

Representación política en México: ¿qué intereses priman los diputados en los proyectos de ley que impulsan?

Luis A. González Tule¹

Universidad de Salamanca

✉ luisgonzalez@usal.es

Ponencia preparada para el IV Congreso Internacional de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, México, 30-31 de agosto y 1-3 de septiembre, 2011.

Resumen:

La representación política en México ha sufrido cambios vertiginosos a lo largo de las últimas dos décadas. Luego del largo periodo de hegemonía priista en el Congreso y de un Poder Legislativo relegado a un rol marginal, en la actualidad el proceso de elaboración de políticas -producto de las negociaciones pluripartidistas- y el pleno ejercicio de sus funciones, son factores elementales que configuran la forma en que los legisladores conciben su rol representativo. Bajo este nuevo escenario, cabría preguntarse ¿qué tipo de intereses defienden los diputados en México? Con el análisis de los proyectos de ley que promovieron los diputados durante la LX Legislatura (2006-2009), el presente trabajo pretende 1) conocer cómo conciben su rol los representantes -visto a través de la dimensión del *focus* de la representación política-; 2) desarrollar un modelo para medir dicha dimensión; y 3) explorar una serie de variables que permitan explicar el comportamiento de los legisladores.

Palabras clave: Representación política; *focus* de la representación; Cámara de Diputados en México.

Introducción

La representación política en México ha sufrido cambios vertiginosos a lo largo de las últimas dos décadas. En la actualidad, el proceso de elaboración de políticas y el pleno ejercicio de sus funciones, son factores elementales para configurar la forma en que los legisladores conciben su rol representativo. Hasta 1988, a pesar de haberse logrado avances medianamente significativos en materia electoral que mejoraron la representación de otros partidos distintos al PRI en la Cámara de Diputados, se mantuvo el limitado pluralismo típico del sistema político de décadas anteriores. Por un lado, las reglas electorales continuaron facilitando la intervención del PRI y del Gobierno para manipular el sistema de partidos. Por otro, el Congreso, en su mayoría priista, continuó

¹ Agradezco los valiosos comentarios y observaciones de Mercedes García Montero.

desempeñando un papel pobre y subordinado frente al Presidente, quien disponía de recursos selectivos para premiar o castigar la disciplina partidista.

A partir de 1997, momento en que ningún partido alcanzó la mayoría relativa en la Cámara de Diputados, el Legislativo pasó de una actividad refrendadora de iniciativas provenientes del Ejecutivo a un Poder con capacidad efectiva de formular o frenar políticas públicas de gran envergadura. Asimismo, el equilibrio de fuerzas que trajo consigo la llegada de nuevos actores de voto al Congreso, devino ineludiblemente en acciones a favor de la cooperación y organización -todas ellas inusuales bajo el antiguo régimen político-, lo cual, a su vez, promovió cambios en los patrones de conducta de sus integrantes.

Como resultado de la larga tradición presidencialista de partido hegemónico, del papel marginal que desempeñó el Poder Legislativo y del letargo representativo-pluralista, los estudios legislativos recibieron poca atención hasta la década de 1990. Bajo el nuevo escenario, poco a poco comenzaron a adquirir relevancia trabajos interesados en analizar la relación Ejecutivo-Legislativo a la luz de las reformas electorales (Casar, 1999; 2002) y en conjunción con los poderes presidenciales y partidistas durante el proceso de elaboración y aprobación del Presupuesto (Weldon, 2002). Iniciada la alternancia en 2000, surgió una nueva ola de estudios focalizados en determinar cómo se manejaban los partidos políticos dentro del Congreso. De crucial importancia resultó conocer la influencia de la oposición en la formulación de políticas públicas (Jiménez, 2006), así como los niveles de disciplina o de cohesión partidista para determinar el grado de unidad parlamentaria (Nacif, 2002; Béjar, 2004; González Tule, 2007; 2010). De menor interés, pero no por ello menos importantes, han sido los estudios de la representación política, la cual se ha abordado principalmente como mecanismo de responsabilidad política o de rendición de cuentas (Béjar, 2006). Aún teniendo en cuenta los avances significativos ya citados, resulta indispensable incorporar nuevos métodos analíticos que amplíen el conocimiento del Poder Legislativo. En este sentido, el presente trabajo busca adentrarse en el legislador mexicano, describir su trabajo y entender su comportamiento desde la óptica de la representación política.

La representación política es una de las características más importantes de las democracias contemporáneas. A pesar de los diferentes enfoques que en esta materia se han propuesto y que tienen como caso emblemático el estadounidense, y de su posterior

desarrollo en Europa, en América Latina aún son pocos los trabajos capaces de conjugar la solidez teórica con el rigor empírico. De acuerdo con las elaboraciones usuales, una de las peculiaridades de las investigaciones empíricas empeñadas en analizar el proceso de representación política ha sido poner a prueba la viabilidad de la teoría normativa, más que buscar explicaciones al comportamiento legislativo (Thomassen, 1994: 262). Dicho esto, lo que aquí se propone es conjugar ambos elementos de la investigación politológica: por un lado, testar las hipótesis propuestas en la literatura y, por otro, indagar en elementos de índole socioeconómica, política e institucional para dar explicaciones a dicho comportamiento.

En este sentido, son tres los objetivos principales: 1) conocer cómo conciben su rol de representación los diputados visto desde la dimensión conocida como *focus* de la representación, es decir, indagar qué tipo de intereses defienden, si son nacionales, sectoriales, regionales o locales –parroquiales–; 2) desarrollar un modelo para medir el *focus* basado en la literatura especializada y testar su viabilidad en el caso mexicano; y 3) explorar una serie de variables que permitan explicar el comportamiento de los legisladores. El argumento principal es que el *focus* de la representación tiende a ser más local y sectorial en función de elementos contextuales, socioeconómicos e institucionales relacionados con el legislador. Dicho de otra manera, los diputados procedentes de distritos más pobres y desiguales, que sólo cuentan con carrera política o administrativa local y que fueron electos por el método de mayoría relativa, promoverán mayor legislación de tipo local, sectorizada y de efectos benéficos que los diputados procedentes de distritos menos pobres y desiguales, con carrera política y administrativa a nivel federal y electos por el principio de representación proporcional.

Los datos recogidos provienen de la Cámara de Diputados, Honorable Congreso de la Unión. La información referente a los proyectos de ley que sirvió para determinar el nivel de agregación y sectorización, el efecto y su contenido, fue tomada del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL)². Para conocer el sujeto o sujetos

² Enlace web: http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html [consultado de enero a abril de 2011].

que iniciaron el proyecto se consultaron las Gacetas Parlamentarias publicadas a lo largo del período de análisis³.

Fueron considerados, como unidades de análisis, los proyectos de ley que los diputados propusieron 1) de manera individual; 2) con más integrantes de su bancada-; 3) en conjunto con diputados de otros partidos o grupos parlamentarios; 4) vía comisión o comisiones; y 5) con algún miembro del Senado de la República; de los partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD), Revolucionario Institucional (PRI), Convergencia (CONV), Verde Ecologista de México (PVEM), del Trabajo (PT), Nueva Alianza (NA), y Alternativa Social Demócrata (PSD). La delimitación temporal atiende a Legislatura LX, siendo ésta la última de carácter nacional que completó sus labores -tomó posesión el 1 de septiembre de 2006 y concluyó el 31 de agosto de 2009-, con ello se estará contribuyendo a la acumulación de conocimiento y sistematización de información de actualidad.

Estudiar el comportamiento del legislador mexicano no es una tarea sencilla, sino que se necesita de una vasta evidencia empírica que ayude a describir y explicar su naturaleza. Entendiendo tal complejidad, la evidencia aquí recogida de la legislatura suma un total de 4365 proyectos de ley. En ellos se incluyen las distintas vías por las cuales los diputados pueden introducir leyes, es decir, la cantidad de firmantes que participan en cada proyecto, pudiendo llevarse de manera individual, en conjunto con más legisladores, mediante bancadas partidistas, o a través de las comisiones a las que pertenecen. Asimismo, se consideraron sólo los proyectos presentados por diputados con adscripción partidista -dejando fuera los independientes- debido a que en una parte del análisis descriptivo los resultados fueron tratados de forma agregada por partido político (ver Tabla 1).

Tabla 1
Composición final en la Cámara de Diputados

Partido Político	Escaños	% Escaños	Proyectos de ley
PAN	206	41	1119
PRD	127	25	1365
PRI	106	21	929

³ La Gaceta Parlamentaria es el órgano de difusión de las Cámaras de Diputados y Senadores, y a través de éste se dan a conocer los asuntos de “interés” -iniciativas, dictámenes, convocatorias y comunicaciones- de la Cámara respectiva. Enlace web: <http://gaceta.diputados.gob.mx/> [consultado de enero a abril de 2011].

CONV	17	4	231
PVEM	17	3	301
PT	9	2	185
NA	9	2	166
PSD	5	1	69
Total	496	99	4365

Fuentes: Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria y Gaceta Parlamentaria.

