos minoritarios al hacer alianzas legislativas dentro del Congreso.

Ahora bien, la forma en que se relaciona el sistema electoral con el sistema de partido es que el primero puede determinar el grado de polarización o fragmentación que tiene el segundo (Nohlen, 1998). En lo que respecta a las Cámaras del Congreso estudiar el sistema electoral es relevante porque afecta su conformación y genera pluripartidismo haciendo difícil llevar a cabo la función legislativa de los congresistas, y obliga a los grupos parlamentarios a formar alianzas o coaliciones legislativas para sacar adelante sus agendas.

Por lo que queda abierta la posibilidad de estudiar el desempeño legislativo de los grupos parlamentarios dentro del Congreso Mexicano desde la relación sistema electoral-sistema de partidos.

## BIBLIOGRAFIA

Arzuaga, Javier et. Al. (2007) ***El estudio del poder legislativo, apuntes para revalorar a un actor olvidado*** en Reflexiones de política democrática. Número 5. IEEM. Toluca México.

Aziz Nassif, Alberto (2002) "Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización" en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coord.). ***Gobernar sin mayoría. México 1867-1997***. CIDE. México.

Bautista Contreras, Daniel (2001) "El Congreso de la Unión y la división de poderes" en Manuel Larrosa (coord.) ***Elecciones y partidos políticos en México, 1997***. Centro de Estadística y Documentación Electoral-UAM Iztapalapa. México.

Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg (2000) ***La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas***. Cal y Arena. México.

Béjar Algazi, Luisa (2006) ***Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia***. GERNIKA-UNAM. México.

----- (2008) "El gobierno frente al Congreso de la Unión: ¿Una batalla perdida?" en Francisco Reveles (coord.) ***El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio***. UNAM. México.

Campuzano Montoya, Irma (2004) ***Relación Ejecutivo-Legislativo***. Trabajo preparado para el II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. México DF 29, 30 de septiembre y 1 de octubre.

Carpio Cervantes, Enrique (2006) "El proceso legislativo del presupuesto en México: del gobierno unificado priista al gobierno sin mayoría" en Francisco Reveles (coord.) ***El nuevo sistema político mexicano: los poderes de la unión***. GERNIKA. México.

----- (2008) ***Aprobación legislativa del presupuesto federal y cambio político en dos gobiernos sin mayoría, 1997-2006. Entre la reforma democrática y el conflicto***. Tesis de Doctorado en Estudios políticos y Sociales. UNAM, FCPyS. Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales-Instituto de Investigaciones Sociales-Centro de Investigaciones Sobre América Latina del Norte-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. México.

Casar, María Amparo (1999) ***Coaliciones parlamentarias: aprendiendo a vivir la democracia***. Documento de trabajo del CIDE. Número 104.

----- (2000) ***La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y Cohesión Partidaria***. Documento de trabajo del CIDE. Número 113.

----- (2001) **El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso**. CIDE. México.

----- (2002a) "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México" en Casar María Amparo y Marván Ignacio (coord.). **Gobernar sin Mayoría**. CIDE. México.

----- (2002b) "Las bases político institucionales del poder presidencial en México" en Carlos Elizondo Meyer y Benito Nacif (Comp.) **Lecturas sobre el cambio político en México**. CIDE-FCE. México.

----- (2002c) **Equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo: el caso de México**. Trabajo preparado para el seminario IBERGOB-CIDE "El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades". Centro de Investigaciones y Docencia Económicas. México D.F. Mayo 6 y 7.

----- (2007) "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México en Francisco González y Francisco Reveles (coord.) **Sistema político mexicano. Antología de lecturas**. UNAM. México.

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (2003) **Los Grupos Parlamentarios** en Expediente Parlamentario 1. Cámara de Diputados.

Cepeda, Juan Antonio, Dávila Estefan, David y Romero León, Jorge (2004) **La LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados: Diagnóstico de un camino hacia la consolidación democrática**. Fundar Centro de Análisis e investigación. México.

