

# La elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión.

## Aciertos y desaciertos

Lorenzo Arrieta Cenicerós\*  
Diego A. Ramírez Arriaga\*\*

### Resumen

El objetivo del artículo es explicar la dinámica institucional del Congreso de la Unión para formar la agenda legislativa; en especial se analiza lo correspondiente a la Cámara de Diputados. Se parte de la premisa de la autonomía de los legisladores para tomar decisiones. En la construcción de agendas son consideradas las dificultades para cumplir con la formalidad de los procedimientos, así como los esfuerzos de los actores para conciliar intereses y prioridades, recuperando en ocasiones temáticas pendientes de otras legislaturas, aunque relegando lo que representa mayores controversias.

**Palabras clave:** agenda legislativa, Congreso, dinámica legislativa, grupo parlamentario, consenso

### Abstract

The aim of this paper is to explain the dynamics of the Mexican Congress to conceiving a legislative agenda; particularly, this paper focuses in the case of the Chamber of Deputies. The basic premise is the autonomy that legislators have to take decisions. During the process of conceiving agendas there are some difficulties that need to be taken into account, such as the formality of proceedings, as well as the actors' efforts to reconcile interests and priorities by rekindling, in some occasions, unsettled issues from other legislatures, albeit major controversies are relegated to a second role.

**Keywords:** legislative agenda, Congress, legislative dynamics, parliamentary group, consent

## Introducción

La situación que el Congreso mexicano presenta desde hace unos años indica que las decisiones tomadas en su interior son hechas con autonomía. Al no existir como en el pasado un partido hegemónico que acapare la mayoría en la Cámara de Diputados, en el Senado y la ascendencia del Presidente de la República, permite afirmar que corresponde

\* Doctor en Ciencia Política por la UNAM, Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

\*\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Actualmente estudia la Maestría en Estudios Políticos y Sociales en el Programa de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

exclusivamente a los legisladores la responsabilidad de determinar sus tareas, su organización y especialmente el momento en que deben atender los temas de su interés; estas cuestiones cristalizan al programarse las iniciativas de reformas que requieren revisarse y resolverse en cada periodo legislativo.

Formalmente, el Congreso Mexicano ha tenido desde hace años entre sus responsabilidades elaborar programas y agendas a fin de establecer los temas que están obligados a atender los diferentes órganos que lo integran; los cuerpos directivos y las comisiones requieren contar con sus respectivas agendas para que sus integrantes puedan fijar los términos y plazos para desahogar sus asuntos. En la última década, la legislación que rige a las dos Cámaras exige que sus órganos de gobierno en sus distintos niveles formulen sus agendas.<sup>1</sup> Si bien el panorama anterior permite observar una ampliación de los preceptos legales en la materia, éstos no siempre se cumplen cabalmente.

En el presente ensayo tendremos oportunidad de mostrar que las directivas de los partidos políticos y el Presidente de la República son dos actores que tienen injerencia en los procesos legislativos, y especialmente en la elaboración de la agenda que deberá conducir los trabajos en cada periodo, pero son los congresistas a quienes corresponde jugar el papel predominante; esto mismo tiene lugar si las coyunturas políticas exigen que la agenda sufra alteraciones.<sup>2</sup>

La existencia de un Congreso plural aunado a la soberanía de los representantes para programar sus tareas y tomar decisiones, son elementos que caracterizan la nueva dinámica del recinto legislativo, y además dan cuenta de un nuevo diseño institucional. A ello responde que las distintas fuerzas políticas estén obligadas a buscar acuerdos, coincidir en intereses y garantizar votaciones con mayoría para la aprobación de reformas.

El estudio de los arreglos que es preciso llevar a cabo por las distintos grupos parlamentarios en el Congreso para sacar adelante las reformas incluidas en la agenda legislativa permitirá calcular si existen condiciones

<sup>1</sup> En la actualidad es práctica común que los distintos grupos parlamentarios, en especial PAN, PRI y PRD, cada uno por su cuenta, programen reuniones previas al inicio de cada periodo de sesiones ordinarias con el propósito de elaborar su agenda correspondiente. La realización de este trabajo propicia que los legisladores integrantes de la fracción intenten cohesionar los temas y propósitos generales en un solo documento, el cual constituirá la Agenda Legislativa.

<sup>2</sup> La presentación de iniciativas de reformas tiene origen distinto. De acuerdo al artículo 71 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, las iniciativas que son enviadas al Congreso Federal pueden hacerlo el Presidente de la República, los Diputados y Senadores, y las Legislaturas de los estados.

para que las alianzas efectuadas por los grupos, sostenidas en acuerdos, pueden mantenerse en el mediano o largo plazo atendiendo el actual diseño institucional en la Cámara de Diputados y el Senado. Es claro que el país necesita que sus problemas sociales y económicos sean atendidos convenientemente, y que las Cámaras deben realizar sus tareas a través de incorporar en sus agendas los temas e iniciativas de reforma acordes a aquellos problemas. Por este motivo cabe preguntarnos si en el actual régimen presidencial y con el diseño de las instituciones que le corresponden, como el Congreso, es factible asumir el reto.

Los investigadores sobre asuntos parlamentarios hemos concedido hasta ahora poco interés para analizar los procesos donde se atienden las agendas por parte de los legisladores.<sup>3</sup> La situación en que se hacen presentes las agendas ciertamente es compleja a causa de existir distintos órganos de gobierno en las Cámaras responsables de su elaboración, aunado a ello está la responsabilidad de cada uno de dichos órganos para programar los plazos de resolución de los asuntos de su competencia.<sup>4</sup>

Nuestra investigación centra su atención en la Cámara de Diputados. Sobre ella se presentan los argumentos y los datos, útiles para sustentar a éstos. Sin embargo, algunas consideraciones generales nos obligan a incluir lo correspondiente al Senado y, por tanto, al Congreso en su conjunto.

<sup>3</sup> Tal vez el poco interés para analizar la problemática en torno a las agendas ha provocado que exista confusión para entender adecuadamente el término, pues éste llega a comprender programas o proyectos. Si bien estos vocablos guardan estrecha similitud no siempre están referidos a la misma materia. Desde nuestra perspectiva consideramos que la agenda incluye temas y tareas, las cuales deben realizarse en un periodo delimitado, incluso con fechas establecidas. Como se comprende, el programa y los proyectos no siempre suelen incluir la última característica.

<sup>4</sup> El tema de la agenda legislativa se ha estudiado más desde la dinámica del Congreso Norteamericano que de la mexicana. Entre esos atisbos está la teoría del partido cartel, la cual supone un partido hegemónico que concentra los cargos de dirección, fenómeno que dista de algún parecido con el Congreso mexicano, así como la serie de supuestos que aducen (Cox y McCubbins, 2005). Es posible localizar algunos aportes orientados en la línea teórico-metodológica sobre la formación de políticas y elaboración de la agenda de gobierno, debido a ello la agenda legislativa se trata de una forma indirecta (Aguilar, 1993; Casar y Maldonado, 2008). Una aproximación importante al fenómeno de la construcción de la agenda partidaria sugiere que ésta tienen poca relevancia para el trabajo legislativo y existe arbitrariedad en la selección de temas, consideraciones que a nuestro parecer relegan la importancia de las agendas para aquellos asuntos que por su trascendencia política, resultan ser un referente importante para los legisladores en la búsqueda de acuerdos (Béjar, 2006:172-194).

## **1. Las agendas en el marco de la formalidad e informalidad institucional del quehacer legislativo**

Una vez que son presentadas las agendas en la Cámara de Diputados en el inicio del periodo ordinario de cada legislatura, exige a sus autores emprender varias acciones encaminadas a conseguir su consenso en el interior de los órganos de gobierno;<sup>5</sup> sin embargo, este trabajo, la mayoría de las ocasiones complicado, tiene endeble alcances en la práctica a causa de que la ley no establece condiciones favorables para cumplir con lo programado. Una posible explicación para que se presenten así las cosas es que los legisladores en momentos optan por alejarse de los cauces formales, con tal de garantizar la construcción de acuerdos.