El artículo está estructurado en cuatro partes. En la siguiente se precisan los pormenores del modelo sugerido para medir el *focus* de la representación. En la segunda parte se enmarcan las variables explicativas para luego plantear las hipótesis que rigen cada una de ellas. En la tercera se lleva a cabo el análisis de los 4356 proyectos de ley para delimitar la naturaleza de las iniciativas. La última sección está reservada para el contraste empírico de las hipótesis planteadas mediante un análisis de regresión logística con la finalidad de esclarecer qué factores inciden sobre la variable a explicar. En base a los resultados se extraerán las principales conclusiones.

1. Clasificación de los proyectos de ley: modelo para determinar el *focus* de la representación

En América Latina hasta antes de 1990 la literatura encargada de describir los elementos distributivos de las leyes era prácticamente marginal. A finales de esta década y principios de la siguiente comenzaron a surgir una serie de estudios que no sólo dieron cabida a la delimitación normativa del *focus* de representación, sino que proporcionaron nuevas categorías para determinar la territorialidad, el efecto y el tema de las leyes, acumulando, de esta manera, evidencia empírica para corroborar hipótesis o poner a prueba diversas teorías sobre los poderes legislativos⁴.

La decisión de trabajar con proyectos de ley se hizo considerando que éstos reflejan el interés del parlamentario en su calidad de legislador, pues la facultad de iniciativa se encuentra fuera del debate en torno a la dinámica de negociación y aprobación de las leyes. En este sentido, el posterior éxito o rechazo de los proyectos no inhibe a los legisladores para llevar a cabo su principal función.

⁴ Destacan los trabajos de Taylor-Robinson y Díaz (1999) quienes analizaron el caso hondureño; Crisp e Ingall (2002) que se enfocaron en Colombia; así como Amorim Neto y Santos (2003) y Ricci (2003) para Brasil. Recientemente Marenghi (2009) hizo un estudio comparado en el cual incluyó los casos de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay, además del español.

Para clasificar los proyectos según su nivel de agregación, es decir, el sujeto inmediato de la propuesta, se adoptan algunos criterios de la tipología de Taylor-Robinson y Díaz, rescatando tres categorías de base territorial: 1) local -cuando las iniciativas estén dirigidas hacia una única persona, municipalidad o ciudad-; 2) regional -si abarcan varios estados de la República; y 3) nacional -cuando abarquen todos los estados, regiones o municipios-. De esa misma tipología, pero sin base territorial, deriva la segunda dimensión que es el nivel de sectorialización que sirve para calificar a las iniciativas enfocadas hacia cierto sector de población -como organismos empresariales, grupos étnicos o asociaciones profesionales-.

La tercera dimensión, sugerida por Di Palma (1976: 152-153), es el efecto del proyecto y se divide en benéfico, privativo o mixto. Los proyectos benéficos son aquellos que dotan de beneficios a un individuo, grupo o a toda la sociedad; los privativos imponen restricciones económicas, políticas o jurídicas a los ciudadanos en su conjunto o a un sector específico; y los mixtos conceden beneficios para unos y privan a otros. A las tres ya citadas por Di Palma, Taylor-Robinson y Díaz añaden la denominada “neutral”, que hace referencia a las iniciativas que no tienen “impacto sustantivo” -como pueden ser las simbólicas- (Taylor-Robinson y Díaz, 1999: 599). Cabe señalar que no todos los proyectos tuvieron un efecto específico. Aquellos considerados en tal situación fueron tratados como incalificables.

Tabla 2
Operacionalización del *focus* de representación

Unidad de análisis	Unidades de observación	Dimensión	Categorías
Proyectos/ iniciativas de ley	Diputados individualmente	Nivel de agregación	Local, Regional, Nacional
		Nivel de sectorialización	Sectorial, General
	Efecto esperado		Benéfico, privativo, mixto, o neutral.

Fuente: elaboración propia en base a Di Palma (1976) y Taylor-Robinson y Díaz (1999).

En resumen, el modelo teórico propuesto para estudiar el *focus* de la representación emplea como unidades de análisis los proyectos de ley que llevan a comisión los diputados mexicanos. Esos proyectos se clasificarán según su ámbito de agregación y sectorialización para determinar hasta qué punto los diputados defienden intereses locales

o sectoriales frente a los nacionales o generales. De igual manera, las iniciativas se ubican de acuerdo al efecto y su contenido para conocer la relevancia que adquieren así como las áreas que priorizan los legisladores.

2. Variables Explicativas e Hipótesis a contrastar

La representación se ve afectada por la combinación de una serie de factores de diversa índole. Dentro del amplio abanico de posibles explicaciones se suele sostener que las reglas institucionales impactan sobre las actitudes y los comportamientos de los actores políticos. Así, por ejemplo, los métodos de selección por los que los miembros partidistas se presentan a las elecciones, o el sistema de elección por el cual son llevados al Congreso puede condicionar su relación con el electorado y con su propio partido político. Por otro lado, más allá de los elementos reglamentarios y procedimentales, la literatura ha manejado que la presencia de determinadas coyunturas -políticas, económicas y sociales- influye en la conformación y organización que adopta el Poder legislativo así como en la interacción y acciones de sus integrantes. Considerando algunas de esas argumentaciones -tanto las institucionales como las coyunturales-, en este último apartado se desarrollan las principales explicaciones e hipótesis que guían la investigación. Para una mejor comprensión a efectos del análisis, éstas fueron divididas en cuatro modelos: 1) institucional; 2) socioeconómico; 3) de carrera política; y 4) lógica gobierno/oposición.

Modelo Institucional

El diseño electoral es una de las variables institucionales más importantes en la configuración de un sistema político. Su peso ha sido considerado en numerosos trabajos empíricos y teóricos⁵. En la década de 1950, Duverger elaboró el estudio más prominente hasta ese momento, y generador de valiosas hipótesis, en el campo de la teoría de los partidos políticos, concretamente, en la naturaleza del sistema electoral y su relación con el número de partidos. Según Duverger, los sistemas de mayorías relativas (MR) favorecen el bipartidismo, mientras que los de representación proporcional (RP), o los de mayoría simple con segunda vuelta, favorecen el multipartidismo (Duverger, 2006 [1951]: 234- 306).

⁵ Ver, por ejemplo, los trabajos de Carey y Shugart (1995), Amorim Neto y Santos (2003), Crisp, et al (2004), y Escobar-Lemmon y Moreno (2004).

Los postulados teóricos de Duverger sirvieron de base para la formulación de nuevos planteamientos. Siguiendo esos últimos trabajos, que se enfocaron en el grado en que las fórmulas electorales son más o menos proporcionales en la distribución de escaños⁶, Carey y Shugart (1995) analizaron algunos elementos del diseño electoral como el tipo de lista, la magnitud del distrito y la fórmula de distribución para determinar los efectos que tienen sobre el comportamiento y las estrategias de los legisladores y sus partidos. Estos autores presentaron un método para estimar si el legislador -en su calidad de candidato o como diputado- crea una estrategia de reputación personal o de reputación partidista para avanzar en su carrera política⁷. Si las perspectivas de triunfo dependen del voto directo del elector, entonces el político formulará una estrategia de reputación personal, por el contrario, si el voto es hacia el partido, entonces será de carácter partidista. Los sistemas de RP con listas cerradas, por ejemplo, promueven la centralidad del partido, mientras que los sistemas de MR la personalización del candidato (Carey y Shugart, 1995: 418-430).

La lógica que guía el modelo de incentivos para cultivar el voto personal de Shugart y Carey es la contraposición entre sistemas proporcionales con lista cerrada y los mayoritarios. En los primeros domina la reputación partidista y los dirigentes son los encargados de apoyar a los candidatos ubicándolos en las primeras posiciones. En contrapartida, en los segundos se espera que los candidatos exijan y se beneficien del voto individual y no dependan de la etiqueta partidista (Carey y Shugart, 1995: 430; Crisp, *et al*, 2004: 825)⁸.

A partir de lo expuesto surge la primera hipótesis que se pretende contrastar en esta investigación relacionada con el diseño institucional:

⁶ Cabe citar los estudios de Rae (1967), Taagepera y Shugart (1989) y Lijphart (1994). En el campo de la vinculación de conceptos propuestos por Duverger con variables formales y su consiguiente operacionalización, destaca el trabajo de Janda y King (1985).

⁷ Es necesario notar la diferencia entre la defensa de intereses particulares a la de los clientelares. Los primeros se pueden traducir en el apoyo o aprobación de políticas públicas sectoriales -para grupos vulnerables por ejemplo-, mientras que los segundos implican una relación de intercambio de favores a cambio de apoyos electorales.

⁸ Al igual que Shugart y Carey (1995), Powell (2000) sugiere que los sistemas mayoritarios están fuertemente asociados a la concentración del poder en la toma de decisiones en la cual el elector desempeña un papel de control sobre sus representantes -ya sea de manera retrospectiva o prospectiva-. Mientras que en los proporcionales la visión que predomina es de un poder disperso y en donde el papel de los electores es más indirecto en la toma de decisiones. Los legisladores, desde esta perspectiva, deben negociar con los distintos actores representados en los congresos y ser más flexibles para lograr acuerdos (Powell, 2000: 5-6).

H1a: los diputados electos por Mayoría Relativa cultivarán un focus de representación más local, sectorial y benéfico, mientras que aquellos electos por Representación Proporcional mantendrán un focus más nacional y general⁹.