Corona Armenta, Gabriel (2006) "Los retos del presidencialismo durante la consolidación democrática de México" en Francisco Reveles (coord.) **El Nuevo Sistema político Mexicano: Los Poderes de la Unión**. GERNIKA. México.

Cortez Salinas, Josafat (2008) "La relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Una presidencia acotada" en Francisco Reveles (Coord.) **El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio**. UNAM. México.

Espinoza Toledo, Ricardo (2003) "La Necesaria Revalorización del Congreso en Rosa María Mirón y Luisa Béjar (coord.) **El Congreso Mexicano después de la Alternancia**. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México.

----- y Martínez Bermúdez, Guillermina (2004) **Los desafíos de un Congreso sin agenda legislativa en México**. Trabajo preparado para el II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. México D.F. 29, 30 de septiembre y 1 de octubre.

----- y Miguel Cárdenas, Mónica (2007) "El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)" en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon (coord.) **Para qué sirve el poder legislativo en México**. Porrúa. México.

Gimate Welsh, Adrián y Rodríguez, Juan Manuel (2007) "Votos y preferencias en un gobierno dividido" en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon. **Para qué sirve el Poder Legislativo**. Porrúa. México.

González Tule, Luis Antonio (2008) **Cohesión partidista en la Cámara de Diputados en México: el caso del PRI, PAN y PRD (1997-2006)**. Trabajo preparado para el II Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios (AMEP). México.

Haggarrd Stephan y Mccubbins Mathew D. (2001) "Political Institutions and the Determinants of public policy" en Haggarrd Stephan y Mccubbins Mathew D. (coord.) **Presidents, parliaments, and policy**. Cambridge University Press. Estados Unidos de America.

Haro Bélchez, Guillermo (coord.) (2009) **Fortalecimiento Institucional, Modernización y Gestión Administrativa en la Cámara de Diputados. LX Legislatura 2006-2009**. Biblioteca Legislativa de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

Hernandez Rodriguez, Rogelio (2010) "Hacia un nuevo equilibrio de poderes" en Soledad Loaeza y Jean-Francois Prud 'homme (coord.) **Los grandes problemas de México. XIV. Instituciones y procesos políticos**. El Colegio de México. México.

Herzog Márquez, Jesús Silva (1999) **El antiguo régimen y la transición en México**. Planeta. México.

Hurtado González, Javier (2001) **El sistema presidencial mexicano. Evolución y Perspectivas**. Fondo de Cultura Económica. México.

----- (2002) "Relaciones presidencia- Congreso en el proceso legislativo del México de nuestros días" en Cecilia Mora (coord.) **Relaciones entre gobierno y congreso**. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. IIS-UNAM. México.

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2009) **Cuadro Comparado de las Agendas Legislativas de las tres primeras Fuerza Políticas representadas en el LX Legislatura del Senado de la República y análisis de coincidencias**. Cámara de Senadores del H. Congreso. México.

Jiménez Badillo, Margarita (2006) **La Oposición Parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida**. Porrúa. México.

----- (2007) **Gobernando sin mayorías parlamentarias en América Latina**. Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados. México.

Lanzaro, Jorge (2000) "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina" en Jorge Lanzaro (Comp.) **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**. CLACSO. Buenos Aires Argentina.

Loewenstein, Karl (1983) **Teoría de la Constitución**. Ariel. España.

Lujambio, Alonso (1999) "Entre el pasado y el futuro: la ciencia política y el Poder Legislativo en México" en Mauricio Merino (Coord.) **La ciencia política en México**. Fondo de Cultura Económica. México.

Mainwaring Scout y Matthew S. Shugart (Comp.)(2002) **Presidencialismo y democracia en América Latina**. Paidós. Buenos Aires Argentina.

Mayer Serra Carlos y Nacif Benito (2002) "La lógica del cambio político en México" en Carlos Mayer y Benito Nacif (coord.) **Lecturas del cambio político en México**. CIDE-FCE. México.