El procedimiento formal que tiene que llevarse a cabo para la construcción de la agenda que denominamos legislativa, se encuentra bajo la responsabilidad de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO). Esta agenda debe incluir los temas de interés que las diferentes fracciones existentes en la Cámara deriven de sus propios documentos, además debe presentar a la Mesa Directiva y al Pleno los puntos de acuerdo.<sup>6</sup> No siempre son superadas las dificultades para que efectivamente la agenda legislativa guíe en todo momento las actividades parlamentarias, a pesar de los acuerdos establecidos para atender las inquietudes comunes que pudieran prevalecer en las iniciativas por presentarse.

Es difícil contar con información sobre las discusiones, los arreglos y trabajos que realizan los representantes ante la JUCOPO de la Cámara de Diputados para definir la agenda correspondiente. En esta misma situación de desconocimiento se encuentra el proceso seguido por la Junta para que los legisladores acaten la agenda pactada. Tan sólo estamos en condiciones de advertir la exigencia formal a la que está obligado el presidente de la JUCOPO para poner a consideración de otro de los órganos directivos

<sup>5</sup> De acuerdo al artículo 38 de la Ley Orgánica del Congreso en General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG) y al artículo 18 del Reglamento de la Cámara de Diputados, los grupos deben presentar una agenda legislativa para cada periodo ordinario, además de que la Conferencia para la Dirección y Programación de Trabajos Legislativos (conformada por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y los distintos coordinadores parlamentarios) tiene la obligación de definir los temas y las iniciativas conducentes a trabajarse durante el periodo ordinario.

<sup>6</sup> En el artículo 34 de la LOCG se establecen las atribuciones de la Junta de Coordinación Política, y en su inciso a) indica: "Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios." En el inciso b) se señalan las atribuciones respecto a la Mesa Directiva y al Pleno.

importantes, es decir, de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, "...la elaboración del programa de cada periodo de sesiones teniendo como base la agenda..." de los grupos parlamentarios.<sup>7</sup> Consideramos que la falta de preocupación por seguir el procedimiento acordado por los propios coordinadores de los legisladores obedece a que cada partido se ocupa más por impulsar su agenda en los medios de comunicación masiva; en cambio, a la agenda legislativa acordada colectivamente no se le concede la publicidad debida, más allá de las declaraciones ocasionales expresadas por los coordinadores.

La cuestión anteriormente planteada en términos institucionales responde a la imposibilidad de conformar mayorías por parte de un partido político y a que los acuerdos sobre las reformas son inestables; además, el referente temático general establecido en la JUCOPO no siempre es tomado en cuenta en rigor por parte de los distintos organismos.

En la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados se formula y vigilan distintos ordenamientos, entre los cuales destaca el impulsar el trabajo de las comisiones, según lo establecido en los programas legislativos; asimismo, tiene el deber de conformar el orden del día y los informes que deben entregar periódicamente las distintas comisiones.<sup>8</sup> Sin embargo, a la Conferencia raramente se le atribuye alguna responsabilidad directa para el cumplimiento de sus atribuciones, provocando que las comisiones sean terreno propicio para la presentación de iniciativas contenidas en las agendas particulares de los grupos parlamentarios. Varias de las controversias implicadas en el panorama señalado se podrían superar de acatarse las disposiciones formales dentro de la institución, procediendo las fracciones partidistas a elaborar necesariamente una agenda legislativa en conjunto. El presente tema lo volveremos a tratar posteriormente.

Es posible considerar que en el avance de los trabajos correspondiente a las comisiones, sus integrantes llegan a tomar en cuenta determinados lineamientos contenidos en la agenda legislativa, precisamente a causa de los términos generales en que se encuentra formulada, y por la necesidad de responder a exigencias coyunturales. Lo anterior es factible, pues no perdamos de vista que parte de los temas incorporados en la agenda de la Junta de Coordinación fueron planteados por los jefes de las fracciones, mismos que llegan a decidir defenderlos en las comisiones; además, existe el precepto legal de que los dictámenes, iniciativas, proyectos y propuestas

<sup>7</sup> Artículo 36 numeral 1, inciso c), LOCG.

<sup>8</sup> Artículo 38, numeral 1, incisos a) y c), LOCG.

que realicen las susodichas comisiones deben atender "...los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos".<sup>9</sup> Debemos advertir, empero, que existe incertidumbre sobre la función presentada por la Conferencia en la evaluación y seguimiento de las comisiones, considerando que los programas anuales, en ocasiones, carecen de objetivos precisos.

Si es frecuente que en las comisiones no se acate con rigor la agenda legislativa, es debido a que sus miembros consideran que tienen autonomía para elaborar su propia agenda. Esta inclinación se encuentra, en parte, sustentada por la legislación vigente, pues entre las tareas que las comisiones realizan está elaborar su programa de trabajo,<sup>10</sup> cuestión que ha sido comprendida por parte de la mayoría de sus integrantes, incluyendo a jefes de fracción y presidentes de comisión, que corresponde a ellos fijar y responsabilizarse de las tareas y temas incluidos en los programas por presentar.

A causa del panorama que en la actualidad domina en las comisiones es pertinente tomar en cuenta el papel jugado por la negociación entre sus integrantes. Ello no podría ser de otra manera en vista de que cada uno de los legisladores de las fracciones puede proponer e impulsar una iniciativa de reforma, lo que obliga a que los coordinadores partidistas entren en acuerdos para integrar dichas iniciativas en los temas que abordará la comisión en cada sesión. Lamentablemente los acuerdos a los que son capaces de llegar los grupos legislativos no responden a pactos con una duración más o menos permanente, entre otras cosas por las fluctuaciones que experimentan las relaciones entre las propias fracciones.

Es oportuno profundizar sobre la preocupación de los legisladores de cada una de las fracciones políticas por impulsar sus iniciativas y hacerlas avanzar, en tanto que es una práctica recurrente en el ámbito de las comisiones. Precisamente la cuestión nos da oportunidad de conocer hasta qué punto es complicado resolver la controversia entre el interés particular de los legisladores y los grupos parlamentarios, a partir de tomar en cuenta los lineamientos generales comprendidos en las agendas legislativas (provenientes de la JUCOPO y de la Conferencia), y en los procedimientos legales establecidos. Desde nuestro punto de vista, el problema no debe enfocarse sólo en la cantidad de iniciativas presentadas por los integrantes o por cada fracción en las comisiones, sino en saber el destino alcanzado

<sup>9</sup> Artículo 45, numeral 6, inciso f), LOCG.

<sup>10</sup> Artículo 45, numeral 6, inciso a), LOCG.

por éstas; de ahí lo interesante en poder indagar cuáles iniciativas de las presentadas son finalmente dictaminadas y bajo qué arreglos ello fue posible. En principio de cuentas es sencillo documentar que las iniciativas con carácter individual responden a numerosas temáticas, pero la mayoría de ellas se encuentran acumuladas en los archivos de las comisiones. Tal vez a causa del número de iniciativas que llegan a estar contenidas en el programa legislativo de las propias comisiones, sea posible que se consideren exclusivamente los temas donde existen plenas coincidencias entre los grupos parlamentarios, a pesar de que dichas coincidencias sean mínimas. El proceso correspondiente en donde se trató la reforma política de 2009 ilustra muy bien el planteamiento: el programa legislativo de las comisiones sólo atendió los temas que guardaban similitud en la agenda legislativa. De nueva cuenta encontramos que si bien los trabajos y acuerdos llevados a cabo por las fuerzas políticas en los órganos directivos de la Cámara, como los de la JUCOPO, son importantes en tanto factores de cohesión, la comisión es el espacio donde los partidos tienen la oportunidad de replantear sus iniciativas, recuperando los temas no incluidos en el programa.