Otro elemento del diseño electoral con potencial efecto teórico sobre los incentivos que llevan a los legisladores a cultivar un voto personalista -o no- tiene que ver con el tamaño del distrito. Al respecto, Carey y Shugart argumentan que en sistemas de RP con listas cerradas mientras se incrementa la magnitud del distrito disminuye la “reputación” personal de los candidatos (Carey y Shugart, 1995: 430). De esta manera, los candidatos deben buscar el apoyo de sus partidos y no de los electores en sus distritos. Del mismo modo, Cox (1997) sostiene que la magnitud del distrito es el factor más importante del comportamiento de los políticos, ya que sirve como indicador del grado en que las elecciones se personalizan en el individuo o se centran en el partido (Cox, 1997: 228). En otras palabras, la magnitud puede producir efectos sobre el tipo de representación, tal como lo confirmaron Taylor-Robinson y Díaz (2003) para el caso hondureño, en donde existe mayor probabilidad de que los legisladores apoyen iniciativas particulares cuando la magnitud del distrito es baja -cercana a 1-. Considerando que en México las magnitudes son variadas -pues van desde pequeñas hasta medianas y grandes, en el caso de las plurinominales-, la siguiente hipótesis a contrastar es que:

H1b: los diputados procedentes de distritos de magnitud baja mantendrán un focus más parroquial, sectorial y benéfico que los procedentes de magnitudes medias y altas.

Modelo Socioeconómico

Dentro del universo empírico de la representación, diversos estudios se han preocupado en examinar de qué manera influyen las características económicas, raciales o étnicas de los representantes en su rol legislativo. Se ha establecido, en ese sentido, que el entorno puede condicionar la actuación o el comportamiento de diputados provenientes de distritos pobres o “diferentes” por su condición religiosa, racial o étnica. Por ejemplo, algunos autores han analizado el rol de representación que perciben los diputados de descendencia distinta a la anglosajona en Estados Unidos (Dovi, 2002; Lien, *et al*, 2009).

⁹ Estas perspectivas también pueden ser analizadas en términos de *accountability* y de delegación. Sistemas electorales que proveen incentivos para cultivar el voto personal, “autorizan” la representación personalista en la cual los candidatos son directamente responsables frente a sus electores. Por el contrario, sistemas de listas cerradas “autorizan” la representación partidista, promoviendo que los candidatos sean responsables ante el partido (Weßels, 2007: 837).

Otros, en cambio, se enfocan en explorar cómo los habitantes de regiones pobres buscan, vía sus representantes políticos, llevar sus demandas a la arena nacional para ser resueltas (Harriss, 2005). El argumento teórico que guía estos últimos trabajos es que los representantes provenientes de esas regiones buscarán conseguir recursos para dar respuesta a los problemas sociales que enfrentan sus distritos. Las variables explicativas aquí propuestas están guiadas por esta lógica teórica.

El desarrollo socioeconómico, para algunos autores, es uno de los elementos que determina el tipo de representación. Las dos siguientes variables incluidas en esta categoría son “pobreza” y “desigualdad económica” y con ellas se pretenden captar las características socioeconómicas de los territorios a los que representan los diputados. Tanto la pobreza como la desigualdad han sido temas de amplio debate académico y de preocupación gubernamental. Gracias a ellos es posible visualizar, por un lado, la distribución de los ingresos y, por otro, conocer las limitaciones que impiden a las personas satisfacer sus necesidades básicas al interior de una comunidad. En términos efectivos esos datos permiten hacer comparaciones intertemporales y entre regiones o países. En México, el desarrollo político, comercial y económico ha repercutido de distinta manera a lo largo del territorio nacional, lo cual ha generado que la distribución de la riqueza se fuera concentrando en determinados sectores de la sociedad y que los niveles más preocupantes de pobreza se focalizaran por regiones. Siguiendo los argumentos que dicta la teoría, al igual que en la variable anterior, se espera que los representantes de dichas regiones busque recursos que favorezcan su condición, por tanto, la hipótesis siguiente –que agrupa ambas variables- es:

H2a: los diputados provenientes de los distritos más pobres y desiguales tendrán un focus de representación más centrado en lo local o regional, sectorizado y con efectos benéficos.

Modelo de Carrera política

Diversos autores han sugerido que la carrera política puede explicar el comportamiento legislativo (Hibbing, 1999; Martínez Rosón, 2006: 177). Siguiendo a Hibbing (1999), dentro de los estudios dedicados al análisis de esta cuestión destaca un grupo que vincula el tipo de representación –en términos de representatividad- con la trayectoria parlamentaria de los congresistas. Para esos autores, independientemente de la definición que adopte, la labor legislativa está vinculada a la carrera política del individuo y no sólo a los atributos

institucionales de los sistemas políticos¹⁰. Desde esta perspectiva es que fueron consideradas las características profesionales de los diputados como variables explicativas, para así conocer hasta qué punto la experiencia previa influye en el tipo de representación.

Para tales efectos la categoría incluye la trayectoria partidista, administrativa y legislativa de los diputados. Dado que en México la carrera política está relacionada con el sistema federal, surge la necesidad de indicar –cuando menos– dos niveles de ámbito profesional, uno enfocado en el local y otro en el nacional. Al respecto del modelo, se valorará la adhesión partidista de los legisladores en tres niveles posibles: integración 1) del Comité Directivo Municipal (CDM), 2) del Comité Directivo Estatal (CDE), y 3) del Comité Ejecutivo Nacional (CEN). Asimismo, la experiencia política de cada diputado medida por los cargos de elección popular que ha ocupado: regidor, presidente municipal, diputado local, diputado federal, senador y/o gobernador del Estado. Por último, se considera la experiencia administrativa, tanto local como federal.

En resumen, la categoría “carrera política” está dividida en tres variables: 1) partidista, 2) política y 3) administrativa; que a su vez se vinculan a los ámbitos local y federal/nacional. Las hipótesis son las siguientes:

H3a: los diputados con mayor experiencia partidista, política y administrativa a nivel local tendrán un focus de representación más benéfico y de tipo local/parroquial y sectorial;

H3b: los diputados con mayor experiencia partidista, política y administrativa a nivel federal tendrán un focus de representación orientado hacia el ámbito nacional y menos sectorial y benéfico.

Lógica Gobierno/Oposición

Una de las variables que explica el comportamiento legislativo que ha sido ampliamente abordada en la literatura es la posición en que se encuentran los legisladores, diferenciando entre los que forman parte del gobierno o coalición y los que son parte de la oposición. De acuerdo con las elaboraciones teóricas usuales, sobre todo las que se refieren al sistema presidencial como electoralmente ineficientes¹¹, los diputados que forman parte

¹⁰ Ver los trabajos de Ricci (2003) y Samuels (2002).

¹¹ Tanto Cox (1987), como Shugart y Carey (1992) y Amorim Neto y Santos (2003) retoman los modelos de secreto eficiente e ineficiente para diferenciar las democracias parlamentarias de las presidenciales en base al *focus* de representación que cada una da como resultado. En las primeras, según argumentan los autores, predomina un modelo de secreto eficiente debido a que los electores se identifican directamente con un partido el cual representa un programa de gobierno con políticas nacionales en una única legislatura, mientras

del gobierno o coalición gobernante, tienen más incentivos para delegar las decisiones políticas nacionales en el Ejecutivo. De esta manera, esos diputados pueden dedicar tiempo a negociar prebendas para sus distritos electorales, mientras el presidente se ocupa de los asuntos nacionales. Caso contrario al papel de la oposición, pues a esos diputados les corresponde hacerse cargo del conjunto de asuntos, tanto nacionales como locales (Amorim Neto y Santos, 2003: 678; Crisp, *et al*, 2004: 834; Andeweg y Thomassen, 2005: 519-520). Dichos argumentos conducen a la última hipótesis:

H4a: los diputados que forman parte del gobierno son más proclives a mantener un focus de representación local/parroquial que los diputados de oposición¹².

3. La naturaleza del focus de la representación

Las tablas 3, 4 y 5 muestran los niveles de agregación y de sectorialización, los efectos esperados y los temas de los proyectos de ley. El primer aspecto que llama la atención es la abrumadora mayoría de proyectos nacionales que, prácticamente, alcanza el 98% del total propuesto. Sólo los locales superan el 1%, mientras que los regionales apenas fueron el 0,8% (un total de 57 y 35, respectivamente, en los tres años de legislatura). Los resultados, si bien siguen la tendencia encontrada por otros autores al analizar distintos países (Amorim Neto y Santos, 2003; Marenghi, 2009), muestran que en México los diputados –al menos en la LX Legislatura- inician en gran medida proyectos con un nivel de agregación nacional. Estos niveles superan en porcentajes a los encontrados en otros estudios que analizan casos latinoamericanos –tanto con aquellos que consideraron las iniciativas como los que optaron por las leyes como unidades de análisis-. En Brasil, por ejemplo, entre 1985 y 1999 dos tercios de las leyes aprobadas fueron nacionales (Amorim Neto y Santos, 2003). En Argentina, Costa Rica y Chile, de 2002 a 2006, el 51,0%, 46,1% y 52,7% de los proyectos de ley, respectivamente, fueron nacionales. Lo mismo que el 57,1% en Colombia entre 1996 y 2000 (Marenghi, 2009). Gracias a lo anterior se puede afirmar que esas legislaturas dedican gran parte de su tiempo en defender intereses nacionales y no sólo de su distrito electoral o región de procedencia -diferenciándose así del presidencialismo

que en los segundos, al elegir por separado al gobierno de la asamblea legislativa, el elector no identifica políticas nacionales y los congresistas tienden a apoyar leyes locales/parroquiales.

