

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO



**¿QUÉ HAY DENTRO DE LA CAJA NEGRA? ANÁLISIS DEL CONTROL DE
AGENDA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE LA LX, LXII Y LXIV
LEGISLATURAS**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA**

PRESENTA

NATALIE BRAVO ORTIZ

ASESOR: MTRO. JEFFREY ALLEN WELDON UITTI

CIUDAD DE MÉXICO

2025

"Con fundamento en el artículo 21 y 27 de la Ley Federal del Derecho de Autor y como titular de los derechos moral y patrimonial de la obra titulada "**¿QUÉ HAY DENTRO DE LA CAJA NEGRA? ANÁLISIS DEL CONTROL DE AGENDA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE LA LX, LXII Y LXIV LEGISLATURAS**", otorgo de manera gratuita y permanente al Instituto Tecnológico Autónomo de México y a la Biblioteca Raúl Baillères Jr. autorización para que fijen la obra en cualquier medio, incluido el electrónico y la divulguen entre sus usuarios, profesores, estudiantes o terceras personas, sin que pueda percibir por la divulgación una contraprestación"

NATALIE BRAVO ORTIZ

FECHA

FIRMA

A mi Normie, que por ti soy y lo es todo.

Con este trabajo concluyo lo que se convirtió en el punto de inflexión más grande de mi vida; dejar casa para seguir un sueño, volverme autosuficiente y comenzar a usar lentes por quemarme las pestañas estudiando, ha sido –sin duda– una de las mejores decisiones de mi vida.

Llegar a este punto no se entendería sin la presencia y compañía de múltiples personas que me han ayudado a ser la persona que soy. Páginas faltarían para enlistarlas a todas, pero sepan mi profundo agradecimiento y aprecio. En especial:

A mi mamá, a mi Normie, por dejarme ser “la reina del mundo”.

A mis hermanos, Tiff y Joso, por ser los mejores amigos y maestros que la vida me pudo dar. Yo, sin ustedes, no.

A mi papá, que también gracias a él estoy aquí.

A mi abuela, mi Lele, por ser cómplice y motor en lo que hago.

A mi familia, mis tíos Rico, Lalo y Aldo, y mis tías Vivi y Cuty; gracias por darme mi lugar, por apoyarme y por creer en mí.

A Jeff, por haber sido mi ángel guardián.

A mi equipo de volley que se convirtió en familia: Beto, Aldo, Juan, Rodri, Akio, Raúl, Sofí y Adri. Gracias por ser un hogar.

A Raíces AEF, por haberle dado sentido a mi paso por el ITAM.

A Ana Pau Parrodi, por ser luz en mi vida.

A Andrea Herrera, por ayudarme a crecer y a seguir mis sueños.

A Dany y a Andy, por enseñarme a ser mejor amiga.

A Sofia Mayagoitia, por haber revolucionado mi vida.

A Iñaky, por siempre hacerme sentir en casa sin importar la distancia.

A Xime y a Ara, por ser mi lugar amarillo.

A Pancho Franco, por enseñarme a ver la vida más ligera.

A Isaac Canales, por ser mi equipo estos años.

A todos ustedes, porque no ha habido un momento en el que no me hayan apretado la mano. Mi amor y gratitud completo.

Le pido al universo que la fortuna me encuentre toda la vida, como me hizo encontrarme con ustedes.

Contenido

I.	Introducción	6
II.	Marco teórico	9
III.	Contexto.....	13
a.	El Congreso mexicano posrevolucionario	13
b.	Los órganos internos de la Cámara de Diputados.....	14
c.	El proceso legislativo	16
IV.	Hipótesis	20
V.	Ánalisis de las Legislaturas.....	24
a.	LX Legislatura (2006-2009)	26
b.	LXII Legislatura (2012-2015)	29
c.	LXIV Legislatura (2018-2021).....	33
VI.	Datos	37
VII.	Metodología	40
VIII.	Resultados	59
IX.	Conclusiones.....	65
X.	Bibliografía.....	67
XI.	Anexos.....	69

“Who rules House procedures, rules the House - and to a great degree, rules the kind and scope of political debate in this country”
Thomas P. "Tip" O'Neill

“Congress is actually super capable of making at least one decision, the one where they don't actually make a decision”
Jon Stewart

I. Introducción

La política es algo inherente en la vida de las personas. Lo busquen o no, las decisiones tomadas por quienes ostentan el poder tienen repercusiones directas –o indirectas– para todos. Con el paso de los años los gobiernos cambian de colores y, con ellos, también cambian las prioridades y la forma en la que se toman decisiones, por lo que estudiar las instituciones donde se manifiestan estos procesos es fundamental.

El Poder Legislativo es una de las instituciones clave en las que se sostiene la división de poderes y donde se crean o modifican las leyes que rigen la vida en sociedad. Sin embargo, su funcionamiento no siempre es transparente. Las dinámicas internas y las estrategias partidistas en cada legislatura influyen en la selección de proyectos que son tomados en cuenta, por lo que los partidos políticos desempeñan un rol central en el Congreso.

Además de traducir las distintas preferencias de la sociedad, los partidos son el componente más importante para la organización, la toma de decisiones y la rendición de cuentas dentro del proceso legislativo, el cual puede modelarse como una cadena de delegación: los votantes delegan autoridad a sus representantes, los representantes delegan el trabajo a las comisiones, las comisiones delegan las decisiones a los órganos de gobierno, y estos, finalmente, al Pleno (Saalfeld & Strom, 2014). En cada uno de estos niveles existen negociaciones que pueden agilizar la aprobación de proyectos o, por el contrario, bloquear aquellos que carecen de consenso. Esto plantea una pregunta clave: ¿cuáles son los factores que determinan que se dé un resultado u otro?

En la mayoría de los casos, esta información no es de conocimiento general porque el control de agenda se lleva a cabo en una "caja negra" donde distintos actores e intereses intervienen en procesos poco transparentes para la sociedad (Casar, 2013). Así, las dinámicas internas de poder, los tiempos de deliberación y la influencia que ejercen los partidos políticos en la toma de decisiones son aspectos opacos para la ciudadanía.

Sin embargo, cuando en la composición del Congreso existen mayorías parlamentarias, estas pueden alterar las reglas del juego. Si un partido o una alianza tiene la capacidad de controlar los espacios más relevantes en la toma de decisiones del Congreso, se esperaría que el éxito de su agenda sea mayor sobre la de sus opositores. Aunque los votos de los legisladores valen lo mismo, el partido que tiene el poder para controlar las iniciativas que se discuten y las que no, tiene una amplia ventaja sobre los demás (Weldon & Molinar Horcasitas, Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados, 2009).

Desde la desintegración del partido hegemónico, el Poder Legislativo en México desplegó su potencial como contrapeso del Poder Ejecutivo, adquirió un papel central en la presentación de iniciativas y permitió la consolidación de la pluralidad (Lujambio, 2013). Sin embargo, durante décadas ningún partido tuvo el control absoluto de las Cámaras, lo que obligó a los partidos a negociar y competir por los votos de otras fuerzas políticas para impulsar sus agendas. En este sentido, el presente trabajo tiene como objetivo analizar en qué medida los partidos –mayoritarios o no– tienen la capacidad de controlar la agenda.

La hipótesis principal de esta investigación es que la opacidad que impera en el proceso legislativo en México, en particular en la Cámara de Diputados, se reduce cuando existe un partido mayoritario que actúa como un cártel para concentrar el control de agenda. Para probarlo, se realizará un análisis de las LX, LXII y LXIV Legislaturas de la Cámara de Diputados en México, que corresponden a los primeros tres años de gobierno de los sexenios presididos por Felipe Calderón Hinojosa (PAN), Enrique Peña Nieto (PRI) y Andrés Manuel López Obrador (MORENA).

En la primera sección se presenta una revisión literaria sobre la teoría del cartel procedural que sustenta este trabajo. Posteriormente, se describe el proceso legislativo mexicano y las legislaturas seleccionadas para el análisis. A continuación, se plantean las

hipótesis de investigación y los datos utilizados en el análisis econométrico y finalmente, se presentan los resultados obtenidos y una conclusión sobre el control de agenda en la Cámara de Diputados en México.

II. Marco teórico

Los partidos políticos son un brazo fundamental para el funcionamiento de las democracias. Además de movilizar masas y resolver problemas de acción colectiva, los partidos traducen la agregación de preferencias y permiten la rendición de cuentas al darle alternativas al electorado, por lo que juegan un papel fundamental en la toma de decisiones legislativas (Saalfeld & Strom, 2014). Sin embargo, en la literatura existe una postura dividida al respecto: mientras la percepción *no-partidista* considera que los legisladores responden a intereses particulares y los partidos únicamente son etiquetas para distinguirlos (Krehbiel, 1993), la corriente *partidista* no solo reconoce el papel de los partidos en mantener cohesión y disciplina entre los legisladores, sino que además reconoce su poder de agenda (Cox & McCubbins, *Setting The Agenda*, 2007).

Los estudios que reconocen el rol de los partidos políticos en la toma de decisiones a menudo se enfocan en la habilidad que tienen sus liderazgos para crear *outcomes* que se alinien a las preferencias del partido y a su electorado. Sin embargo, hay literatura que va más allá y profundiza en cómo los partidos pueden controlar *a priori* los asuntos que llegan a discusión. Esto es lo que Cox y McCubbins denominan “poder de agenda”: positivo cuando se impulsan las iniciativas de su preferencia para que lleguen al Pleno, y negativo cuando bloquean las iniciativas o dictámenes desde antes para que no sean discutidos (Cox & McCubbins, *Setting The Agenda*, 2007).

Con base en esto, Cox y McCubbins desarrollan su “*Procedural Cartel Theory*”, en la que distinguen al partido mayoritario como un “cártel” que monopoliza los poderes procedimentales del Congreso y ejerce una influencia sustantiva a través del control de agenda para obtener los resultados legislativos de su preferencia (Cox & McCubbins, *Setting The Agenda*, 2007). Para explicar su teoría se basan en seis principios:

1. Los legisladores buscan reelegirse, avanzar en la jerarquía política dentro de la Cámara, generar buenas políticas públicas, o mantener su estatus mayoritario.
2. La reputación del partido al que pertenecen los legisladores afecta tanto su probabilidad de reelección, como la probabilidad de que el partido alcance la mayoría.
3. La reputación del partido depende tanto de su desempeño legislativo como de la opinión pública.

4. Los legisladores superan exitosamente una serie de problemas de cooperación y coordinación bajo el liderazgo del coordinador de su grupo.
5. El partido mayoritario delega el poder a una figura central para resolver problemas de producción legislativa.
6. El recurso principal que se les delega a dichas autoridades es el poder de establecer la agenda legislativa, con lo que el partido mayoritario forma un cártel para monopolizar el control de agenda.

Por lo tanto, se puede definir al “cártel procedural” como el grupo de legisladores de partido mayoritario que monopolizan el control de agenda al (1) apoderarse de algunos o casi todos los puestos que tienen el poder de determinar la agenda, (2) actuar conforme a los principios bajo los que se rige su grupo mayoritario para asegurar mutua validación con el resto de sus compañeros, y bajo el liderazgo del cártel, (3) mantener en equilibrio los problemas internos de cooperación y coordinación (Cox & McCubbins, *Setting The Agenda*, 2007).

Si bien la palabra cártel en el contexto mexicano tiene una connotación distinta, en la teoría mencionada se utiliza para hacer referencia a que, así como en economía, hay grupos que buscan monopolizar ciertos recursos (en este caso, el poder de establecer la agenda), controlar la oferta de productos hechos con ese recurso (las iniciativas que llegan al Pleno), y se enfrentan a problemas de *free-riding* (legisladores no disciplinados que buscan sus propios beneficios).

Para modelar el control de agenda, que identifican como “la habilidad para influenciar qué, cuándo y cómo es votado”, Cox y McCubbins se basan en seis supuestos:

1. Dimensiones de política pública: existen n productos legislativos que pueden modificarse, para cada uno existe un *statu quo*, y ambos pueden representarse como puntos en un espacio n -dimensional Euclídeo.
2. Legisladores: existen K legisladores cuyas preferencias son aditivamente separables y que votan estratégicamente.
3. Presentación de iniciativas: todos los legisladores puede presentar una iniciativa, cuyo resultado dependerá de lo que haya sido decidido por el control de agenda.

4. Control de agenda: existen agentes, *senior partners*, con poder de agenda para bloquear que ciertas iniciativas lleguen al Pleno.
5. Proceso legislativo: cuando se presenta un proyecto, los agentes deciden si llega o no al Pleno, el Pleno somete a discusión los proyectos que libran el veto, y por último el proyecto es votado.
6. Reglas abiertas: los proyectos son sujetos a ser enmendados.

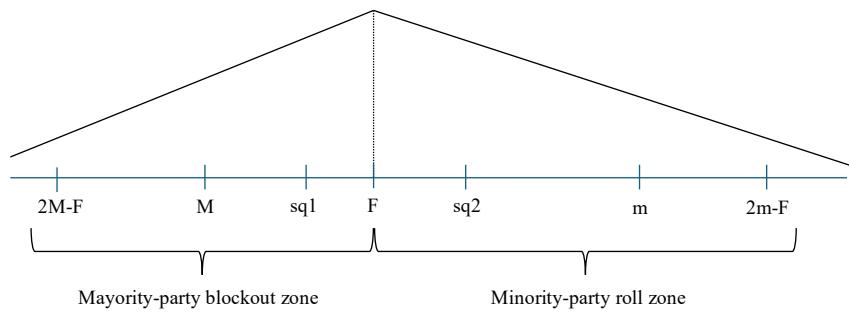
Conforme al modelo, los autores establecen que debido al control de agenda que ejerce el partido mayoritario, es muy poco probable que iniciativas que van en contra de sus preferencias lleguen a ser aprobadas. Por ejemplo, primero las iniciativas son atendidas en comisiones que el partido mayoritario puede controlar mediante las presidencias. Desde ese punto, el partido mayoritario tiene una ventaja ya que puede determinar si se discuten o no los asuntos. Si consideran que no se contraponen a sus intereses, se elabora un dictamen que es votado y enviado a los órganos encargados de la programación del trabajo legislativo, que también son controlados por el partido mayoritario. Por último, el proyecto se somete a votación en el Pleno, donde el partido cuenta con la mayoría para poder decidir el destino del proyecto.

Por ende, es posible concluir que a lo largo del proceso legislativo el partido mayoritario tiene el poder de ejercer un control de agenda positivo o negativo, por lo que difícilmente un proyecto logra transitar sin el visto bueno del cártel. De esto, los autores desprenden dos resultados de su modelo:

1. No hay proyecto j en el que el *statu quo* (sq) sea preferido al legislador mediano (F) por la mayoría del partido mayoritario si llegara a ser considerado a votación.
2. Ningún proyecto al que la mayoría se oponga, será aprobado.

Para exemplificar estos resultados, Cox y McCubbins plantean un diagrama en el que determinan m como la ubicación del legislador mediano del partido de minoría, M la del legislador mediano del partido de mayoría, F la del legislador mediano de la Cámara y sq el *statu quo*. Por lo tanto, los autores concluyen que si $M > sq > F$ para cada j , el partido mayoritario se opondrá a llevar el asunto al Pleno, y por ende, no será aprobado (Cox & McCubbins, Setting The Agenda, 2007).

Figura 1: El modelo de agenda cartelizada



Fuente: Elaboración propia siguiendo la ilustración de Cox & McCubbins (2007)

Aunque en las democracias los votos de los legisladores valen lo mismo, esta igualdad no se cumple cuando existe un partido capaz de monopolizar el controlar la agenda. Por lo anterior, se puede concluir que las reglas legislativas están cargadas a favor del partido mayoritario, no solo al momento de la votación, sino desde el origen del proceso legislativo. Con esto, los autores muestran como las comisiones, y la Cámara en general, pueden llegar a ser un lugar solitario para los miembros de la minoría (Clark, 2012).

A pesar de que la teoría de Cox y McCubbins fue desarrollada estudiando el funcionamiento del sistema legislativo bipartidista estadounidense, es posible replicar el modelo al caso mexicano, con sus respectivas diferencias. Desde la caída del PRI como partido hegemónico, la Cámara de Diputados en México opera bajo un sistema multipartidista que divide el trabajo legislativo en comisiones, órganos de gobierno y el Pleno. A continuación se hace una descripción más detallada al respecto.

III. Contexto

a. El Congreso mexicano posrevolucionario

Si bien el Poder Legislativo es uno de los pilares en los que se sostiene la división de poderes en México, durante mucho tiempo no gozó de gran relevancia. Durante el periodo del presidencialismo exacerbado, el Poder Legislativo jugó un papel bastante secundario en la consolidación democrática del país debido a que se creía que el presidente de la República era el único legislador efectivo y que el Congreso solamente funcionaba como una oficialía de partes en la que los legisladores eran “fachada”, ya que no iniciaban leyes y su trabajo consistía únicamente en aprobar las iniciativas que mandaba el presidente (Weldon & Molinar Horcasitas, Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados, 2009).

Esta debilidad del Poder Legislativo posrevolucionario se debió, en gran medida, a tres razones principales: primero, al unipartidismo dominante que no daba espacio al debate ni a la negociación; segundo, a la doble función que ejercía el presidente de la República al ser también “jefe máximo” de su partido; y tercero, a la no-competitividad que generó la reforma constitucional de 1933 que prohibió la reelección de los legisladores, con lo que se tuvieron incentivos a la disciplina absoluta (Lujambio, 2013).

Sin embargo, esta situación cambió a partir de 1977 con la primera gran reforma al sistema electoral mexicano. Con la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, el país vivió un parteaguas con la formación de un sistema de partidos moderno (Lazcano, 2018). Entre las modificaciones más importantes de la reforma estuvieron el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público, y la implementación del principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados para aumentar el número de legisladores a 400 dando espacio a la representación de las minorías.

La segunda gran reforma que sentó las bases para la consolidación de un sistema auténticamente pluripartidista fue conocida como “la renovación política” de 1986. Esta reforma incrementó el número de diputados de representación proporcional a 200, con lo que por primera vez la conformación de la Cámara de Diputados se instauró con 500 legisladores

(Ugalde, 2020). Así, ambas reformas abrieron la competencia y fortalecieron el Poder Legislativo frente al Ejecutivo.

La primera manifestación de los frutos de esta reestructuración legislativa se dio con los resultados electorales del turbulento proceso electoral de 1988, cuando por primera vez desde su origen, el PRI no obtuvo la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Esto significó un avance en la pluralización política de la Cámara al obligar tanto al presidente como al partido mayoritario a negociar con otros grupos parlamentarios para llevar a cabo reformas constitucionales (Weldon, Nava Polina, & Yañez López, Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados:1988-1998, 2000).