## **2. La formación de las agendas legislativas. El papel de los jefes de fracción**

Las plataformas electorales de los partidos políticos son uno de los referentes que tienen los legisladores para construir sus agendas, que denominamos partidistas (o del grupo parlamentario),<sup>11</sup> por lo que en estas últimas son recuperadas las problemáticas provenientes del contexto nacional. Debido a la amplitud con las que se construyen las agendas aludidas, es posible que éstas presenten un amplio margen para incluir diversas iniciativas, y de esta manera garanticen dar respuesta en menor o mayor medida a la plataforma del partido.

<sup>11</sup> Por agenda partidaria hacemos referencia a los temas y propuestas que presentan cada grupo parlamentario al inicio del periodo ordinario de sesiones. No existe una agenda legislativa pública que al inicio del trabajo legislativo delimite los temas y reformas que se impulsarán en cada una de las Cámaras; ellas, por tanto, solamente se establecen de manera informal. Es importante indicar que las agendas mencionadas las llegamos a conocer a través de la prensa y otros medios de comunicación; gracias a la información localizada en estos medios es posible dar seguimientos a las negociaciones y acuerdos que se van presentando en el ámbito legislativo.

Sobre la relación entre plataforma y agenda es importante destacar que algunas veces los partidos recuperan aquellos temas que responden a la coyuntura y otras más responden a factores de largo plazo, y que implican cambios estructurales. La extensión de las plataformas electorales tiende a reducirse al momento de que cada grupo parlamentario elabora su agenda, y aún más cuando se debe consensuar un programa legislativo entre quienes integran las distintas comisiones legislativas. El resultado final no sólo dependerá de la presentación de las iniciativas sino de generar las circunstancias para que coincidan políticamente los distintos actores, se valoren las opiniones de grupos de interés y se conforme de esta manera una reforma importante.

En el primer periodo ordinario de la Legislatura LXI (2009-2012), la relación de las plataformas electorales de las principales fuerzas políticas con las propuestas de la agenda de los grupos parlamentarios nos muestra que ambos documentos programáticos no están contruidos necesariamente acorde al periodo legislativo de tres años. Véase cuadro 1.

**CUADRO 1**  
**Relación entre plataforma y agenda partidaria del primer periodo ordinario del primer año**

|          |            | Propuestas Temáticas <sup>12</sup> |     |    |            |                   |    |           |            |                   |    |    |
|----------|------------|------------------------------------|-----|----|------------|-------------------|----|-----------|------------|-------------------|----|----|
|          |            | Economía                           |     |    | Política   |                   |    | Seguridad |            |                   |    |    |
| Partidos | Plataforma | Agenda Partidaria                  |     |    | Plataforma | Agenda partidaria |    |           | Plataforma | Agenda Partidaria |    |    |
|          |            | N                                  | E   | C  |            | N                 | E  | C         |            | N                 | E  | C  |
| PAN      | 38         | 2                                  | 19  | 19 | 19         | 4                 | 13 | 6         | 3          | 1                 | 22 | 11 |
| PRD      | 72         | 79                                 | 56  | 23 | 33         | 28                | 29 | 4         | 20         | 46                | 18 | 2  |
| PRI      | 144        | 2                                  | 131 | 13 | 16         | 9                 | 4  | 2         | 24         | 1                 | 22 | 2  |

Fuente: Elaboración propia a partir de las propuestas de las agendas del grupo parlamentario publicadas en la *Gaceta Parlamentaria* para el primer periodo ordinario del primer año, 6 de octubre de 2009 y las plataformas electorales del PRI, PAN y PRD 2009-2012. N: Propuestas que no estaban contempladas en la plataforma electoral y sí en la agenda de partido. E: Propuestas de la plataforma electoral que se eliminan en la agenda partidaria. C: Propuestas de la agenda partidaria que dan continuidad a las de la plataforma electoral.

<sup>12</sup> *Economía*: reforma fiscal, paquete de emergencia económica ante la crisis, función del gasto público, vigilancia y fiscalización, sector energético, minero y agropecuario, seguridad alimentaria, política laboral; *Política*: Poder Legislativo Ejecutivo y Judicial, D.F, federalismo, elecciones y propaganda política. *Seguridad*: policía, ejército y seguridad nacional.

Aun cuando las extensión de las agendas se redujo en relación con la plataforma, es importante indicar que su contenido guarda mayor similitud con un programa de gobierno; por tanto, es común la dificultad para que las fracciones acuerden en conjunto los puntos que respaldarán. También advertimos que las agendas de los tres grupos parlamentarios retomaron diversos asuntos de su plataforma, aunque esta determinación no evitó que los partidos reformularan sus propuestas electorales. En consecuencia, fue posible que las propuestas de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido Revolucionario Institucional (PRI) disminuyeran considerablemente. No sucediendo igual con el Partido de la Revolución Democrática el (PRD), quien optó por modificar a fondo su esquema programático, eludiendo la simplificación. En términos absolutos, el PRI fue el que dio menor continuidad a su plataforma electoral debido a la resumienda propuesta partidaria que se aprobó en su reunión plenaria.

La reforma política es una muestra de los temas que se encuentran incluidos en la plataforma de los partidos políticos y que llegan a ser retomados por los legisladores para incluirlos en sus agendas. Es oportuno señalar que previo a que el Poder Ejecutivo enviara su iniciativa de reforma política, ésta ya había sido planteada en el programa y agenda pertenecientes al PAN, PRI y PRD. Por lo anteriormente señalado es importante establecer los vínculos que existen entre las agendas de las fracciones legislativas con los planteamientos incluidos en documentos promovidos con antelación por parte de órganos extra legislativos, aunque es preciso hacer notar que correspondió a diputados y senadores elaborar las iniciativas con los ajustes pertinentes. Tenemos que entre las propuestas relevantes contempladas en la iniciativa de reforma del Ejecutivo estaban: a) la reconducción presupuestal; b) algunas facultades de veto por parte del presidente; c) la reelección de alcaldes y legisladores; d) la iniciativa preferente por parte del Poder Ejecutivo.<sup>13</sup>

Los mismos puntos fueron ampliamente discutidos en sesiones del Senado durante los tres primeros años, y como ahora sabemos correspondió al Partido de Acción Nacional la tarea de respaldarlos en la Cámara baja; teniéndose que enfrentar los panistas con la visión defendida por la bancada del Revolucionario Institucional, quien por cierto tenía mayor presencia numérica en el Pleno. Este hecho impidió que la iniciativa se aprobara,

<sup>13</sup> Ver agenda de grupos parlamentarios del PAN, PRI y PRD presentada para el primer periodo ordinario de sesiones del primer año, *Gaceta de la Cámara de Diputados*, 6 de octubre de 2009. Y la plataforma electoral 2009-2012 del PAN. Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectorales/2009/pan1.pdf> [consulta: 22 de enero, 2013].

según el interés expresado por el Ejecutivo y por su partido; asimismo, la oposición entre el PRD y PAN obstaculizó a la fracción priísta en la Cámara de Diputados en su ánimo por integrar propuestas como la cláusula de gobernabilidad.<sup>14</sup>

Si bien los representantes de los grupos parlamentarios toman como base las plataformas partidistas para determinar la mayoría de los temas que serán incluidas en sus agendas, llega a suceder que en el curso del proceso legislativo sigan la estrategia de modificar los planteamientos originales. Al atender el contexto prevaleciente en los recintos legislativos, en especial donde se presentan las deliberaciones de mayor importancia, se llegan a actualizar o reafirmar las argumentaciones de las plataformas; los ajustes pertinentes en los documentos pueden así reorientar mejor los debates. Durante la LXI Legislatura es posible localizar varios acontecimientos con estas características. Uno de ellos se presentó cuando los diputados del PRI, del PAN y PRD dieron a conocer sus propuestas para modificar numerosos aspectos acordes a su agenda económica; su propósito era reformar la Ley de Coordinación Fiscal, incluyendo los regímenes de excepción; asimismo, estaba el interés de promover cambios en materia hacendaria, especialmente en lo concerniente a vigilar el empleo de recursos de programas implementados y los resultados de éstos en los tres órdenes de gobierno. El factor que intervino para que el debate legislativo sobre el denominado paquete económico adquiriera una nueva dimensión, respecto al de otros años, fue la discusión de la reforma política que en forma paralela se estaba presentando. No hay que perder de vista que durante las discusiones, los representantes de las fracciones partidistas consideraron indispensable adecuar sus propuestas incorporando algunos argumentos de los distintos actores de la sociedad civil, así como del ámbito académico.<sup>15</sup>

En la actualidad, los partidos políticos acuerdan con sus respectivos coordinadores de las fracciones las agendas que se van a presentar en los distintos periodos de la Legislatura, por lo que no se deben considerar

<sup>14</sup> Para repaso del proceso legislativo de la reforma política hasta 2011 (Zamítiz, 2012: 55-88).