Medina Peña Luis (1994) **Hacia un nuevo estado. México, 1920-1994**. Fondo de Cultura Económica. México.

Méndez de Hoyos, Irma (2006) **Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003**. México: Fontamara-FLACSO.

Merino, Mauricio (Coord.) (1999) **La ciencia política en México**. Fondo de Cultura Económica. México.

\_\_\_\_\_ (2003) **La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México**. Fondo de Cultura Económica. México.

Meyenberg Leycegui, Yolanda (2000) "La Cámara de Diputados y la Oposición en México" en Germán Pérez y Antonia Martínez. **La Cámara de Diputados en México**. Porrúa. México.

Mirón Lince, Rosa María y Béjar Algazi Luisa (coord.)(2003) **El congreso Mexicano después de la alternancia**. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República- Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, A.C. (AMEP). México.

Monitor Legislativo. **Indicadores de desempeño legislativo. Segundo año de ejercicio de la LIX Legislatura**.

Nacif, Benito (s/a) **El Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades**. Documento de trabajo del CIDE. Número 101.

\_\_\_\_\_ (2000) **La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría**. México. Documentos de Trabajo del CIDE. Número 126.

\_\_\_\_\_ (2002a) **El Congreso propone y el presidente dispone: las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México**. Trabajo preparado para el seminario IBERGOB-CIDE "El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades". Centro de Investigaciones y Docencia Económicas. México D.F. Mayo 6 y 7.

----- (2002b) "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México" en Carlos Mayer y Benito Nacif (Comp.). **Lecturas sobre el cambio político en México**. México. FCE-CIDE.

----- (2006) **¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México**. Documentos de Trabajo del CIDE. Número 183.

----- (s/f) **¿Que hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México**.

Negretto, Gabriel (2002) **Distribución de poderes y gobierno dividido en América Latina**. Trabajo preparado para el seminario "El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades, Centro de Investigación y Docencia Económicas. México DF. Mayo 6 y 7.

Nava Gomar, Salvador (coord.) (2003a) **Manual de técnica legislativa. Tomo I**. Fondo editorial Anahuac del sur. México.

Nohlen, Dieter (1998) **Sistemas electorales**. FCE. México.

Orozco Henríquez, Jesús (1988) **El Sistema Presidencial Mexicano**. Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM. México.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía (1997) **El Congreso de la Unión. Integración y Regulación**. UNAM. México.

----- (2003) **El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y Funcionamiento Actual**. Porrúa. México.

Pérez Fernández del Castillo, Germán (2000) "La gobernabilidad en México: una materia de ingeniería constitucional" en Germán Pérez y Antonia Martínez (Comp.). **La Cámara de Diputados en México**. Miguel Ángel Porrúa. México.

Peschard Jacqueline (2010) "De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales" en Soledad Loaeza y Jean-Francois Prud 'homme (coord.) **Los grandes problemas de México. XIV. Instituciones y procesos políticos**. El Colegio de México. México.

Prud 'homme, Jean-Francois (2010) "El sistema de Partidos" en Soledad Loaeza y Jean-Francois Prud 'homme (coord.) **Los grandes problemas de México. XIV. Instituciones y procesos políticos**. El Colegio de México. México.

Puente, Khemvirg (2008) **Relaciones intercamerales y obstruccionismo en legislaturas bicamerales. El caso de México (1994-2006)**. Trabajo preparado para el II Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios (AMEP). México.

Ramos García, Jesús (2004) **Producción legislativa en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados en México (2000-2003)**. Trabajo preparado para el II

Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. México DF 29, 30 de septiembre y 1 de octubre.

Reveles Vázquez, Francisco (coord.) (2006) ***El nuevo sistema político mexicano: los poderes de la unión***. GERNIKA. México.

Sartori, Giovanni (1994) ***Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados***. FCE. México.

Senado de la República de la LX Legislatura y Cámara de Diputados de la LX Legislatura (2007) ***Directorio de la LX Legislatura 2006/2009***. Nuevo Horizonte. México.