Aunque si bien esto fue un paso importante, no fue hasta el segundo e inequívoco punto de inflexión en 1997 cuando el Poder Legislativo se convirtió en un verdadero contrapeso al Poder Ejecutivo tras las elecciones intermedias que dieron como resultado un gobierno dividido. Por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana, el partido en el poder perdió la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión y se vio obligado a construir coaliciones parlamentarias con otros partidos para poder gobernar (Casar, 2013).

Esta apertura a la pluralidad que se dio tras las reformas electorales dejó claro que el presidente no era ni el único ni el principal legislador en México, lo que posicionó al Poder Legislativo como un poder proactivo en lugar de ser únicamente reactivo (Magar & Romero, 2007). Ambos sucesos permitieron que por primera vez los partidos de oposición tuvieran la oportunidad de impulsar una agenda propia, y también que se le prestara atención a cuestiones que hasta ese momento no habían tenido importancia, como las facultades constitucionales del presidente *vis à vis* las del Legislativo, las reglas internas del Congreso, la composición de las comisiones, la aritmética para formar coaliciones, la disciplina partidaria y el posicionamiento ideológico de los partidos. Así, 1997 marcó el inicio de lo que serían, por más de 20 años, los períodos de gobiernos sin mayoría y de negociación interpartidaria (Casar, 2013).

b. Los órganos internos de la Cámara de Diputados

El proceso legislativo es organizado y supervisado por medio de los órganos internos que permiten el funcionamiento óptimo de la Cámara. Para fines de este trabajo, se detallarán

únicamente las funciones que realizan las comisiones, la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Parlamentarios por ser los espacios donde se ejerce en mayor medida el control de agenda.

Comisiones

Las comisiones son la parte medular del Poder Legislativo. Son las encargadas de hacer el análisis especializado y minucioso de las iniciativas para después convertirlas en dictámenes. Son consideradas como “pequeñas legislaturas” porque es en ellas donde se generan los acuerdos y votaciones previo a que los proyectos lleguen al Pleno (Martínez Gallardo Prieto, 1998). Es difícil pensar que la Cámara de Diputados pueda funcionar sin una división de trabajo; organizar a 500 legisladores para que realicen actividades de análisis, discusión y negociación parecería imposible –y bastante ineficiente– si no existieran las comisiones (Rodríguez Carrillo & Santacruz Fernández, 2016). El número de comisiones ordinarias que hay en cada legislatura, así como la conformación de ellas, es definido mediante acuerdo de la Junta de Coordinación Política (Sistema de Información Legislativa, 2025).

Junta de Coordinación Política

La Junta de Coordinación Política (JUCOPO) es el órgano integrado por los coordinadores de todos los grupos parlamentarios para impulsar los acuerdos que permiten el desarrollo del proceso legislativo. Es, en pocas palabras, el órgano de negociación que marca la agenda. Su presidencia corresponde al partido mayoritario, pero en caso que no haya, se alterna anualmente entre los grupos que tengan el mayor número de diputados (Sistema de Información Legislativa, 2025).

Mesa Directiva

La Mesa Directiva es la encargada de conducir las sesiones y asegurar el debido desarrollo de las discusiones y votaciones. Básicamente, es la conexión entre el trabajo legislativo de comisiones y la actividad en el Pleno. Se integra por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario, que son electos mediante mayoría calificada. La presidencia se alterna cada año entre las tres principales fuerzas políticas de manera decreciente, y quien preside la Mesa es también presidente de la Cámara (Sistema de Información Legislativa, 2025).

Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Parlamentarios

La Conferencia establece el calendario de sesiones, el orden del día y el formato bajo el que se llevan a cabo las discusiones en las sesiones. Se integra por el presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política (Sistema de Información Legislativa, 2025). La Conferencia es un órgano único de la Cámara de Diputados que permite se tenga un mecanismo de planeación de las tareas legislativas.

Entre estos órganos se reparten el deber legislativo, el control de agenda y en conjunto controlan el flujo y ritmo del proceso legislativo, por lo que se puede considerar que nada sucede en la Cámara sin que se acuerde entre ellos. A continuación se hace una explicación detallada del proceso legislativo de la Cámara de Diputados.

c. El proceso legislativo

La ruta que ha seguido la legislación mexicana en la Cámara de Diputados ha cambiado a través de los años. Los ordenamientos jurídicos bajo los que se rige el Poder Legislativo –el Reglamento de la Cámara de Diputados, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos– han sufrido modificaciones sobre plazos, facultades y el funcionamiento de los órganos internos, entre otros. A pesar de esos cambios, es posible resumir el proceso legislativo en cinco etapas: presentación, dictaminación, discusión, votación, y promulgación.

Aunque estas son las cinco acciones principales, hay muchos pasos entre cada etapa que posibilitan la legislación en su totalidad. En la actualidad todo ese proceso ocurre durante legislaturas que tienen una duración de tres años; cada año legislativo se divide en dos períodos ordinarios: del 1 de septiembre al 15 diciembre, y del 1 de febrero al 30 de abril, y durante los períodos de receso se instala la Comisión Permanente.

i) Presentación

El artículo 71 de la Constitución establece que las personas facultadas para iniciar leyes son el titular del Poder Ejecutivo, Legisladores del Congreso de la Unión, Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, y a partir de la reforma político-electoral del 2012, los ciudadanos que representen el .13% de la lista nominal de electores. Las iniciativas pueden ser presentadas indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, salvo los proyectos

que versan sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, que son facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Una vez que son presentadas, la Junta de Coordinación Política las remite a la Mesa Directiva para su revisión¹, y esta a su vez, atendiendo el tema de cada asunto, turna los proyectos a la comisión o comisiones que corresponda, señalando si se turna para dictamen, opinión o conocimiento.

ii) Dictaminación

Una vez que las iniciativas son turnadas², la comisión o comisiones involucradas para su dictaminación elaboran un “acto legislativo colegiado”, mejor conocido como dictamen, en el que se presenta una resolución técnica calificada para aprobar o desechar el proyecto presentado³. De acuerdo al Reglamento de la Cámara de Diputados, las comisiones cuentan con un plazo de 45 días para dar solución a las iniciativas presentadas⁴, con posibilidad de una prórroga de 45 días más. Cuando las iniciativas son reformas constitucionales, las comisiones cuentan con el doble de días. En cambio, si se trata de una iniciativa preferente, las comisiones deben resolverlas en un plazo de 30 días naturales a partir de su recepción sin posibilidad de prórroga⁵. Si el dictamen no es presentado cuando concluya el plazo para dictaminar, el Presidente deberá emitir la Declaratoria de Publicidad a más tardar dos sesiones ordinarias posteriores, y la Mesa Directiva deberá incluirlas en el Orden del día para su discusión y votación cuando hayan transcurrido dos sesiones. Si los proyectos no son

¹ La Mesa Directiva revisa que las iniciativas presentadas cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Si la iniciativa no cumple con los requisitos, la Mesa Directiva prevendrá de tal circunstancia por escrito al autor quien deberá subsanar las faltas al día siguiente en que se le notifique; si el autor hace las adecuaciones en el plazo indicado, será admitida por la Mesa Directiva. Artículo 102 del Reglamento.

² Se puede solicitar modificar el turno para rectificar el envío, ampliarlo o declinarlo. La rectificación se refiere a la corrección del trámite para retirarlo de una comisión y enviarlo a otra. La ampliación es el envío a más comisiones para su análisis y la declinación es para solicitar la modificación de turno cuando no se considere competente para analizar la materia. La modificación solo se puede solicitar en los primeros cinco días hecho el turno y la resolución que dé la Presidencia de la Mesa Directiva es inacabable. Artículo 71 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

³ Los dictámenes pueden atender una o varias iniciativas o asuntos, siempre y cuando traten el mismo tema. Artículo 81 del Reglamento.

⁴ Si pasa un mes sin que la Comisión dictaminadora rinda dictamen, las iniciativas pueden presentarse y discutirse en la otra Cámara. Artículo 72 de la Constitución.

⁵ En caso de que no se llegue a realizar el dictamen, la Mesa Directiva debe emitir la Declaratoria de Publicidad inmediatamente después de concluido el plazo y enlistar la iniciativa en el Orden del Día de la siguiente sesión. Si se aprueba por mayoría calificada, la Cámara debe enviarlo inmediatamente como minuta al Senado de la República para que continúe con el proceso legislativo en la Cámara Revisora. Artículo 89 del Reglamento.

aprobados por mayoría calificada, se desechan y archivan como asuntos total y definitivamente concluidos.

Los dictámenes son discutidos y votados por los miembros de las comisiones en sus sesiones ordinarias o extraordinarias. Para la aprobación de los dictámenes se necesita mayoría simple, excepto si el dictamen es elaborado en comisiones unidas⁶. Si el dictamen es aprobado, sea en sentido positivo o negativo, la comisión debe enviarlo de manera inmediata a la Mesa Directiva para los efectos de programación legislativa⁷. Si el resultado de la votación llega a ser empate por más de tres ocasiones, el asunto debe ser resuelto por el Pleno⁸.

iii) Discusión

Una vez recibido el dictamen, la Mesa Directiva debe realizar la Primera Lectura, conocida como “Declaratoria de Publicidad⁹”, en la Gaceta Parlamentaria para informar la recepción del asunto y establecer la sesión en la que deberá ser votado por el Pleno¹⁰. El día en el que es enlistado, la comisión dictaminadora hace una presentación de los fundamentos y sentido del dictamen, y posteriormente se abren rondas de discusión donde los grupos parlamentarios realizan posicionamientos a favor o en contra de manera alternada. Al finalizar las rondas y considerarse que el dictamen se encuentra suficientemente discutido, el Pleno procede a la votación.

iv) Votación

Los dictámenes se votan primero en lo general, y después en lo particular¹¹. Si un dictamen no es aprobado por mayoría en lo general, la Presidencia de la Mesa Directiva puede preguntar en votación económica si el dictamen se regresa a comisión para que realicen

⁶ Las comisiones unidas se refiere a cuando una iniciativa es turnada a más de una comisión para su análisis y votación. En ese caso, se necesita mayoría absoluta para aprobar un dictamen. Artículo 74 del Reglamento.

⁷ Artículo 180 del Reglamento.

⁸ Artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

⁹ A partir de la publicación del Reglamento de la Cámara de Diputados en 2010, que sustituyó al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ En caso de que haya dictámenes con Declaratoria de Publicidad que no fueron resueltos por el Pleno, pasan a la siguiente legislatura para ser votados durante el primer periodo de sesiones del primer año. Artículo 186 del Reglamento.

¹¹ La votación particular se hace sobre reservas, que son propuestas de modificación, adición o eliminación de uno o varios artículos al proyecto. Artículo 109 del Reglamento.

uno nuevo o si el asunto queda desechado¹². Si la votación de un dictamen resulta en empate, se debe repetir la votación en la misma sesión y si se repite el resultado, se tendrá que repetir la votación en la sesión inmediata. Si el empate persiste en la tercera votación, el asunto queda desechado y no puede volver a presentarse hasta el siguiente periodo de sesiones¹³.

Al finalizar la votación en lo general y si se inscribieron reservas, se abre nuevamente un espacio a discusión sobre las propuestas de modificación al dictamen. Si las propuestas son aprobadas, se incorporan al dictamen final, y sino, se desechan y el dictamen se mantiene en su versión original. Una vez concluído este proceso, el dictamen es enviado a la Cámara Revisora, en forma de minuta, donde sigue la misma ruta de aprobación. Si la minuta es aprobada por el Pleno de la Cámara revisora, se remite al Ejecutivo para que, en caso de no tener observaciones, lo promulgue y publique en el Diario Oficial de la Federación.

v) Promulgación

Una vez concluída la ruta legislativa en el Congreso, los proyectos llegan a la etapa final con el Poder Ejecutivo. Si el Ejecutivo no hace observaciones a la Cámara de Origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción, el Ejecutivo tiene diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto en el Diario Oficial de la Federación. Sin embargo, si el Ejecutivo rechaza en parte o en su totalidad el proyecto, debe ser devuelto con sus observaciones a la Cámara de Origen donde debe ser discutido de nuevo. Si las observaciones son aprobadas por mayoría calificada, continúa a la Cámara Revisora, pero si esta lo sanciona por la misma mayoría, el proyecto debe ser promulgado. Una vez que los proyectos son publicados en el Diario Oficial de la Federación, el proceso legislativo concluye y la ley entra en vigor.

Como se mencionó anteriormente, la alternancia permitió que los procesos legislativos se realizaran conforme a las preferencias y contextos de cada gobierno en turno. La cantidad –y calidad– de la producción legislativa, los tiempos, la repartición de los

¹² Si se regresa a comisión, se tienen 20 días para elaborar un nuevo dictamen, salvo en el caso de iniciativas preferentes que deberá sujetarse al término constitucional de treinta días naturales para ser discutida y votada por el Pleno. Artículo 107 del Reglamento.

¹³ En el caso de dictámenes cuya aprobación tenga plazos determinados, se debe votar nuevamente tras un receso. Artículo 142 del Reglamento.

órganos internos, y las alianzas, por dar solo unos ejemplos, han sido particulares de cada legislatura. Sin embargo, la forma en la que los partidos han tomado esas decisiones para controlar la agenda no ha sido del todo clara. A continuación, se presenta la hipótesis a probar en este trabajo de investigación.

IV. Hipótesis

La revisión literaria permite señalar la importancia que tienen los partidos en el proceso legislativo, y aunque existen diferencias entre el sistema mexicano y el estadounidense, es posible adaptar la teoría de la cartelización de la agenda en un sistema multipartidista. A manera de resumen, Cox y McCubbins consideran que la agenda es cartelizada cuando los poderes de definición de agenda son (1) delegados a agentes del partido mayoritario que (2) ostentan puestos con el poder de afectar la organización interna, y cuando lo hacen (3) actúan conforme al interés de agenda de su partido (Cox & McCubbins, *Setting The Agenda*, 2007). En el Congreso mexicano, estas condiciones se pueden observar con relativa facilidad.

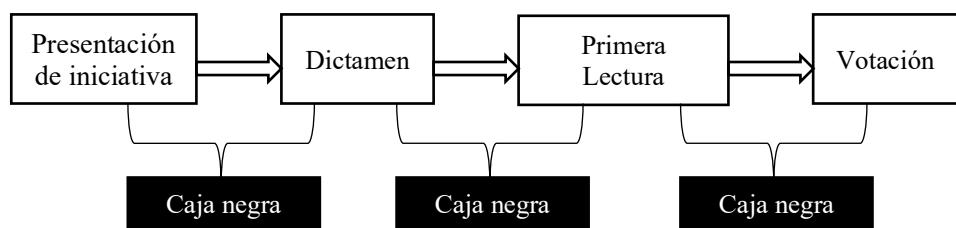
Las reglas internas centralizan y concentran el poder de agenda en los dos principales órganos de gobierno: la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política. Estos órganos a su vez delegan el poder a los presidentes de comisiones que pueden decidir qué asuntos dictaminar pensando en los intereses de su partido, y cuando se tiene un dictamen, es mediante negociación de la Conferencia decidir lo que llega –o no– al Pleno. Sin embargo, lo que sucede en esas negociaciones es desconocido para observadores externos. Esto es lo que en la teoría de procesos administrativos el político canadiense, David Easton, reconoció como “caja negra”.

En procesos administrativos, el concepto se utiliza como una metáfora para ejemplificar la manera en la que la creación de políticas públicas no siempre es un proceso transparente o de fácil comprensión para la sociedad. Easton argumentó que la caja negra ocurre cuando el gobierno recibe demandas (*inputs*) de la población y toma una decisión influenciada por diversos factores desconocidos para otorgar un resultado (*output*) (Easton, 1999). Aunque en la teoría legislativa no hay una corriente específica que analice este fenómeno, en el Congreso es posible identificar la caja negra en la falta de transparencia con la que los legisladores

negocian y toman decisiones que afectan directamente el marco normativo bajo el que se rige la sociedad.

Dentro de la ruta legislativa, es posible distinguir tres cajas negras. Como lo exemplifica la figura 2, la primera ocurre entre la presentación de una iniciativa y su dictaminación; la segunda se da entre la aprobación del dictamen en comisiones y la Primera Lectura; y la tercera entre que se enlista en el orden del día y llega a votación en el Pleno.

Figura 2. Las cajas negras en el proceso legislativo



Fuente: Elaboración propia.

En el primer caso, la obscuridad permea en cómo deciden que una iniciativa sea dictaminada o no. Si bien existen factores que pueden ocasionar que los proyectos se atoren en la caja negra, como por ejemplo si se solicita la modificación de turno ya que queda a consideración del Presidente de la Mesa, o bien, si el autor decide retirar su iniciativa, el artículo 182 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece claramente que todo asunto que sea turnado a comisiones debe ser dictaminado en un término máximo de 45 días. A pesar de esto, en muchas ocasiones esto no sucede y los proyectos quedan, como coloquialmente se conoce, en la “congeladora”.

Es posible suponer que la gran mayoría de las iniciativas que se relegan representan acciones que no son de interés para el grupo mayoritario; si la mayoría tiene claro que quiere desechar una iniciativa, o si calcula que puede ser *rolled*¹⁴, se ahorran el gasto de recursos en dictaminarla y únicamente deciden congelarla. Sin embargo, para fines de este trabajo esa primer caja no será analizada y únicamente se investigará a partir de que un dictamen es votado en comisiones. Por lo tanto, cuando se haga referencia a la caja negra será para

¹⁴ Cox y McCubbins acuñan este término para explicar cuando en una votación el partido mayoritario pierde en votos y termina sucediendo lo contrario a lo que esperaban.

explicar lo que ocurre a partir de que un dictamen sale de comisión para ser enlistado –o no– en el orden del día.

La elaboración de un dictamen requiere tiempo, análisis y consenso entre las partes involucradas. El hecho de que un dictamen se vote en una comisión implica que, como mínimo, tuvo una serie de cálculos políticos en los que se consideró no ser contradictorio a las preferencias de la mayoría, por lo que su continuidad en el proceso legislativo para contar con Primera Lectura y votación debería ser algo relativamente seguro. Sin embargo, al no haber ninguna regla que obligue a esto, hay ocasiones en las que esto no se cumple, o bien, toma periodos de tiempo exagerados en llegar al Pleno.

En la segunda y tercera caja negra las ambigüedades se encuentran en que se estipula que para la integración del orden del día “tendrán prioridad aquellos asuntos que impliquen un mayor interés público [...]”¹⁵, lo cual queda a discreción de la Mesa. También, el Reglamento estipula que las comisiones podrán retirar el dictamen enviado a la Mesa hasta antes de que se discuta en el Pleno si la Junta Directiva lo acuerda, sin especificar los motivos bajo los que se tomará como válida esa solicitud¹⁶. Aún y cuando el Reglamento establece que “cuando las comisiones acuerden con la Mesa Directiva los términos finales del dictamen, no podrán pasar más de dos sesiones ordinarias sin que se incluya en el Orden del día para efectos de Declaratoria de Publicidad”¹⁷, y a partir de eso son otras dos sesiones para su discusión y votación¹⁸, la realidad es que muchos proyectos no logran salir de la caja.