¹² Esta hipótesis también es sugerida en los trabajos de Amorim Neto y Santos (2003) y Crisp, *et al* (2004).

estadounidense-. Mas no sucede lo mismo en Honduras, donde los diputados aprueban en porcentajes similares leyes nacionales, locales e individuales. La evidencia acumulada por Taylor-Robinson y Díaz en este último caso sirvió para comprobar que, cuando menos en el caso hondureño, el Congreso continúa desempeñando un rol secundario como formulador de políticas, lo que en términos teóricos sirve para mantener vigente la tipología establecida por Mezey (1979) que ubica a las legislaturas latinoamericanas como marginales (Taylor-Robinson y Díaz, 1999).

Tabla 3
Nivel de agregación en la Cámara de
Diputados

Nivel de agregación	N	%
Local	57	1,3
Regional	35	0,8
Nacional	4273	97,9
Total	4365	100,0

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados

En el caso mexicano, a diferencia de sus contrapartes latinoamericanos, los diputados tienen un claro enfoque nacional que podría estar influenciado por condiciones propias del sistema político. Mucho se ha hablado en relación al impacto del sistema electoral sobre el comportamiento legislativo, concretamente, sobre los diputados electos por el principio de representación proporcional quienes, al ser agrupados en listas cerradas y bloqueadas, están sujetos a la posición que les asigne la dirección de su partido político (Nacif, 2002). En términos teóricos, los diputados de representación proporcional *a priori* no tendrían incentivos para buscar el voto personal –es decir, más cercano al elector a nivel distrital como podrían hacerlo los de mayoría relativa- sino que la estrategia electoral giraría en torno al partido –y, por ende, más apegado a los intereses nacionales-. De ser aceptada esta argumentación, se esperaría un mayor porcentaje de proyectos parroquiales puesto que 300 diputados provienen de distritos uninominales, sin embargo, como se ha demostrado en base a la información disponible, el sistema electoral aquí no parece tener injerencia sobre el comportamiento legislativo al ser muy bajo el porcentaje de leyes con un nivel de agregación distinto al nacional.

No obstante, siguiendo con el nivel de agregación, cabe explorar un aspecto importante de los proyectos llevados a análisis: conocer quién o quiénes son los firmantes de dichos proyectos ya que así se potencia el trabajo individual o colectivo de los legisladores. Según el artículo 71 de la Constitución, en México existen diversos actores con capacidad de iniciar leyes: 1) el Presidente de la República, 2) los diputados federales y senadores, y 3) las Legislaturas de los estados. Los diputados federales pueden iniciar de distintas maneras: individualmente; mediante su bancada parlamentaria; a través de comisión; o con uno o más integrantes de cualquiera de las Cámaras. Estas opciones dan como resultado nueve posibles combinaciones, todas ellas desglosadas en la Tabla 4 donde se aprecia que un tercio de los proyectos de enfoque local/parroquial son promovidos individualmente. Del mismo modo, el 45,7% de los proyectos regionales, aquellos dirigidos a una comunidad más amplia que abarca varios Estados de la República, tiene un solo firmante. En ambos niveles, cabe destacar el lugar que ocupan las comisiones como medios de iniciación en contraste con los porcentajes que reciben los proyectos nacionales también presentados por estos conductos. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las iniciativas deben ser enviadas a una o más comisiones para su dictamen¹³, sin embargo, como se aprecia, queda de manifiesto que buena parte de las iniciativas locales y regionales son sometidas colectiva y directamente al Pleno a través de las comisiones. Podría argumentarse, en este sentido, que tal acción conlleva una ventaja para los diputados en su búsqueda por defender intereses parroquiales, debido a que las negociaciones que se llevan a cabo mediante los grupos especializados abren un espacio de participación -incluso de las minorías- y reducen los costes de transacción evitando cualquier interferencia político-institucional.

Tabla 4
Nivel de agregación según firmantes

Diputados Firmantes	Proyectos de cada nivel (%)		
	Locales	Regionales	Nacionales
Individualmente	36,8	45,7	40,8
De 2 a 4 de un mismo partido*	17,5	5,7	12,9
Bancada parlamentaria	0,0	2,9	14,1

¹³ Artículos 56, 60 del Reglamento -salvo en los casos que se considere de urgencia, en los cuales pueden considerarse directamente en el Pleno- (Artículo 59).

De 2 a 4 de varias bancadas*	7,0	0,0	1,7
Varias bancadas	10,5	0,0	21,6
Comisión especial	0,0	42,9	1,8
Comisión ordinaria	28,1	2,9	6,1
Coordinadores	0,0	0,0	0,6
Junto con senadores	0,0	0,0	0,3
Total	100,0	100,0	100,0
N	57	35	4273

* Cabe señalar que estas vías se consideraron como medidas intermedias entre lo individual y la(s) bancada(s) parlamentaria(s) ya que éstas se conforman a partir de cinco miembros como mínimo.

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

Si se atiende únicamente a las iniciativas nacionales, los partidos políticos cobran vital relevancia ya que es ésta una de las vías más importantes para presentar ese tipo de proyectos. Los datos muestran que el 48,6% de los proyectos de ley fueron iniciados por diversos diputados, bien uniéndose de forma individual, a través de su bancada o poniéndose de acuerdo entre los diputados de otro grupo parlamentario¹⁴. Esto indica que los partidos son los principales actores encargados de agregar intereses nacionales en menoscabo de los locales y regionales, donde las comisiones tienen un papel fundamental, lo cual podría actuar, a su vez, en detrimento del federalismo -tal y como es concebido en los otros dos Estados federales latinoamericanos- pues a diferencia de Argentina y Brasil donde los diputados tienen fuertes vínculos con los líderes partidistas locales -llegándose a presenciar conflictos entre los intereses provinciales y la línea nacional del partido-¹⁵, en México los partidos aún cuentan con fuertes incentivos para mantener a sus miembros cohesionados bajo estructuras que priman los intereses de la nación.

Según Méndez Lago (2006), en los sistemas federales cuanto más marcadas son las diferencias entre regiones los partidos tienden a defender los intereses de sus regiones o Estados. Considerando este argumento, y basándose en los resultados aquí expuestos, cabe pensar que los partidos mexicanos son agrupaciones cuyas decisiones se centralizan a la hora de elaborar y proponer políticas públicas, lo que lleva a reducir los efectos esperados del federalismo y a actuar menos en defensa de territorios específicos. Otro aspecto que confirman los datos es la orientación de los partidos a generar políticas programáticas nacionalmente orientadas.

¹⁴ Este considerando a más de un integrante del partido como firmante y hasta varias bancadas parlamentarias

¹⁵ Ver Eaton (2002) y Marenghi (2009), para el caso argentino, y Samuels (2002) para el brasileño.

En la Tabla 5 aparecen los datos correspondientes al nivel de sectorialización. De ahí se desprende que un tercio de todas las iniciativas fueron sectoriales, por tanto, el resto estuvieron dirigidas al total de la población. Aún así, merece especial consideración la cantidad de iniciativas sectoriales, pues suman 1597 las que carecen de base territorial pero que pueden beneficiar o afectar a un grupo específico, ya sea económico, político o social.

Tabla 5
Nivel de sectorialización en la Cámara de Diputados

Nivel de sectorialización	N	%
Sectorial	1597	36,6
General	2768	63,4
Total	4365	100,0

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados

La Tabla 6 evidencia el impacto esperado del proyecto de ley sobre el sujeto inmediato. Como es evidente, predominan las propuestas de carácter benéfico, y muy por debajo de éstas se encuentran las que tuvieron como objetivo privar al sujeto inmediato. En principio, aceptando el sustrato de Di Palma (1976), los datos confirman la propensión de los diputados para apoyar iniciativas ampliamente aceptadas porque así evitarían consecuencias redistributivas negativas, de manera que los proyectos benéficos, a pesar de no abarcar a toda la población, no traerán consigo un alto coste político. Aunque es preciso indicar que bajo determinadas circunstancias siempre está latente el riesgo de sufragar responsabilidades programáticas (Di Palma, 1976: 152-155).

Tabla 6
Efectos de los Proyectos de Ley

Nivel de agregación	N	%
Benéfico	2771	63,5
Privativo	896	20,5
Mixto	610	14,0
Neutral	87	2,0
Incalificable	1	0,0
Total	4365	100,0

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados

A partir de lo que se ha esbozado hasta ahora, es posible afirmar que los diputados, en su conjunto, tienden a impulsar proyectos nacionales, mayoritariamente benéficos y concentrados en temas sociales, económicos y políticos. Los resultados del Congreso mexicano obligan a plantearse nuevas interrogantes acerca de la variabilidad de una de las dimensiones de estudio con la que tradicionalmente se ha abordado empíricamente el *focus* de la representación política. Este es el caso del grado de estabilidad que presenta el nivel de agregación, que sugiere la existencia de un comportamiento legislativo constante y no de una variable dependiente cuyos cambios requieran ser explicados. Este hallazgo abre un camino hacia futuras investigaciones en dos sentidos. Primero cabría preguntarse, de forma diacrónica, si otras legislaturas mexicanas mantienen estos mismos niveles de agregación o si estos resultados son específicos de la legislatura analizada en el presente trabajo. Por otro lado; sería interesante analizar, en términos comparados, los factores que inciden en el nivel de agregación de las iniciativas legislativas en distintos países para dar luz a los motivos del impulso de proyectos nacionalmente enfocados entre los legisladores mexicanos. Si bien estos caminos son sumamente interesantes escapan del objetivo de este trabajo.