<sup>15</sup> Para el primer año de la Legislatura, ver las agendas del PRI, PAN y PRD en la *Gaceta de la Cámara de Diputados* del 6 octubre de 2009 y 2 de febrero de 2010; para el segundo año, la misma Gaceta de fechas 8 de septiembre de 2010 y 2 de febrero de 2011. En el ámbito económico se logró aprobar cambios a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que era iniciativa del Ejecutivo, además de diversas disposiciones fiscales a propósito de los paquetes fiscales de 2009-2011.

como exclusivas las directrices estipuladas desde el instituto político. El compromiso entre partido y legisladores responde a cierta libertad que necesitan los segundos para el tratamiento de los distintos temas, de ahí que la disciplina partidista en realidad no sea rígida. En el proceso de análisis de una determinada legislación, es común que los coordinadores desarrollen los criterios para el cumplimiento de esta tarea con la participación de los integrantes de su fracción; por su parte, al partido corresponde otorgar su respaldo a los trabajos realizados y promover los avances de sus fracciones.<sup>16</sup> De esta forma, los partidos salen beneficiados públicamente, en tanto que sus dirigentes tienen oportunidad para exhibir constantemente en los medios de comunicación algún avance de ley o reforma como propio; en tanto, los coordinadores se las arreglan para impulsar algunos puntos relevantes de su agenda, cuestión que por lo demás es utilizada para ver retribuida su carrera pública.

Salta a la vista que la importancia de los coordinadores de los grupos parlamentarios, atendiendo a su relación con las agendas, la podemos considerar tanto legal como política. Sobre el primer punto, la ley obliga a los legisladores incorporados en cada una de los grupos a presentar las iniciativas de reforma con el visto bueno de su coordinador. Existiendo este aval se garantiza que las propuestas planteadas por los parlamentarios sean recibidas por los directivos de los órganos legales, y posteriormente éstos determinen canalizarlas a la comisión o comisiones que correspondan, según sea la temática.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Es frecuente tener noticias sobre la preparación de la agenda por parte de los grupos parlamentarios en fecha previa a cada periodo legislativo. La acción presenta la oportunidad para que los integrantes de estos grupos entren en estrecha vinculación con los dirigentes de sus respectivos partidos. Ambas partes, parlamentarios y partidistas, tienen la oportunidad de discutir y definir los temas generales para incorporarlos en una agenda de partido, base para la definición de iniciativas que requerirán impulsarse en los distintos organismos del Congreso. La programación de estas reuniones, pues da testimonio de la estrecha colaboración entre legisladores y su correspondiente partido político.

<sup>17</sup> En el artículo 34, numeral 1, inciso b) de la LOCG se establece que corresponde a la Junta de Coordinación Política la atribución de presentar a la Mesa Directiva y al Pleno los proyectos de puntos de acuerdo. Por su parte, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se encarga, de acuerdo al artículo 38, numeral 1, inciso a) de la Misma Ley Orgánica, del programa que contiene los asuntos que deben ser desahogados en los periodos de sesiones; otra atribución de la Conferencia establece en el inciso c) del mismo artículo 38 impulsar el trabajo en comisiones de acuerdo a los programas legislativos. En el artículo 39, numeral 3, se establece la responsabilidad que tienen las comisiones ordinarias para elaborar dictámenes legislativos, entre otras responsabilidades. Es sencillo observar que en los distintos procedimientos deben estar involucrados quienes cuentan con el reco-

Aparte del procedimiento formal, los legisladores también requieren echar mano de estrategias para lograr el consentimiento de sus propuestas por parte del coordinador de fracción. Consiguiendo el respaldo las iniciativas presentadas, se garantiza que éstas sean promovidas entre los miembros de la bancada y además sean defendidas durante los debates en comisiones y en el Pleno.

El plan de trabajo, que es preparado por las comisiones como ha quedado señalado, responde a los criterios que va definiendo la Junta de Coordinación Política, aunque también es práctica común que los propios integrantes de las comisiones estén interesados en propiciar sus iniciativas. Precisamente en los segundos organismos se les presenta a los legisladores la oportunidad para entrar en arreglos con sus mandos correspondientes, primero con sus coordinadores y después con los presidentes de las mismas comisiones. Evidentemente siempre está latente el desacuerdo en el interior de los grupos parlamentarios a causa de la oposición o la indiferencia para que sea promovida una iniciativa. No obstante, la situación dista de provocar una parálisis legislativa como ha llegado a referirse.

En el desempeño de la LXI legislatura, los parlamentarios se vieron obligados a responder a las problemáticas del contexto prevaleciente en esa época, por lo cual centraron sus agendas en tres cuestiones, a saber: el tema económico; en la normatividad del área de seguridad y justicia; de la reforma política.

En el Cuadro 2 nos proponemos hacer notar la complejidad en la recuperación de las propuestas de la plataforma en la agenda de partido. Tomamos en cuenta algunas de las iniciativas que tuvieron una trascendencia mediática y son importantes para ilustrar su relación con el cuerpo programático. Algunas de ellas tienen una relación general con la agenda y plataforma; sin embargo, predominan las iniciativas que adicionan y cambian la propuesta original sin modificar sustancialmente lo propuesto.

---

nocimiento institucional. Entre ellos encontramos principalmente a los coordinadores de los grupos parlamentarios, por lo que llegan a ser los únicos para decidir si una iniciativa es aceptada, respaldada y presentada para su dictamen.

**CUADRO 2**  
**Relación entre propuestas programáticas con las iniciativas**  
**aprobadas en la Cámara de Diputados (LXI Legislatura)**

| Temas     | Iniciativas <sup>18</sup>                                                                           | Iniciativas presentadas | Relación del decreto con la plataforma electoral del partido* | Relación del decreto con la agenda partidaria* | Publicada en DOF         |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------|
| Política  | "Veto de bolsillo" (PRD, PT, PAN y Congreso de Chihuahua)**                                         | 4                       | C (PRD)                                                       | C (PRD)                                        | 17/08/2011               |
|           | Reglamento de la Cámara de Diputados (PAN-12, PRI-11, PRD-5, Convergencia-2, PT-1, Varios grupos-1) | 36                      | A                                                             | C (PRD/PRI)                                    | 24/12/2010<br>20/04/2011 |
|           | Ley Federal de Protección de Datos Personales (PAN-2, PRI-2)                                        | 4                       | A                                                             | C (PAN/PRD)                                    | 05/07/2010               |
| Económica | Ley de Competencia Económica (PAN-2, PRI-3, PRD-3, PT-1, PANAL-1, Ejecutivo)                        | 11                      | C (PRD/PAN/PRI)                                               | C (PRD/PAN/PRI)                                | 10/05/2011               |
|           | Fomento al primer empleo (PRI)                                                                      | 1                       | B (PRI)                                                       | A                                              | 17/01/2011               |
| Judicial  | Derechos humanos -Tratados Internacionales (PRI-3, PAN 12, PRD-12, Otros -8, Varios grupos: 8)      | 47                      | B (PAN)                                                       | C (PRD/PRI)                                    | 10/06/2011               |

Fuente: Elaboración propia con datos de las plataformas electorales de 2009-2012 y agendas legislativas de los distintos periodos legislativos de la LX y LXI legislatura.