A pesar de que está estipulado en las reglas del Congreso cómo se debe llevar a cabo el proceso legislativo, no existe una sanción prevista en el caso que no se cumpla, y en muchas ocasiones ni siquiera los legisladores conocen dichos lineamientos. Así, esta falta de repercusiones a las violaciones de los ordenamientos jurídicos bajo los que se rige el Poder Legislativo permite a los tomadores de decisión, en este caso los agentes con poder de agenda, controlar desde un primer momento los proyectos que pueden continuar con su trámite

¹⁵ Artículo 59 numeral 3 del Reglamento.

¹⁶ Artículo 80 numeral 2 del Reglamento.

¹⁷ Artículo 63 numeral 4 del Reglamento.

¹⁸ Las únicas dos excepciones que se mencionan es si la Mesa devuelve el dictamen a la comisión si considera que no cumple las normas de formulación y presentación, y cuando la Junta decida postergar su discusión por siete días, sin posibilidad a prórroga.

legislativo. Entonces, ¿qué determina que algunos dictámenes salgan de la caja negra y otros no?

Lo que el presente trabajo buscará demostrar es que lo que ocurre dentro de la caja negra en la Cámara de Diputados se puede explicar a través de la presencia de un partido mayoritario que actúe como cártel para ejercer el poder de control de agenda. Para ello, se plantean las siguientes hipótesis:

Hipótesis 1: los asuntos propuestos por integrantes del partido cártel tendrán mayor probabilidad de llegar a Primera Lectura y Segunda Lectura.

Hipótesis 2: los dictámenes realizados por comisiones presididas por el partido cártel tendrán mayor probabilidad de llegar a Primera Lectura y Segunda Lectura.

Hipótesis 3: los asuntos propuestos por integrantes del partido cártel tardarán menos tiempo en llegar a Primera Lectura y Segunda Lectura.

Hipótesis 4: los dictámenes realizados por comisiones presididas por el partido cártel tardarán menos tiempo en llegar a Primera Lectura y Segunda Lectura.

Lo que se espera observar es que ante la ausencia de un partido de mayoría que por sí solo domine todas las etapas de decisión, la dinámica del comportamiento legislativo sea distinta a cuando se tiene un partido que actúe como cártel. Si el Ejecutivo cuenta con una mayoría en el Congreso, se esperaría que los proyectos generados por su partido y por él mismo tengan mayor probabilidad de ser aprobados y en menor tiempo. Por el contrario, si existe un gobierno dividido, el Ejecutivo y los miembros de su partido tendrán que recurrir a la negociación y a la cooperación con otros grupos parlamentarios para poder posicionar su agenda legislativa, con lo que deberían de tomar más tiempo en ser procesados y con una probabilidad de éxito menor. A continuación se presenta un análisis detallado de cada una de las legislaturas.

V. Análisis de las Legislaturas

Desde el reconocimiento de México como un Estado moderno en el siglo XX, la alternancia democrática únicamente se ha dado en el país en tres periodos: en el 2000 cuando el PAN logró terminar con los más de 70 años continuos de gobierno del PRI; en 2012 cuando el PRI regresó al poder tras solo dos sexenios de castigo, y en 2018 con la llegada al poder del primer presidente de izquierda que convirtió a MORENA en uno de los fenómenos populistas más relevantes de Latinoamérica (Sala, 2020). Estos partidos –ideológicamente opuestos– gobernaron en contextos sociales distintos que moldearon su formas de llevar a cabo los procesos legislativos.

Para los fines de este trabajo, se seleccionaron como objeto de estudio las legislaturas entrantes de los últimos tres sexenios en la Cámara de Diputados: LX (2006-2009), LXII (2012-2015) y LXIV (2018-2021), que corresponden a los gobiernos de Felipe Calderón (2006-2012), Enrique Peña Nieto (2012-2018) y Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). La selección de estos períodos se debió a que se considera que es en los primeros años de una administración federal cuando se presentan la mayoría de las reformas fundamentales para el programa de gobierno, hay más voluntad política por parte de los actores políticos, y cuando es más fácil para los legisladores manejar los costos políticos que pueden derivar de ciertas decisiones (Casar, 2013).

Una de las principales características a resaltar de cada legislatura es que en la LX el partido en el poder no alcanzó la mayoría absoluta, en la LXII el PRI lo hizo mediante una alianza con el PANAL y con el Partido Verde, mientras que en la LXIV MORENA se convirtió por sí solo en el partido mayoritario después de ciertos arreglos electorales que hizo con los aliados de la “Cuarto Transformación”. Además, en cada legislatura las preferencias del electorado también modificaron la conformación de la Cámara, como se aprecia en la tabla 1.

Como es posible observar, durante la LX legislatura hubo ocho grupos parlamentarios: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Convergencia (que se identificará como Movimiento Ciudadano), Partido

Nueva Alianza (PANAL) y el Partido Socialdemócrata (PSD). En la LXII legislatura se mantuvieron todos menos el PSD y se agregó el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), mientras que en la LXIV el PANAL perdió el registro pero se sumó el Partido Encuentro Social (PES). Durante las legislaturas hubo una reconfiguración de fuerzas muy significativas; el PAN terminó con menos de un centenar de legisladores, el PRI quedó disminuido a su mínima conformación histórica y MORENA pasó de tener en promedio 12 legisladores a controlar la mayoría absoluta.

Tabla 1. Promedio de diputados durante cada legislatura

Grupo parlamentario	Legislatura	Promedio de legisladores
PAN	LX	206.3
PAN	LXII	113
PAN	LXIV	77.3
PRI	LX	105
PRI	LXII	211.6
PRI	LXIV	46.9
PRD	LX	126.6
PRD	LXII	100.3
PRD	LXIV	11.8
PT	LX	11.2
PT	LXII	14.1
PT	LXIV	39.8
PVEM	LX	17
PVEM	LXII	27.7
PVEM	LXIV	11.4
MC	LX	17.3
MC	LXII	18.4
MC	LXIV	26.8
PSD	LX	5.8
PSD	LXII	-
PSD	LXIV	-
PANAL	LX	9
PANAL	LXII	10
PANAL	LXIV	-
MORENA	LX	-
MORENA	LXII	12.4
MORENA	LXIV	253.6
PES	LX	-
PES	LXII	-
PES	LXIV	24.7
Independientes	LX	0.8
Independientes	LXII	1.8
Independientes	LXIV	4.3

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa (2025). Se incluyen a los legisladores independientes aunque no sean un grupo parlamentario.

Este dinamismo no solo representó una transformación en las preferencias electorales, sino que fue el reflejo del descontento con los gobiernos y el desgaste del sistema de partidos, lo que llevó a que los partidos tradicionalmente dominantes quedaran cortos de los curules necesarios para controlar la agenda, mientras que el partido “novato” logró posicionarse como el gran triunfador en todas las esferas de poder. Esta reconfiguración del panorama político y de los balances de poder permitirán analizar si la presencia de un partido cártel modificó las reglas del juego, o no. Debido a las particularidades de cada gobierno, a continuación se presenta una descripción detallada de las legislaturas.

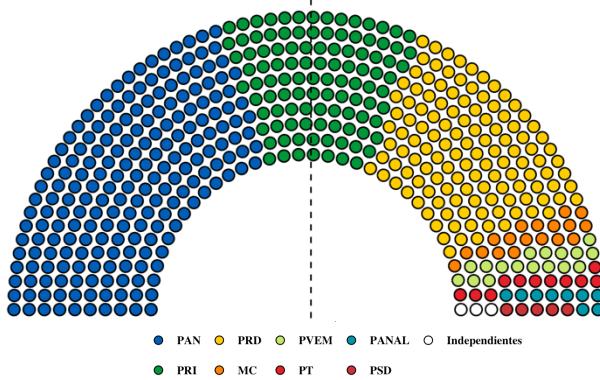
a. LX Legislatura (2006-2009)

El sexenio de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa estuvo marcado por diversas controversias que ensombrecieron su mandato. Primero, inició su gobierno con fuertes acusaciones de fraude electoral al resultar ganador con una diferencia de tan solo .56% sobre el candidato de la izquierda, lo que ocasionó que los partidos de oposición no reconocieran su victoria y lo obligaran a asumir la presidencia, literalmente, por la puerta trasera del Congreso. Además, riñas internas dentro del partido ocasionaron que el presidente no contara con el apoyo de la dirigencia nacional al inicio de su sexenio (Caballero, 2008).

Este ambiente de hostilidad demandó la búsqueda de acciones que legitimaran su gobierno, con lo que el segundo presidente del panismo optó por implementar una estrategia de seguridad de mano dura, conocida como la –fallida– guerra contra el narcotráfico, y por hacer negociaciones con su principal adversario político para lograr la aprobación de su programa de gobierno (Velarde, 2015).

Los competidos resultados electorales dejaron al PAN con el control de únicamente el 41% de los curules, mientras que los partidos de izquierda (PRD, PT y Convergencia) controlaron el 31% de la composición de la legislatura. Ante la marcada animadversión de sus opositores, el PAN se vio en la necesidad de negociar con el PRI. La figura 3 permite apreciar que por si solo, el PAN quedó corto de la línea mayoritaria, pero con el apoyo de la tercera fuerza política tuvo los votos de mayoría que le permitieron aprobar reformas en materia hacendaria, de seguridad, de organización gubernamental y de energía (Velarde, 2015).

Figura 3. Arreglo mayoritario en la LX legislatura

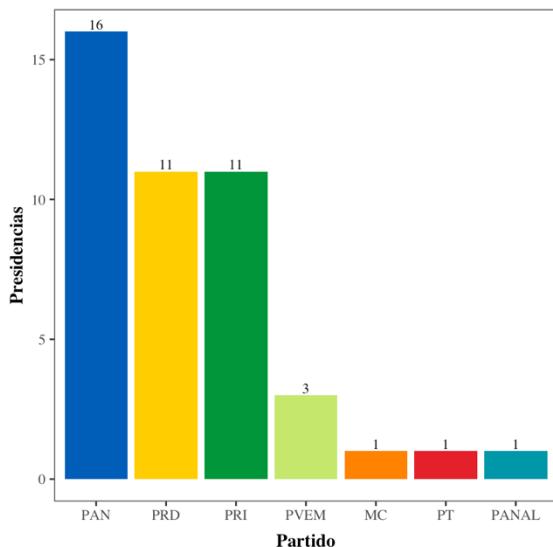


Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa.

Respecto al control que tuvo el partido en el poder en los órganos internos de la Cámara es posible notar que aunque no obtuvo la mayoría, sí contó con una posición privilegiada en las comisiones al presidir el 36% de ellas. Como se observa en la figura 5, a pesar de que el PRD obtuvo 22 curules más que el PRI, ambos partidos tuvieron el mismo número de presidencias. Esta relativa ventaja para el PRI pudo ser resultado de las negociaciones que entablaron para obtener los votos de mayoría. Así, juntando las presidencias de cada grupo, entre el PAN y el PRI controlaron el 61.3% de las comisiones, dejando a la oposición en desventaja con únicamente el 38.7%. Sin embargo, no solo es relevante el número de comisiones presididas, sino también la importancia que tienen dichas comisiones.

En la LX legislatura, se puede considerar que las comisiones prioritarias por la cantidad de asuntos que les fueron turnados y por la relevancia de los temas que trataban de acuerdo al contexto del sexenio, fueron nueve: Economía, Educación, Energía, Hacienda y Crédito Público, Justicia, Puntos Constitucionales, Salud, Seguridad Pública, y Trabajo y Previsión Social. Como es posible observar en la tabla 2, el PAN presidió 4, seguido del PRI con 3 y el PRD con 2. Esto permite observar nuevamente las ventajas de la negociación entre ambos partidos que les permitió tener un control mayor sobre los órganos más relevantes que se encargaron de la producción legislativa.

Figura 4. Presidencias de comisiones en la LX legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Sin embargo, esta visible ventaja en las comisiones no se observó con la misma facilidad en los órganos de gobierno de la Cámara. Como lo establece la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, en caso de haber un grupo parlamentario mayoritario, la presidencia de la Junta de Coordinación Política se alterna cada año entre los coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados, mientras que la presidencia de la Mesa Directiva se distribuye de manera decreciente entre los mismos grupos de manera anual. Esto permitió que las tres mayores fuerzas políticas controlaran por un periodo cada uno estos órganos, dándoles oportunidad de negociar sus agendas y decidir los asuntos que someterían a votación.

Tabla 3. Presidencias de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados durante la LX

Legislatura	Periodo	Presidencia de la JUCOPO	Partido	Presidencia de la Mesa Directiva	Partido
LX	1 de septiembre de 2006 - 27 de junio de 2007	Emilio Gamboa Patrón	PRI	Jorge Zermeño Infante	PAN
LX	27 de junio de 2007 - 31 de agosto de 2007			María Elena Álvarez Bernal	PAN
LX	1 de septiembre de 2007 - 31 de agosto de 2008	Héctor Larios Córdova	PAN	Ruth Zavaleta Salgado	PRD
LX	1 de septiembre de 2008 - 31 de agosto de 2009	Javier González Garza	PRD	César Duarte Jáquez	PRI

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Tabla 2. Presidencias de las comisiones más relevantes en la LX legislatura

Comisiones prioritarias	Presidencia
Economía	PAN
Educación Pública y Servicios Educativos	PRD
Energía	PAN
Hacienda y Crédito Público	PRI
Justicia	PRI
Puntos Constitucionales	PRD
Salud	PAN
Seguridad Pública	PRI
Trabajo y Previsión Social	PAN

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

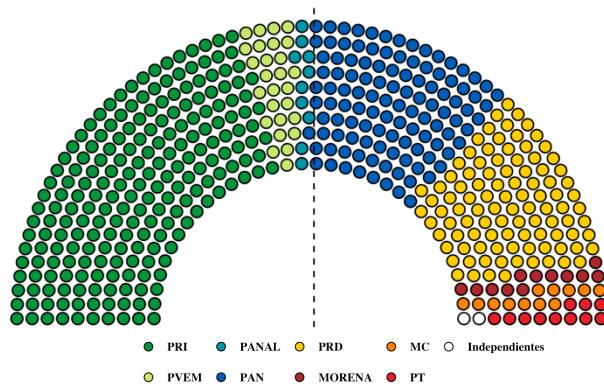
A pesar de que el sexenio de Felipe Calderón estuvo marcado por tensiones inter e intrapartidistas, durante la primera mitad de su mandato la vida legislativa fluyó con relativa tranquilidad y se logró sortear la parálisis gubernamental que vaticinaban los resultados electorales; aunque su sexenio comenzó con un gobierno dividido, la diferencia de intereses entre el Ejecutivo y el Legislativo que pudieron haber vuelto áspero el proceso legislativo, no imperaron (Magar & Romero, 2007). Así, los acuerdos que se contruyeron entre dos de las tres fuerzas políticas más grandes permitieron que se sacaran adelante importantes reformas y tejió los inicios de lo que años más tarde se conocería como el “PRIAN”.

b. LXII Legislatura (2012-2015)

Tan solo una década después de haber perdido el poder, el PRI regresó a Los Pinos en lo que prometía ser un *renacer* de su partido. Sin embargo, luego de las elecciones de 2012, el ambiente electoral dejó claro para el gobierno entrante y para los partidos de oposición que ninguno de ellos, por sí solo, tendría la mayoría en la Cámara para controlar la agenda (Saúl & Velázquez López Velarde, 2018).

Como se muestra en la figura 5, el triunfo en las urnas PRI le otorgó únicamente 207 curules del 50% + 1 necesarios para tener la mayoría absoluta, por lo que tuvo que recurrir a negociaciones con el Partido Verde, con quien había contendido en conjunto, y con el Partido Nueva Alianza que había sido su opositor. Así, PRI, PVEM y PANAL sumaron 251 diputados con lo que obtuvieron –por un pelo de rana calva– el control mayoritario de la agenda.

Figura 5. Arreglo mayoritario en la LXII legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa.

Sin embargo, el gobierno entrante llegó con una agenda muy ambiciosa que requería una negociación mayor para aprobar reformas estructurales, por lo que tan solo un día después de asumir la presidencia de la República, Enrique Peña Nieto presentó junto con los dirigentes de las principales fuerzas políticas una agenda compartida con más de 90 compromisos que buscaban detonar el crecimiento económico, ampliar los derechos y libertades, y generar bienestar al reducir la pobreza y la desigualdad social. Esto es lo que se conoció como el “Pacto por México” (Saúl & Velázquez López Velarde, 2018).

Que desde la presidencia el partido en el poder y la oposición consensuaran una agenda legislativa fue un hecho muy inusual en la política mexicana. Ambos bandos reconocieron su auto-dependencia en el terreno legislativo para lograr que se aprobaran sus proyectos, por lo que se comprometieron en una negociación que buscaba ser de mutuo beneficio para concretar la agenda de reformas más ambiciosa hasta el momento. Además, a pesar de los costos en los que incurría la oposición al decidir unirse con el PRI, lo manejaron como una muestra de eficacia política que les permitiría posicionarse como jugadores relevantes dentro de la política nacional. En total se aprobaron alrededor de 10 reformas constitucionales y decenas de ajustes legislativos, con lo que no quedó duda que el Pacto por México configuró un nuevo equilibrio de poder en el Congreso que generó estabilidad entre las fuerzas políticas (Velarde, 2015).

Estas negociaciones no solo se hicieron presentes en los proyectos legislativos, sino también dentro de los órganos de gobierno de la Cámara y en las comisiones. Siguiendo la misma lógica, ante la ausencia de un grupo mayoritario, tanto la presidencia de la JUCOPO como de la Mesa fueron alternadas entre las principales fuerzas políticas, con una breve excepción en la que el Partido Verde asumió la coordinación de los trabajos legislativos por un mes¹⁹, como se muestra en la tabla 4.

Además, en la repartición de las presidencias de comisiones también fue posible observar el peso de las negociaciones del Pacto ya que las tres fuerzas firmantes fueron las protagonistas en las comisiones de mayor relevancia durante la legislatura. Como se muestra

¹⁹ Esto se dio tras la solicitud de licencia del diputado Silvano Aureoles, con lo que entró en funciones de presidente el vicepresidente del PVEM en lo que el PRD designaba a alguien más.

en la tabla 5, con el paquete de reformas y temas a tratar, las comisiones prioritarias fueron Comunicaciones, Economía, Educación, Energía, Hacienda y Crédito Público, Justicia, Puntos Constitucionales, Salud, Seguridad Pública, y Trabajo y Previsión Social, las cuales fueron controladas en misma proporción entre el PRI y el PAN, con una menor participación del PRD.