4. Los determinantes del *focus* de la representación política

Con el fin de comprobar si las variables que se han descrito tienen capacidad para explicar cuáles diputados introducen leyes de carácter sectorial, se ha llevado a cabo una regresión logística, técnica especialmente apropiada para variables dependientes nominales. Como puede verse en la Tabla 7, las características relacionadas con el sistema electoral y con la carrera política del legislador, especialmente en lo local, parecen ser determinantes claves para entender el nivel de sectorialización de las leyes que introducen los legisladores. De modo que se ve incrementada la probabilidad de que las iniciativas sean sectoriales si los legisladores fueron electos por el principio de mayoría relativa o si han sido previamente diputados locales o han tenido experiencia en la administración pública local. Por tanto, los resultados coinciden con el precepto establecido en la primera y la quinta hipótesis ($H1a$ y $H3a$, respectivamente) en lo referente al sistema electoral y a la experiencia legislativa y administrativa en el ámbito local, mas no se extiende en el segundo caso a la

afiliación partidista municipal o estadual, ni a otros cargos de elección popular como alcaldías o regidurías.

De acuerdo con las elaboraciones teóricas ya esbozadas, en sistemas mayoritarios se espera que los políticos se preocupen por establecer una relación personal con sus electores, siendo más propicios a defender intereses concentrados geográficamente. A su vez, en sistemas proporcionales se espera que defiendan intereses más amplios. Dicho de otra manera, en la medida que existan menos interferencias -institucionales- entre políticos y electores, mayor será el grado de personalización y más estrecho el vínculo que mantendrán ambos actores. Siguiendo este razonamiento, al mirar el conjunto de datos producto del análisis, se confirma que el sistema electoral actúa en el sentido esperado, cuya hipótesis planteada asumía que los diputados electos por mayoría relativa presentarían más leyes sectoriales.

Tabla 7
Regresión logística para explicar la sectorialización

Variables	B	Sig.	Exp(B)
<i>Modelo Institucional</i>			
Elección mayoritaria	0,332**	0,028	0,894
Magnitud del distrito	-0,003	0,692	0,0997
<i>Modelo Socioeconómico</i>			
Pobreza	0,002	0,538	1,002
Desigualdad	0,040*	0,097	0,961
<i>Modelo de carrera política</i>			
Miembro del Comité Directivo Municipal (CDM)	0,056	0,452	0,945
Miembro del Comité Directivo Estatal (CDE)	-0,052	0,463	1,053
Miembro del Comité Ejecutivo Nacional (CEN)	-0,076	0,366	1,079
Experiencia en Administración Pública local	0,135**	0,046	0,874
Experiencia en Administración Pública federal	0,054	0,463	0,948
Regidor	-0,008	0,925	1,008
Alcalde	0,089	0,420	0,915
Diputado local	0,184**	0,011	1,202
Diputado federal	-0,010	0,903	1,010
Senador	-0,303**	0,035	1,354
Gobernador	-0,646*	0,098	1,908
<i>Modelo Gobierno/Oposición</i>			
Gobierno	0,439***	0,000	0,645
Constante	-1,195	0,009**	0,303

Nalgerkerke R ²	0,24
Porcentaje de predicción correcto	63,4
N	4.365

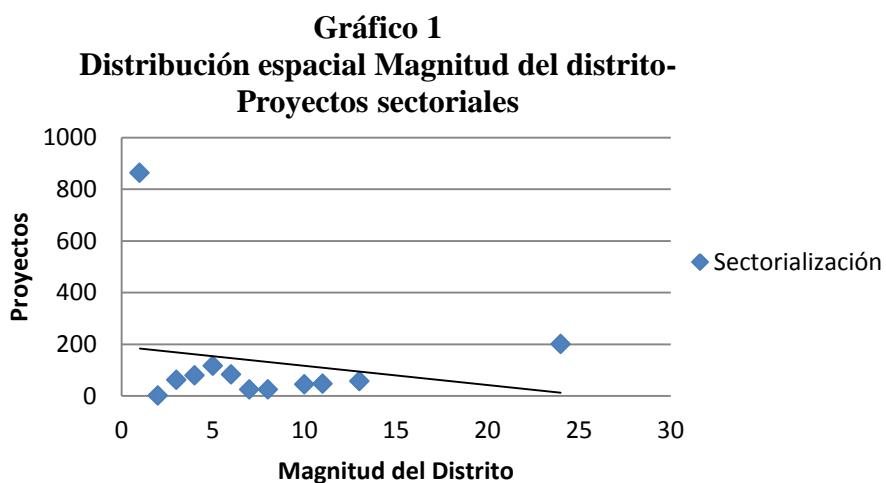
* Significativo a 0,1

** Significativo 0,05

*** Significativo 0,01

Fuente: elaboración propia.

Esto queda mejor ilustrado en el Gráfico 1, donde se aprecia que la mayor parte de proyectos sectoriales fueron promovidos por diputados procedentes de magnitudes bajas. De hecho, la fuente principal de dichas iniciativas es adjudicada a diputados de distritos mayoritarios, quienes llevaron ante comisión más del 54% de esas propuestas. En menor medida, y ubicándose entre distritos de magnitudes bajas y medias, esto es, de 1 a 4 y de 5 a 10 escaños, respectivamente, se encuentra concentrado alrededor del 26%, dejando el restante a los legisladores de distritos más grandes. El mismo gráfico indica que los diputados de magnitudes medias -a partir de siete escaños- y altas -de 10 en adelante- no suelen apoyar legislación sectorial. Además, exhibe la tendencia que se presenta entre el aumento en la magnitud del distrito -desde cinco escaños y hasta 12- y la disminución de propuestas sectoriales¹⁶.



Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

Por tanto, el diseño electoral, concretamente el sistema mayoritario, es un factor clave para entender qué diputados en México son más proclives a manifestar un *focus* de

¹⁶ Para determinar si un distrito es de magnitud chica, mediana o grande se tomó en cuenta el criterio propuesto por Nohlen (1998), quien estima que distritos con menos de cinco escaños son pequeños, aquellos que tienen entre cinco y diez son medianos, y los mayores de diez son grandes.

representación sectorial. No muestra incidencia significativa la magnitud del distrito sobre esta dimensión del *focus*, pero cabe recordar que -al no encontrarse variabilidad en el nivel de agregación de los proyectos de ley, pues cerca del 98% fueron nacionales-, el sistema electoral adquiere mayor relevancia explicativa, sobre todo considerando otro elemento institucional que es la prohibición de la reelección inmediata para cualquier cargo de elección popular. De modo que, el hecho de que los diputados de mayoría relativa apoyen políticas dirigidas a ciertos sectores de la población y no a una localidad o región específica, puede leerse en términos de reputación política que les sirve para procurar la continuidad de su carrera fuera de la Cámara (cuya estrategia se conoce como *progressive ambition*, y se refiere a la aspiración de alcanzar un puesto más importante que el que mantiene actualmente el legislador). Así, los diputados estarían en la disposición de satisfacer intereses de sectores estratégicos que, a su vez, les garanticen una posición en el Senado o en la administración pública a nivel federal o estadual.

Esto difiere de lo encontrado por Mayhew (1974) para el caso estadounidense, país que sirve de base para explicar cómo la conexión electoral induce a los miembros de la Cámara de Representantes a mantener beneficios particularistas con sus distritos como vía para asegurar su reelección inmediata (Mayhew, 1974: 77). Tal elemento ha caracterizado la relación y personalizado el voto en el individuo y no en los partidos como puede suceder en otros países. En diversos trabajos se ha reforzado este argumento en pro de las diferencias de los regímenes presidenciales latinoamericanos de su contraparte estadounidense¹⁷.

Se podría sostener el argumento de que el sistema electoral mexicano inhibe el desarrollo de vínculos permanentes entre el legislador y su distrito (Nacif, 2002: 260), sin embargo, los resultados del *focus* de representación sectorializado, permiten añadir un matiz: los diputados electos por mayoría relativa efectivamente atienden intereses determinados pero éstos se encuentran más dispersos geográficamente.