\* Escala para medir la relación entre las propuestas y la iniciativa: A: no contemplado en la propuesta programática. B: se contempla de forma general en la propuesta programática. C: se recupera el tema en el decreto, pero se modifica la propuesta incluida en el programa.

\*\* En paréntesis se encuentran el número de iniciativas relativas al tema que el partido presentó en alguna legislatura, cuando sólo está la sigla del partido equivale a una iniciativa.

<sup>18</sup> Iniciativas que tienen a la Cámara de Diputados como cámara de origen.

En el cuadro anterior considérese que las iniciativas relativas al tema están contabilizadas, a pesar que no todas las propuestas se incluyen en el dictamen final; generalmente se ponen a consideración de la comisión, y los grupos parlamentarios en las negociaciones deciden si se retoma alguna disposición en particular.

Las alianzas legislativas entre distintas fracciones, como lo venimos señalando, constituyen una característica esencial de la dinámica legislativa en gobiernos sin mayoría, pero llevarlas a cabo con éxito no siempre es sencillo. Lo interesante es reconocer que las alianzas son el camino para que las fuerzas políticas concilien sus intereses, atendiendo con oportunidad y perseverancia los problemas; aunque lograr esto implica mostrar disposición para superar posiciones en principio divergentes. Al existir el pluripartidismo y la polarización de las opiniones, que por obvias razones implica que prevalezca el interés de los grupos para incluir sus demandas, provoca que, en especial, el cumplimiento de las agendas denominadas estructurales tienda a “retrasarse”;<sup>19</sup> aunque en menor medida igual ha sucedido con otros temas fundamentales.

Es usual que la agenda legislativa contenga sólo los planteamientos que resultaron de los acuerdos entre los representantes, y cuyo contenido es posible establecer gracias al afán de conciliar intereses y pretensiones. Debido a esta condición, sucede que numerosos temas contenidos en las reformas de leyes propuestas tengan que ser revisados nuevamente en un mediano o largo plazo. Empero, a cambio de ello se logra disminuir la tensión o bien la total desavenencia a causa de que cada partido pugna por defender sus propuestas de acuerdo a su agenda particular.

Consideremos que si durante las sesiones del Congreso son debatidos determinados temas no surgidos del programa partidista, es a causa de la dinámica del trabajo legislativo y la negociación que se realiza en cada comisión. Como ha quedado establecido, es frecuente que en las comisiones sean definidos los temas que serán la base para construir una agenda, la cual —subrayemos— es producto del consenso de la mayoría.

Las fracciones más importantes que existen en la Cámara de Diputados presentan desde hace ya algunos años la tendencia a querer aprobar

<sup>19</sup> La opinión pública tiende a descalificar la duración en que se maneja el proceso legislativo; sin embargo, a reserva de cuestionar los intereses partidistas que influyen para extender el tiempo de las discusiones, debe tomarse en cuenta que esto, en ocasiones, es oportuno (y benéfico) para evitar que sean incluidas las propuestas que implicarán repercusiones adversas para el bienestar general. Esta última consideración es útil para evitar el sentido negativo que tiene comúnmente el retraso o incluso el desacuerdo partidista.

el universo de propuestas comprendidas en cada uno de sus proyectos formulados, de ahí que las agendas lleguen a considerarse como irrealizables. La desproporción de la cantidad de cuestiones que son posibles de discutir y resolverse respecto a las presentadas, es notoria al revisar con atención cada una de las agendas partidarias elaboradas y en algunos casos en los programas de trabajo de comisiones. Ello responde, en parte, simplemente a un afán de promoción del legislador, del grupo parlamentario y del partido.<sup>20</sup> No perdamos de vista, asimismo, que las presunciones por abarcar todos los temas (sin que neguemos en todos en todos los casos su trascendencia) buscan impactar a la opinión pública, y si bien la acción es causa de expectación social, ésta no llega finalmente a garantizar que las iniciativas sean discutidas y resueltas, sino que pasarán a formar parte de las iniciativas aplazadas.

También llega a suceder que al presentar las fracciones numerosas iniciativas, sus representantes decidan inclinarse por promover aquellas que contengan los asuntos considerados de menor impacto, y que no son motivo de discrepancias profundas entre ellas. Esta opción trae como consecuencia que las fracciones se inclinen por incorporar los temas con las características aludidas en sus agendas elaboradas periódicamente.

El proceso que incluye los distintos momentos donde son atendidas las iniciativas de reforma por parte de los legisladores, es en verdad complejo. Tomando en cuenta solamente las iniciativas que se derivan de la plataforma del partido político, consideremos el tiempo y los problemas incluidos desde la formulación de la agenda hasta las fases de dictamen y aprobación de la reforma. De ahí que subrayar la desproporción entre las iniciativas presentadas en las Cámaras respecto a las que se aprueban en cada periodo legislativo no debe ser criterio exclusivo para dudar sobre el trabajo que realizan las fracciones parlamentarias. En cambio, lo interesante es explicar los motivos y procedimiento llevados a cabo por los partidos para establecer su agenda, así como el trabajo que desempeñan los coordinadores y las fracciones en las Cámaras atendiendo cada problema.

<sup>20</sup> El artículo 8, numeral 1, fracción XVI del Reglamento de la Cámara de Diputados contempla entre las obligaciones de los diputados el "presentar un informe anual sobre el desempeño de sus labores, ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción, del cual deberá enviar una copia a la Conferencia para su publicación en la *Gaceta*". Esta disposición de reciente incorporación responde a una tendencia que se ha dado desde años atrás por parte de un gran número de diputados y senadores, quienes además de promocionar su labor en el Congreso, se abocan a gestionar demandas de los ciudadanos de su localidad o circunscripción, práctica que de igual forma se ha contemplado en artículo citado en su fracción XV.

### 3. Continuidad y especialización en el trabajo de las agendas partidistas

Hay ciertas propuestas partidistas que se enriquecen a partir del trabajo de legislaturas anteriores. Siguiendo con el ámbito económico podemos señalar que los grupos parlamentarios de la LXI Legislatura han dado un amplio seguimiento al desempeño de nuevas reglamentaciones como la reforma fiscal de 2007 (LX Legislatura), de la cual se derivó el Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), entre otros cambios. Bajo esta consideración entonces es importante indicar que igual como sucedió con la fiscal, las distintas reformas, a pesar de ser catalogadas en su momento concluidas, necesitan de ajustes y correcciones, más aún será una exigencia si han quedado asuntos sobresalientes sin resolver. Por tanto, es imposible que las reformas sean definitivas. A esto responde que los partidos continuamente decidan incorporar en su agenda cambios redirigidos a recuperar los pendientes.

Entre los temas que es necesario considerar y que nos sirven aquí para derivar algunas hipótesis de trabajo, son los correspondientes a la especialización de los legisladores y la continuidad del trabajo parlamentario. Dichos temas indudablemente están relacionados con la reelección inmediata de los legisladores. Por tanto, es pertinente considerar la articulación que se realiza entre aquéllos y las distintas propuestas incluidas en las agendas, pues ese ejercicio nos permitirá explicar mejor el funcionamiento de los partidos y su trabajo parlamentario, incluso evaluar si efectivamente la reelección es pertinente para dar continuidad a las agendas.

En este sentido, la renovación de parlamentarios en cada legislatura no necesariamente implica que su trabajo comience desde cero como frecuentemente se afirma. Las iniciativas que fueron presentadas en la LXI Legislatura, refleja que existía cierto conocimiento y además cierto consenso en el interior de los partido sobre determinados temas, mismos que sus fracciones se las tuvieron que arreglar para impulsarlos. Esta cuestión obliga a subrayar el hecho que algunas iniciativas que son presentadas y dictaminadas en una legislatura son continuación de las agendas que se han presentado en periodos anteriores, a pesar de que buen número de los asuntos comprendidos en ellas no sean aprobados. De cualquier manera, cabe afirmar que las iniciativas importantes correspondientes a las LX y LXI Legislaturas<sup>21</sup> se formularon incorporando algunas propuestas de dictámenes y de varias iniciativas anteriores.