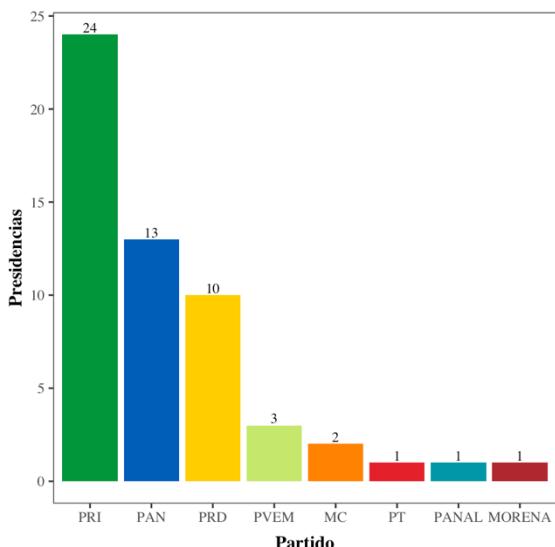
Tabla 4. Presidencias de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados durante la LXII legislatura

Legislatura	Periodo	Presidencia de la Jucopo	Partido	Presidencia de la Mesa Directiva	Partido
LXII	1 de septiembre de 2012 - 11 de diciembre de 2012	Luis Alberto Villarreal García	PAN	Jesús Murillo Karam	PRI
LXII	11 de diciembre de 2012 - 31 de agosto de 2013			Francisco Arroyo Vieyra	
LXII	1 de septiembre de 2013 - 6 de marzo de 2014	Silvano Aureoles Conejo	PRD	Ricardo Anaya Cortés	PAN
LXII	6 de marzo de 2014 - 31 de agosto de 2014			José González Morfín	
LXII	1 de septiembre de 2014 - 26 de febrero de 2015	Manlio Fabio Beltrones Rivera	PRI	Silvano Aureoles Conejo	PRD
LXII	26 de febrero de 2015 - 18 de marzo de 2015			Tomás Torres Mercado	PVEM
LXII	18 de marzo de 2015 - 31 de agosto de 2015			Julio César Moreno Rivera	PRD

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Aunque la repartición de poder entre las fuerzas fue similar, el PRI no perdió su relativa ventaja al presidir el 44% del total de comisiones, seguido por el 24% del PAN y el 18% del PRD. Si bien la firma del Pacto le permitió al PRD posicionarse como un actor relevante frente a las otras fuerzas políticas, a nivel interno le ocasionó muchos costos entre los demás representantes de la izquierda mexicana.

Figura 6. Presidencias de comisiones en la LXII legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Durante el proceso electoral del 2012, el PRD contó en alianza junto con el Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano, con el apoyo de una organización civil llamada “Morena”, para impulsar la candidatura –por segunda ocasión– de Andrés Manuel López Obrador. Derivado de la firma del Pacto y aunado a otras tensiones internas que llevaban años tejiéndose, hubo un rompimiento en el PRD que generó la salida de sus filas de quien había sido su candidato presidencial, y con él, miles de militantes. Esto dio lugar a que lo que en algún momento fue una organización civil secundaria se convirtiera, años después, en el partido político mexicano más importante del siglo XXI. Así, los legisladores que habían llegado arropados bajo siglas de los otros partidos de izquierda, abandonaron sus bancadas dando lugar a que se creara el grupo parlamentario de MORENA con 12 diputadas y diputados que lograron presidir una comisión.

Con la información analizada, es claro observar cómo el Pacto por México moldeó la dinámica legislativa durante la LXII legislatura. En medio de negociaciones exitosas y fallidas, los partidos políticos lograron mantener cierta estabilidad que permitieron la aprobación de reformas relevantes para el país.

Tabla 5. Presidencias de las comisiones más relevantes en la LXII legislatura

Comisiones prioritarias	Presidencia
Comunicaciones	PRI
Economía	PAN
Educación Pública y Servicios Educativos	PRD
Energía	PRI
Hacienda y Crédito Público	PAN
Justicia	PRI
Puntos Constitucionales	PRD
Salud	PAN
Seguridad Pública	PAN
Trabajo y Previsión Social	PRI

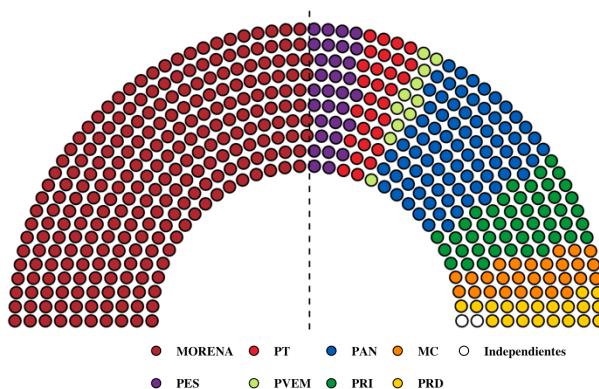
Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

c. LXIV Legislatura (2018-2021)

La elección de 2018 marcó un precedente en la historia mexicana. Desde que el país goza de elecciones competitivas, no había habido una victoria tan rotunda que modificara la configuración de la representación en México como lo hizo la de Andrés Manuel López Obrador (Puente Martínez, 2021). Después de dos décadas de gobiernos divididos, en la que los partidos tuvieron que aprender a negociar y a llegar a acuerdos para impulsar sus agendas, MORENA alcanzó por sí solo²⁰ la mayoría absoluta en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Esta mayoría camuflada, construida con base en la sobrerrepresentación y apoyos adicionales a los obtenidos en las urnas que permitieron la “transferencia” de legisladores entre los grupos parlamentarios, cambiaron las reglas del juego que se habían establecido en las últimas seis legislaturas (Sala, 2020).

En la figura 7 se puede apreciar la conformación con la que operó la LXIV legislatura. Dentro de la coalición ganadora, Morena obtuvo 252 curules, seguido por el PES con 31, el PT con 29 y el PVEM con 11. Por su lado, la oposición controló únicamente 175 curules: 80 el PRI, 47 el PAN, 20 el PRD y 28 Movimiento Ciudadano, además de 2 diputaciones independientes. La tríada que por muchos años se repartió el poder quedó empequeñecida a su mínima expresión ante la llegada de la llamada “Cuarta Transformación” que tuvo el control del 64.6% de los curules de la Cámara de Diputados.

Figura 7. Arreglo mayoritario en la LXIV legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa.

²⁰ El Partido Verde (PVEM) le transfirió 5 legisladores que le hacían falta a MORENA para obtener la mayoría a cambio de la aprobación de licencia del senador Manuel Velasco.

Con esta amplia mayoría Morena logró encabezar por primera vez después de 20 años la Junta de Coordinación Política durante toda la legislatura y presidir los espacios de toma de decisión más relevantes para controlar la agenda y concretar las prioridades del gobierno de López Obrador. Durante el primer año de la legislatura, su rol como partido mayoritario les permitió tener el control total sobre los órganos de gobierno como se aprecia en la tabla 6. Inclusive durante el segundo y el tercer año que la presidencia de la Mesa Directiva se alternó entre el PAN y el PRI, MORENA también ejerció un peso importante para que la oposición no actuara en contra de sus intereses²¹.

Tabla 6. Presidencias de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados durante la LXIV legislatura

Legislatura	Periodo	Presidencia Jucopo	Partido	Presidencia Mesa Directiva	Partido
LXIV	1 de septiembre de 2018 - 5 de septiembre de 2019	Mario Delgado Carrillo	MORENA	Porfirio Muñoz Ledo y Lazo de la Vega	MORENA
LXIV	5 de septiembre de 2019 - 2 de septiembre de 2020			Laura Rojas Hernández	PAN
LXIV	2 de septiembre de 2020 - 31 de agosto de 2021			Dulce María Sauri Riancho	PRI

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

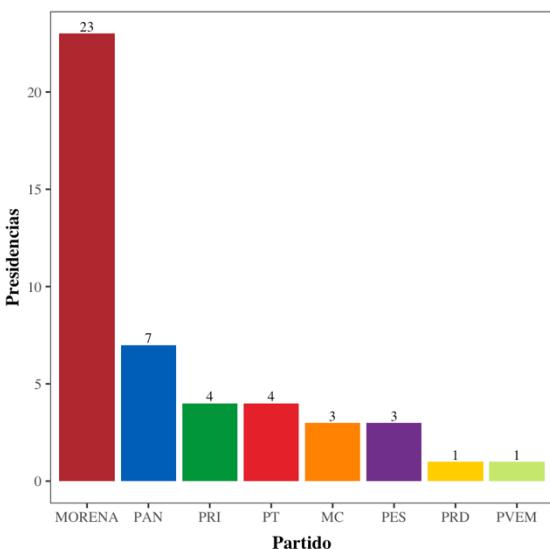
Este control sobre el Pleno y sobre los órganos de gobierno también se extendió a la organización interna de las comisiones. A pesar de que Morena disminuyera el número de comisiones a 46 bajo la idea de “austeridad republicana”, terminaron presidiendo la mitad de ellas. Como lo muestra la figura 8, entre los partidos de la “4T” controlaron el 67% del total de las comisiones, dejando a la oposición en una clara desventaja con únicamente el 33% de las presidencias.

Esta ventaja sobre los organismos encargados de la producción legislativa, que no se había presenciado con la misma magnitud en las legislaturas pasadas, también se reflejó en

²¹ Por ejemplo, cuando la presidenta de la Mesa Directiva, Laura Rojas, interpuso una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra del decreto expedido por el Ejecutivo federal para regular la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, Morena amenazó con promover su destitución (Sala, 2020).

las presidencias de las comisiones de mayor relevancia. Con las promesas de cambio del gobierno de López Obrador, los proyectos legislativos se concentraron en las comisiones de Economía, Educación, Energía, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Justicia, Pueblos Indígenas, Puntos Constitucionales, Salud, Seguridad Pública, y Trabajo y Previsión Social. De estas 11, Morena únicamente cedió tres a la oposición y mantuvo el control sobre el 72% de ellas. Con esto es posible apreciar el gran control que tuvo el partido en el poder en todas las etapas del proceso legislativo.

Figura 8. Presidencias de comisiones en la LXIV legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Tabla 7. Presidencias de las comisiones más relevantes en la LXIV legislatura

Comisiones prioritarias	Presidencia
Economía, Comercio y Competitividad	PRI
Educación	MORENA
Energía	MORENA
Gobernación y Población	MORENA
Hacienda y Crédito Público	PAN
Justicia	PAN
Pueblos Indígenas	MORENA
Puntos Constitucionales	MORENA
Salud	MORENA
Seguridad Pública	MORENA
Trabajo y Previsión Social	PES

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Otro punto a resaltar de la LXIV legislatura es que se caracterizó por instaurar, por primera vez desde 1934, la reelección inmediata de legisladores. A los integrantes del partido mayoritario les convenía actuar conforme a los intereses de su grupo para poder buscar la reelección, y esto a su vez atrajo a legisladores de otros grupos a hacer lo mismo dentro de su partido o dentro del bloque dominante²², por lo que sin lugar a dudas este mecanismo de control de disciplina también moldeó las decisiones que se tomaron en el Congreso (Puente Martínez, 2021).

²² Para entender la magnitud del poder con el que contaban a nivel nacional, es importante señalar que MORENA y aliados alcanzaron el control de 21 de 32 congresos locales, con lo que podían ratificar las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, e incrementaron su dominio político en los estados al ganar 15 gubernaturas.

La LXIV legislatura cambió las reglas del juego que habían dominado la dinámica política desde el siglo pasado. La concentración de poder de MORENA y aliados en los órganos más importantes de la Cámara de Diputados, aunado a la posibilidad de reelección de los legisladores y a la popularidad avasalladora del presidente, sentaron las bases para que el partido mayoritario actuara como un partido cártel para monopolizar el control de agenda. Esto esperaría verse reflejado en el comportamiento de la legislatura, lo que se pondrá prueba a continuación.

VI. Datos

Para probar las hipótesis planteadas, se utiliza una base de datos de elaboración propia con información del profesor Jeffrey Weldon que contiene los dictámenes en sentido positivo de la LX, LXII y LXIV legislaturas. Los datos fueron obtenidos de las actas e informes de las comisiones publicados en Gaceta Parlamentaria, así como de las sesiones del Pleno publicados en el Diario de los Debates. En total se cuentan con 1,528 observaciones.

Únicamente se capturaron los proyectos dictaminados en sentido positivo porque son los que se considera que atraviesan la caja negra. Los dictámenes en sentido negativo se desechan mediante votación económica, por lo que para fines de este trabajo no fueron tomados en cuenta. Adicionalmente, se omitieron los dictámenes de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos ya que son proyectos con un plazo de aprobación determinado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que su votación es imperativa.

Como se mencionó previamente, la unidad de análisis de la base de datos son dictámenes en sentido positivo. De estos se capturó información sobre el iniciador de la o las iniciativas contenidas en el dictamen, el partido al que pertenecían al momento de su presentación, la comisión o comisiones dictaminadoras, el partido que presidía dicha comisión, la fecha en la que se votó el dictamen en reunión plenaria de la comisión, la fecha en la que fue enlistado en el orden del día (en caso de haber sido), la fecha en la que se realizó la votación (en caso de haber sido) y el resultado de la votación, entre otras.

Para probar las hipótesis, se construyeron las siguientes variables dependientes:

- Primera Lectura: variable dicotómica con valor 1 si el dictamen tuvo Declaratoria de publicidad, 0 en caso contrario.
- Votación: variable dicotómica con valor 1 si el dictamen fue votado en el Pleno, 0 en caso contrario.
- Tiempo Primera Lectura: variable numérica que captura los días transcurridos entre que el dictamen fue votado en comisiones y fue enlistado en el orden del día.
- Tiempo votación: variable numérica que captura los días transcurridos entre que el dictamen pasó de Primera Lectura a ser votado en el Pleno.

Por su lado, las variables explicativas que construyeron fueron:

- Iniciador: variable categórica que determina el partido al que pertenecía el iniciador de la iniciativa incluída en el dictamen. Los valores que toman cambian dependiendo la legislatura.
- Presidencia comisión: variable categórica que determina el partido que presidía la comisión dictaminadora. Los valores que toman cambian dependiendo la legislatura.
- Minutas: variable dicotómica con valor 1 si el dictamen era sobre una minuta, 0 en caso contrario.
- Iniciativa Ejecutivo: variable dicotómica con valor 1 si el dictamen incluía proyectos presentados por el Ejecutivo, 0 en caso contrario.
- Enmienda: variable dicotómica con valor 1 si en el dictamen se hicieron modificaciones a la propuesta original, 0 en caso contrario.
- Reforma constitucional: variable dicotómica con valor 1 si el dictamen versa sobre un proyecto que reformaba la Constitución, 0 en caso contrario.
- Múltiples iniciativas: variable dicotómica con valor 1 si el dictamen agrupa varias iniciativas, 0 en caso contrario.
- Múltiples comisiones: variable dicotómica con valor 1 si el proyecto fue dictaminado por más de una comisión, 0 en caso contrario.
- Días faltantes: variable numérica que captura el número de días faltantes desde la fecha de aprobación del dictamen en comisión, hasta el final de la legislatura.

Todas estas variables fueron creadas a partir de la información obtenida de las fuentes mencionadas. Sin embargo, es importante mencionar que existieron limitantes en la obtención de datos debido a la falta de transparencia en el sistema de información legislativa en México.

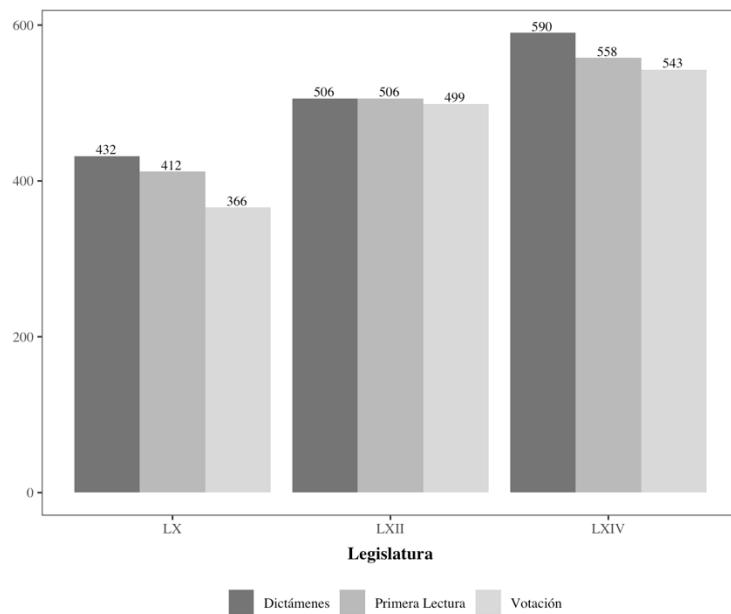
La Gaceta Parlamentaria, que es el órgano electrónico oficial de difusión del Congreso para dar a conocer dicha información, no cuenta con todas las actas de las sesiones ni con los informes de las comisiones durante los años de estudio. Además, al no haber un formato estandarizado en dichos reportes, existe una variación muy grande en la información que es

capturada. Para intentar solucionar estas ausencias, se realizaron múltiples solicitudes de información a la Cámara de Diputados a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, a las cuales las respuestas otorgadas se basaron en decir que “*no se localizó la respectiva acta de la reunión*”, “*no se encontró evidencia de que se hubiera llevado a cabo la reunión plenaria*”, o “*no se localizaron documentos de ese periodo*”. Si bien se reconoce que puede haber datos faltantes, se confía en que las observaciones con las que se cuentan son suficientes para hacer un análisis a profundidad de los períodos de estudio.

VII. Metodología

Empezando con la distribución de proyectos presentados, es posible notar relativas similitudes entre las legislaturas. Como lo muestra la figura 9, en los tres casos hubo dictámenes que no salieron de la segunda caja negra, y otros que a pesar de ser enlistados en el orden del día, quedaron atorados en la tercer caja. En la LX legislatura, de los 432 dictámenes en sentido positivo, solo 412 tuvieron Declaratoria de Publicidad y 366 fueron votados. Esto significa que 65 dictámenes –por razones desconocidas– no lograron salir de la caja. En el caso de la LXII legislatura, según los datos obtenidos todos los dictámenes tuvieron Primera Lectura y solo 7 no lograron salir de la tercer caja negra. Esto podría explicarse debido a las alianzas que entablaron los partidos con el Pacto, lo que permitió tener una legislatura considerablemente alineada. Por último, durante la legislatura mayoritaria de MORENA hubo 32 proyectos que a pesar de haber sido dictaminados no fueron enlistados en el orden del día, y 15 que a pesar de haber sido enlistados, nunca fueron sometidos a votación.