Otras variables que son significativas y que ayudan a entender el perfil de los diputados que se inclinan por iniciativas sectoriales están relacionadas con la posición que ocupan en relación al gobierno, con la carrera administrativa y con las características socioeconómicas del Estado por el cual han sido elegidos. De modo que los diputados

¹⁷ Así lo han afirmado en sus respectivos trabajos autores como Crisp y Botero (2004) y Marenghi (2009).

afines al Ejecutivo introducen más iniciativas sectoriales como también lo hacen los pertenecientes a distritos en los cuales la desigualdad es mayor en términos comparados. Por su parte, la variable que aborda la lógica gobierno/oposición también coincide con la hipótesis planteada ($H4a$), mostrando que los diputados del partido en el gobierno delegan las propuestas generales en el Presidente de la República mientras ellos se enfocan a las leyes más específicas. Según la lógica teórica, formar parte del partido o coalición gobernante genera incentivos suficientes por cuestiones de eficiencia como para que los diputados dediquen su tiempo en obtener recursos para sus clientelas o regiones (Amorim Neto y Santos, 2003: 678). Para el caso mexicano, dichos incentivos se conjugan para favorecer la promoción de leyes sectoriales, pudiendo encontrarse dentro de éstos las clientelas de apoyo político. A diferencia del gobierno, los diputados de oposición están obligados a ocuparse, por igual, tanto de la legislación general como de la sectorial.

La siguiente variable estadísticamente significativa que ayuda a entender el *focus* de representación sectorial es el haber formado parte de la administración pública local. Para algunos autores, los cargos electos o el desempeño administrativo a nivel subnacional pueden significar la atadura del legislador con el territorio, “permitiéndole desentenderse con mayor facilidad de las cuestiones nacionales y atender a los intereses particularistas que aquellos que nunca han ocupado este tipo de responsabilidades” (Marenghi, 2009: 229). Los datos no confirman el primer argumento porque se refiere al nivel de agregación cuyos polos son políticas nacionales contra políticas particulares, sin embargo, el segundo se cumple de la manera esperada, ya que los diputados que trabajaron en la administración pública local atienden en menor medida los temas nacionales para centrarse en los sectoriales.

Al igual que se verá más adelante, las características del distrito de donde proceden los diputados incide sobre cómo perciben su rol de representación. En la Tabla 7 se aprecia que existe mayor probabilidad de que los diputados que provienen de los distritos más desiguales apoyen legislación dirigida a ciertos sectores de la sociedad.

Por el contrario, hay dos variables relacionadas con los cargos de gran relevancia política a nivel nacional que reducen las probabilidades de que los congresistas inicien proyectos de carácter sectorial. Tanto los diputados que fueron gobernadores como los ex senadores no impulsan ese tipo de legislación, con lo cual se está comprobando uno de los supuestos relacionado con la carrera política a nivel nacional ($H3b$), pues se esperaba que

cuanto mayor fuera la importancia del cargo de elección popular que hubieran ocupado – en términos territoriales por el poder político y económico que representa, como es el caso de una gubernatura o una senaduría-, menores deberían ser las probabilidades de que los diputados promuevan leyes sectoriales. Dada la jerarquía de los cargos y la mayor disposición de recursos –políticos y financieros-, los diputados que fueron gobernadores o senadores están íntimamente relacionados con las cuestiones de relevancia nacional, por tanto, no ostentan las mismas motivaciones territoriales que los legisladores con menor experiencia ni se exponen a defender intereses locales por el alto coste que esto pudiera traerles.

La segunda dimensión expuesta en el capítulo 3 que compone el *focus* de la representación política y que presentó variabilidad fue el efecto o impacto esperado sobre el sujeto inmediato de los proyectos de ley. El análisis de regresión logística llevado a cabo para esta dimensión presenta los factores que inciden en que los diputados introduzcan leyes de tipo benéfico o privativo¹⁸. De la Tabla 8 deriva que el modelo socioeconómico explica en buena medida que los diputados apoyen más leyes que conceden beneficios – individuales y colectivos- cuando proceden de los distritos más pobres o desiguales. Esto también concuerda con la hipótesis que hace referencia a esas dos variables socioeconómicas (*H2b*). Así, en la medida en que es mayor la pobreza o la desigualdad del distrito del legislador, aumentan las probabilidades de que proponga leyes con beneficios tanto particulares como nacionales¹⁹. Esta información confirma que las características de los distritos efectivamente inciden sobre el tipo de representación, encontrando que cuando las diferencias económicas y desigualdades interregionales son muy pronunciadas, los diputados promueven leyes que incluyen beneficios sociales y económicos.

El resto de factores con incidencia significativa muestran que la probabilidad de introducir leyes benéficas decrece entre los diputados del gobierno y los que ocuparon cargos dentro del Comité Ejecutivo Nacional de su partido político. La estimación de la regresión logística confirma la hipótesis (*H3b*) de los antecedentes profesionales de los legisladores en la política nacional, pues a mayor experiencia partidista –en este caso como

¹⁸ La dimensión que hace referencia al efecto esperado del proyecto sobre el sujeto inmediato fue dicotomizada para realizar el análisis.

¹⁹ Los temas que primaron los diputados para designar un efecto benéfico a los proyectos de ley fueron los de contenido social, en un 34,8%, seguidos de los económicos, que alcanzaron el 25,9%.

miembros del CEN- menor será el respaldo a leyes cuyo enfoque pretenda favorecer a los sujetos inmediatos. El factor partido político, como agrupación encargada de estructurar políticas fundamentadas en una ideología y basadas en un programa, claramente incide sobre el *focus* de la representación a nivel de individuo. Para el caso de la última variable analizada, la labor que haya desempeñado el diputado dentro de la máxima instancia directiva nacional, se traduce, por ejemplo, en leyes que condicionan la provisión de recursos económicos para distintos rubros o que penalizan determinadas conductas ilícitas.

Tabla 8
Regresión logística para explicar el efecto benéfico

Variables	B	Sig.	Exp(B)
<i>Modelo Institucional</i>			
Elección mayoritaria	0,097	0,316	1,102
Magnitud del distrito	0,004	0,471	1,005
<i>Modelo Socioeconómico</i>			
Pobreza	0,006**	0,041	,994
Desigualdad	2,477*	0,052	11,909
<i>Modelo de carrera política</i>			
Miembro del Comité Directivo Municipal (CDM)	-0,076	0,311	1,079
Miembro del Comité Directivo Estatal (CDE)	0,020	0,775	,980
Miembro del Comité Ejecutivo Nacional (CEN)	-0,261**	0,002	1,298
Experiencia en Administración Pública local	0,047	0,488	0,954
Experiencia en Administración Pública federal	0,017	0,813	0,983
Regidor	-0,076	0,394	1,079
Alcalde	0,021	0,850	0,979
Diputado local	0,039	0,589	0,962
Diputado federal	0,002	0,982	0,998
Senador	0,120	0,383	0,887
Gobernador	-0,273	0,398	1,313
<i>Modelo Gobierno/Oposición</i>			
Gobierno	-0,300**	0,000	1,349
Constante	-1,102**	0,009	0,332
Nalgerkerke R ²		0,10	
Porcentaje de predicción correcto		63,5	
N		4.365	

*Significativo a 0,1

**Significativo 0,05

***Significativo 0,01

Fuente: elaboración propia.

La siguiente y última tabla presenta los resultados de la regresión logística realizada para explicar el posicionamiento de los diputados que introducen -o no- leyes con efecto privativo. Los resultados evidencian que la carrera partidista a nivel local tiene una incidencia significativa sobre esta dimensión frente a las demás variables de dicho modelo. De modo que los diputados miembros del Comité Directivo Municipal tienen mayor probabilidad de presentar proyectos cuya finalidad es privar de algún elemento - tangible o intangible- a los sujetos inmediatos o de someterles a determinadas restricciones -pudiendo ser jurídicas, políticas o sociales-.

Junto a esa variable, la posición que ocupa el partido también influye sobre la capacidad de los políticos en la etapa de iniciativa. De eso da cuenta el gran valor explicativo que tiene el hecho de formar parte del partido gobernante en la introducción de propuestas privativas. Cabe recordar que la relación entre el Ejecutivo y su propio partido en el Legislativo sobre la cual se estructuran los sistemas presidenciales, puede estar basada en la dependencia o en la confrontación (Shugart, 1998). Considerando que durante la primera legislatura de Felipe Calderón que arrancó en 2006 hubo mayor respaldo político de su partido que con su predecesor, es posible que esa cercanía haya fungido como aliciente para los legisladores a la hora de emprender leyes que traen consigo mayores costes políticos y frente a las cuales los partidos de oposición no están dispuestos a defender en la misma medida.