<sup>21</sup> El procedimiento indicado se presentó precisamente en la LX Legislatura con las refor-

Es necesario advertir que la más de las veces, los diputados y senadores están en condiciones de retomar los temas de agendas ya existentes a partir de la revisión de los expedientes ubicados en los acervos, pero ante todo por el respaldo proporcionado de sus órganos especializados y de sus cuerpos técnicos que tienen a su servicio.<sup>22</sup>

Ampliando el tema, es pertinente referir que en el nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados aprobado en 2010 y modificado en abril de 2011 estando vigente la XLI Legislatura, se pusieron a consideración de la comisión 26 cambios que provenían de iniciativas presentadas por diferentes partidos políticos en la LIX y LX Legislaturas.<sup>23</sup> Ello nos permite afirmar que los temas trabajados adecuadamente por legislaturas precedentes apuestan a un conocimiento que se va acumulando y en un cierto momento puede ser de utilidad para dar continuidad a las agendas partidistas y finalmente a la agenda legislativa. Varias de las iniciativas de los tres partidos más importantes que se aprobaron en la LXI Legislatura que venimos tratando tienen esa misma característica, por lo que podemos asumir que lo anterior es una práctica frecuente en el proceso de dictamen por parte de las comisiones. Este último motivo nos lleva a expresar una consideración más: que a los legisladores no les resulta ajena la conformación de una iniciativa y la formulación de un dictamen recuperando el trabajo precedente.<sup>24</sup>

En el cuadro 3 podemos observar la evolución de las iniciativas que se pusieron a consideración durante una legislatura posterior a la de su presentación. Tomando en cuenta diferentes periodos es posible advertir una tendencia ascendente tanto en diputados como senadores; comparando

---

mas sobre el Estado (reforma electoral), la energética, la fiscal, de la ley del ISSSTE y la reforma judicial. En la LXI Legislatura, con los reglamentos de ambas cámaras y la reforma constitucional en derechos humanos.

<sup>22</sup> Los diputados cuentan con cuatro Centros de Estudio concentrados en las áreas de a) Estudios de Finanzas Públicas; b) Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; c) Estudios de Opinión Pública; d) Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género; e) Estudios Para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Dichos centros cuentan con publicaciones periódicas sobre los temas de la agenda, y con servicios que fomentan el acceso a información a los diputados para la realización de sus tareas.

<sup>23</sup> Sistema de información legislativa, dirección URL: <http://goo.gl/UWzwe> [Consulta: 27 de enero de 2013].

<sup>24</sup> Durante los meses en que se estaban discutiendo en la Cámara de Diputados las reformas, política, energética, fiscal y la laboral, entre otros pendientes, se presentaron profundas polémicas entre los legisladores a causa del retraso para aprobar tan importantes iniciativas. En realidad, lo que estaba suscitándose era el interés de los parlamentarios para recuperar varios de los planteamientos de sus agendas partidarias de legislaturas precedentes a fin de incorporarlos en el debate desarrollado en el momento.

los datos enumerados con el resto de iniciativas o el porcentaje de las aprobadas sería mínimo. Esta práctica nos indica la capacidad de los legisladores, si se quiere endeble, para tomar decisiones con base a antecedentes y conocimiento de las problemáticas al momento de legislar.

**CUADRO 3**  
**Iniciativas aprobadas en las Cámaras de Diputados y Senadores que provienen de otras legislaturas**

| Fracción partidista presentadora | Legislaturas en las que se aprobaron |   |                    |   |                  |    |                 |   |                  |    |
|----------------------------------|--------------------------------------|---|--------------------|---|------------------|----|-----------------|---|------------------|----|
|                                  | LVII<br>1997-2000                    |   | LVIII<br>2000-2003 |   | LIX<br>2003-2006 |    | LX<br>2006-2009 |   | LXI<br>2000-2012 |    |
|                                  | D                                    | S | D                  | S | D                | S  | D               | S | D                | S  |
| PRI                              | 0                                    | 1 | 5                  | 2 | 20               | 22 | 33              | 7 | 37               | 36 |
| PAN                              | 4                                    | 1 | 8                  | 0 | 19               | 8  | 30              | 5 | 53               | 31 |
| PRD                              | 2                                    | 0 | 6                  | 0 | 26               | 7  | 23              | 0 | 33               | 23 |
| Poder Ejecutivo                  | 1                                    | 0 | 0                  | 1 | 18               | 1  | 0               | 1 | 1                | 4  |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Legislativa, [www.sil.gob.mx](http://www.sil.gob.mx) (Consultado el 31 de enero de 2013). Nota: **D**: Diputados, **S**: Senadores.

**CUADRO 4**  
**Distribución de las iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados que provienen de otras legislaturas de acuerdo a las temáticas**

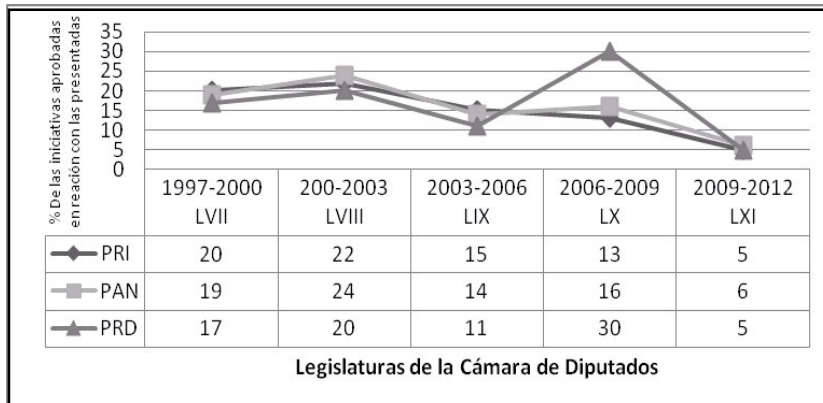
| Fracción partidista presentadora | LXI Legislatura<br>2009-2012 |                 |                   |                |                     |                  |                   |       |          |                                      |                |                  |           |                      |       |         |
|----------------------------------|------------------------------|-----------------|-------------------|----------------|---------------------|------------------|-------------------|-------|----------|--------------------------------------|----------------|------------------|-----------|----------------------|-------|---------|
|                                  | Seguridad y Justicia         | Poder Ejecutivo | Poder Legislativo | Poder Judicial | Educación y Cultura | Hacienda Pública | Desarrollo Social | Salud | Economía | Transparencia y Rendición de Cuentas | Medio Ambiente | Derechos Humanos | Indígenas | Población y Religión | Campo | Laboral |
| PRI                              | 5                            | 6               | 8                 | 1              | 4                   | 2                | 7                 | -     | 3        | 4                                    | 2              | 3                | -         | 1                    | -     | -       |
| PAN                              | 7                            | 2               | 10                | -              | 4                   | 4                | 13                | 3     | 5        | 4                                    | -              | 12               | -         | 1                    | 2     | 1       |
| PRD                              | 2                            | 3               | 3                 | 1              | 4                   | 2                | 9                 | 5     | 6        | 3                                    | -              | 7                | 1         | 1                    | 2     | 0       |
| Poder Ejecutivo                  | 1                            | -               | -                 | -              | -                   | -                | -                 | -     | -        | -                                    | -              | -                | -         | -                    | -     | -       |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Legislativa, [www.sil.gob.mx](http://www.sil.gob.mx) (Consultado el 31 de enero, 2013).

Como puede apreciarse en el Cuadro 4, las iniciativas de otras legislaturas se orientan a diferentes temas. Entre éstos destacan desarrollo social, derechos humanos y el Poder Legislativo, por ser los más recurrentes; por su parte, el ámbito laboral y de los indígenas son los menos tratados en estas iniciativas. Además, la recuperación del trabajo precedente se presenta mayormente en iniciativas de los legisladores que del Ejecutivo.