Figura 9. Numeralia de dictámenes por legislatura



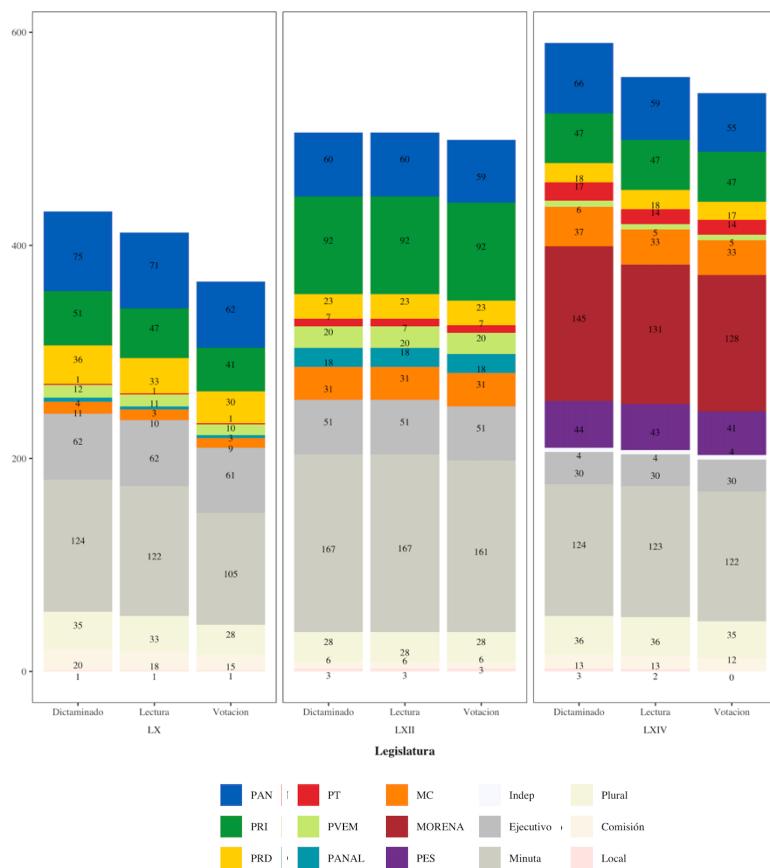
Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Esto llama la atención porque al haber tenido el control absoluto de la Cámara, se hubiera esperado que los dictámenes que llegaron al Pleno tuvieran los consensos necesarios

para ser votados, pero como puede observarse hubo casos en los que no sucedió. Sin embargo, vale la pena desmenuzar esta distribución de proyectos por iniciador y por presidencia de la comisión.

Como lo muestra la figura 10, en las tres legislaturas coincide que los dictámenes realizados atendieron en mayor proporción iniciativas provenientes del partido gobernante, en comparación con los demás partidos. En la LX legislatura, el 17% de los dictámenes fueron de iniciativas propuestas por el PAN; en la LXII la proporción aumentó a 18% con las iniciativas del PRI; y en la LXIV casi el 25% correspondió únicamente a iniciativas presentadas por MORENA, y si se considera a sus partidos aliados, la proporción supera el 35%, lo que sin duda representó una ventaja considerable para el partido en el poder en comparación con el 28% de la oposición.

Figura 10. Numeralia de iniciativas dictaminadas por iniciador



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Adicional a los proyectos por partido, también se muestran los dictámenes de proyectos iniciados por el Ejecutivo, y los referentes a minutas, a dictámenes “Plurales”²³, los promovidos por comisiones y los presentados por Congresos locales. En las tres legislaturas se atendieron un número considerable de minutas, pero llama la atención que durante la LX legislatura hayan sido 19 los dictámenes que no lograran salir de las cajas negras, en comparación de los únicamente 6 y 2 proyectos en las otras legislaturas, respectivamente. Sobre las iniciativas del Ejecutivo, es posible notar un tipo de *handicap* para el presidente ya que prácticamente todos los dictámenes provenientes de sus iniciativas concluyeron el proceso legislativo.

Sin embargo, si se presta atención a los proyectos que se fueron perdiendo dentro de las cajas negras, llama la atención que tanto en la LX como en la LXIV legislatura la mayor proporción de esos provenía de iniciativas presentadas por el partido en el poder. Como se aprecia en la tabla 8, en la LX legislatura el PAN no logró posicionarse ante el Pleno el 17% de los dictámenes de su agenda, mientras que el caso de la LXIV legislatura, de los proyectos presentados por MORENA, el 10% no lograron salir de la segunda caja negra, y el 12% se quedó en la tercera. De igual manera, MORENA tuvo un porcentaje alto de proyectos sin ser votados, lo cual a primera instancia resulta contraintuitivo con la hipótesis planteada. Además, eso no fue exclusivo de los dictámenes con iniciativas del partido en el poder, sino que sucedió lo mismo con las de sus aliados. Se puede considerar que un partido cártel posee suficientes ventajas sobre los demás partidos para que la totalidad de proyectos presentados por sus integrantes fueran discutidos y votados, lo cual en el caso de la LXIV legislatura no ocurrió.

En el caso de la LXII legislatura es posible ver la influencia que tuvo el Pacto en el actuar legislativo ya que prácticamente ningún proyecto dictaminado, sin importar el partido, se atoró en las cajas negras. Si bien el comportamiento de esa legislatura pareció ser más la excepción que la regla, es un caso de estudio interesante ya que sin haber tenido una mayoría absoluta por sí solo, el PRI logró tejer acuerdos entre todas las fuerzas políticas para mantener un ritmo legislativo con gran eficiencia.

²³ El iniciador “plural” significa que las iniciativas incluidas fueron impulsadas por múltiples partidos y por ende no era posible atribuirle la presentación a un solo partido.

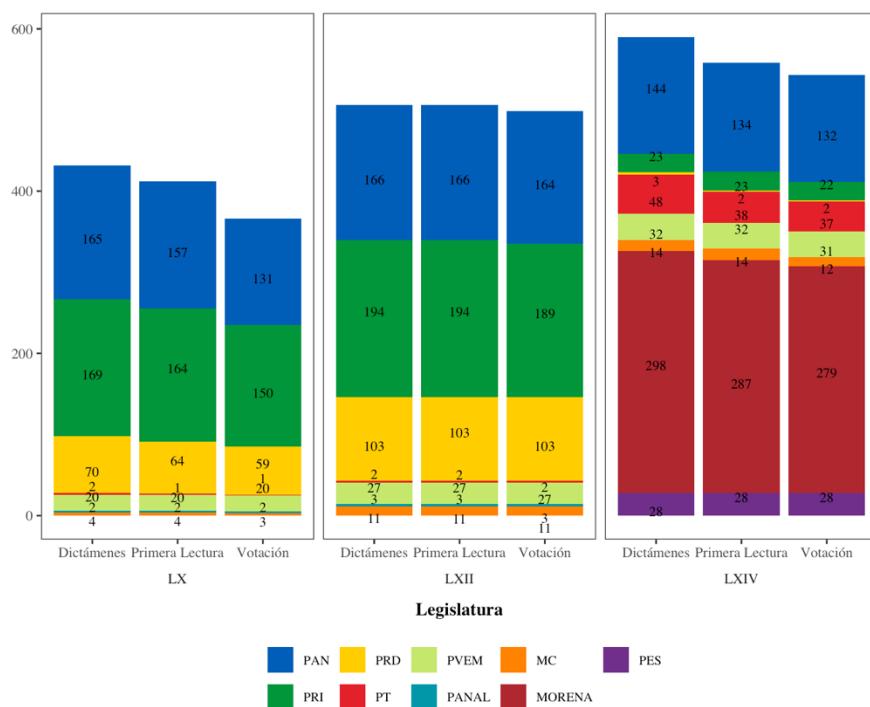
Tabla 8. Porcentaje de proyectos en las cajas negras por iniciador en cada legislatura

Iniciador	Legislatura	% en la segunda caja negra	% en la tercer caja negra
PAN	LX	5%	17%
	LXII	0%	2%
	LXIV	11%	17%
PRI	LX	8%	20%
	LXII	0%	0%
	LXIV	0%	0%
PRD	LX	8%	17%
	LXII	0%	0%
	LXIV	0%	6%
PT	LX	0%	0%
	LXII	0%	0%
	LXIV	18%	18%
PVEM	LX	8%	17%
	LXII	0%	0%
	LXIV	17%	17%
MC	LX	9%	18%
	LXII	0%	0%
	LXIV	11%	11%
MORENA	LXIV	10%	12%
Ejecutivo	LX	0%	2%
	LXII	0%	0%
	LXIV	0%	0%
Minutas	LX	2%	15%
	LXII	0%	4%
	LXIV	1%	2%
Plural	LX	6%	15%
	LXII	0%	0%
	LXIV	0%	3%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria. Se omitieron los partidos que no contaron con registro durante las tres legislaturas, así como los proyectos de comisiones o de Congresos locales.

Al distinguir por presidencias de comisión, si bien es posible observar que hubo ventajas respecto a la producción legislativa entre los partidos que ostentaban la mayoría contra los que no, esa ventaja no fue igual de notoria para salir de la caja negra. Como se observa en la figura 11, en la LX legislatura el PRI lideró la producción legislativa en comisiones con el casi 40% de los dictámenes provenientes de sus presidencias, superando incluso al partido en el poder. Por su parte, es posible observar que la LXII Legislatura tuvo un comportamiento atípico respecto a las otras legislaturas ya que prácticamente todos los proyectos que fueron dictaminados llegaron al Pleno. Las presidencias del PRI volvieron a dominar la producción legislativa con el 38% de los dictámenes, seguido por el PAN con el 32% y el PRD con el 20%. Sin bien esos partidos no fueron los aliados principales con los que el PRI alcanzó la mayoría –artificial– absoluta, el equilibrio alcanzado por el Pacto permitió que funcionaran prácticamente como un mismo engranaje.

Figura 11. Numeralia de dictámenes por presidencia de comisión



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Por último, como se mencionó previamente, el caso de LXIV legislatura es contradictorio con la intuición de este trabajo. A pesar de que no cabe duda que MORENA, tanto por sí sola como también por medio de la 4T tuvo el poder para controlar la agenda, los

resultados muestran una disminución importante de los proyectos que salieron de comisiones presididas por ellos. Tanto la presidencia de la JUCOPO como su predominio en las comisiones le permitía, desde el primer momento, controlar los proyectos que llegarían –o no– al Pleno, por lo que llama la atención que 19 dictámenes que salieron de comisiones bajo su control no hayan sido votados durante la legislatura.

Debido a su presencia mayoritaria y a su poder para controlar la agenda, encontrar este comportamiento durante la LXIV legislatura es distinto a lo que se esperaría de un partido “cártel”. Tener el poder de escoger qué proyectos llegan al Pleno es el primer paso de controlar la agenda; el segundo es asegurar tener los votos en el Pleno para lograr el cambio en el *statu quo*, y en el caso de la LXIV legislatura, ambas condiciones eran cumplidas por el partido del presidente. Si bien es inusual que la mayoría de los proyectos que no salieron de la caja negra fueran relacionados a su partido, es importante recordar que en el proceso legislativo, además de las comisiones, existe otro actor clave en el control de agenda que cambia de presidencia cada año: la Mesa Directiva.

La Mesa Directiva es un *gatekeeper* que puede operar en favor del grupo mayoritario para determinar la legislación que pasa y la que no. Por lo anterior, es necesario analizar si la Mesa Directiva influyó en determinar el éxito de los proyectos dictaminados conforme al iniciador y al partido que presidía la comisión de la que salió. Partiendo del periodo de estudio inicial, en las tablas 9 y 10 se muestra la distribución de los dictámenes que tuvieron Declaratoria de Publicidad o fueron votados, respectivamente, según el partido iniciador. Aunque se ha mencionado que en caso de la LX legislatura el PRI y el PAN hicieron acuerdos para aprobar legislación, vale la pena desagregarlos para conocer si efectivamente hubo una sincronía entre ambos que haya sentado las bases para lo que se conoce hoy en día como “PRIAN”.

Tabla 9. Proporción de dictámenes con Primera Lectura por iniciador en la LX Legislatura

Primera Lectura	Presidencia Mesa Directiva			
Iniciador		PAN	PRI	PRD
	PAN	87.5%	94.4%	100%
	PRI	100%	89.3%	94.7%
	Oposición	75%	88.6%	100%
	Ejecutivo	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.
Los datos no contemplan minutas ni iniciativas plurales.

Tabla 10. Proporción de dictámenes con Votación por iniciador en la LX Legislatura

Votación	Presidencia Mesa Directiva			
Iniciador		PAN	PRI	PRD
	PAN	75%	75%	96.7%
	PRI	100%	71.4%	89.5%
	Oposición	75%	80%	90.5%
	Ejecutivo	100%	96.7%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.
Los datos no contemplan minutas ni iniciativas plurales.

Los resultados permiten observar que el partido en el poder difícilmente fue el único responsable de marcar la agenda ya que no todas las iniciativas presentadas por su partido llegaron a Primera Lectura, y todavía un porcentaje menor fueron votadas. Sin embargo, la similitud de sus números con el PRI parecería indicar que en efecto hubo algún tipo de *logrolling* entre ambas fuerzas políticas para aprobar los proyectos de sus respectivos intereses y a su vez, hacer un tipo de bloque de contención ante las iniciativas propuestas por alguno de los partidos de oposición, ya que éstas fueron atendidas en menor proporción cuando la Mesa era presidida por el PAN y por el PRI. Además, es posible notar que a pesar de las tensiones que había entre el Ejecutivo y los partidos de oposición, esto no se vio reflejado en trabas a sus iniciativas ya que prácticamente todos sus proyectos, menos uno, fueron enlistados y votados sin importar el partido que presidía la Mesa.

Ahora bien, si en lugar de analizar el partido del presentador se considera el partido que presidía la comisión parece haber un poco más de equilibrio en los datos, como lo muestran las tablas 11 y 12.

Tabla 11. Proporción de dictámenes con Primera Lectura por presidencia de comisión en la LX Legislatura

Primera Lectura	Presidencia Mesa Directiva			
		PAN	PRI	PRD
Presidencia comisión	PAN	94.7%	92.4%	97.9%
	PRI	93.1%	95.4%	100%
	Oposición	100%	89.4%	97%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Tabla 12. Proporción de dictámenes con Votación por presidencia de comisión en la LX Legislatura

Votación	Presidencia Mesa Directiva			
		PAN	PRI	PRD
Presidencia comisión	PAN	89.5%	65.8%	89.6%
	PRI	89.7%	78.5%	97.5%
	Oposición	100%	78.7%	93.9%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

De los 412 dictámenes que tuvieron Declaratoria de Publicidad durante la LX legislatura, 180 fueron provenientes de comisiones presididas por el PRI o por el PAN al mismo tiempo que alguno de esos partidos presidían la Mesa. Por otro lado, de lado de la oposición solo fueron 32 proyectos, por lo que si bien representa un porcentaje mayor, es importante hacer la distinción por la cantidad de proyectos. Respecto a la votación, hay una disminución importante en los proyectos provenientes de comisiones de las principales fuerzas políticas cuando tenían control de la Mesa. Esto resalta porque si bien fue una legislatura que no contó con un partido mayoritario las negociaciones entre el PAN y el PRI eran conocidas, por lo que hubiera sido intuitivo ver una disminución más significativa en casos donde la oposición estuvo involucrada, pero sucedió lo contrario.

Habiendo analizando por separado el comportamiento de los partidos, vale la pena conocer como se comportaron cuando tenían control tanto del iniciador del proyecto, la presidencia de comisión y la presidencia de la Mesa Directiva. En la tabla 13 se muestran el número de dictámenes atendidos según todas las combinaciones posibles de los tres partidos más grandes (PAN, PRD, PRI), ordenados por el tiempo en el que presidieron la Mesa. Como se puede observar, durante la presidencia del PAN, el partido en el poder no utilizó su ventaja para aprobar más proyectos de sus pares, y de hecho, frenó dos proyectos iniciados por ellos, al igual que dos proyectos iniciados por el PRD. Por su parte, durante la presidencia del PRD

Tabla 13. Frecuencia de proyectos por grupos y etapas legislativas durante la LX legislatura

Iniciador/ Presidencia comisión/ Mesa Directiva	Dictamen	Primera Lectura	Votación	Proyectos perdidos en la caja negra	% de proyectos perdidos
PAN/PAN/PAN	4	4	4	0	0%
PAN/PRI/PAN	4	3	2	2	50%
PAN/PRD/PAN	-	-	-	-	-
PRI/PRI/PAN	1	1	1	0	0%
PRI/PAN/PAN	2	2	2	0	0%
PRI/PRD/PAN	1	1	1	0	0%
PRD/PRD/PAN	-	-	-	-	-
PRD/PAN/PAN	2	2	2	0	0%
PRD/PRI/PAN	2	1	1	1	50%
PAN/PAN/PRD	16	16	15	1	6.2%
PAN/PRI/PRD	6	6	6	0	0%
PAN/PRD/PRD	8	8	8	0	0%
PRI/PRI/PRD	8	8	7	1	12.5%
PRI/PAN/PRD	8	7	7	1	12.5%
PRI/PRD/PRD	2	2	2	0	0%
PRD/PRD/PRD	1	1	1	0	0%
PRD/PAN/PRD	4	4	3	1	25%
PRD/PRI/PRD	2	2	2	0	0%
PAN/PAN/PRI	19	18	12	7	36.8%
PAN/PRI/PRI	13	13	12	1	7.6%
PAN/PRD/PRI	5	3	3	2	40%
PRI/PRI/PRI	9	8	7	2	22.2%
PRI/PAN/PRI	12	11	8	4	33.3%
PRI/PRD/PRI	4	4	3	1	25%
PRD/PRD/PRI	10	8	7	3	30%
PRD/PAN/PRI	4	4	4	0	0%
PRD/PRI/PRI	6	6	5	1	16.6%
Ejecutivo/PAN/PAN	5	5	5	0	0%
Ejecutivo/PRI/PAN	7	7	7	0	0%
Ejecutivo/PRD/PAN	1	1	1	0	0%

Ejecutivo/PAN/PRD	5	5	5	0	0%
Ejecutivo/PRI/PRD	11	11	11	0	0%
Ejecutivo/PRD/PRD	3	3	3	0	0%
Ejecutivo/PRI/PRI	17	17	16	1	5.8%
Ejecutivo/PAN/PRI	9	9	9	0	0%
Ejecutivo/PRD/PRI	3	3	3	0	0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria. No se incluyen minutas ni iniciativas plurales.

la actividad legislativa fue más alta y no hubo muchas trabas a los dictámenes, por lo que la animadversión de la izquierda no se materializó con tanta firmeza. Por último, la situación cambia bastante si se analiza la presidencia del PRI ya que además de que la actividad legislativa fue la mayor, el partido –a pesar de ser la tercera fuerza– pareció actuar como un *gatekeeper* al bloquear en mayor medida proyectos tanto del PAN como del PRD.

Sin embargo, hay un factor muy importante que no se puede perder de vista: en una legislatura, el reloj siempre importa. El PRI presidió la Mesa Directiva el último año de la legislatura, y aunque el trabajo legislativo no debería de detenerse, es natural que los acuerdos y negociaciones se ajusten por el desgaste y la cercanía del final de la legislatura. Además, el último año coincide con las elecciones intermedias, y aunque en la LX legislatura no había reelección inmediata, los intereses tanto de los legisladores como de los partidos se van ajustando a la lógica electoral. Por lo tanto, no basta con tener el control de las presidencias de las comisiones o de la Mesa, sino que también importa el momento en el que se tienen.

Para el análisis de la LXII legislatura, se distinguió en dos grupos: Alianza, en el que se agrupó al PRI, PVEM y PANAL, y Oposición, que incluyó al resto de los partidos. A pesar de que en el contexto se mencionó la importancia que tuvo el Pacto por México, se optó por hacer dicha división ya que fueron los acuerdos electorales bajo los que se manejaron durante toda la legislatura y los que compartían una agenda en común. Como se mencionó previamente, según los datos con los que se cuentan de la LXII legislatura, todos los proyectos que fueron dictaminados llegaron a Primera Lectura, por lo que las tablas 14 y 16 muestran la frecuencia de casos según el iniciador del proyecto, mientras que la 15 y 17, la proporción.

Tabla 14. Número de dictámenes con Primera Lectura por iniciador en la LXII Legislatura

Primera Lectura	Presidencia Mesa Directiva		
		Alianza PRI	Oposición
Iniciador	Alianza PRI	46	84
	Oposición	45	75
	Ejecutivo	10	41

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.
Los datos no contemplan minutas ni iniciativas plurales.

Tabla 15. Proporción de dictámenes con Votación por iniciador en la LXII Legislatura

Votación	Presidencia Mesa Directiva		
		Alianza PRI	Oposición
Iniciador	Alianza PRI	100%	100%
	Oposición	100%	98.7%
	Ejecutivo	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.
Los datos no contemplan minutas ni iniciativas plurales.

Tabla 16. Número de dictámenes con Primera Lectura por presidencia de comisión en la LXII Legislatura

Primera Lectura	Presidencia Mesa Directiva		
		Alianza PRI	Oposición
Presidencia comisión	Alianza PRI	81	143
	Oposición	109	173

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Tabla 17. Proporción n de dictámenes con Votación por presidencia de comisión en la LXII Legislatura

Votación	Presidencia Mesa Directiva		
		Alianza PRI	Oposición
Presidencia comisión	Alianza PRI	98.8%	97.2%
	Oposición	99.1%	99.4%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Los resultados permiten ver una clara estabilidad en la aprobación de proyectos sin importar el presentador, y de hecho, es posible observar números mayores tanto cuando la iniciativa era de la alianza y la Mesa era presidida por el PAN o el PRD. Además, es importante notar que la mayor cantidad de proyectos del Ejecutivo fueron atendidos durante la Mesa presidida por la oposición, lo cual probablemente de no haber existido el Pacto, no se hubiera dado con la misma facilidad.

Al analizar el comportamiento de la legislatura respecto a los presidencias de comisiones, es posible observar la misma estabilidad. Aparentemente, los partidos de

oposición realizaron más dictámenes que los partidos de la Alianza pero pudieron presentarlos con la misma facilidad ante la presidencia de la Mesa de ellos o de la oposición. Esto, nuevamente, puede explicarse como resultado de que el Pacto por México alineó a las fuerzas políticas para votar los proyectos sin hacer distinción entre partidos. Si bien no significa que los dictámenes hayan sido aprobados, los acuerdos sí posibilitaron que mínimo los dictámenes salieran de la caja negra.

De los únicamente 7 dictámenes con Primera Lectura que no llegaron a votación, estos fueron en su mayoría minutos presentadas durante la presidencia de la Mesa del PRD. Los proyectos fueron:

- Minuta de reforma a la Ley Reglamentaria en lo relativo a la Ratificación de Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, dictaminada por la comisión de Relaciones Exteriores (PRI) el 05 de diciembre del 2012 durante la presidencia del PRI de la Mesa Directiva
- Minuta de reforma a la Ley General de Salud, dictaminada por la comisión de Salud (PAN) el 28 de febrero del 2013 durante la presidencia del PRI de la Mesa Directiva
- Minuta de reforma a la Ley Federal para prevenir y sancionar la Tortura, dictaminada por la comisión de Derechos Humanos (PRI) el 03 de diciembre del 2013 durante la presidencia del PRD de la Mesa Directiva
- Minuta de reforma a la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, dictaminada por la comisión de Gobernación (PRI) el 24 de febrero del 2015 durante la presidencia del PRD de la Mesa Directiva
- Reforma a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, presentada por el PAN, dictaminada por la comisión de Agricultura y Sistemas de Riego (PRI) el 19 de marzo del 2015 durante la presidencia del PRD de la Mesa Directiva
- Minuta de reforma a la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, dictaminada por la comisión de Asuntos Indígenas (PAN) el 07 de abril del 2015 durante la presidencia del PRD de la Mesa Directiva
- Minuta de reforma a la Ley General de Cultura Física y Deporte, dictaminada por la comisión de Deporte (PRI) el 08 de abril del 2015 durante la presidencia del PRD de la Mesa Directiva

Es importante notar que, nuevamente, se llevaron a la Gaceta durante la última presidencia de la legislatura, lo que pudo haber impactado en que no llegaran a votación

debido al tiempo. A pesar de esto, la LXII legislatura se desarrolló con relativa estabilidad y las fuerzas políticas trabajaron en conjunto para llevar al Pleno la legislación que fuera de mutuo interés.

Por último, al analizar la LXIV legislatura es posible apreciar estadísticas que nuevamente se contraponen con la hipótesis, ya que si la 4T hubiera actuado como un partido cártel se esperaría ver una ventaja visible con sus proyectos sobre los de otros partidos, lo cual no se aprecia con claridad. De los 62 dictámenes que provenían de algún partido de la 4T, todos menos uno llegaron a primera lectura y 3 no fueron votados a pesar de que tenían control de la Mesa y de la JUCOPO. Eso llama la atención porque se esperaría que si los proyectos llegaron hasta esa etapa era porque ya tenían el visto bueno de los dirigentes, por lo que no es tan claro el porqué no salieron de la caja negra. Sin embargo, lo que llama más la atención es que de los 150 dictámenes que provenían de los partidos en el poder, la Mesa Directiva controlada por la oposición frenó 18 de estos para que no llegaran a Gaceta y 21 para que no llegaran al Pleno, mientras que cuando los proyectos eran de la oposición, la 4T no pareció frenarlos con el mismo rigor.

Tabla 18. Proporción de dictámenes con Primera Lectura por iniciador de comisión en la LXIV Legislatura

	Primera Lectura	Presidencia Mesa Directiva	
Iniciador		4T	Oposición
	4T	98.4%	88.0%
	Oposición	97.9%	92.0%
Ejecutivo	100%	100%	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Tabla 19. Proporción de dictámenes con Votación por iniciador en la LXIV Legislatura

	Votación	Presidencia Mesa Directiva	
Iniciador		4T	Oposición
	4T	95.4%	88.0%
	Oposición	93.6%	89.6%
Ejecutivo	100%	100%	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Este patrón también es visible respecto a las presidencias de comisión ya que si bien la 4T tuvo ventajas en el número de presidencias, y por ende, en el número de dictámenes que procedían de ellas, nuevamente cuando le Mesa Directiva fue presidida por la oposición se frenaron 19 proyectos de llegar a Primera Lectura y 26 de ser votados. Por su parte, cuando los dictámenes eran de presidencias de la oposición, la 4T permitió que los 63 proyectos fueran enlistados y únicamente uno no salió de la caja negra.

Tabla 20. Proporción de dictámenes con Primera Lectura por presidencia de comisión en la LXIV Legislatura

Primera Lectura	Presidencia Mesa Directiva		
		4T	Oposición
Presidencia comisión	4T	98.4%	93.2%
	Oposición	100%	90.9%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.
Los datos no contemplan minutos ni iniciativas plurales.

Tabla 21. Proporción de dictámenes con Primera Lectura por presidencia de comisión en la LXIV Legislatura

Votación	Presidencia Mesa Directiva		
		4T	Oposición
Presidencia comisión	4T	96.0%	90.7%
	Oposición	98.4%	87.6%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.
Los datos no contemplan minutos ni iniciativas plurales.

Sin embargo, también es posible observar que cuando los proyectos venían de la oposición y ellos mismos controlaban la Mesa, el número tanto de dictámenes enlistados como votados fue menor. A pesar de que esto podría deberse a presiones por parte de la 4T, no queda muy claro por qué si tenían el poder para actuar como un partido cártel no lo hicieron en todo momento.

Repitiendo el análisis realizado en la LX legislatura, la tabla 22 muestra todas las posibles combinaciones de iniciador y presidencias durante la LXIV legislatura dividido en dos grupos: 4T, conformado por MORENA, PT, PES y PVEM; y Oposición, conformado por PAN, PRI, PRD y MC. Aunque la presidencia de la Mesa únicamente fue ocupada por MORENA, se utiliza 4T para mantener las categorías. Como es posible notar, cuando la Cámara estaba bajo control total de MORENA y aliados, únicamente hubo 3 dictámenes que no salieron de la caja negra:

- Proyecto de reforma a la Ley del Seguro Social y a la Ley del ISSSTE, presentado por el PVEM y dictaminada por la comisión de Seguridad Social (PT) el 20 de febrero del 2019 durante la presidencia de MORENA.
- Proyecto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentado por MORENA y dictaminada por la comisión de Puntos Constitucionales (MORENA) el 23 de abril del 2019 durante la presidencia de MORENA.
- Proyecto de reforma a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, presentado por el PES y dictaminada por la comisión de Gobernación (MORENA) el 02 de abril del 2019 durante la presidencia de MORENA.

Esto se pudo deber a un cálculo interno en el que decidieron –por alguna razón– que los asuntos no llegaran a Pleno, pero lo que llama más la atención es que la oposición haya bloqueado en mayor proporción los proyectos que provenían de algún iniciador o comisión de la 4T. A pesar de haber estado en bastante desventaja respecto al partido mayoritario, se puede observar que tanto el PAN como el PRI pusieron resistencia al partido en el poder y, al contrario de ellos, actuaron en mayor como *gatekeepers*.

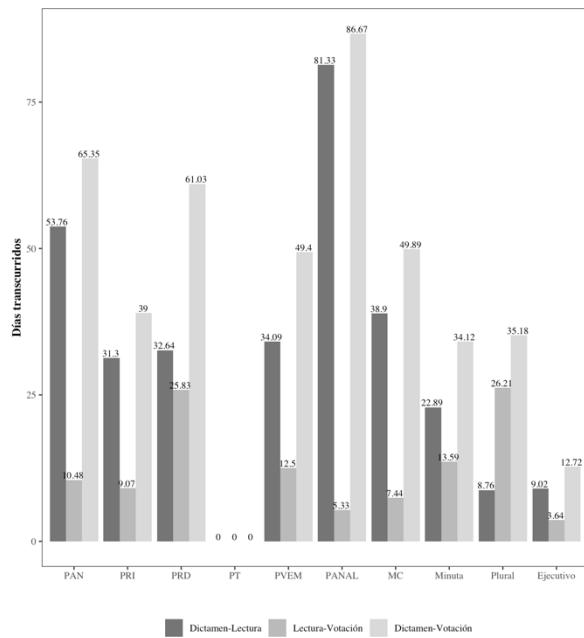
Tabla 22. Frecuencia de proyectos por grupos y etapas legislativas durante la LXIV legislatura

Iniciador/ Presidencia comisión/ Mesa Directiva	Dictamen	Primera Lectura	Votación	Proyectos perdidos en la caja negra	% proyectos perdidos
4T/4T/4T	46	45	43	3	6.5%
4T/Oposición/4T	22	22	22	0	0%
Oposición/4T/4T	25	24	23	2	8%
Oposición/Oposición/4T	22	22	21	1	4.5%
Oposición/Oposición/Oposición	44	41	40	4	9%
Oposición/4T/Oposición	82	75	73	9	10.9%
4T/Oposición/Oposición	36	30	30	6	16.6%
4T/4T/Oposición	114	103	100	14	9.7%
Ejecutivo/4T/4T	2	2	2	0	0%
Ejecutivo/Oposición/4T	2	2	2	0	0%
Ejecutivo/ 4T/ Oposición	13	13	13	0	0%
Ejecutivo/Oposición/Oposición	13	13	13	0	0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria. No se incluyen minutas ni iniciativas plurales.

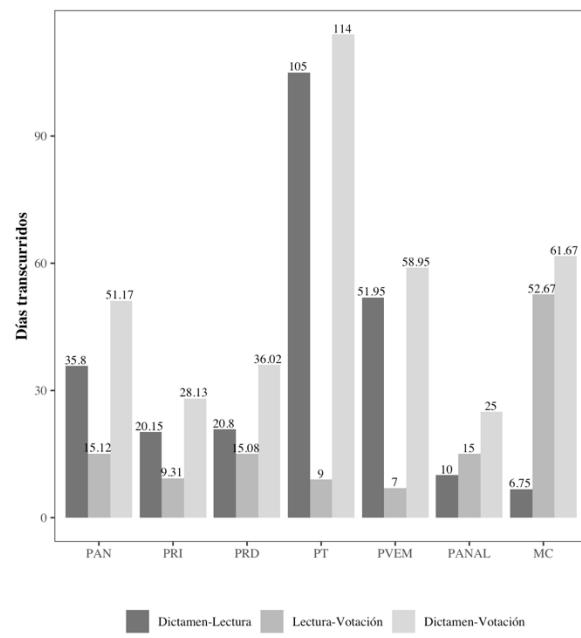
El análisis previo permite comenzar a plantear conclusiones sobre la existencia –en su caso– y el comportamiento de los partido cártel a lo largo de las legislaturas. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el tiempo juega un papel primordial en las legislaturas. Como lo muestran las figuras 13 y 14, en la LX legislatura es posible apreciar que en promedio los proyectos del partido en el poder tardaron más en el proceso legislativo que los de sus pares; un dictamen de una iniciativa del PAN tardaba en promedio 2 meses en llegar al Pleno, mientras que uno del PRI tomaba poco más de un mes. A pesar de las ventajas que tenía el PAN, tomaba casi el mismo tiempo que una iniciativa proveniente del PRD, lo cual permite concluir la ausencia de un partido fuerte. Sin embargo, a pesar de no tener mayoría, los proyectos del presidente fueron los que menos tiempo tomaron en terminar el proceso legislativo, con un promedio de 12 días. Esto es interesante, porque aunque parece haber habido trabas para que los proyectos del PAN llegaran a Pleno, no fue la misma condición con las iniciativas presentadas por el Ejecutivo.

Figura 13. Días promedio por iniciador entre etapas legislativas durante la LX legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Figura 14. Días promedio por presidencia de comisión entre etapas legislativas durante la LX legislatura



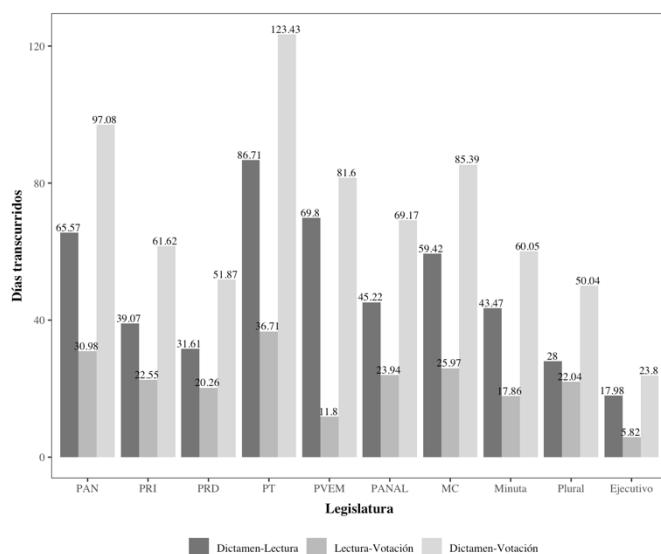
Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Ahora, al hacer la distinción entre presidencias de comisión es posible observar que los dictámenes de comisiones presididas por el PAN tardaron prácticamente lo mismo que

las comisiones presididas por partidos de oposición, mientras que las comisiones del PRI parecían ser más efectivas en los tiempos que tomaban sus proceso.

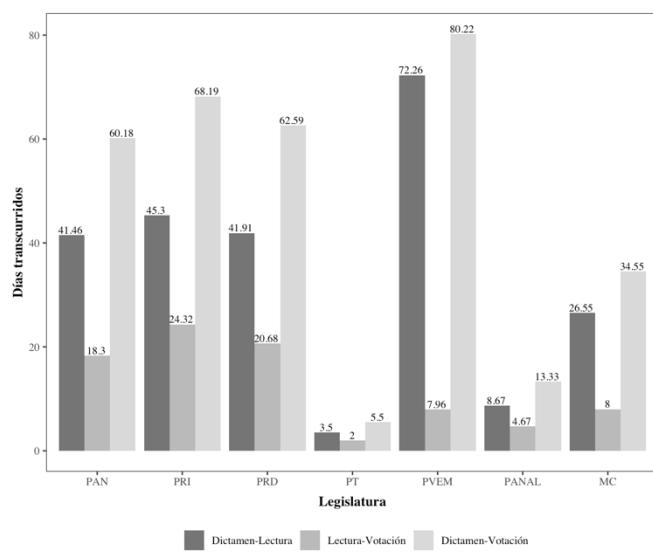
En la LXII legislatura los tiempos fueron más elevados. Un dictamen sobre una minuta tardó en promedio 2 meses en salir de comisión para llegar al Pleno, casi por igual que los dictámenes de iniciativas del partido en el poder. Los partidos de oposición, como MC y el PT tuvieron que esperar más para que sus proyectos fueran atendidos, mientras que los proyectos provenientes de iniciativas panistas fueron los más castigados al tardar aproximadamente 3 meses en concluir el proceso legislativo. Además, es posible observar que el mayor obstáculo para los dictámenes era ser enlistados en Gaceta Parlamentaria ya que una vez que llegaban a Primera Lectura, el tiempo para su votación disminuía considerablemente. Por último, respecto a los dictámenes de iniciativas provenientes del Ejecutivo es posible observar que fueron los más rápidos en ser atendidos, lo cual podría ser otro ejemplo de cómo, a pesar de que el PRI no tuvo una mayoría fuerte, el Pacto permitió que los partidos se alinearan para darle preferencia a ciertos proyectos.

Figura 15. Días promedio por iniciador entre etapas legislativas durante la LXII legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Figura 16. Días promedio por presidencia de comisión entre etapas legislativas durante la LXII legislatura

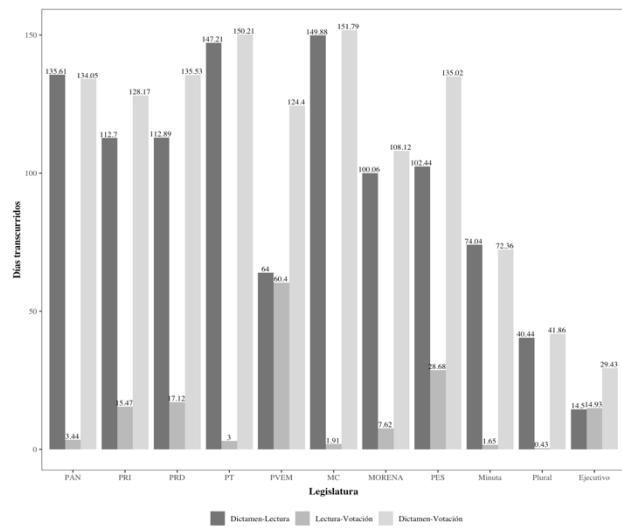


Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Los datos de la LXIV legislatura resultan bastante interesantes ya que se esperaría que ante la presencia de un partido cártel los proyectos de su interés fueran analizados en

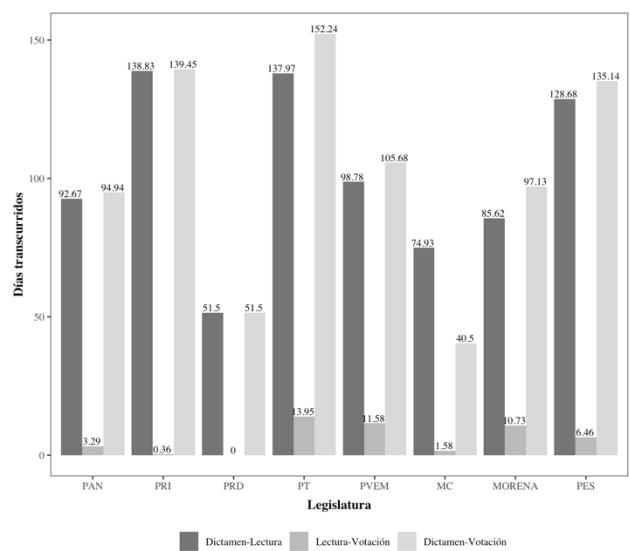
menor tiempo en comparación con los de la oposición, y sí bien es lo que pasó, el tiempo que tomó fue mucho mayor que las legislaturas previas.

Figura 17. Días promedio por iniciador entre etapas legislativas durante la LXIV legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Figura 18. Días promedio por presidencia de comisión entre etapas legislativas durante la LXIV legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Los dictámenes provenientes de iniciativas presentadas por MORENA tardaron en promedio más de 3 meses en ser enlistadas en el orden del día, y al serlo, tomaron 1 semana en ser votados. Para los partidos de oposición la espera fue mayor con un promedio por arriba de los 4 meses, mientras que las minutas también duraron mucho tiempo sin ser atendidas. Esto podría explicarse si MORENA y aliados querían –por alguna razón– retrasar los proyectos y controlar el flujo de la Cámara, o bien, debido a que los legisladores no contaban con la experiencia necesaria para llevar los procesos de manera eficiente, lo cual ocasionó que la curva de aprendizaje impactara en los tiempos del proceso legislativo. Aunque esta opción parece más viable, no queda completamente clara la razón para que MORENA no ejerciera el control de agenda dominante que su posición de poder se lo permitía. Parecería que a pesar de lo que la opinión pública pensaba, la 4T no actuó como una mayoría aplastante sobre los partidos de oposición, sino que se guiaron conforme a su propio ritmo y formas manteniendo cierto balance con los demás partidos.

Esta visible disminución en el ritmo legislativo también se apreció con los dictámenes de iniciativas propuestas por el Ejecutivo. Durante la LX legislatura se atendieron 62 proyectos presentados con un promedio de 12.72 días en concluir su proceso legislativo, mientras que en la LXII legislatura el número de proyectos disminuyó a 51 pero con un tiempo de atención mayor, tomando en promedio 3 semanas. Sin embargo, la LXIV legislatura únicamente atendió 30 proyectos tomando en promedio 1 mes para que pasaran de comisión a votación en el Pleno. Esto sustenta la idea de que más que querer controlar los proyectos, hubo una prolongación en el ritmo legislativo tanto de los legisladores de la 4T como de proyectos presentados por el Ejecutivo, ya sea debido a la falta de experiencia o a que demoraron la votación por indicación del Ejecutivo.

Habiendo realizado el análisis exploratorio de los datos, en la siguiente sección se presentan los resultados de los modelos de regresión que se plantearon para medir la influencia que tuvieron las variables descritas en que los proyectos tuvieran Declaratoria de Publicidad y/o Votación, y para analizar el impacto que tuvieron sobre el tiempo que transcurrió entre que se votó un dictamen en comisiones y fue enlistado en el orden del día, y entre que pasó de Declaratoria de Publicidad a Votación.

VIII. Resultados

Para analizar cómo influyeron las variables explicativas en la probabilidad que un proyecto llegara a Primera Lectura o fuera votado, se utilizaron modelos de regresión logística al tener una variable dependiente dicotómica, mientras que para hacer el análisis sobre el tiempo transcurrido se corrieron modelos de regresión lineal al contar con una variable numérica. En el caso de la LX legislatura, el primer juego de variables explicativas se refiere a la interacción entre el partido del iniciador de la iniciativa principal y la presidencia de la Mesa Directiva en el momento en que el dictamen fue votado en comisiones. El segundo juego de variables representan la interacción de la presidencia de la comisión que emitió el dictamen cuando el partido presidía la Mesa.

En los modelos se controló por Minutas, Iniciativa Ejecutivo, Enmienda, Reforma constitucional, Múltiples iniciativas, Múltiples comisiones y Días faltantes. En el primer modelo se excluyó la variable Inicitativa Ejecutivo ya que todos los proyectos dictaminados llegaron a Primera Lectura, lo que ocasionó que al no tener varianza en los datos los errores estándar fueran demasiado altos. De igual manera, se omitió la combinación entre iniciador PRI Mesa PAN porque únicamente hubo 4 casos y todos llegaron a Primera Lectura. En los modelos de tiempo se excluyó la variable Días faltantes por la relación directa que existe entre los días observables y los días disponibles para hacer una Lectura.

Como se puede apreciar en los primeros modelos de la tabla 23, en la LX legislatura fue más probable que una iniciativa del PAN fuera detenida por el propio partido cuando tenían control de la Mesa, y esa probabilidad fue todavía mayor cuando la iniciativa provenía de la oposición no priista. Respecto al control en comisiones, es posible observar que nuevamente el partido en el poder castigó los proyectos que provenían de sus propias comisiones, incluyendo además los provenientes del PRI y nuevamente los de la oposición, con lo que se puede ver que el PAN fungió como un *gatekeeper* tanto de sus propios proyectos como los de la oposición. Por su parte, el PRI a pesar de haber sido un aliado necesario para el PAN y el Ejecutivo ante la falta de apoyo del PRD, no fue una fuerza política que pudo ejercer funciones de un partido cártel porque únicamente tenían control del 21% de los curules. Respecto a las demás variables, también es posible observar que las iniciativas provenientes del Ejecutivo fueron más propensas a llegar a votación, mientras que los proyectos que fueron

dictaminados por más de una comisión tuvieron una probabilidad menor de salir de la caja negra. Además, nuevamente el tiempo tuvo un rol importante en lograr que los proyectos llegaran al Pleno ya que a mayor número de días restantes para el final de la legislatura, mayor la probabilidad de que los proyectos fueran atendidos.

Tabla 23. Modelos de regresión de la LX legislatura

	Dependent variable:							
	Primera Lectura		Votación		Días de Dictamen a Lectura		Días de Lectura a Votación	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
PAN iniciativa PAN mesa	-4.755*** (1.810)		-2.780** (1.267)		92.737*** (20.290)		11.392 (13.880)	
Oposición iniciativa PAN mesa	-5.747*** (1.736)				-27.539 (21.801)		40.145*** (13.855)	
PRI iniciativa PRI mesa	-0.503 (0.809)		0.049 (0.614)		-9.666 (11.650)		-4.788 (8.227)	
PAN iniciativa PRI mesa	-0.088 (0.808)		0.062 (0.555)		-6.810 (10.420)		-1.111 (7.291)	
Oposición iniciativa PRI mesa	-0.502 (0.744)		0.819 (0.702)		-4.700 (10.654)		3.252 (7.172)	
PAN comisión PAN mesa		-5.499*** (1.968)		-3.250** (1.432)		14.469 (16.162)		4.801 (10.440)
PRI comisión PAN mesa		-5.860*** (1.950)		-2.726* (1.442)		-19.979 (14.679)		4.373 (9.449)
Oposición comisión PAN mesa						-29.699 (19.803)		-16.788 (12.482)
PRI comisión PRI mesa		3.041* (1.710)		1.899* (1.010)		-29.783** (14.118)		19.666** (9.148)
PAN comisión PRI mesa		2.193 (1.606)		1.003 (0.940)		-22.344* (13.244)		27.224*** (8.626)
Oposición comisión PRI mesa		1.816 (1.606)		2.142** (1.033)		-18.472 (14.304)		25.818*** (9.398)
Iniciativa Ejecutivo					-21.948*** (7.331)	-20.043*** (7.452)	-8.814* (4.747)	-11.500** (4.700)
Minuta	1.323 (0.955)	1.890** (0.832)	-0.103 (0.485)	-0.115 (0.437)	-18.833*** (6.720)	-18.243*** (6.472)	-4.342 (4.506)	-7.710* (4.248)
Enmiendas	0.258 (0.633)	0.204 (0.622)	-0.342 (0.425)	-0.277 (0.442)	-3.757 (6.177)	-5.355 (6.238)	-1.329 (4.150)	-2.766 (4.095)
Reforma Constitucional	-0.793 (0.926)	-0.156 (1.014)	0.414 (0.809)	0.047 (0.875)	-26.330** (10.681)	-32.275*** (11.345)	7.353 (7.092)	9.775 (7.329)
Múltiples iniciativas	0.023 (0.690)	0.014 (0.677)	0.125 (0.487)	0.160 (0.497)	-11.510 (7.498)	-13.409* (7.541)	-7.299 (5.089)	-6.986 (5.002)
Múltiples comisiones	-1.086** (0.533)	-0.920* (0.534)	-0.188 (0.450)	-0.200 (0.454)	28.161*** (7.202)	30.413*** (7.338)	4.980 (4.923)	4.991 (4.890)
Días faltantes	0.006*** (0.002)	0.012*** (0.004)	0.005*** (0.001)	0.009*** (0.002)	0.019* (0.011)	-0.0003 (0.032)	-0.002 (0.007)	0.039* (0.021)
Constante	1.342 (0.969)	-2.177 (2.326)	0.534 (0.617)	-1.659 (1.449)	31.409*** (8.561)	54.479*** (19.864)	16.812*** (5.825)	-11.088 (12.908)
Observations	432	432	412	412	412	412	366	366
Mean Dep.var	0.95	0.95	0.89	0.89	27.79	27.79	12.58	12.58
R ²					0.167	0.153	0.054	0.082
Adjusted R ²					0.142	0.125	0.022	0.048
Log Likelihood	-64.508	-64.815	-124.010	-120.518				
Akaike Inf. Crit.	153.017	153.630	270.020	265.036	51.337 (df = 399)	51.839 (df = 398)	32.556 (df = 353)	32.114 (df = 352)
Residual Std. Error					6.666*** (df = 12; 399)	5.520*** (df = 13; 398)	1.686* (df = 12; 353)	2.428*** (df = 13; 352)
F Statistic								

Note:

*p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

En los modelos de tiempo, nuevamente se aprecia cómo el PAN frenó sus propios proyectos al demorarlos más de 3 meses para que llegaran a Primera Lectura, y también los de la oposición en más de un mes para que fueran votados cuando el PAN tenía el control de la Mesa Directiva. Por otra parte, al analizar el comportamiento desde comisiones es posible notar la misma tendencia del PAN cuando ellos presidían la Mesa, pero cuando el PRI tuvo el control, facilitó que los proyectos tanto de sus comisiones como los de comisiones del PAN tardaran menos en ser enlistados y votados. Esto podría ser resultado de los acuerdos que entablaron ambos partidos y de que el final de la legislatura apremiaba la atención de los proyectos.

Por su parte, el Ejecutivo volvió a tener un trato preferencial al tomar en promedio 20 días menos en que sus proyectos llegaran al Pleno y 8 menos en que fueran votados, en comparación con los demás. De igual forma, las minutas también tomaron 20 días menos en llegar a Primera Lectura y los proyectos que versaban sobre reformas constitucionales fueron enlistados en el Orden del Día un mes más rápido en comparación con los demás proyectos. Nuevamente es posible ver una menor eficacia con los proyectos que fueron dictaminados por más de una comisión ya que tomaron en promedio casi un mes en tener Primera Lectura.

Al analizar la LXII legislatura, únicamente se corrieron los modelos lineales de tiempo al no haber variación entre los proyectos dictaminados y los que llegaron a Primera Lectura, y debido a que de esos únicamente siete no llegaron al Pleno. Las variables Alianza PRI agrupan PRI, PANAL y PVEM, mientras que Oposición agrupa al PAN, PRD, PT, MC y MORENA. Con los resultados de la tabla 24 es posible observar que el PRI no ejerció en todo momento funciones de partido cártel. Si bien cuando ellos presidían la mesa sus propios proyectos tardaron en promedio 25 días menos en pasar de Primera Lectura a Votación, y demoraron en enlistar en el Orden del Día los proyectos de la oposición en casi un mes, una vez que los proyectos fueron enlistados les tomó en votarlos 16 días menos. Las variables que llaman la atención son las Iniciativas del Ejecutivo y las Reformas Constitucionales, ya que en promedio eran votadas y enlistadas, respectivamente, más pronto que el resto de los proyectos. Ese comportamiento pudo deberse como respuesta al Pacto, en el que la cooperación entre todos los partidos permitió que se atendieran sus proyectos sin importar quien presidía la Mesa.

Tabla 24. Modelos de regresión de la LXII legislatura

	<i>Dependent variable:</i>			
	Días de Dictamen a Lectura		Días de Lectura a Votación	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Alianza PRI iniciativa Alianza PRI mesa	3.222 (13.802)		-25.507*** (7.995)	
Oposición iniciativa Alianza PRI mesa	28.631** (13.767)		-16.861** (7.974)	
Alianza PRI iniciativa Oposición mesa	13.809 (12.215)		-1.742 (7.076)	
Oposición iniciativa Oposición mesa	26.020** (12.267)		6.313 (7.125)	
Alianza PRI comisión Alianza PRI mesa		-6.206 (10.126)		1.261 (5.789)
Oposición comisión Alianza PRI mesa		-24.271* (14.013)		0.561 (7.985)
Alianza PRI comisión Oposición mesa		2.848 (7.503)		4.424 (4.303)
Oposición comisión Oposición mesa		-20.634 (14.704)		21.611** (8.377)
Iniciativa Ejecutivo	-13.163 (11.241)	-22.536** (10.113)	-16.915*** (6.517)	-18.799*** (5.757)
Minuta	17.701 (10.877)	2.380 (7.202)	-18.279*** (6.315)	-9.966** (4.145)
Enmiendas	12.965* (6.832)	13.305* (6.888)	-4.820 (3.998)	-3.218 (3.954)
Reforma Constitucional	-36.375*** (13.006)	-36.046*** (13.219)	-6.222 (7.543)	-0.724 (7.518)
Múltiples iniciativas	-11.790 (10.920)	-13.102 (10.869)	-13.731** (6.392)	-13.369** (6.246)
Múltiples comisiones	-15.874 (10.165)	-16.732 (10.184)	0.145 (5.891)	-0.193 (5.791)
Constante	27.066** (11.145)	63.552*** (15.895)	36.204*** (6.465)	14.145 (9.059)
Mean Dep.var	44	44	20.14	20.14
Observations	506	506	499	499
Mean Dep.var	44	44	20.14	20.14
Adjusted R ²	0.043	0.036	0.072	0.100
Residual Std. Error	66.215 (df = 495)	66.481 (df = 495)	38.341 (df = 488)	37.771 (df = 488)
F Statistic	3.289*** (df = 10; 495)	2.867*** (df = 10; 495)	4.881*** (df = 10; 488)	6.512*** (df = 10; 488)

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Por último, al analizar la LXIV legislatura se replicaron los modelos tanto logísticos como lineales con la relación entre los proyectos de la 4T contra los de la oposición, tanto respecto a iniciadores como a las presidencias de las comisiones. En los modelos 1 y 2 se omitieron las variables Iniciativa Ejecutivo, Reforma Constitucional y Múltiples comisiones debido a que los datos no presentaron variabilidad, lo cual se puede apreciar en el anexo 3. Adicionalmente, el modelo 2 el conjunto de datos fue mejor modelado por una regresión lineal ya que con regresión logarítmica los coeficientes tenían doble dígito y los errores

estándar eran todavía mayores. En los modelos 3 y 4 se omitieron las variables Iniciativa Ejecutivo, Enmiendas y Múltiples comisiones por las razones previamente mencionadas. En los modelos del 5 al 8 se omitió la variable Días faltantes nuevamente por la relación directa que existe entre los días observables y los días disponibles para la Declaratoria de Publicidad. Es importante recordar que en ambos casos, MORENA y aliados tuvieron una ventaja sobre los demás partidos al tener mayor presencia en las presidencias, además de haber presidido durante toda la legislatura la JUCOPO, y la Mesa Directiva durante el primer año. De haber actuado completamente como un partido cártel, se debería de reflejar en una mayor probabilidad de éxito de sacar sus proyectos de la caja negra, y en una disminución en el tiempo en hacerlo. Sin embargo, los resultados de la tabla 25 muestran lo contrario.

Tabla 25. Modelos de regresión de la LXIV legislatura

	Dependent variable:							
	Primera Lectura		Votación		Días de Dictamen a Lectura		Días de Lectura a Votación	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
4T iniciativa 4T mesa	-1.948 (1.578)		0.346 (1.031)		24.585 (23.828)		22.656*** (8.293)	
Oposición iniciativa 4T mesa	-2.366 (1.581)		0.053 (1.018)		97.072*** (25.832)		11.796 (9.022)	
4T iniciativa Oposición mesa	-2.922*** (1.084)		0.764 (0.793)		46.295** (20.308)		7.518 (7.090)	
Oposición iniciativa Oposición mesa	-2.131* (1.104)		0.579 (0.797)		49.853** (20.789)		6.564 (7.256)	
4T comisión 4T mesa		-0.017 (0.037)		0.746 (1.038)		19.733 (18.060)		13.250** (6.168)
Oposición comisión 4T mesa		-0.011 (0.040)		1.263 (1.302)		5.205 (21.081)		3.035 (7.170)
4T comisión Oposición mesa		0.006 (0.023)		0.325 (0.649)		-2.887 (15.199)		2.129 (5.198)
Iniciativa Ejecutivo					-17.506 (27.785)	-45.445* (25.865)	6.694 (9.515)	2.882 (8.713)
Minuta	1.069 (1.445)	0.137*** (0.023)	1.720 (1.180)	1.353 (1.074)	13.834 (20.899)	-28.553* (15.577)	-7.176 (7.223)	-17.868*** (5.273)
Enmiendas	3.520*** (0.590)	0.173*** (0.020)			5.790 (13.733)	13.173 (13.898)	-9.042* (4.692)	-7.403 (4.699)
Reforma Constitucional			-0.091 (1.097)	-0.131 (1.120)	-77.901*** (25.054)	-77.874*** (25.700)	58.611*** (8.636)	56.874*** (8.765)
Múltiples iniciativas	0.543 (0.873)	0.036 (0.024)	-0.594 (0.598)	-0.548 (0.594)	-47.153*** (15.386)	-49.147*** (15.519)	-6.119 (5.348)	-7.359 (5.333)
Último Día	0.003*** (0.001)	0.0002*** (0.00005)	-0.0001 (0.001)	-0.001 (0.002)				
Múltiples comisiones					-53.254** (25.071)	-57.431** (25.354)	-5.248 (8.513)	-4.679 (8.523)
Constante	1.881* (1.104)	0.706*** (0.031)	3.252*** (0.917)	3.958*** (0.912)	73.540*** (19.239)	108.288*** (16.823)	7.522 (6.658)	11.649** (5.685)
Observations	590	590	558	558	558	558	543	543
Mean Dep.var	0.95	0.95	0.97	0.97	95.6	95.6	8.31	8.31
R ²		0.163			0.102	0.080	0.111	0.107
Adjusted R ²		0.153			0.085	0.064	0.094	0.092
Log Likelihood	-72.509		-66.255	-66.281				
Akaike Inf. Crit.	163.018		150.509	148.562				
Residual Std. Error		0.209 (df = 582)			129.267 (df = 547)	130.728 (df = 548)	43.870 (df = 532)	43.930 (df = 533)
F Statistic		16.173 *** (df = 7; 582)			6.190 *** (df = 10; 547)	5.262 *** (df = 9; 548)	6.646 *** (df = 10; 532)	7.093 *** (df = 9; 533)

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Cuando los proyectos eran iniciados por la 4T o por la oposición durante la presidencia de la Mesa por parte de la 4T, los resultados no fueron estadísticamente significativos. Sin embargo, cuando la Mesa era presidida por el PAN o por el PRI, los proyectos provenientes de iniciadores de la 4T fueron frenados de salir de la primer caja negra, aunque también lo fueron los proyectos iniciados por la misma oposición en menor medida.

Donde relativamente se puede apreciar un comportamiento conforme a las hipótesis es respecto al tiempo, ya que la 4T sí mostró más resistencia ante los proyectos de la oposición al demorarlos en promedio más de 3 meses en ser enlistados en el Orden del Día, con respecto a los demás. Sin embargo, la oposición actuó de manera similar al tomar en promedio 46 días más en atender los proyectos provenientes de la coalición mayoritaria, y 49 días más en enlistar sus propios proyectos. Los modelos que se centraron en la relación entre presidencias de comisiones y Mesa Directiva no presentaron resultados significativos sobre las variables de interés por lo que no se reporta ninguno de los coeficientes, salvo en el modelo de tiempo a votación, en el que los proyectos presididos por comisiones de la 4T tardaron en promedio 13 días más en ser votados.

Si bien la demora que aplicó la 4T a la oposición fue mayor, es posible apreciar como ambos grupos procuraron retrasar los proyectos de sus adversarios. Esto no permite confirmar un comportamiento completamente cártel por parte de MORENA y aliados, a pesar de que contaban con las condiciones para poder hacerlo. De igual manera, durante la LX y LXII legislaturas tampoco hubo un partido que actuara predominantemente como cártel, sino que parecieron ser más *gatekeepers*. A continuación y a modo de cierre, se presentan las conclusiones que se observaron a lo largo del trabajo.

IX. Conclusión

Los partidos tienen un rol principal en el quehacer legislativo. Además de integrar y dirigir las comisiones y los órganos de gobierno, son los encargados de marcar y controlar la agenda dentro de la Cámara de Diputados. Lo que se ha intentado probar a lo largo del presente trabajo es que las decisiones que se toman dentro del proceso legislativo son influenciadas por factores contextuales y reglas institucionales que moldean los acuerdos y negociaciones que suelen no ser completamente observables para los demás.

En un sistema multipartidista los grupos parlamentarios tienen que negociar la aprobación de sus agendas. Los períodos analizados permitieron observar el comportamiento de los partidos cuando no existía mayoría, cuando era una mayoría artificial, y cuando se tenía el control de más de la mitad de los curules de la Cámara de Diputados. Durante las tres legislaturas pareció que la negociación política, la construcción de acuerdos y la formación de coaliciones imperaron entre los partidos, con lo que la cartelización de la agenda no correspondió únicamente a un jugador, ni se hizo presente de igual manera en todas las etapas legislativas.

Por lo tanto, es posible concluir que no se encontró evidencia suficiente para confirmar en su totalidad las hipótesis planteadas. Sin embargo, fue posible observar que más que actuar como cártel, los partidos se desempeñaron como *gatekeepers*. En la LX legislatura, el PAN dejó dentro de las cajas negras proyectos de la oposición, y demoró también su atención en el Pleno; en la LXII legislatura se apreció un cierto equilibrio entre todas las fuerzas políticas sin que existiera realmente un partido que actuara como cártel, lo cual pudo deberse al Pacto por México; y en la LXIV legislatura –contrario a lo que se esperaba– MORENA y aliados no cartelizaron la agenda en la medida que el poder mayoritario que tenían lo hubiera permitido. Adicionalmente, también fue posible observar la importancia que tiene el tiempo sobre el proceso legislativo. Limitar la actividad legislativa a tres años obliga a los partidos a priorizar sus agendas y marca una ventaja en la repartición que se haga sobre los órganos de gobierno de la Cámara.

Aunque se mantenga obscuridad en los procesos, el presente trabajo logró aportar un poco de claridad en entender el comportamiento de los partidos dentro del proceso legislativo.

Queda un área de estudio muy amplia para intentar desmarañar las reglas no escritas que parecen continuar marcando la pauta en la agenda, por lo que explicar la caja negra dentro del Poder Legislativo debe ser una tarea perenne en el estudio de la ciencia política.

X. Bibliografía

- Clark, J. H. (2012). Examining Parties as Procedural Cartels: Evidence from the U.S. States. *Legislative Studies Quarterly*, 37(4), 491-507.
- Caballero, P. E. (2008). El grupo parlamentario de Acción Nacional en la LX legislatura del Congreso de la Unión. *El Cotidiano*(149), 73-81.
- Casar, M. A. (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano. *Política y gobierno*, XX(2), 219-263.
- Lazcano, A. V. (2018). La reforma política de 1977: una democracia con falla de origen. *as ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*, 1.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (s.f.). Obtenido de Artículo 71: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cox, G. W., & McCubbins, M. (2007). *Legislative Leviathan*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Cox, G. W., & McCubbins, M. (2007). *Setting The Agenda*. San Diego: Cambridge University Press.
- Lujambio, A. (2013). *Estudios Congresionales* (Homenaje ed.). Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Easton, D. (1999). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrotu.
- Krehbiel, K. (1993). Where's the Party? *British Journal of Political Science*, 23(2), 235-266.
- Magar, E., & Romero, V. (2007). El impasse mexicano en perspectiva. *Foreing Affairs en español*, 7(1), 117-131.
- Martínez Gallardo Prieto, C. (1998). Las legislaturas pequeñas: la evolución del sistema de Comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1824-2000. Ciudad de México. Obtenido de Las legislaturas pequeñas: la evolución del sistema de Comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1824-2000.
- Mora-Donatto, C. (2007). Pluralidad democrática y reforma del Congreso mexicano. En R. Espinoza Toledo, & J. Weldon, *Para qué sirve el Poder Legislativo* (págs. 279-297). Ciudad de México: Porrúa.
- Puente Martínez, K. (2021). La nueva Cámara de Diputados de México: inercias y cambios. *Revista Mexicana de Sociología*, 83(4), 188-250.

- Rodriguez Carrillo, J. M., & Santacruz Fernandez, R. (2016). Coaliciones legislativas ganadoras en la Cámara de Diputados de México en la LXII Legislatura (2012-2015). *Tla-melaua*, 9(39).
- Rousseau, J.-J. (2007). *El contrato social*. Madrid: Espasa Calpe.
- Sala, J. R. (2020). El poder de la mayoría. La Cámara de Diputados en la primera alternancia de izquierda. *El Colegio de San Luis*, 10(21), 1-40.
- Saúl, L. N., & Velázquez López Velarde, R. (2018). *Pacto por México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Saalfeld, T., & Strom, K. (2014). Political parties and legislators. En *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (págs. 371-399). Nueva York: Oxford University Press.
- Sistema de Información Legislativa*. (2025). Obtenido de Glosario:
<https://nsil.gobernacion.gob.mx/>
- Ugalde, L. C. (2020). Introducción: el reformismo electoral mexicano, 1977-2019. En L. C. Ugalde, & S. Herández Quintana, *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral* (págs. 35-53). Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Velarde, R. V. (2015). ¿Cooperación o conflicto? Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el sexenio de Felipe Calderón. *Foro Internacional*, 55(1), 171-226.
- Weldon, J., & Molinar Horcasitas, J. (2009). *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados*. Ciudad de México: Porrúa.
- Weldon, J., Nava Polina, M. d., & Yañez López, J. (2000). Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998. En G. Pérez, & A. Martínez, *La Cámara de Diputados en México*. Ciudad de México: Porrúa.
- Zepeda, P. J. (2017). "El Pacto por México; un intento de gobierno de coalición" (Vol. 32). Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez.

XI. Anexos

Anexo 1. Tabla de frecuencias de la LX legislatura

	Frecuencia (1)	Promedio	Lectura (1)	Votación (1)
Iniciativa PAN Mesa PAN	8	0.0185	7	6
Iniciativa PRI Mesa PAN	4	0.0092	4	4
Iniciativa Oposición Mesa PAN	8	0.0185	6	6
Iniciativa PRI Mesa PRI	28	0.0648	25	20
Iniciativa PAN Mesa PRI	37	0.0856	34	27
Iniciativa Oposición Mesa PRI	35	0.081	31	28
Iniciativa PAN Mesa Oposición	30	0.0694	30	29
Iniciativa PRI Mesa Oposición	19	0.0439	18	17
Iniciativa Oposición Mesa Oposición	21	0.0486	21	19
Iniciativa Ejecutivo	62	0.1435	62	61
Minuta	124	0.287	122	105
Otros iniciadores	56	0.1296	52	44
Observaciones	432	100%	412	366
Comisión PAN Mesa PAN	24	0.0555	23	22
Comisión PRI Mesa PAN	36	0.0833	34	33
Comisión Oposición Mesa PAN	10	0.0231	10	10
Comisión PRI Mesa PRI	82	0.1898	79	67
Comisión PAN Mesa PRI	88	0.2037	82	61
Comisión Oposición Mesa PRI	52	0.1203	46	41
Comisión PAN Mesa Oposición	53	0.1226	52	48
Comisión PRI Mesa Oposición	51	0.118	51	50
Comisión Oposición Mesa Oposición	36	0.0833	35	34
Observaciones	432	100%	412	366
Modificaciones	252	0.5833	237	15
Reforma Constitucional	30	0.0694	28	2
Múltiples Iniciativas	73	0.1689	69	4
Múltiples Comisiones	69	0.1597	62	7
Último Día		444.1759		

Anexo 2. Coeficientes de correlación de la LX legislatura

	Initiativa PAN Mesa PAN	Initiativa PRI Mesa PAN	Initiativa Oposición Mesa PAN	Initiativa PRI Mesa PRI	Initiativa Oposición Mesa PRI	Initiativa PAN Mesa PRI	Initiativa Oposición Mesa Oposición	Initiativa PRI Mesa Oposición	Initiativa PAN Mesa Oposición	Initiativa Ejecutivo	Minuta	Modificaciones	Reforma Constitucional	Múltiples Iniciativas	Múltiples Comisiones	Último Día
Initiativa PAN/Mesa PAN	1.0000															
Initiativa PRI/Mesa PAN	-0.0133	1.0000														
Initiativa Oposición/Mesa PAN	-0.0189	-0.0133	1.0000													
Initiativa PRI/Mesa PRI	-0.0362	-0.0255	-0.0362	1.0000												
Initiativa PAN/Mesa PRI	-0.0420	-0.0296	-0.0420	-0.0420	1.0000											
Initiativa Oposición/Mesa PRI	-0.0408	-0.0287	-0.0408	-0.0408	-0.0420	1.0000										
Initiativa PAN/Mesa Oposición	-0.0375	-0.0264	-0.0375	-0.0375	-0.0375	-0.0375	1.0000									
Initiativa PRI/Mesa Oposición	-0.0295	-0.0297	-0.0295	-0.0295	-0.0295	-0.0295	-0.0295	1.0000								
Initiativa Oposición/Mesa Oposición	-0.0310	-0.0219	-0.0310	-0.0310	-0.0310	-0.0310	-0.0310	-0.0310	1.0000							
Initiativa Ejecutivo	-0.0552	-0.0396	-0.0562	-0.0562	-0.0562	-0.0562	-0.0562	-0.0562	-0.0562	-0.0485	1.0000					
Minuta	-0.1033	-0.0727	-0.1033	-0.1033	-0.1033	-0.1033	-0.1033	-0.1033	-0.1033	-0.0878	-0.0878	1.0000				
Modificaciones	-0.0232	0.0327	0.0464	0.0464	0.0464	0.0464	0.0464	0.0464	0.0464	-0.2054	-0.2054	-0.1699	1.0000			
Reforma Constitucional	-0.0375	-0.0264	-0.0375	-0.0375	-0.0375	-0.0375	-0.0375	-0.0375	-0.0375	0.1201	0.1201	0.1037	-0.0692	1.0000		
Múltiples Iniciativas	-0.0619	0.0864	-0.0297	-0.0297	-0.0297	-0.0297	-0.0297	-0.0297	-0.0297	0.0687	0.0687	-0.0194	-0.0079	-0.0158	1.0000	
Múltiples Comisiones	-0.0130	-0.0421	0.0338	0.0338	0.0338	0.0338	0.0338	0.0338	0.0338	0.0445	0.0445	0.2263	0.3142	0.0000	1.0000	
Último Día	0.2053	0.1560	0.2200	0.2053	0.2053	0.2053	0.2053	0.2053	0.2053	0.1097	0.1097	0.0976	-0.0099	-0.0095	0.0101	1.0000

Anexo 2. Tabla de frecuencias de la LXIV legislatura

	Frecuencia (1)	Promedio	Lectura (1)	Votación (1)
Iniciativa 4T Mesa 4T	62	0.1050	61	59
Iniciativa Oposición Mesa 4T	46	0.0779	45	43
Iniciativa Oposición Mesa Oposición	122	0.2067	112	109
Iniciativa 4T Mesa Oposición	150	0.2543	132	129
Iniciativa Ejecutivo	30	0.0508	30	30
Minuta	124	0.2101	123	122
Otros iniciadores	56	0.0949	55	51
Observaciones	590	100%	558	543
Comisión 4T Mesa 4T	126	0.2135	124	121
Comisión Oposición Mesa 4T	63	0.1067	63	62
Comisión Oposición Mesa Oposición	121	0.205	110	106
Comisión 4T Mesa Oposición	280	0.4745	261	254
Observaciones	590	100%	558	543
Modificaciones	387	0.6559	383	368
Reforma Constitucional	30	0.0508	30	29
Múltiples Iniciativas	104	0.1762	102	97
Múltiples Comisiones	30	0.0508	30	30
Último Día		561.244		

Anexo 4. Coeficientes de correlación de la LXIV legislatura

	Initiativa 4T Mesa 4T	Initiativa Oposición Mesa 4T	Initiativa Oposición Mesa 4T*	Mesa Oposición	Initiativa 4T Mesa Oposición	Initiativa 4T Mesa Oposición	Comisión 4T Mesa Oposición	Comisión 4T Mesa Oposición	Comisión 4T Mesa Oposición	Minuta	Modificaciones	Reforma Constitucional	Múltiples Iniciativas	Múltiples Comisiones	Último Día
Initiativa 4T Mesa 4T	1,0000														
Initiativa Oposición Mesa 4T	-0,2001	1,0000													
Initiativa Oposición Mesa Oposición	-0,0996	-0,1698	1,0000												
Initiativa 4T Mesa Oposición	-0,1750	-0,2981	-0,1485	1,0000											
Comisión 4T Mesa 4T	0,3679	-0,3043	0,2187	-0,2361	1,0000										
Comisión Oposición Mesa 4T	0,2394	-0,2019	0,3498	-0,1765	-0,1802	1,0000									
Comisión Oposición Mesa Oposición	-0,3527	0,3337	-0,2764	0,1852	-0,4952	-0,3286	1,0000								
Comisión 4T Mesa Oposición	-0,1741	0,0955	-0,1477	0,1760	-0,2647	-0,1756	-0,4827	1,0000							
Initiativa Ejecutivo	-0,0793	-0,1351	-0,0673	-0,1182	-0,0830	-0,0301	-0,0191	0,1308	1,0000						
Minuta	-0,1831	-0,3119	-0,1553	-0,2728	0,2391	0,0266	-0,1647	-0,0592	0,0063	1,0000					
Modificaciones	0,0969	0,1525	0,1042	0,1143	-0,1516	0,0540	0,1382	-0,0563	-0,0273	-0,4200	1,0000				
Reforma Constitucional	0,0213	-0,0465	0,0478	-0,1182	0,1618	-0,0800	0,0118	-0,1176	0,1571	0,0991	-0,0273	1,0000			
Múltiples Iniciativas	-0,0715	0,0977	0,0350	0,0603	-0,1217	-0,1023	0,0770	0,1065	0,1764	-0,2364	0,2598	0,1156	1,0000		
Múltiples Comisiones	-0,0038	-0,0997	-0,0673	-0,0801	0,0300	0,0199	-0,0037	-0,0411	0,1571	0,1919	-0,0760	0,0518	0,0144	1,0000	
Último Día	0,3945	-0,3257	0,3159	-0,2662	0,0163	0,3762	-0,5070	-0,2863	-0,0823	0,1744	-0,0496	0,1093	-0,1338	-0,0115	1,0000