Secretaría de Gobernación (2005) ***Los nuevos retos de la gobernabilidad democrática***. Fondo de Cultura Económica. México.

Sirvent, Carlos (2004) "Sistema político débil y Legislativo fuerte" en Béjar Algazi Luisa y Walkman Gilda (coord.) ***La representación parlamentaria en México***. GERNICA-UNAM. México.

Ugalde, Luis Carlos (2003) "Desempeño legislativo en México" en Rosa María Mirón y Luisa Béjar (coord.) ***El congreso Mexicano después de la alternancia***. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República-Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, A.C. (AMEP). México.

Weldon, J. Nava, M. C., Y Yáñez J. (2000) "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados, 1988-1998" en Germán Pérez y Antonia Martínez (comp.) ***La Cámara de Diputados en México***. Cámara de Diputados/FLACSO/Porrúa. México.

Weldon, Jeffrey (2002) "*Las fuentes políticas del presidencialismo en México*" en Scout Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (Comp.) ***Presidencialismo y Democracia en América Latina***. Paidós. Buenos Aires.

Zelaznik, Javier (2005) ***Gobierno*** en Julio Pinto (Comp.). Introducción a la Ciencia Política. EUDEBA. Buenos Aires.

## HEMEROGRAFIA

Béjar Algazi, Luisa (2001) "El impacto del nuevo sistema de partidos en el desempeño de los poderes de la Unión" en ***Revista mexicana de ciencias políticas y sociales***. Año XLIV. Núm. 181. enero-abril.

Camou, Antonio (2000) "La Múltiple (in)gobernabilidad: elementos para un análisis conceptual", en ***Revista Mexicana de Sociología***. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. Núm. 4. octubre-diciembre.

Casar, María Amparo (1999) "Las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México" en **Política y Gobierno**. Vol. VI, Núm. 1, Primer semestre.

----- (2008) "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006" en **Política y Gobierno**. Volumen XV. Núm. 2. II semestre.

Espinoza Toledo, Ricardo (2003) "La experiencia reciente del Congreso Mexicano (LVII y LVIII Legislaturas)" en **Configuraciones**. Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto para la transición democrática. Número 13 abril-septiembre.

Nacif, Benito (2004) "Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México" en **Política y Gobierno**. Vol. XI. Núm. 1. Primer semestre.

Negretto, Gabriel L. (2006) "La reforma constitucional en México. Apuntes para un debate futuro" en **Política y Gobierno**. Vol. XIII. Núm. II Semestre.

Tovar Mendoza, Jesús (2010) "Condicionantes políticos que impiden la reelección de legisladores en México" en **Convergencia, Revista de Ciencias Sociales**, Universidad Autónoma del Estado de México, núm. 52, enero-abril.

## PAGINAS DE INTERNET CONSULTADAS

<http://www.cddhcu.gob.mx/>

<http://www.senado.gob.mx/>

<http://www.monitorlegislativo.org.mx/>

<http://www.fundar.org.mx/>

<http://www.bibliojuridica.org.mx/>

<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>

## DOCUMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General Mexicano de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Manual de Organización de la Cámara de Diputados.

## **ENTREVISTAS**

Entrevista con el ex Diputado Obdulio Ávila Mayo, sobre el desempeño legislativo el mes de agosto de 2009.

Entrevista con Asesora parlamentaria del Senado sobre asuntos legislativos el mes de febrero de 2009.

Entrevista con Secretaria Particular del Senado sobre asuntos legislativos el mes de febrero de 2009.



**Impresos**  
**ELY**

\*TESIS \* FOLLETOS  
\*ENCUADERNACIONES \* LIBROS

---

*Gerardo Meza Franco*

---

TELS. 2973-0837 • 2973-0836 CEL. 044 55 1580-8801  
impreso\_eli@hotmail.com

**\*ESTE MATERIAL  
NO SE PRESTA A  
DOMICILIO \***