Tabla 9
Regresión logística para explicar el efecto privativo

Variables	B	Sig.	Exp(B)
<i>Modelo Institucional</i>			
Elección mayoritaria	-0,055	0,639	0,947
Magnitud del distrito	-0,007	0,361	0,993
<i>Modelo Socioeconómico</i>			
Pobreza	-0,006*	0,088	1,006
Desigualdad	-3,148**	0,038	0,043
<i>Modelo de carrera política</i>			
Miembro del Comité Directivo Municipal (CDM)	0,205**	0,020	,815
Miembro del Comité Directivo Estatal (CDE)	-0,072	0,392	1,074
Miembro del Comité Ejecutivo Nacional (CEN)	-0,022	0,830	1,022
Experiencia en Administración Pública local	-0,089	0,269	1,093
Experiencia en Administración Pública	0,031	0,725	0,970

federal			
Regidor	0,072	0,479	0,930
Alcalde	0,178	0,169	0,837
Diputado local	-0,071	0,410	1,073
Diputado federal	-0,084	0,392	1,087
Senador	-0,147	0,386	1,158
Gobernador	-0,395	0,391	1,484
<i>Modelo Gobierno/Oposición</i>			
Gobierno	0,422***	0,000	0,656
Constante	0,393**	0,004	1,481
Nalgerkerke R ²		0,21	
Porcentaje de predicción correcto		79,5	
N		4.365	

*Significativo a 0,1

**Significativo 0,05

***Significativo 0,01

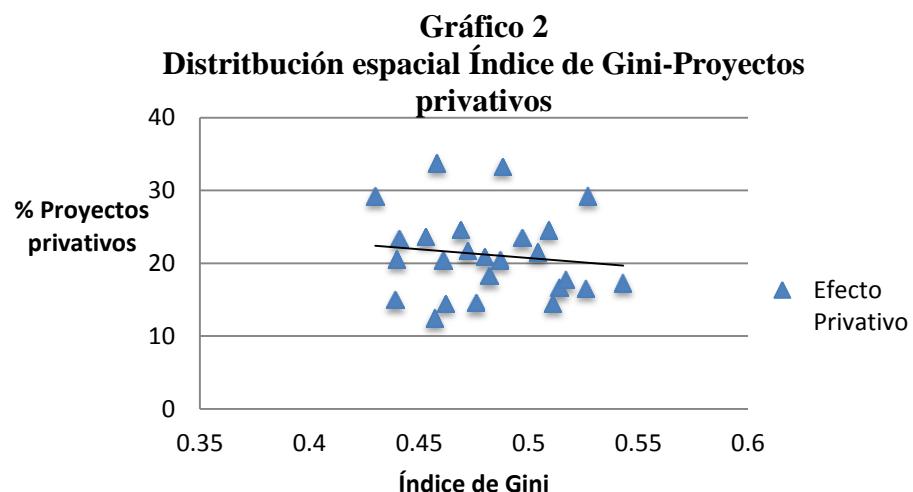
Fuente: elaboración propia.

Otra lectura de cómo conciben su rol de representación los diputados de gobierno proviene de la teoría de los “poderes de agenda” (Limongi y Figueiredo, 1998; Figueiredo y Limongi, 2000). Los poderes de agenda se estructuran a partir de las instituciones que procuran la separación de intereses y poderes (Shugart y Haggart, 2001), confiriendo así los medios para que el Congreso determine qué propuestas se consideran para su discusión y aprobación y cuáles no (Llanos y Nolte, 2007). En la legislatura analizada, está claro que el partido gobernante no impulsa las mismas leyes que la oposición, por tanto, y considerando que como ningún partido cuenta con mayoría absoluta, el poder para establecer la agenda se encuentra distribuido entre más actores con capacidad de voto, lo cual implica que el Ejecutivo se ve obligado a negociar para mitigar los efectos de su minoría legislativa, al tiempo que induce a los partidos de oposición a cooperar. En esa negociación su partido carga con la responsabilidad de iniciar las leyes más controvertidas.

Al respecto de lo anterior, cabe señalar entonces la importancia del rol que desempeñan los distintos partidos en el Congreso, ya que ser miembro del partido en el gobierno cuando no se tiene mayoría incide significativamente sobre el impacto esperado de sus propuestas y los diferencia de la oposición, así sea en la consecución de las propuestas privativas o en la poca probabilidad de defender las benéficas.

Por otro lado, la misma Tabla 9 muestra que tanto la pobreza como la desigualdad a nivel distrito son factores que mitigan las probabilidades de introducir leyes privativas.

Los legisladores electos en los distritos más pobres y desiguales tienen comportamientos de representación menos proclives a privar de beneficios a la población, confirmando así la hipótesis planteada ($H2b$) y reafirmando con ello que las características estructurales de los distritos impactan en la forma que los legisladores perciben su rol y, por ende, en el tipo de representación resultante. La distribución espacial de la desigualdad y los proyectos privativos se aprecia en el Gráfico 2, donde se observa que quienes más patrocinan esas iniciativas son los diputados de distritos menos desiguales.



Fuente: elaboración propia

Gracias al análisis es posible afirmar que los legisladores de distritos más desiguales y pobres no pretenden afectar ni a su electorado local ni a uno más amplio. Aunado a la información de la Tabla 9, una primera conclusión es que el *focus* representativo benéfico y no privativo depende en gran parte de las condiciones socioeconómicas de los distritos electorales.

Reflexiones finales

Durante la etapa de hegemonía del PRI el Congreso mexicano como objeto de estudio no despertó demasiado interés en la ciencia política. La presencia de un sistema poco competitivo y de un Legislativo casi monopartidista no generaron el espacio más propicio para el desarrollo de estudios sobre el tema. Sin embargo, las continuas reformas

electorales, la concienciación ciudadana a favor de un sistema más democrático y la pérdida paulatina de los espacios políticos que cooptaba el PRI, hasta la derrota presidencial de 2000, abrieron el escenario para el análisis del órgano de representación política por excelencia.

A partir de los avances democráticos en México -y en general en América Latina-, cabría preguntarse ¿cómo conciben su rol de representación los legisladores ahora que la relación de fuerzas políticas ha cambiado y el Poder Legislativo dispone de mayor influencia e injerencia en la vida política del país? Con los hallazgos encontrados sobre el *focus* de la representación, la presente investigación aporta fundamento empírico al entendimiento de este fenómeno en un territorio que, por lo demás, hasta hace muy poco abandonó el letargo antidemocrático de décadas anteriores.

En ese sentido, a raíz de análisis aquí esbozado, a continuación se establecen las conclusiones más relevantes del trabajo. Para iniciar, es preciso reconocer que el *focus* que mostraron los legisladores mexicanos -derivado de su comportamiento- no es particularista. Este dato coincide con el expuesto por Marenghi y García Montero (2006) en su estudio comparado que abarca el caso mexicano, pero calculado a partir de entrevistas realizadas a los legisladores, esto es, en base a sus actitudes. En él, los autores muestran que los diputados manifestaron estar más a favor de considerar a todos los ciudadanos en el momento de tomar decisiones políticas. La conjunción de ambos trabajos -el de Marenghi y García Montero y el presente- da como resultado que existe congruencia entre lo que los diputados dicen y hacen, pues, por un lado, en el estudio de sus actitudes expresaron primar los intereses de un electorado más amplio cuando se trata de hacer políticas, y, por otro, en su comportamiento medido con el análisis de los proyectos de ley que proponen se comprobó que efectivamente las políticas que impulsan están diseñadas para el conjunto de la población y no para una base territorial específica.

De este hallazgo derivan algunos aspectos relevantes que merecen ser considerados. Primero, que los diputados tienen una clara representación nacional y no territorial como comúnmente se piensa. Segundo, aún reconocido el reducido localismo, es pertinente aludir que la vía individual es un conducto ampliamente aceptado por el que se promueve la legislación parroquial. Así lo es también introducir leyes locales o regionales mediante las comisiones. Este último caso resulta por demás importante ya que el trabajo en comisiones reduce los costes de acción colectiva, de manera que los diputados agregan

sus asuntos a través de un intercambio negociado con otros diputados para aumentar las probabilidades de apoyo sobre el dictamen. La defensa de intereses bien definidos –en el sentido de que las comisiones garantizan la especialización temática- y focalizados en el ámbito local, es un instrumento con el cual cuentan los diputados que puede asegurarles el éxito de las propuestas particularistas. Para sostener este argumento se requiere del examen de los proyectos aprobados, aspecto que escapa de los objetivos planteados en la investigación, pero que sin duda requiere especial consideración.

Del *focus* de representación nacional al que asisten los diputados, se desprende el tercer elemento a señalar: la gran capacidad con que cuentan los partidos para agrupar intereses nacionales. Dado el acceso a recursos públicos del que disponen las bancadas parlamentarias –y que distribuyen a discreción- y del control sobre las nominaciones a otros cargos político-administrativos, no es de extrañar que sus miembros prefieran aglutinar los intereses colectivos por conducto partidista, esperando que ese apoyo sea remunerado en términos de futuras oportunidades políticas. Sin embargo, no se debe pasar por alto el hecho de que los partidos reúnen en su seno a miembros que comparten orientaciones ideológicas o programáticas (Ruiz, 2007), por lo tanto, es factible pensar también que una parte de esos militantes respalden las políticas nacionales porque efectivamente existe un acuerdo en relación al contenido de los temas y una visión de política nacional común.

Empero, si los diputados mexicanos no promueven leyes parroquiales, entonces ¿por qué es tal la concentración de proyectos nacionales?, ¿qué tipo de iniciativas revelan una conducta disímil entre los miembros parlamentarios? y ¿cómo se explica el apoyo que reciben determinados proyectos y otros no? Para saber por qué los diputados están más preocupados por la legislación a nivel nacional habría que indagar en las peculiaridades históricas del régimen político mexicano. Considerar, por ejemplo, 1) que a lo largo del Siglo XX primó la concentración de funciones en un solo sujeto, el Presidente, quien además de fungir como jefe del Ejecutivo controló el partido y el acceso a los altos cargos políticos y públicos; y 2) que se centralizaron diversas funciones administrativas en el gobierno nacional en detrimento de los locales, por ende, en perjuicio del federalismo. En cualquier caso, las explicaciones quedaron fuera del alcance de los objetivos planteados al inicio del trabajo, por tal motivo no se ahondó en ello pero se reconoce su relevancia.