Las iniciativas que van quedando pendientes en comisiones a lo largo del desarrollo de una legislatura son un área incierta para el análisis político. A ello responde que no sea posible conocer las múltiples causas que provocan los rezagos acumulados en comisiones; por tanto, ésta es un área que está pendiente por estudiar. De llevar a cabo la indagación correspondiente, será posible determinar los motivos que permiten el avance de los trabajos en cada legislatura, a partir de atender las propuestas de los distintos grupos parlamentarios. Con la escasa información con la que ahora contamos, presumimos que algunas de las causas de los rezagos obedecen a que no todos los legisladores presentan iniciativas que atiendan eficazmente las problemáticas, o que gran parte de éstas carecen del mínimo consenso por ser ajenas o incompatibles con el interés de los demás legisladores. De ahí que muchas iniciativas queden pendientes de dictaminar y consecuentemente aumenten en cada periodo legislativo.

**CUADRO 5**  
**Tasa de éxito**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de información legislativa, [www.sil.gob.mx](http://www.sil.gob.mx) [consultado el 31 de enero de 2013].

**CUADRO 6**  
**Estatus de Iniciativas en distintas legislaturas**  
**de la Cámara de Diputados**

| Presentador     | Legislaturas  |     |    |                |     |    |              |     |     |             |     |    |              |     |    |
|-----------------|---------------|-----|----|----------------|-----|----|--------------|-----|-----|-------------|-----|----|--------------|-----|----|
|                 | LVII<br>97-00 |     |    | LVIII<br>00-03 |     |    | LIX<br>03-06 |     |     | LX<br>06-09 |     |    | LXI<br>09-12 |     |    |
|                 | Pr            | Pe  | Ap | Pr             | Pe  | Ap | Pr           | Pe  | Ap  | Pr          | Pe  | Ap | Pr           | Pe  | Ap |
| PRI             | 79            | 59  | 16 | 261            | 162 | 57 | 966          | 569 | 145 | 693         | 471 | 86 | 1045         | 926 | 40 |
| PAN             | 157           | 117 | 30 | 245            | 160 | 58 | 559          | 341 | 80  | 611         | 432 | 91 | 580          | 508 | 23 |
| PRD             | 158           | 121 | 26 | 273            | 186 | 53 | 487          | 326 | 48  | 681         | 530 | 64 | 410          | 296 | 18 |
| Poder Ejecutivo | 36            | 3   | 32 | 63             | 6   | 55 | 49           | 10  | 8   | 42          | 4   | 38 | 31           | 7   | 24 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de información legislativa, [www.sil.gob.mx](http://www.sil.gob.mx) [consultado 31 de enero de 2013]

Nota: Pr: Iniciativas presentadas, Pe: Iniciativas pendientes de dictaminarse en comisiones., Ap: Iniciativas aprobadas por el Congreso y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*.

En los Cuadros 5 y 6 podemos observar el resultado del trabajo parlamentario en legislaturas donde la negociación ha sido una constante. Los datos recuperados suelen usarse por los investigadores para referir de manera general el trabajo legislativo; y como antes lo habíamos referido, si bien son datos que permiten indagar sobre los procesos legislativos, en sí mismos no son concluyentes sobre la dinámica parlamentaria.

A excepción del PRD, en la LX Legislatura, se puede observar que la tasa de éxito (porcentaje de lo aprobado en relación con lo presentado) mantiene cierta similitud en los distintos periodos legislativos. La situación es resultado de la negociación entre bancadas con proporción similar en el Congreso, además que presentan una rotación semejante en los cargos de dirección. La tasa de éxito es decreciente para las tres fuerzas políticas en las últimas legislaturas. En este sentido, el PRD más que ser un grupo parlamentario muy productivo, en el mismo periodo de la LX Legislatura presentó menos iniciativas, lo que aumentó su tasa de éxito; sin embargo, puede verse que en la LXI recuperó el hábito legislativo de presentar iniciativas a destajo.

#### 4. Dificultad para cumplir con la agenda partidista

Las agendas partidarias deben ser observadas como arreglos que las diferentes fuerzas parlamentarias concretan sobre temas específicos; además, dichas agendas de ningún modo son estáticas. Por tal motivo, es oportuno considerar que las agendas impulsadas en las comisiones legislativas no incluyen exclusivamente el punto de vista de un partido político, tal y como sucedía en la época donde predominaba la mayoría priísta en el Poder Legislativo. Aun cuando sean iniciativas que provengan de una fracción o un legislador, la pluralidad política en comisiones exige que los temas importantes obtengan la atención de otros parlamentarios y por tanto deban pasar por un proceso de discusión y reajuste. Otra situación que merece tomarse en cuenta en la construcción de las agendas que muestra la diversidad de criterios para ello, son las expresiones de los grupos de interés y de los medios de comunicación, pues es innegable que su presencia en el ámbito público han ido modificando el tiempo y los términos en los que se va desarrollando la agenda. Debido a lo anteriormente planteado, es preciso considerar que la transformación de agenda en cuestión no responde exclusivamente a un criterio “partidista”, sino también se toman en cuenta las necesidades y divergencias de los demás integrantes de la sociedad civil; por tanto, es una agenda compartida y refleja los distintos intereses que entran en juego. La presente temática tendrá que ser motivo de otra investigación posterior.

El referir el número de iniciativas que tiene cada partido durante una legislatura no siempre indica los avances que cada partido realiza con su agenda, debido a que las iniciativas tienen el sello de distintas fracciones. En 2009, la integración de la Cámara de Diputados adquirió una distribución distinta a la de las legislaturas precedentes, pues el PRI junto con el PVEM tenían los votos suficientes para conformar una mayoría absoluta (50% + 1),<sup>25</sup> por lo que se llegó a pensar que esta situación le permitiría al Revolucionario Institucional aprobar leyes con mayor diligencia, incluso en algunos casos se preveía que la agenda priísta tendría un mayor dominio; sin embargo, lo anterior no se presentó tal cual. Para verificar algunos de estos supuestos, nos deberemos abocar en trabajos posteriores a temas específicos de la agenda y establecer una comparación con diferentes legislaturas, pues ello en cierta medida permitirá observar alguna tendencia o criterios de cuño priísta o de algún partido en particular. Por lo pronto,

<sup>25</sup> En la Cámara de Diputados durante la LXI legislatura, el PRI disponía de 239 escaños el PAN 141, el PRD 68, el PVEM 21, el PT 13, Convergencia 8 y el Partido Nueva Alianza 7. [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

podemos advertir que al tener la mayoría los priístas ha servido para postergar la aprobación y en cierta forma para dificultar el acuerdo (con distintas repercusiones); por ejemplo, en el caso de la elección de los consejeros del IFE, el Revolucionario Institucional se obstinó a tener dos consejeros, lo que motivó a que no existiera un consenso con el PAN y PRD en el proceso formal de selección y finalmente se optara por el acuerdo político, eludiendo a todos los demás aspirantes. En el caso de la reforma laboral que presentó el Presidente Felipe Calderón en 2010, el PRI se propuso contrariar la exigencia de los panistas por aprobarla a inicios del tercer año, por lo cual decidió organizar foros y audiencias con grupos de interés con la finalidad de postergar la iniciativa. Los obstáculos promovidos por el partido tricolor obtuvieron sin problema el respaldo de las otras fuerzas políticas, principalmente del PRD, quienes también habían presentado severas críticas a gran parte del contenido de la iniciativa.

La característica del Congreso de la Unión como una institución representativa ocasiona que en él coexistan numerosas agendas y con origen distinto. Destacan las que son producidas por los propios legisladores; las presentadas por el presidente de la República, y aquellas de los grupos de interés. Por este motivo, las relaciones parlamentarias encaminadas a conformar una agenda estructural presentan demasiadas complicaciones, cuestión que necesariamente obliga a delimitar los temas que deben ser atendidos y desarrollados. El proceso que comprendió atender la reforma del Estado durante la LX Legislatura permite corroborar el anterior argumento. Veamos: en primer lugar se requirió centrar los asuntos más importantes; posteriormente se tomó la decisión de crear trabajos conjuntos entre cámaras; asimismo, se decidió recurrir a especialistas que proporcionaran apoyo a fin de contar con una mejor legislación. Estas decisiones fueron consideradas útiles para hacer frente a importantes problemas nacionales hasta entonces pendientes. El resultado fue la aprobación de la reforma política.

Los sucesos que se les presentan a los integrantes de las cámaras para resolver sus encomiendas, enfrentando las dificultades en cada procedimiento legislativo, exige que atiendan el orden institucional hoy predominante, a pesar de que no siempre es sencillo hacerlo. Insistamos, encaminar las acciones legislativas institucionalmente garantiza eficacia a la hora que diputados y senadores entreguen cuentas de su tarea. Como ha sido expresado, si bien el proyecto sobre la reforma del Estado fue aprobado incompleto, ello no quiere decir que los parlamentarios no hayan atendido otras iniciativas igual de importantes. Dichas iniciativas abarcaban los temas sobre democracia, régimen de Estado y de gobierno; el Poder Judicial expe-

rimentó cambios durante el 2008; asimismo, fueron aprobadas reformas sobre derechos humanos.

## Consideraciones finales

1. En la actualidad, la Ley Orgánica del Congreso obliga a los grupos parlamentarios a elaborar cada uno su agenda y presentarla en cada inicio de los periodos legislativos con el propósito de marcar el rumbo de sus trabajos; sin embargo, los lineamientos formales no son suficientes para este cumplimiento; hace falta que exista voluntad de las fuerzas políticas para transitar del acuerdo para formular la agenda a la obligación de acatarla. Las reuniones organizadas entre legisladores y sus respectivos partidos políticos para preparar la agenda dan cuenta del convenio a los que deben llegar ambas partes; las acciones conjuntas de parlamentarios e instituto político son útiles para incluir sus respectivas propuestas en un programa definitivo. En este sentido podemos considerar que diputados y senadores presentan disciplina hacia su partido. En cambio, la disciplina no necesariamente significa sometimiento de los legisladores hacia su organización política cuando se pugna por el acuerdo.

2. La existencia de una agenda legislativa establecida en común arreglo por los distintos grupos parlamentarios, bajo el marco jurídico vigente, será el principio de la formación de alianzas con duración de mediano y largo plazo, teniendo como base los temas prioritarios. Las propias alianzas podrán convertirse en factor útil para marcar los lineamientos generales del quehacer legislativo, y partir de ellas los grupos parlamentarios podrán impulsar su agenda fuera de su ámbito, confrontando los temas propuestos en otras agendas como la del Poder Ejecutivo.

La agenda que resulte de una alianza también facilitará enfrentar las presiones de los grupos de interés, incluso se presentarán las condiciones para que un legislador o una fracción se abstenga entrar en acuerdos e intente defender demandas centradas en planteamientos particulares. De igual manera, la agenda establecida con estas características evitará la improvisación, incluyendo o rechazando temáticas que respondan a intereses de un legislador o de una fracción; aunque en la agenda podrán incluirse iniciativas, acordes a coyunturas pero anteponiendo los temas nacionales que sean resultado del consenso.

3. Las agendas que resulten de la alianza entre los grupos parlamentarios del Congreso será muestra de la disposición de estos grupos para defender las iniciativas de reformas en cada periodo ordinario y hasta en una legislatura. El proceso anotado contribuirá a que las agendas legislativas sean de utilidad para entablar arreglos con el Poder Ejecutivo a fin de conformar una sola agenda (o defender varios temas de la misma) hasta establecer una agenda de gobierno. El reto es evaluar si en el régimen presidencial vigente en México es posible la colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo atendiendo los lineamientos de dicho régimen, claro, con los debidos ajustes; para ello ambas partes tendrán que entrar en arreglos, contar con voluntad, y ante todo anteponer los intereses generales.

4. Si sucede que la agenda formulada por los legisladores para un determinado periodo también se ocupa de recabar propuestas sobre temas e iniciativas de años anteriores, cabe señalar que los integrantes de los grupos parlamentarios necesitan de mayor información y preparación para tener oportunidad de conocer los temas prioritarios que no fueron resueltos o se encuentran rezagados. De acuerdo a esta oportunidad, los legisladores logran saber lo que deben recuperar e incorporar en la nueva agenda. Las tareas anteriores pueden atenderse procurando la intervención de los asesores, integrados por técnicos y profesionales preparados en distintas materias.

No podemos olvidar que el pluralismo predominante hoy día en el Congreso, donde se confrontan por lo mismo programas con diversas ideologías e intereses, obliga a cada integrante de los grupos parlamentarios a contar con elementos para promover iniciativas convenientemente fundamentadas para defenderlas durante los debates llevados a cabo en las comisiones y en otros organismos de las Cámaras. El asunto también se presenta cuando los legisladores tienen la preocupación por incluir alguna iniciativa en la agenda del grupo parlamentario. Esta circunstancia obliga a diputados y senadores a cuidar su preparación y exigir el respaldo de asesores para garantizar un buen desempeño en los debates, a pesar de que no haya ocupado con anterioridad el cargo de legislador.

5. Las comisiones son los espacios donde los grupos parlamentarios tienen la oportunidad de entablar acuerdos y negociaciones para llegar a conformar la agenda definitiva que guíe los trabajos legislativos. Debido a la importancia que las comisiones tienen para la elaboración de dictámenes que deben enviarse para su discusión al Pleno, sus integrantes cuidan de intervenir en las discusiones e incluir sus propuestas en los temas

a tratar por la comisión; los miembros de las comisiones tienen oportunidad de modificar la agenda formulada en los órganos de mayor jerarquía parlamentaria, como la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en el caso de la Cámara de Diputados. A pesar de que la JUCOPO y la Conferencia tienen la obligación, según la Ley Orgánica del Congreso, de iniciar los trabajos de la legislatura con una agenda, al no incluir la propia Ley disposiciones para obligar a los miembros de las comisiones a cumplir con el programa o para sancionarlos en los casos de no acatarlo, los legisladores logran, en aras de la defensa de la autonomía de las propias comisiones, hacer prevalecer sus determinaciones.

## Bibliografía y fuentes consultadas

Aguilar, F. Luis (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Béjar Algazi, Luisa (2006), *Los partidos políticos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, UNAM.

Casar, Ma. Amparo y Claudia Maldonado (2008), *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones*, Documento de Trabajo, México, CIDE, núm. 207, noviembre.

Cox, Gary y McCubbins Mathew D. (2005), *Setting the agenda. Responsible party government in the U.S. House of representatives*, New York, Cambridge University Press.

Zamítiz, Héctor (2012), "Encuentro y superposición de agendas: la reforma política aprobada por el Senado de 2011", en *Estudios Políticos*, novena época, núm. 25, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, enero-abril, pp. 55-88.

*Agendas legislativas* del PRI, PAN y PRD para primer el año, disponibles en la *Gaceta de la Cámara de Diputados* del 6 octubre de 2009 y el 2 de febrero de 2010. Para el segundo año, las del 8 de septiembre de 2010 y 2 de febrero de 2011. Para el tercer año, del 6 de septiembre de 2011 y 2 de febrero de 2012.

Cámara de Diputados, [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

*Ley Orgánica del Congreso en General* de los Estados Unidos Mexicanos.

*Reglamento de la Cámara de Diputados*, en el *Diario Oficial de la Federación*, con las últimas reformas de 31 de diciembre de 2012.

Partido Acción Nacional, *Acción Responsable para México, Plataforma Electoral 2009-2012*, ver la página: [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEPPP/DEPPP\\_plataformasElecttorales/2009/pan1.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEPPP/DEPPP_plataformasElecttorales/2009/pan1.pdf)

Partido Revolucionario Institucional, *Plataforma Electoral 2009-2012*, <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElecttorales/2009/Pri2.pdf>

Partido de la Revolución Democrática, *Plataforma Electoral 2009*, <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElecttorales/2009/Prd3.pdf>

Sistema de Información Legislativa, [www.sil.gob.mx](http://www.sil.gob.mx)