Contrario a la primera interrogante, para dar respuesta a las dos siguientes se rescataron algunos elementos de las propias iniciativas, los cuales, a su vez, presentaron suficientes contrastes en su interior como para ser explorados. Tal fue el caso de la sectorialización de los proyectos de ley y su efecto. La explicación a esa variabilidad se hizo a través de un conjunto de factores agrupados en cuatro grupos: 1) institucionales, 2) socioeconómicos, 3) de carrera política y 4) de posicionamiento –que incorpora la lógica gobierno/oposición-. Algunas de las variables contenidas en los “modelos” explicativos ayudaron a entender el *focus* de la representación y mostraron que los diputados efectivamente desempeñan su función de diferente manera debido a estímulos institucionales, condicionantes de su carrera política o por características estructurales de sus distritos.

Por último, las conclusiones de la representación política no se limitan al comportamiento de los legisladores. Una reflexión más amplia podría combinar el estudio del tipo de relaciones que establecen los congresistas con su electorado, o la predisposición que muestran los legisladores para actuar siguiendo sus propios juicios o siguiendo instrucciones a la hora de tomar decisiones políticas. Respecto a las variables explicativas que no resultaron tener incidencia significativa en este trabajo, cabe aludir que no se les resta importancia para ser consideradas en futuras investigaciones. De modo que se pueden incluir para llevar a cabo un análisis diacrónico que incorpore información de varias legislaturas mexicanas, o para realizar un estudio comparado con algún otro país con características similares que permita detectar diferencias e indagar en posibles explicaciones. En este caso, a la gama de factores propuestos habría que añadir otras variables que por razones inherentes al método comparado no fue posible incluir en un estudio de caso como el presente. Tales son las prácticas organizativas de los partidos, como los procesos mediante los cuales seleccionan a sus candidatos; la dinámica interna de los Congresos, considerando las reglas operativas del procedimiento legislativo y los mecanismos informales que moldean las relaciones interpartidistas; el nivel de federalismo, para establecer cómo impacta la organización territorial del nivel subnacional; así como algunos aspectos relacionadas con los clivajes sociales.

Referencias bibliográficas

- Amorim Neto, O. y Santos, F. (2003). "O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros", *Dados*, Vol. 46, núm. 4, pp. 661-698.
- Andewg R., y Thomassen J. (2005). "Modes of political representation: toward a new typology", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. XXX, núm. 4, pp. 507-528.
- Béjar, L. (2004). "La representación política en México: la disciplina en los grupos parlamentarios en la LVIII Legislatura", Ponencia presentada en el XXVI Congreso Internacional de la Latina American Studies Association, Las Vegas, 7-9 octubre.
- (2006). *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México: UNAM-Gernika.
- Carey, J. y Shugart, M. (1995). "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies*, Vol. 14, pp. 417-439.
- Casar, M. (1999). "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México", *Política y Gobierno*, Vol. VI, núm. 1, pp. (83-128).
- (2002). "Executive-Legislative relations: The Case of Mexico (1946-1997)", en Morgenstern, S. y Nacif, B. (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, G. (1987). *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crisp, B. y Botero, F. (2004). "Multicountry Studies of Latin American Legislatures: A Review Article", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 3, pp. 329-356.
- Crisp, B., y Ingall, R. (2002). "Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia", *American Journal of Political Science*, Vol. 46, núm. 4, pp. 733-748.
- Crisp, B., Escobar-Lemmon, M., Jones, B., Jones, M. y Taylor-Robinson, M. (2004). "Vote-seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies", *The Journal of Politics*, Vol. 6, núm. 3, pp. 823-846.
- Di Palma, G. (1976). "Institutional rules and legislative outcomes in the Italian Parliament". *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 1, pp. 147-179.
- Dovi, S. (2002). "Preferable Descriptive Representatives: Will Just Any Woman, Black, or Latino Do?", *American Political Science Review*, Vol. 96, pp. 729-743.
- Duverger, M. (2006 [1951]). *Partidos Políticos*, México: FCE.
- Eaton, K. (2002). "Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature", en Morgenstern, S. y Nacif, B. (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Escobar-Lemmon, M. y Moreno, E. (2004). *Political Entrepreneurs in Colombia*, Manuscrito.
- Figueiredo, A. y Limongi, F. (2000). "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil", *Comparative Politics*, Vol. 32, núm. 2, pp. 151-170.
- González Tule, L. (2007). "Cohesión partidista en la Cámara de Diputados en México: el caso del PRI, PAN y PRD (1997-2006)", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 6, núm. 2, pp. 177-198.
- (2010). "Cohesión interna en el PRI ante la falta de liderazgo unificador", *POLIS*, Vol. 6, núm. 1, pp. 97-130.
- Harris, J. (2005). "Political Participation, Representation and the Urban Poor. Findings from Research in Delhi", *Economic and Political Weekly* [marzo], pp. 1054-1041.
- Hibbing, J. (1999). "Legislative Careers: Why and How We Should Study them", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 24, núm. 2, pp. 149-171.
- Janda, K. y King, D. (1985). "Formalizing and Testing Duverger's Theories on Political Parties", *Comparative Political Studies*, Vol. 18, núm. 2, pp. 139-169.
- Jiménez, M. (2006). *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México: Porrúa.
- Marenghi, P. (2009). *La representación territorial en los legisladores iberoamericanos: qué intereses defienden y qué políticas impulsan*, Tesis de doctorado. Universidad de Salamanca.

- Marenghi, P. y García Montero, M. (2006). "El rompecabezas de la representación: qué intereses defienden y cómo se comportan los legisladores latinoamericanos", en Alcántara, M. (Ed.), *Políticos y Política en América Latina*, Madrid: Siglo XXI-FC.
- Martínez Rosón M. (2006). "La carrera parlamentaria: ¿la calidad importa?", en Alcántara, M. (Ed.), *Políticos y Política en América Latina*, Madrid: Siglo XXI-FC.
- Mayhew, D. (1974). *Congress, the electoral connection*", New Haven: Yale University Press.
- Méndez Lago, M. (2006). "La representación política en Espala: percepciones de los diputados y los ciudadanos", en Martínez, A. (Ed.), *Representación y calidad de la democracia en España*, Madrid: Tecnos.
- Mezey, M. (1979). *Comparative legislatures*. Durham: Duke University Press.
- Nohlen, D. (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: FCE.
- Lien, P., Hardy-Fanta, C., Sierra, C., Pinderhughes, D. y Frasure, L. (2009). "Concepts and Correlates of Political Representation: A Multicultural and Subnational View", ponencia preparada para la reunion anual de la Western Political Science Association, Vancouver, 19-21 marzo.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government*, New Haven: Yale University Press.
- Limongi, F. y Figueiredo, A. (1998). "Bases institucionais do presidencialismo de coalizão", *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, núm. 44, pp. 81-106.
- Llanos, M. y Nolte, D. (2007). "Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas", en Espinoza, T. y Weldon, J. (Coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México: Miguel Ángel Porrúa/UAM/Universidad de Colima.
- (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Nueva York: Oxford University Press.
- Nacif, B. (2002). "Understanding Party Discipline in the Chamber of Deputies: The Centralized Party Model", en Morgenstern, S. y Nacif, B. (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Powell, G. (2000). *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*, EE.UU.: Yale University Press.
- Ricci, P. (2003). "O conteúdo da produçao legislativa brasileira: Leis nacionais ou Políticas parroquias?", *Dados*, Vol. 46, núm. 4, pp. 699-734.
- Samuels, D. (2002). "Progressive ambition, federalism, and pork-barreling in Brazil", en Morgenstern, S. y Nacif, B. (Eds.), *Legislative politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 315-340.
- Shugart, M. (1998). "The Inverse Relationship Between Party Strength and Executive Strength. A Theory of Politicians' Constitutional Choices", *British Journal of Political Science*, Vol. 28, núm. 1, pp. 1-29.
- Shugart, M. y Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, M. y Haggard, S. (2001). "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en McCubbins, M. y Haggard, S. (Eds.) *Presidents, Parliaments and Policy*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Taylor-Robinson, M. y Díaz, C. (1999). "Who gets Legislation Passes in a Marginal Legislature and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A study of the Honduran Congress", *Comparative Political Studies*, Vol. 32, núm. 5, pp. 589-625.
- Taagepera, R. y Shugart, M. (1989). "Designing Electoral Systems", *Electoral Studies*, Vol. 8, núm. 1, pp. 49-58.
- Thomassen, J. (1994). "Empirical research into political representation: a critical reappraisal", en Klingemann, Hans-Dieter y Stöss, R y Weßels, Bernhard (Eds.), *Politische klasse und politische institutionen: problem und perspektiven der elitenforschung*, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Weßels, B. (2007). "Political representation and democracy", en Russell, D. y Klingemann, H. (Eds.), *The Oxford handbook of political behavior*, Oxford: Oxford University Press.

Weldon, J. (2002). "The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico", en Morgenstern, S. y Nacif, B. (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

Recursos de Internet

Gaceta Parlamentaria, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Instituto Federal Electoral, <http://www.ife.org.mx/>

Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados, http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html

Documentos Normativos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos