



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD IZTAPALAPA**

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**LA FORMACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA:  
PAN, PRI Y PRD EN LA LX LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

COMUNICACIÓN IDONEA DE RESULTADOS,  
QUE EN LA MODALIDAD DE  
REPORTE FINAL DE INVESTIGACIÓN

P R E S E N T A  
**RUBÍ MARGARITA ÁLVAREZ CRESPO**

MATRÍCULA  
208380367

PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAESTRA EN ESTUDIOS SOCIALES  
LÍNEA DE PROCESOS POLÍTICOS

DIRECTOR: DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO

LECTORES: DRA. MARÍA EUGENIA VALDÉS VEGA

DR. JUAN PABLO NAVARRETE VELA

IZTAPALAPA, D.F., MARZO DE 2013

*A mi pequeña  
Rubi Michelle  
Con amor.*

## AGRADECIMIENTOS

---

Esta tesis representó un gran esfuerzo compartido, es por eso que quiero agradecer a todas y cada una de las personas e instituciones que me han acompañado a lo largo de su elaboración. En primer lugar debo expresar mi más sincero agradecimiento, reconocimiento y admiración a mi director de tesis el Dr. Ricardo Espinoza Toledo por su entusiasta colaboración, apoyo y confianza en mi trabajo.

A mis lectores la Dra. María Eugenia Valdés Vega coordinadora de la línea en procesos políticos, del Posgrado en Estudios Sociales, por la ayuda brindada a lo largo de mis estudios, pero principalmente en esta última etapa; y al Dr. Juan Pablo Navarrete Vela por su disponibilidad, paciencia y tiempo.

Gracias a la Universidad Autónoma Metropolitana, mi *alma mater*, por abrirme las puertas desde mi formación superior. Al posgrado en Estudios Sociales por otorgarme un espacio en su programa de maestría y de forma particular a su coordinador general el Dr. Adrián S. Gimete-Welsh. Agradezco también al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por sus aportaciones económicas para financiar mis estudios de posgrado.

Quiero expresar mi gratitud a todos los profesores que participaron en mi educación, con especial reconocimiento a mis estimados profesores: Dr. Gustavo Ernesto Emmerich Isaac y Dra. Laura del Alizal Arriaga, quienes desde la licenciatura guiaron mi formación no sólo académica, sino como persona, un millón de gracias por su apoyo incondicional, por los consejos, por el tiempo compartido y por toda su ayuda.

En este mismo orden, resulta necesario señalar que este proyecto no hubiera culminado sin la asistencia, contacto y complicidad de Luz Elena Mejía Romero con quien he adquirido una deuda invaluable.

Expreso mi más profundo agradecimiento a mi madre Concepción Álvarez Crespo por darme los dos regalos más bellos: “la vida y su ejemplo”, por equilibrar mi balanza personal y profesional, y por impulsarme con su ánimo y cariño para salir adelante en todos mis proyectos.

Finalmente, agradezco a mi amigo y compañero de vida Daniel López White por el apoyo académico que brindó a este trabajo, por su sustento y por compartir conmigo tantos propósitos, por la esperanza, por todo lo vivido, por el día a día, por el gran amor que en sus actos profesa y por su incansable lucha.

Sólo me resta decir que no encuentro las palabras apropiadas para expresar lo que significó para mí el apoyo de cada uno de ustedes, por eso lo limito a la forma más simple: **¡A todos, gratitud eterna!**

*Rubí M. Álvarez Crespo*

## SIGLAS

<b>CDPTL</b>	Conferencia para la Dirección y Programación de Trabajos Legislativos
<b>CEN</b>	Comité Ejecutivo Nacional
<b>CPEUM</b>	Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>CU</b>	Congreso de la Unión
<b>DOF</b>	Diario Oficial de la Federación
<b>EF</b>	Ejecutivo Federal
<b>ENCUP</b>	Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas ciudadanas
<b>GP</b>	Grupo Parlamentario
<b>IFE</b>	Instituto Federal Electoral
<b>JCP</b>	Junta de Coordinación Política
<b>LOCU</b>	Ley Orgánica del Congreso de la Unión
<b>MR</b>	Mayoría Relativa
<b>PAN</b>	Partido Acción Nacional
<b>PGR</b>	Procuraduría General de la República
<b>PNR</b>	Partido Nacional Revolucionario
<b>PRD</b>	Partido de la Revolución Democrática
<b>PRI</b>	Partido Revolucionario institucional
<b>PRM</b>	Partido de la Revolución Mexicana
<b>RGICGEUM</b>	Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
<b>RP</b>	Representación Proporcional
<b>SIEP</b>	Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria
<b>SIL</b>	Sistema de Información Legislativa
<b>SSPF</b>	Secretaría de Seguridad Pública Federal
<b>UNAM</b>	Universidad Nacional Autónoma de México

# ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>8</b>

## **CAPÍTULO 1 LA AGENDA LEGISLATIVA**

1.1 Introducción.....	20
1.2 Teoría de la agenda.....	22
1.3 Agenda: algunas definiciones.....	26
1.4 Elementos para la formación de la agenda.....	30
1.4.1 Los temas ( <i>issue</i> ).....	31
1.4.2 Los actores y la arena de discusión.....	33
1.4.3 Los procesos.....	34
1.5 El diseño metodológico.....	36

## **CAPÍTULO 2 LA UBICACIÓN DE LA AGENDA**

2.1 Introducción.....	39
2.2 Marco Jurídico: límites institucionales.....	40
2.2.1 Reglas formales: configuración de los poderes de la Unión.....	41
2.2.2 Los periodos de sesiones.....	42
2.2.3 Proceso legislativo: sujetos legitimados y formación de leyes.....	44
2.3 La construcción formal de la agenda legislativa.....	46
2.4 Canales informales de acceso a la agenda.....	52

### **CAPÍTULO 3**

#### **LA FORMACIÓN DE LA AGENDA**

3.1 Introducción.....	59
3.2 El reconocimiento de temas: la agenda política del PAN, PRI y PRD en la LX legislatura.....	60
3.3 Construcción de la agenda: de los referentes al análisis operativo.....	69
3.4 Análisis de la agenda: comparando resultados.....	74

### **CAPÍTULO 4**

#### **EL IMPACTO DE LA AGENDA**

4.1 Introducción.....	83
4.2 El impacto de la agenda en la representación.....	85
4.3 La agenda pública durante la LX legislatura.....	87
4.4 El contraste de la agenda pública con la agenda legislativa.....	95
5. CONCLUSIONES.....	98
6. BIBLIOGRAFÍA.....	103
7. BIBLIOGRAFÍA SUGERIDA.....	108
8. ANEXOS.....	110
9. ÍNDICE DE CUADROS.....	135

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación utiliza como marco de referencia la teoría de agenda *setting* para el análisis del proceso de formación de la agenda legislativa. Los estudios clásicos sobre el establecimiento de la agenda tenían como objetivo conocer cuál era la capacidad de los medios de comunicación para posicionar temas en la opinión pública. Los resultados empíricos mostraron que los medios tenían influencia en las audiencias, pero sólo en el ámbito cognitivo y no a nivel persuasivo como se pensaba.<sup>1</sup>

El hallazgo sobre los efectos cognitivos que inducía el control de la agenda por parte de los *mass media*, permitió la redefinición de hipótesis y amplió los alcances del tema. Así, los especialistas en asuntos políticos se interesaron en replicar los estudios sobre la agenda, utilizando hipótesis que pretendían conocer la influencia de las campañas en los electores. Al igual que en las tesis sobre medios de comunicación, se logró establecer que los votantes daban mayor importancia a los temas que habían obtenido más atención durante la campaña; concluyendo que la importancia del control de la agenda radica en establecer sobre qué se piensa y no en qué pensar de un determinado tema.<sup>2</sup>

En síntesis, la bibliografía sobre el estudio de la agenda *setting* ha desarrollado tres líneas de investigación según el tipo de agenda: mediática, pública y política. Esta última es susceptible de dividirse según el espacio institucional en el que opere. En el caso de un régimen parlamentario la simbiosis que caracteriza la relación entre el jefe de gobierno y el parlamento

---

<sup>1</sup> Véase. McCombs, M. F. y Shaw, D. L. "The Agenda Setting function of the mass media", en: *Public Opinion Quarterly*, núm. 36, 1972, pp. 176-187.

<sup>2</sup> Eva Anduiza y Agustí Bosch. *Comportamiento político y electoral*, Ariel, España, 2004, pp. 245-247.

hace que la agenda se perciba como una unidad que representa las prioridades de los actores políticos en su conjunto; mientras que en un régimen presidencial la estructura de separación de poderes obliga a diferenciar entre la agenda del gobierno y la agenda del congreso.<sup>3</sup>

Si bien, la agenda legislativa utiliza algunas premisas fundamentales de la teoría de agenda *setting*, ambas tienen áreas de investigación específicas. Esta tesis concibe el tema de la agenda legislativa como una rama de la teoría de agenda *setting* pero, a diferencia de ésta, utiliza un objeto de estudio más acotado. Así, la agenda legislativa guarda relación con las prioridades que tienen los legisladores para impulsar proyectos de ley o, en su defecto, para detener temas que no se encuentran dentro de las preferencias de los sujetos legitimados para participar en el proceso de formación de agenda.

El debate sobre el control de la agenda y la definición de su contenido no es menor. En términos de Riker el tipo de agenda, específicamente los temas que la componen, son un indicio de los resultados que se obtendrán.<sup>4</sup> Por tanto, el estudio del proceso de construcción de la agenda debe constituir una pieza fundamental del análisis de los órganos legislativos, ya que al establecer los temas prioritarios que formarán parte de la discusión parlamentaria se está asumiendo, paralelamente, una visión de los principales problemas nacionales y de los resultados que se pretenden alcanzar.

La ubicación teórica de la agenda legislativa como objeto de estudio del presente trabajo ha quedado señalada de manera breve en los párrafos anteriores. Sin embargo, en términos empíricos el problema de investigación tiene su origen en la configuración que adoptó el sistema político mexicano a

---

<sup>3</sup> Véase María Amparo Casar y Claudia Maldonado. “*Formación de Agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*”, Documentos de trabajo del CIDE, 2008, p. 13-17.

<sup>4</sup> William Riker. *Agenda Formation*, Ann Harbor, The University of Michigan Press, 1993, introducción.

partir de la creación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946.<sup>5</sup> Durante más de 70 años el régimen político se caracterizó por exacerbar la figura del presidente de la república, quien también se desempeñó como jefe de partido.

La influencia y poder que concentró la presidencia impactó en todos los ámbitos de la vida pública. La relación con los poderes legislativo y judicial fue de una cordial subordinación ya que, durante todo el período de hegemonía priísta, el partido del presidente siempre obtuvo mayorías en el congreso que le garantizaron obediencia absoluta; por su parte, el poder judicial fue relegado de las decisiones públicas al impedir su participación en asuntos políticos.<sup>6</sup>

En este contexto, los temas que componían la agenda política procedían, en primera instancia, de las decisiones e intereses del presidente en turno y, de manera subsidiaria, se generaban en el Comité Ejecutivo Nacional

---

<sup>5</sup> El PRI mexicano viene funcionando y configurando su estructura actual desde 1938. Lo precedió el PNR (Partido Nacional Revolucionario), disuelto y reconstruido en 1938 con el nombre de Partido de la Revolución Mexicana (PRM), rebautizado después PRI en 1946. Giovanni Sartori. *Partidos y sistema de partidos*, 2da. Edición, Alianza Editorial, Madrid, 2005, pp. 285.

<sup>6</sup> Para Jorge Carpizo “las causas del predominio presidente mexicano son: a) es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por la grandes centrales obreras, campesinos y profesionales. b) el debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política. c) la integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado. D) la marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica. E) la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él. f) la fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación. G) la concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo. H) las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas. I) la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado. J) el gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el distrito federal. K) un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione”. Jorge Carpizo, *El presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI, decimoctava edición, México, 2004, pp. 25-26.

(CEN) del PRI.<sup>7</sup> En consecuencia, la agenda legislativa no era producto de las discusiones y pactos entre fuerzas políticas al interior del recinto legislativo, sino que respondía a la misma lógica de decisión de la agenda nacional, donde el presidente de la república tenía preferencia para establecer cuáles eran los temas prioritarios que debían ocupar la atención de los legisladores.

En ausencia de una oposición real en el Congreso, el tema de la formación de la agenda legislativa resultó irrelevante para los análisis parlamentarios ya que no había incentivos para la discusión sobre los contenidos que debían incluirse en la agenda, a la que sólo ingresaban los temas de interés para el ejecutivo federal y su partido.<sup>8</sup>

La estabilidad del sistema político mexicano que se forjó a lo largo de la hegemonía del PRI fue producto de un conjunto de reglas no escritas que permitieron el establecimiento de diversos mecanismos para mantener controlada a la oposición y a las principales agrupaciones sociales. Sin embargo, esto no impidió la proliferación de conflictos que desembocaron en demandas cuyo objetivo era lograr mayores espacios de participación para los grupos disidentes u opositores que no se sentían representados.

En estas circunstancias, la reforma política permitió dar solución a las demandas arraigadas tras las diversas coyunturas políticas y sociales que la antecedieron, ampliando los espacios de representación para los grupos opositores de manera paulatina. Así, el proceso de liberalización del sistema político mexicano se caracterizó por una transformación gradual de las reglas,

---

<sup>7</sup> Por debajo del nivel presidencial, y como emanación directa del poder del presidente, todas las demás decisiones importantes proceden del Comité Central del PRI. Giovanni Sartori. *Partidos y sistema de partidos*, 2da. Edición, Alianza Editorial, Madrid, 2005, pp. 286.

<sup>8</sup> “A partir de 1997, cuando el partido gobernante pierde la mayoría absoluta en el congreso, inicia la experiencia de gobiernos divididos en México. En este contexto, la relación Ejecutivo-Legislativo, cobró mayor relevancia, haciéndose necesario replantear el modelo de división de poderes sustentado en el sistema de frenos y contrapesos vigente en México.” Gabino Solano Ramírez. *Los primeros gobiernos divididos en México (1997-2003): su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo*, El cotidiano, Núm. 138, año/vol. 21, julio-agosto, 2006.

que modificó el diseño institucional y originó una nueva relación entre poderes.<sup>9</sup>

Sin duda, la coyuntura electoral de 1988 inició la transformación de las condiciones de competencia política y creó un escenario propicio que permitió a la oposición obtener espacios de representación. No obstante, la pluralidad política del Congreso se logró consolidar hasta 1997 cuando el PRI perdió, por primera vez, la mayoría calificada necesaria para reformar la constitución.<sup>10</sup>

El proceso de democratización del sistema político se fortaleció con la alternancia en el Poder Ejecutivo que se experimentó tras la elección del 2 julio del año 2000 cuando el Partido Acción Nacional (PAN) se alzó con la victoria, cambiando la correlación de fuerzas de manera drástica.<sup>11</sup> En estas circunstancias la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo se tornó cada vez más conflictiva ya que la figura presidencial había disminuido

---

<sup>9</sup> “Ese proceso de cambio político-electoral en México, que arranca de manera clara en 1977 [...] se ha distinguido por su carácter continuo y paulatino. En efecto, ninguna de las reformas electorales que se efectuaron en México significó en un cambio que se haya traducido en una ruptura radical con el pasado o que constituyera un momento fundacional particular. La transición a la democracia en México sólo puede ser comprendida cabalmente si se la entiende como un proceso gradual en el que los cambios fueron presentándose parcialmente.” [...] “El proceso de transición a la democracia se ha articulado a través de siete reformas electorales federales –la última de las cuales se concretó en los últimos meses de 2007- que fueron trazando la ruta del cambio a partir del énfasis que las mismas fueron poniendo en distintos aspectos de la representación política, en el diseño de las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones, en los procedimientos electorales, así como en las condiciones y en la calidad de la competencia democrática. Dichas reformas son las de 1977, la de 1986, la de 1989-1990, la de 1993, la de 1994, la de 1996 y, finalmente, la de 2007.” Lorenzo Córdoba Vianello. La reforma electoral y el cambio político en México, en Daniel Zovatto y J. de Jesús Orozco Henríquez (Coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, UNAM-III, México, 2008.

<sup>10</sup> “En 1997, por primera vez el PRI perdió la mayoría en el congreso, lo que se tradujo en una diferente forma de diálogo entre el Ejecutivo y el Legislativo. Cuando los ciudadanos votaron por un partido diferente, estaban mandando un mensaje claro al sistema político, es decir, de la necesidad de una alternancia en el ejecutivo federal”. Alfonso del Rosal y Hermosillo. Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano: la reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los legisladores federales. Porrúa, México, 2008, p. 11.

<sup>11</sup> “En la elección de 2000, Fox alcanzó 43 por ciento de los votos en la elección presidencial, contra 38 por ciento obtenido por el PAN en las elecciones legislativas. La votación del PRI, tanto en la elección presidencial como en las legislativas, se mantuvo pareja alrededor de 36 por ciento. Por su lado, la votación de Cárdenas alcanzó 17 por ciento, contra 19 por ciento de la votación legislativa del PRD. En suma, Fox atrajo muchos más votos, y Cárdenas algunos menos, que sus respectivos candidatos a legisladores”. Gustavo E. Emmerich y Octaviano Moya Delgado. El conflicto poselectoral de 2006: dos hipótesis explicativas, en Adrian Gimete-Welsh y Gustavo E. Emmerich, *Una década de Estudios sobre procesos políticos*, UAM-I, México, 2009, p. 139.

considerablemente su poder y ya no contaba con amplias mayorías en el Congreso.<sup>12</sup>

La fragmentación política provocó una diversidad de posturas y opiniones acerca de cuál debería ser el rumbo de la nación. En este contexto, la agenda legislativa logró diferenciarse -como establece la teoría para el caso del régimen presidencial- de la agenda del gobierno, convirtiéndose en el lugar idóneo para materializar los intereses de las diversas fuerzas políticas.

El escenario de apertura democrática logró equilibrar el poder en el Congreso; sin embargo, la falta de acuerdos, el boicot de la oposición hacia proyectos del Ejecutivo y la lucha por el control de la agenda llevaron a una parálisis legislativa que se agudizó tras el proceso electoral del 2006.<sup>13</sup> El bono democrático terminó con una sociedad fragmentada y un vacío de poder que puso en duda los beneficios de la democratización.

Bajo estas premisas, el debate se centró en los cuestionamientos sobre la responsabilidad de los partidos políticos por la parálisis y en la efectividad de la representación, es decir, se trataba de conocer a qué intereses responden los legisladores y cómo éstos se materializan en la configuración de la agenda legislativa. A partir de estos argumentos el estudio de la agenda legislativa se justifica al ubicarse como un asunto de primer orden vinculado a los temas de representación y democracia.

---

<sup>12</sup> “Mientras que el gobierno sin mayoría de 1997 fue producto de elecciones intermedias y su resultado puede entenderse como una especie de referéndum de la gestión del presidente, el segundo episodio (2000-2003) fue resultado de elecciones concurrentes, lo que podría indicar la presencia de un voto estratégico para no dar mayoría al primer gobierno de alternancia. Además, mientras que en el periodo 1997-2000 el partido del presidente sin tener la mayoría era la *minoría más grande* en la Cámara de Diputados y la *mayoría absoluta* en la de Senadores, en el periodo 2000-2003 el partido del presidente no logró la primera minoría en ninguna de las dos cámaras.” María Amparo Casar, *Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006*, en *Política y Gobierno*, Vol. XV, núm. 2, segundo semestre de 2008.

<sup>13</sup> Para conocer el debate acerca de si existe o no la parálisis legislativa véase: María Amparo Casar, *Los gobiernos op. cit.* y Luis Carlos Ugalde, “Reporte Legislativo núm. 3: La Legislatura (2009-2012)”, *Integralia*, México, 2012.

En términos generales la pregunta de investigación es: ¿Los temas que integraron la agenda legislativa de la LX legislatura coinciden con los principales problemas nacionales expresados desde la óptica de los ciudadanos? De forma paralela se trata de establecer ¿Cuál es la lógica que utilizaron los partidos políticos para la definición de los temas que promovieron durante el proceso de formación de la agenda legislativa? ¿A qué tipo de intereses responden (electorales, económicos, ideológicos, particulares, etc.)? Para contestar estas preguntas se utiliza como marco de referencia el proceso de construcción de la agenda legislativa que se originó durante la LX legislatura en la Cámara de Diputados, a la luz del papel que asumieron las tres principales fuerzas políticas al interior de la cámara y del tipo de temas que merecieron mayor atención durante la legislatura. El interés fundamental radica en explicar por qué se trataron los temas que finalmente fueron discutidos y aprobados durante la legislatura, dejando fuera de la discusión otros asuntos con mayor o igual importancia.

El análisis de la interacción entre los diversos actores que intervienen en la formación de la agenda legislativa; las posturas ideológicas de cada una de las fuerzas políticas; las reglas institucionales que regulan el proceso de construcción de la agenda; las acciones que emprenden los legisladores en lo particular; así como el estudio de la arena donde se ubica la discusión y la percepción ciudadana de los principales problemas nacionales arrojan indicios sobre el impacto de la agenda legislativa en la representación y en la consolidación del régimen democrático.

Por tanto, el objetivo de la tesis consiste en explicar qué elementos intervienen en la construcción de la agenda legislativa, cómo y por qué se decide qué temas deben tener prioridad en las discusiones, y cuál es el peso y responsabilidad de los actores políticos en relación con los temas que ingresan

y respecto de los temas que se dejan fuera del debate. Además, se indaga la influencia que existe entre el contenido de la agenda legislativa y el contenido de la agenda pública para identificar cómo se refleja la visión que los ciudadanos tienen sobre los principales problemas nacionales, en políticas y acciones específicas por parte de los legisladores.

En concreto, se trata de reconstruir las etapas del proceso de construcción de la agenda legislativa durante la LX legislatura (2006-2009), y determinar cuál fue la participación de los principales actores e instancias que intervinieron en la fijación de la agenda, poniendo énfasis en los elementos que intervinieron para que un tema sea discutido, aprobado y se convierta en una política operativa.

Siguiendo esta lógica, los objetivos particulares de la tesis son: 1) determinar cuál fue la agenda política impulsada por el PAN, PRI y PRD en la LX legislatura; 2) ubicar cuáles fueron los mecanismos institucionales que limitaron el proceso de formación de la agenda legislativa (Límites institucionales); 3) cómo se configuró la agenda política durante la LX legislatura; 4) determinar cuáles fueron los temas que finalmente se discutieron y aprobaron durante la legislatura e identificar qué fuerza política impulsó la fijación de dicho tema; y, 5) Explicar la relación que existe entre el contenido de la agenda legislativa y la agenda pública, para conocer el impacto de la agenda en la representación.

El objeto de estudio está determinado por los temas que impulsaron PRI, PAN y PRD durante la LX legislatura y por los procesos de construcción de la agenda legislativa. De forma paralela se utilizan los temas de la agenda pública para ubicar cuáles fueron los principales problemas nacionales que los ciudadanos percibieron entre el 2006 y 2009.

La hipótesis de esta investigación sostiene que “los temas que integraron la agenda legislativa en la LX legislatura son un reflejo de las contradicciones de los grupos dominantes, no obstante, en la definición del espacio común los partidos tienden a alinear sus propuestas hacia temas política y socialmente rentables, por tanto, la agenda legislativa es la síntesis y reflejo de las aspiraciones y demandas más arraigadas en la sociedad”.

Si la hipótesis posee argumentos suficientes y la agenda legislativa se toma como la síntesis de los problemas más relevantes de la sociedad, entonces, la importancia de conocer quién tuvo el control de la agenda es clave para evaluar el trabajo de los representantes en términos de rendición de cuentas. En este sentido, el estudio de la agenda legislativa adquiere importancia al ser el primer paso en la elaboración de políticas operativas (políticas públicas) y contribuir con la regulación de los diversos actores políticos, económicos y sociales. Por tanto, si el diagnóstico (elección de temas) sobre cuáles son los principales problemas nacionales es impreciso, está mal hecho o no coincide con la realidad del país, entonces los resultados repercutirán directamente en la sociedad y esto se reflejará a la hora que los ciudadanos refrenden su confianza en sus representantes.

A partir de las premisas señaladas, la investigación explica las diversas etapas que se desarrollaron en la construcción de la agenda legislativa durante la LX legislatura de la Cámara de Diputados (2006-2009). Para conocer las diferencias entre la agenda de los partidos y la agenda legislativa, y conocer cuál fue la influencia y responsabilidad de cada uno de los actores políticos que intervinieron en su construcción, se desarrolla un análisis comparativo de las agendas de las tres principales fuerzas políticas con representación en la cámara de diputados (PAN, PRI y PRD). Además se explica cuáles temas formaron parte de la agenda en la LX legislatura y cómo se materializaron en

políticas públicas aprobadas por el Congreso. Finalmente, los temas obtenidos de la agenda común (agenda legislativa) son contrastados con los problemas que, según la opinión pública (agenda pública), deberían ser prioridad para el gobierno.

La investigación sigue la lógica descrita en los párrafos anteriores, es decir, inicia con la ubicación de la agenda legislativa a nivel teórico y empírico; sigue con la descripción de los alcances y límites del proceso de formación de agenda; y termina con una breve explicación del impacto de la agenda legislativa sobre la representación política.

El trabajo está dividido en cuatro capítulos: el primero denominado “la agenda legislativa” incluye un marco teórico que describe el proceso de construcción de la agenda y justifica su estudio a partir de la discusión de algunos de los enfoques con que se ha tratado el tema. Además se hace un análisis conceptual en el que se comparan las definiciones sobre el término agenda y se construye una definición propia, útil para la investigación. Una vez plasmados los referentes para la construcción de la agenda legislativa, se definen las etapas del proceso de formación y fijación de agenda. Por último, se establece la estrategia metodológica que se utilizó para abordar el problema de investigación.

El segundo capítulo, “la ubicación de la agenda”, explora los límites institucionales que regulan el trabajo legislativo y, específicamente, el proceso de formación de la agenda. Este capítulo analiza cuáles son los efectos del marco jurídico en las relaciones que se generan entre los actores políticos que intervienen en el proceso de integración de la agenda legislativa; cuáles son las restricciones, límites y canales de acceso a la agenda; y cómo dichas reglas favorecen o condicionan el predominio de alguno de los actores políticos. Además, se incluye un esbozo de los principales referentes normativos y

algunos datos relevantes sobre cómo se materializaron las normas durante el proceso de construcción de la agenda en la LX legislatura.

El capítulo tercero llamado “la formación de la agenda” inicia con la descripción de los principales temas impulsados por PAN, PRI y PRD al inicio de la LX legislatura. El listado incluye los temas que promovieron los grupos parlamentarios y que lograron mantener como prioritarios durante el proceso de fijación de la agenda legislativa. De esta manera se hace una síntesis de los temas acordados por los coordinadores parlamentarios que finalmente configuraron la agenda durante la LX legislatura. A partir de los temas impulsados se hace un balance cuantitativo de las iniciativas presentadas y aprobadas por las tres fracciones políticas.

Finalmente, el capítulo cuarto estudia “el impacto de la agenda” en la representación, a partir del contraste entre los principales temas impulsados por los grupos parlamentarios y los temas considerados como prioritarios según los ciudadanos. Los instrumentos empleados para medir el impacto de la agenda en la representación fueron 1) la agenda legislativa aprobada durante la LX legislatura de la cámara de diputados; y 2) la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de los años 2005 y 2008 que permitieron conocer las prioridades de los ciudadanos respecto de la definición de los asuntos más importantes para la nación.

Los resultados obtenidos muestran que existió correspondencia entre los principales problemas percibidos desde la óptica de los ciudadanos (agenda pública) y los temas que conformaron la agenda de los legisladores durante la LX legislatura (agenda legislativa). El análisis de la agenda arroja que los principales temas para políticos y ciudadanos, durante el periodo de análisis, fueron los de seguridad, empleo, economía y educación. Además, en el estudio se observa que en épocas de campaña electoral los legisladores no

se arriesgan a debatir sobre asuntos que provocan confrontación ante la ciudadanía, puesto que saben que podrían ser castigados electoralmente, por lo que enfocan su atención en la rotación del cargo público y no en la representación.

En suma, esta investigación pretende abrir un campo poco explotado en los análisis sobre el Congreso mexicano, que a su vez representa un avance en el tratamiento que se otorga a la relación entre los ciudadanos y sus representantes. No obstante, el contenido y alcances de la investigación no se agota con la revisión de los temas que componen la agenda legislativa, hace falta mirar empíricamente en los procesos y negociaciones que anteceden a la fijación de temas, lo que constituye una veta que puede explotarse en futuras investigaciones.

# CAPÍTULO 1

## LA AGENDA LEGISLATIVA

### 1.1 Introducción

El presente capítulo aborda, a partir de un análisis bibliográfico, los principales ejes de la teoría de la agenda *setting*, su génesis y evolución en el campo de la ciencia política. Asimismo, se analizan los principales conceptos expuestos en la teoría y se configura una definición funcional para distinguir la agenda legislativa de otro tipo de agenda. Finalmente, se describe la estrategia metodológica que se utilizó en la reconstrucción de la agenda legislativa.

Los estudios sobre la agenda han enfocado su atención en dos aspectos fundamentales: el primero asume como punto focal los temas que la integran y el orden de prioridad que existe entre cada uno de ellos; el segundo, pone atención al proceso mediante el cual son colocados diversos temas dentro de una agenda específica. Ambos aspectos se han utilizado como objeto de estudio en diversas investigaciones llegando a la conclusión de que el estudio de la agenda debe atender los temas y los procesos de manera coordinada.

El tema de la agenda legislativa no se limita a enumerar o describir los temas que la componen. Si ubicamos la discusión en dimensiones espaciales como lo sugiere Bugde, el análisis de la agenda debe considerarse como punto de arranque en la delimitación del espacio. Sin embargo, la riqueza del estudio de la agenda legislativa se encuentra en el proceso mediante el cual ingresan determinados temas en el interés de los actores con capacidad para

decidir. En este sentido, y a diferencia de lo que propone Bugde, el análisis de los temas que componen la agenda debe ser un punto de llegada más que un punto de partida.<sup>14</sup>

La definición sobre los contenidos y alcances de la agenda legislativa incluye dentro de sus ejes articuladores un conjunto de elementos que hacen compleja la distinción entre formación, fijación y control de la agenda. En este capítulo se abordan los principales aspectos del proceso de integración de la agenda legislativa como son: la arena de discusión, las demandas que ingresan al sistema por parte de la ciudadanía, las posturas de los partidos políticos, los intereses personales del legislador, las reglas electorales e institucionales que operan en el Congreso, los recursos y el tiempo disponible para dar solución a los problemas.

En sentido genérico, la agenda es el instrumento que permite ubicar el orden de prelación que le corresponde a cada uno de los temas. Sin embargo, hay que diferenciar entre los temas que integran la agenda pública, mediática y política para determinar qué asuntos deben acaparar la atención de los órganos con capacidad para intervenir de manera determinante en las decisiones públicas y cuáles no. Este capítulo trata de aclarar los ámbitos de aplicación de cada tipo de agenda y definir con claridad el espacio de la agenda legislativa.

---

<sup>14</sup> Véase Ian Budge, “Direct democracy: setting appropriate terms of debate”, en Held D. (ed.), *Prospects for Democracy*, Polity, Cambridge, 1993.

## 1.2 Teoría de la agenda

El contenido, alcance y terminología utilizados en la elaboración de una teoría sobre la agenda sigue aún en construcción. Sin embargo, se pueden rastrear diversas corrientes teóricas que han abonado al entendimiento de los rasgos principales que deben contener los estudios que aborden como objeto de estudio el análisis de la agenda.

Las principales aportaciones provienen de estudios realizados por los analistas de la opinión pública, quienes han contribuido de forma importante para la construcción de una teoría sobre el establecimiento de la agenda. La teoría de la agenda, conocida también como *Agenda Setting Process*, se puede dividir para su análisis en tres tipos de agenda cada una con sus particularidades pero todas con líneas de interrelación muy cercanas entre sí.<sup>15</sup>

La primera se denomina *media agenda-setting* que pone énfasis en los temas que tienen importancia en los medios masivos de comunicación y el papel que éstos asumen en la construcción de una agenda pública. La segunda llamada *public agenda-setting* encuentra su principal variable en los temas que ocupan la agenda pública donde intervienen todos los actores del sistema. La tercera es la *policy agenda-setting* que se caracteriza por utilizar los temas y acciones de la política.<sup>16</sup>

Desde esta perspectiva autores como McCombs y Shaw han intentado definir la agenda pública como el reflejo de los temas cubiertos de manera prioritaria por los medios de comunicación o dicho de otra forma; los medios

---

<sup>15</sup> James W. Dearing y Everett M. Rogers. *Communication Concepts 6: Agenda-Setting*, thousand Oaks, California, Estados Unidos, 1992, pp. 5 y 6.

<sup>16</sup> El libro de Cox y McCubbins es un buen ejemplo de los trabajos que abordan el tema de la *Policy Agenda Setting*, a través del análisis de la responsabilidad del partido gobernante en la cámara de representantes de Estados Unidos. Véase Gary W. Cox and Mathew D. Mc Cubbins. *Setting the Agenda*, Cambridge University Press, 2005.

de comunicación son los que fijan la agenda.<sup>17</sup> En este sentido la *Agenda Setting Function* postula que los medios de comunicación son actores capaces de decir a los individuos “acerca de qué” se debe pensar, sin importar que se dejen fuera otros temas que podrían ser igual o más importantes que los impulsados por los *mass media*.<sup>18</sup>

La importancia de los estudios sobre la *media agenda-setting* consistió en el dominio que pueden alcanzar los medios masivos de comunicación sobre la opinión pública y cómo a partir de esta manipulación logran influir en la agenda política. El principal objetivo de este tipo de investigación era conocer si existía una relación de tipo causal entre la exposición a los medios de comunicación y la influencia que producen al público al que llegan, determinando de alguna manera los contenidos de las agendas pública y política. Los principales resultados de estas investigaciones fueron que “los efectos de los medios sobre las personas, si bien no tenían un carácter persuasivo, si lo tenían a nivel cognitivo”.<sup>19</sup>

Otro de los acercamientos importantes al estudio de la agenda fue planteado por Anthony Downs, quien trazó la teoría sobre el ciclo de la atención de los temas. El análisis considera que el posicionamiento de temas sigue un comportamiento cíclico, es decir, establece cómo se produce el proceso que pone en el centro de la atención un tema específico y luego lo hace desaparecer de la escena pública. En este ciclo propuesto por Downs podríamos destacar las siguientes etapas: 1) surgimiento de un problema; 2) el tema despunta o sobresale respecto del resto de problemas existentes; 3) el

---

<sup>17</sup> McCombs, M., Shaw D. “The agenda-setting function of mass media”, en *public opinion Quarterly*, 1972.

<sup>18</sup> Véase D’Adamo, Freidenberg, García Beaudoux. “Medios de comunicación de masas y establecimiento de la agenda: un estudio empírico en Argentina”, en *América Latina Hoy*, año/vol. 25, Universidad de Salamanca, agosto, 2000. pp. 57-66.

<sup>19</sup> Gerardo L. Dorantes. La construcción de la agenda de poder, en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. L. núm. 204, septiembre-diciembre de 2008, p. 82.

asunto permanece vigente durante un período breve; y finalmente, 4) pierde atención pública y desaparece.<sup>20</sup> Sin embargo, Downs considera que existen cinco etapas en el ciclo de la agenda: 1) El estado anterior al problema; 2) el descubrimiento alarmante y el entusiasmo eufórico; 3) la comprensión de los costos de seguir un progreso significativo, 4) el declive gradual del interés público, y, 5) el estado posterior al problema.<sup>21</sup>

Planteamientos similares al de Downs -como el de Fernando M. Jaime- refieren algunas etapas específicas en la formación de la agenda, a saber: 1) reconocimiento del tema; 2) adopción; 3) priorización; y, 4) mantenimiento del tema.<sup>22</sup> Este tipo de planteamientos, sobre la trayectoria de un asunto y su importancia en la formación de la agenda, indican cómo un tema puede entrar y salir del interés público según el momento coyuntural o contexto específico.

El tema de la formación de agenda como objeto de estudio de la ciencia política tiene su origen en el proceso de elaboración de políticas públicas cuya fase inicial es, precisamente, el establecimiento de la agenda.<sup>23</sup> El auge de los análisis sobre políticas públicas, y la importancia que alcanzó el institucionalismo dentro de los estudios políticos justifica, desde el punto de vista de la teoría, el interés por abordar el tema de formación de la agenda legislativa.

---

<sup>20</sup> Anthony Downs. "Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle", *Public Interest*, vol. 28, 1972, pp. 38-50 [traducción al español, "El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología", en L. F. Aguilar, **problemas públicos y agenda de gobierno**, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, pág. 141

<sup>21</sup> *Ibíd.* Pág. 144

<sup>22</sup> Véase Fernando M. Jaime Nuevas acciones, viejas prácticas. Definición de la agenda y política de préstamos del Banco Mundial durante la década de 1990, en *América Latina hoy*, agosto, año/vol. 31, Salamanca España, 2002, P. 118.

<sup>23</sup> "Desde el punto de vista de la ciencia política este conjunto de procesos fue expuesto por David Easton (1953). Easton plantea que los sistemas políticos gestionan las demandas y tensiones originadas en el medio ambiente (insumos) mediante la generación de decisiones de autoridad (productos), en un proceso continuo de retroalimentación". María Amparo Casar y Claudia Maldonado. "Formación de Agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política", Documentos de trabajo del CIDE, 2008, p. 8.

Finalmente, en países altamente industrializados y con un estado de derecho consolidado encontramos teorías que enfatizan temas afines con valores posmaterialistas como la igualdad social, protección medioambiental, igualdad de la mujer, protección de los derechos humanos, etc. Estos temas configuran lo que se ha dado por llamar la nueva agenda política.<sup>24</sup>

Existen diversas perspectivas desde donde puede ubicarse la discusión: algunos autores como McCombs, debaten sobre quién es el que marca la agenda (ciudadanos, medios de comunicación, partidos político o gobierno); otros como Anthony Downs, pretenden caracterizar la duración de un tema dentro de la agenda pública, independientemente de quien haya propuesto el tema; por su parte Anduiza y Bosch exploran otra vertiente que aborda los problemas que se apartan de la simple satisfacción de necesidades básicas como la seguridad física y económica de los individuos, que puede convertirse en una postura monotemática adoptada por alguno de los actores encargados de participar en el proceso de construcción de agenda.

Las perspectivas analizadas no son antagónicas, por el contrario deben ser comprendidas como complementarias. Esta investigación adopta esta postura y se sirve de los diversos avances que se han producido a partir de los hallazgos contemplados por estos enfoques.

---

<sup>24</sup> Véase Manuel Tamayo y Ernesto Carrillo. “La formación de la agenda pública”, en *Foro Internacional*, Vol. XLV, Núm. 4, octubre-diciembre, 2005, pp. 658-681.

### 1.3 Agenda: algunas definiciones

Definir qué se entiende por “agenda” es un punto clave en la investigación; en este apartado se discuten algunas de las definiciones utilizadas por diversos autores al respecto. El objetivo es construir una definición clara y funcional sobre lo que significa el estudio de la “agenda legislativa”. Además, definiremos algunos términos relevantes como “formación” y “fijación” de agenda.

Joseph M. Colomer define la agenda como la “selección de temas de políticas públicas sometidos a discusiones colectivas”.<sup>25</sup> Esta primera definición sugiere un elemento clave para la investigación que se refiere a la selección de temas. La falta de tiempo para la discusión, el conocimiento limitado sobre los problemas que afectan a la colectividad y, principalmente, la baja cantidad de recursos para la solución de todos los problemas existentes, hace necesario elegir, del conjunto de temas, aquellos que tengan mayor urgencia, importancia o, simplemente, los que encuentren mayor consenso entre los actores políticos. El segundo elemento señalado por Colomer (la discusión colectiva) parte de la existencia de varios actores, lo que hace necesario distinguir entre la agenda de cada uno de los actores en lo individual y la agenda colectiva, es decir, aquella en la que se centrará la discusión.

Por su parte, Cobb y Ross distinguen entre: la *agenda pública*, que está integrada por los temas que “son objeto de una amplia atención o, por lo menos, conocimiento; requieren de acción desde el punto de vista de una considerable proporción del público; y son percibidos por los miembros de la comunidad como cuestiones que caen dentro de las competencias de alguna unidad gubernamental”; y la *agenda formal*, esto es, “la lista de temas que

---

<sup>25</sup> Véase Joseph M. Colomer, *Ciencia de la política*, Ariel, Barcelona, España, 2009, p. 433

quienes adoptan decisiones han aceptado, formalmente, tomar en seria consideración”.<sup>26</sup> La diferencia entre agenda pública y agenda formal permite acotar el espectro de temas; además ayuda a distinguir entre los diversos momentos de formación de la agenda y permite constituir la participación de actores diversos en el establecimiento de temas.

Leonardo A. Gatica y Mauricio Ramírez Grajeda definen la agenda como el “mecanismo de control sobre la secuencia de votaciones para lograr definir un resultado”.<sup>27</sup> Entendida como mecanismo de control la agenda sería una especie de filtro por el que deberían pasar los diversos temas existentes antes de ser atendidos por los actores políticos. Cabe señalar que el hecho de que un tema sea atendido o que se logre definir un resultado no quiere decir que se resolvió el problema, significa únicamente que los actores involucrados se posicionaron sobre él, es decir, han adoptado una posición que puede o no ser compartida por todos los involucrados.

Entonces, los elementos que definen el significado de la agenda son: la selección, lista o conjunto de temas sobre los cuales deberá discutirse. Aunque para efectos de esta investigación retomaremos las definiciones de agenda pública y agenda formal, ya que estos conceptos permiten diferenciar entre actores y momentos en la construcción de una agenda.

Pero, ¿qué se entiende por agenda legislativa? para Carlos Medina Plascencia “una agenda legislativa es un ordenamiento de las prioridades y representa la expresión pública de propósitos. Implica, por tanto, la manifestación explícita de compromisos públicamente adquiridos y del mismo

---

<sup>26</sup> Cobb, R., J-K. Ross y M.H. Ross, “Agenda Building as a Comparative Political Process”, *The American Political Science Review*, vol. 70, 1976, núm. 1, pág. 126.

<sup>27</sup> Leonardo A. Gatica Arreola y Mauricio Ramírez Grajeda, El análisis espacial de la competencia política y el problema de estabilidad, en *EconoQuantum*, Vol., Núm 2, pág. 96.

modo exigibles”.<sup>28</sup> Por su parte Álvaro López y Nicolás Loza definen la agenda legislativa como el “conjunto de cuestiones que el Ejecutivo, los partidos y los legisladores seleccionan y ordenan para la formulación de iniciativas y decretos que eventualmente pueden convertirse en legislación aprobada”.<sup>29</sup> Finalmente, Federico Ling establece que “una agenda legislativa, es el conjunto de los asuntos que están enlistados para ser desahogados en un determinado orden y en un período específico. Tales tiempos pueden ser de tres años de legislatura, o bien, en cada período de sesiones ordinario, e incluso, períodos extraordinarios de las mismas”.<sup>30</sup>

Las tres definiciones concuerdan en que la agenda es un conjunto de asuntos o prioridades, sin embargo, existe poca precisión al tratar de caracterizar lo que es la agenda legislativa. Por ejemplo, la definición que propone Medina Plascencia puede servir para definir otro tipo de agenda como la agenda de gobierno, la agenda de una organización, etc., nótese que no necesariamente hace referencia al aspecto legislativo. Por su parte la definición de López y Loza al establecer un catálogo de actores que intervienen en la selección de asuntos para la formulación de iniciativas hacen que el concepto pierda aplicabilidad en diversas realidades, por ejemplo en el caso mexicano la Constitución establece que únicamente el presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, las legislaturas locales y los ciudadanos pueden presentar iniciativas de ley<sup>31</sup>, lo que significa que para la formación de la agenda legislativa sólo deberían

---

<sup>28</sup> Carlos Medina Plascencia, “Una reforma integral para México”, en *Dialogo y Debate*, año 1, Núm. 3, octubre de 1997- enero de 1998, pág. 7.

<sup>29</sup> Álvaro López Lara y Nicolás Loza Otero, “El acertijo de la agenda legislativa”, en *Revista del Senado de la República*, Núm. 19 abril- junio 2000, pág. 87.

<sup>30</sup> Federico Ling Altamirano, Agenda legislativa de la LVIII legislatura, deber y atrevimiento, en *Revista del Senado de la República*, Núm. 19 abril- junio 2000, pág. 92.

<sup>31</sup> Véase artículo 71 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

intervenir los actores autorizados formalmente para presentar iniciativas o decretos, dejando a los partidos políticos fuera de la jugada.<sup>32</sup>

La primera parte de la definición de Federico Ling aunque menos arriesgada también puede servir para definir la agenda en sentido genérico (agenda de gobierno, la agenda sindical, etc.), mientras que la segunda parte al hacer referencia al tiempo de la legislatura restringe su definición, en este sentido sólo sirve para caracterizar la agenda de la Cámara de Diputados en donde el período de la legislatura es de tres años, pero no ayuda en la definición de la agenda de los senadores cuyo período es de seis años.

Retomando algunos de los elementos de las definiciones analizadas, para efectos de la presente investigación, se entiende por agenda legislativa al conjunto de asuntos acordados por los actores que intervienen en la discusión y conformación de la legislación y sobre los cuales deberán pronunciarse en un período de tiempo determinado.

Por su parte, el término construcción de la agenda ha sido definido como el “proceso mediante el cual las demandas de los diferentes grupos de la población se convierten en asuntos que compiten por la atención de las autoridades públicas”.<sup>33</sup> Por su parte Colomer establece el concepto formación de la agenda para referirse a la “selección de los temas políticos a los que se dará relieve en el debate público o la legislación”,<sup>34</sup> Estos dos conceptos aunque diferentes hacen referencia a un mismo proceso en el que los actores

---

<sup>32</sup> Esto sería así si tomamos en cuenta que los diputados y senadores, una vez electos, dejan de responder al interés del partido, con lo que formalmente los partidos políticos quedarían fuera de la formación de la agenda legislativa. Aunque debemos reconocer que en la realidad se opera de acuerdo a diversas reglas informales que permiten la amplia participación, e incluso monopolización de las decisiones, por parte de los partidos políticos. También debemos recordar que durante la hegemonía del PRI la agenda legislativa era la agenda del presidente. Estos argumentos permiten establecer la inconveniencia de incluir a ciertos actores políticos en la definición de agenda legislativa.

<sup>33</sup> Cobb, R., J-K. Ross y M.H. Ross, “Agenda Building as a Comparative Political Process”, *The American Political Science Review*, vol. 70, 1976, núm. 1, pp. 127-126

<sup>34</sup> Joseph M. Colomer, op. cit., pág. 413

políticos se ponen de acuerdo en los temas que serán analizados. Entonces la formación o construcción de la agenda se entiende como el momento en que los actores políticos acuerdan los temas que integrarán la agenda, es pues un momento de diálogo, debate, persuasión y medición de fuerzas.

Por último, debemos aclarar la definición de fijar la agenda. En palabras de Fernando Jaime la fijación de la agenda es “el proceso por medio del cual los conflictos y preocupaciones llegan a recibir la atención de los actores”<sup>35</sup> Por su parte Colomer considera que fijar la agenda “implica seleccionar temas en los que se centrarán las elecciones y las decisiones.”<sup>36</sup> Ambas definiciones resultan poco esclarecedoras ya que podrían confundirse con los conceptos de formación y construcción de la agenda. Sin embargo, el término fijación de la agenda denota un momento dentro de la formación o construcción de la agenda y se caracteriza por el impulso decidido de un actor político que logra colocar en la agenda un tema de su interés.

#### **1.4 Elementos para la formación de la agenda**

La formación o construcción de la agenda es uno de los momentos más intensos del debate y deliberación en la fijación de temas, es el período en el que los actores políticos se ponen de acuerdo sobre los problemas que serán discutidos y que formarán parte de una agenda común. El proceso de formación de una agenda requiere, por su complejidad, la división artificial en etapas. En primer lugar, es conveniente recordar que “el estudio de las agendas está enfocado no tanto a saber *cómo* se resuelven los problemas sino más bien *qué* tipo de problemas son objeto de intervención por parte de

---

<sup>35</sup> Fernando M. Jaime, art. cit., Pág. 117.

<sup>36</sup> Joseph M. Colomer, op. cit., Pág. 399

determinados actores políticos”.<sup>37</sup> En segundo lugar, debemos diferenciar entre los actores que intervienen en la formación de la agenda y los procesos concretos de construcción. En tercer lugar, se debe tener plena conciencia de la arena en la que se desarrollan los procesos de construcción de la agenda. Todos estos elementos definen el tipo de agenda que se está construyendo y sirven para identificar problemas, relaciones y objetivos.

#### **1.4.1 Los temas (*issue*)**

En la bibliografía existe coincidencia en que el objeto de estudio de la agenda *setting* son los temas que la conforman y no la forma en que éstos se resuelven, es decir, no se trata de conocer qué piensan los actores políticos sobre un tema, sino hacer que piensen en un asunto específico.

El tratamiento de los temas depende del tipo de agenda, por ejemplo, desde la perspectiva de Shaw, “un tema es la acumulación de una serie de acontecimientos relacionados que se involucran en el tratamiento periodístico y que se agrupan unidos en una categoría más amplia”.<sup>38</sup> En esta definición los temas están vinculados a la agenda de los medios de comunicación y su contenido responde a una lógica específica.

Algunos autores como Rositi y Pasquier distinguen entre temas, eventos y acontecimientos. Así, un tema es la acumulación de una serie de hechos que se producen durante un período de tiempo determinado y que alcanzan tal

---

<sup>37</sup> Fernando M. Jaime, art. cit., Pág. 117.

<sup>38</sup> Shaw D. L. citado en Natalia Aruguete. “Estableciendo la agenda. Los orígenes y la evolución de la teoría de la *Agenda Setting*”, en *Ecos de la comunicación*, año 2, núm. 9, Universidad Católica Argentina, 2009, p. 13.

categoría al “converger en el marco de un problema con significado público, que reclame una solución o decisión al respecto”.<sup>39</sup>

Para efectos de esta investigación entenderemos que un tema puede abordarse desde distintos ángulos, dependiendo de los actores involucrados. Así, siguiendo a Bugde, un tema es:

- a) un punto discutido (o *at issue*) por todas las partes, lo cual, en términos de análisis espacial, implica la concurrencia de todas las partes para definir el espacio.
- b) un punto o tópico enfatizado sólo por una de las partes (cada una puede contribuir independientemente a definir cualquier espacio, por lo tanto, una dimensión que preocupa a unos puede no ser del interés de los otros); y
- c) un punto, tópico o posición, sea o no enfatizado por los líderes o *policy makers*.<sup>40</sup>

Entonces cuando hablamos de temas nos referimos a proposiciones hechas por alguno de los actores interesados en influir en el proceso de construcción de la agenda. Mientras que los acontecimientos o eventos se convertirán en temas importantes para la agenda legislativa, cuando adquieran una categoría relevante para los sujetos con capacidad para influir, sustantivamente, en la fijación de la agenda.

---

<sup>39</sup> Véase Natalia Aruguete. Estableciendo la agenda. Los orígenes y la evolución de la teoría de la *Agenda Setting*, en *Ecós de la comunicación*, año 2, núm. 9, Universidad Católica Argentina, 2009, pág. 13.

<sup>40</sup> Fernando M. Jaime, art. Cit., Pág. 118.

### **1.4.2 Los actores y la arena de discusión**

Una vez caracterizada la importancia de los temas como objeto de estudio de la agenda, debemos poner atención en los actores que participan en la construcción de la agenda y las diversas arenas y escenarios donde puede propiciarse la construcción de una agenda. La definición de estos elementos, comúnmente interrelacionados, es determinante en el tipo de agenda que se está construyendo.

En este sentido, lo primero que debemos tener en cuenta en la construcción de la agenda es el escenario o arena, es decir, la dimensión espacio-institucional donde se pretende construir una agenda. Por ejemplo, el parlamento, el partido, el comité, los medios de comunicación, el sindicato, la campaña electoral, etc. La arena es el lugar de acción de los actores, es el universo que limita sus actuaciones y que determina su participación.

Los actores en tanto fuente de origen de los asuntos, son aquellos que están autorizados para participar directa o indirectamente en la construcción de una agenda. Es así que podemos hablar de diversos actores formales e informales dependiendo de la arena y el tipo de agenda que se construya.

Estos dos elementos, arena y actores, determinan el tipo de agenda que se va a construir, por ejemplo, si la arena es el parlamento los actores que determinarán la agenda legislativa son aquellos autorizados según las reglas de la institución (pueden ser diputados, senadores, Ejecutivo, etc.), si por el contrario la arena es una campaña electoral los actores pueden ser de diversos tipos (partidos, ciudadanos, medios de comunicación, instituciones formales, etc.), esta combinación de actores y escenarios darán como resultado un tipo de agenda en específico.

### 1.4.3 Los procesos

Los procesos, elementos clave en la configuración de la agenda, son los distintos momentos o etapas en las que se interrelacionan todos los actores y en donde se identifica el abanico de temas que existen para la formación de la agenda. Los procesos son el momento adecuado para la discusión y confrontación de propuestas para la elaboración de una agenda común. En la bibliografía no existe consenso sobre las etapas que se desarrollan en la construcción de una agenda, sin embargo existen grandes coincidencias entre los autores que han tratado de caracterizarlas.<sup>41</sup>

Para Gerardo L. Dorantes “los procesos comprenden: La identificación y definición de los problemas, la generación y especificación de las políticas públicas para enfrentarlos y los acontecimientos políticos al interior del sistema”.<sup>42</sup> Para este autor las etapas que intervienen en la conformación de la agenda implican un ejercicio de reflexión sobre los temas y problemas, pero también sobre las posibles soluciones que, al final, son un elemento que limitan, al igual que los acontecimientos del sistema, la entrada a determinados tópicos.

Desde la perspectiva de los análisis espaciales pueden identificarse cuatro etapas analíticamente distintas en la conformación de la agenda, a saber:

---

<sup>41</sup> Desde nuestra perspectiva la falta de consenso se debe a que las teorías sobre la agenda se han desarrollado desde diversas perspectivas de análisis y se han construido basando sus hallazgos del estudio de diversos tipos de agendas. En este sentido si los actores, escenarios e intereses cambian, las conclusiones sobre las etapas de la conformación de una agenda también se modifican.

<sup>42</sup> Gerardo L. Dorantes. La construcción de la agenda política en la UNAM, en *Revista Mexicana de Ciencia Políticas y Sociales*, Enero-Marzo, XLVII, núm., 1993, Universidad Nacional Autónoma de México. pág. 166.

- 1) reconocimiento del tema,
- 2) su adopción,
- 3) priorización, y
- 4) mantenimiento del tema.

La primera de estas etapas es el momento en el que se reconoce la existencia de un tema por primera vez y se ubica como un asunto con potencial para ser tomado en cuenta a través de un programa de acción. En esta etapa alguno de los actores toma conciencia de la existencia de un problema nuevo que potencialmente puede formar parte de una agenda.

La segunda etapa hace referencia al momento en que el actor apropia un tema, este momento implica la reflexión por parte del actor sobre las consecuencias de la adopción del tema y los posibles manejos que se le pueden otorgar.

La tercera de las etapas implica el conocimiento del catálogo de posibilidades existentes sobre las cuales el actor puede tomar posición, es decir, son todos los posibles temas que pueden formar parte de la agenda, una vez que se conoce el universo de temas, los actores le otorgan un orden de preferencia. En esta etapa se desechan aquellos temas que no consiguieron formar parte de las preferencias de los actores y que han dejado de ser de interés. Por último, en la cuarta etapa se ubican los temas que siguen siendo prioritarios y de interés para los actores y sobre los cuales es posible otorgar una solución sustantiva.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Véase Fernando M. Jaime art. Cit., pág. 118.

## 1.5 El diseño metodológico

Esta investigación utiliza **el método comparativo** para contrastar la agenda de los partidos políticos (entendida como el conjunto de temas que impulsaron durante las campañas electorales o que forman parte sustancial de su plataforma política) con la agenda legislativa (aquellos temas que alcanzaron una discusión sustantiva durante la LX legislatura), y con la agenda pública, es decir, aquella que permite conocer cuáles son los problemas que los ciudadanos ubicaron como los más importantes entre el año 2006 y el 2009. El contraste de las agendas partidista, legislativa y pública se desarrolla a partir de los siguientes pasos:

El primero consiste en ubicar cómo ingresan los temas en la agenda legislativa. En esta etapa se diferencia entre los canales institucionales que permiten a los actores proponer e impulsar temas de su agenda, con los mecanismos que utilizan otros miembros del sistema para posicionar temas de su interés en la agenda parlamentaria.

El segundo paso es analizar el proceso por el que diversos actores se ponen de acuerdo en definir el espacio común, es decir, el momento en que se decide si un tema ingresa en la agenda legislativa. La selección de los temas que formarán parte de la agenda de una legislatura implica reconocer que un tema es importante para los actores que participan en la fijación de la agenda (reconocimiento del tema).

La revisión de la agenda presentada por el PAN, PRI y PRD al inicio de la LX legislatura se utiliza como el punto de arranque del análisis empírico. Los datos del estudio de la agenda de cada partido político servirán para elaborar un listado con los temas que promovieron estas fuerzas políticas. La estrategia es ubicar los temas impulsados por cada partido político en tres

etapas: la primera, durante el proceso electoral, es decir, se trata de conocer los temas que promueve el partido en un momento previo a la representación; en la segunda etapa se enlistan los temas que proponen los partidos una vez que han obtenido la representación; finalmente, la tercera etapa es cuando se define el espacio político, a través del peso y capacidad de los grupos parlamentarios para colocar sus temas en la agenda legislativa.

El tiempo restringido que se tiene para la discusión y los recursos limitados para la implementación de una política operativa obliga a jerarquizar los temas que serán atendidos de forma prioritaria. La prelación de asuntos reduce el campo de posibilidad de aquellos temas que, a pesar de formar parte de la agenda legislativa acordada institucionalmente, han sido relegados a los últimos lugares dentro de las prioridades de la agenda. Esto significa que para lograr una decisión sustantiva sobre un asunto particular, éste debe mantenerse vigente en las preferencias de los actores que participan en la delimitación del espacio y ser susceptible, por la vía institucional, de obtener una respuesta satisfactoria.

Por tanto, para conocer cuáles fueron los temas que efectivamente lograron una respuesta positiva o sustantiva, se propone rastrear los temas acordados por la LX legislatura que se convirtieron en ley o decreto, con la intención de encontrar relaciones que indiquen qué fuerza política participó eficazmente en la fijación de la agenda.

La comparación entre los temas que formaron parte de la agenda impulsada por los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados, la agenda legislativa surgida institucionalmente al inicio de la legislatura y los temas que alcanzaron una decisión sustantiva (leyes o decretos), proporcionará un panorama general de los elementos que intervinieron y el

peso de cada una de las fuerzas políticas en la construcción de la agenda legislativa en la LX legislatura de la cámara de diputados.

En concordancia con la estrategia metodológica planteada, la presente investigación utiliza el método comparativo con el objetivo de establecer las diferencias y similitudes en los temas que conformaron la agenda política del PAN, PRI y PRD, ponderando la participación de cada una de estas fuerzas políticas en la toma de decisiones. En su conjunto, estos elementos ayudan a valorar el peso real que cada partido tuvo en la conformación de la agenda durante la LX legislatura. Además permitirá comprobar o refutar la hipótesis propuesta y cumplir con los objetivos planteados.

Paralelamente se realizan catálogos de las iniciativas presentadas por los diputados de los tres partidos, por el Ejecutivo y por las legislaturas locales con el objetivo de conocer la incidencia y efectividad de cada uno de estos actores políticos en la conformación de la agenda y en la transformación de la legislación. Para conocer la compatibilidad entre los temas que dominaron la agenda legislativa de la LX legislatura y la percepción ciudadana sobre los principales temas nacionales se utilizarán los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas levantadas en diciembre de 2005 y noviembre de 2008. Se utilizan los reactivos que indican los temas que los ciudadanos mexicanos consideran como los más importantes antes del inicio de la legislatura y al final de la misma, de este ejercicio se realizará un catálogo con los temas que más menciones tuvieron y se contrastarán con los temas discutidos y aprobados por la LX legislatura, el objetivo final será conocer, en términos de representación, si la agenda de los ciudadanos coincide o no con la de los políticos.

## **CAPÍTULO 2**

### **LA UBICACIÓN DE LA AGENDA**

#### **2.1 Introducción**

La relación entre los actores que intervienen en la construcción de una agenda y la arena en la que se realiza la discusión limita el contenido y alcance de las agendas. En esta investigación la decisión de enfocar el análisis en la agenda legislativa sugiere límites específicos determinados por los cauces institucionales que regulan la participación de actores, la arena de discusión, y condicionan la entrada de otros participantes a la arena donde se definen los temas que formarán parte de la agenda.

Para definir cuáles fueron los temas que merecieron la atención prioritaria de los diputados de la LX legislatura (2006-2009) y por qué esos temas lograron ser sujetos de discusión y en su caso de una definición sustantiva, se analizan dos aspectos fundamentales: en primer lugar, se indaga sobre las posibilidades y restricciones institucionales que rigen el proceso de construcción de la agenda al interior de la Cámara de Diputados. En segundo lugar, señalamos cuál fue la influencia de los actores involucrados en los procesos de construcción de la agenda y la forma de sus interacciones que permitieron consolidar una agenda en común.

El estudio de los límites institucionales funciona como marco de referencia que guía la discusión del presente capítulo. En este sentido, la ubicación de la agenda inicia con la revisión del marco institucional que condiciona el desarrollo de los temas y regula las prácticas parlamentarias. En el establecimiento de la agenda las reglas formales e informales son los límites

de lo posible, no obstante, es necesario contar con información institucional detallada que ayude a determinar ese espacio posible.

## **2.2 Marco jurídico: límites institucionales**

El estudio formal de la agenda legislativa remite al análisis de las leyes que norman el proceso en su elaboración. Es pues, el marco normativo el punto de partida que permite comprender el entorno del poder legislativo y las reglas que rigen el funcionamiento de la Cámara de Diputados. El estudio de las reglas formales tendrá la finalidad de facilitar la comprensión de los mecanismos que intervienen en el proceso de elaboración de la agenda legislativa.

Para Benito Nacif el papel del Congreso en el sistema político mexicano debe estudiarse a través de tres grupos de reglas y prácticas que rigen su funcionamiento:

- 1) En primer lugar tenemos el marco constitucional que determina qué órganos forman el Congreso, cuáles son los alcances y límites de su autoridad y cuál es su relación con los otros poderes.
- 2) En segundo lugar, están las reglas electorales que establecen cómo se elige a los legisladores y bajo qué condiciones ejercen el cargo
- 3) Finalmente, tenemos las reglas parlamentarias que estipulan la organización interna de las Cámaras y los procedimientos para la toma de decisiones.<sup>44</sup>

Los tres niveles de análisis propuestos por Benito Nacif son utilizados para conocer cómo funciona el proceso de construcción de la agenda legislativa formalmente. En este sentido tenemos que la Ley suprema que rige

---

<sup>44</sup> Benito Nacif, *Para entender el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra ediciones, México, 2005, pág. 10

el funcionamiento de la Cámara de Diputados y establece las normas generales sobre las condiciones necesarias para el acceso a los cargos de representación es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el marco legal es la Ley Orgánica del Congreso de la Unión (LOCU) y los cánones que regulan las actividades dentro del Congreso se encuentran en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICGEUM).

Atendiendo a los postulados de la supremacía constitucional consagrada en el artículo 133 de la Constitución mexicana,<sup>45</sup> iniciaremos el análisis de las reglas formales partiendo de los postulados que se desprenden de la ley fundamental<sup>46</sup>, para después concentrar nuestra atención en las disposiciones particulares que regulan los mecanismos de construcción y desahogo de la agenda legislativa consagradas en la ley ordinaria y el reglamento del Congreso.

### **2.2.1 Reglas formales: configuración de los poderes de la Unión**

El artículo 49 Constitucional establece que “El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. “El

---

<sup>45</sup> En México la supremacía constitucional se encuentra señalada en el artículo 133 de nuestra Carta Magna que a la letra indica: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”. Véase Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>46</sup> Al respecto Ferdinand Lasalle nos dice que la Constitución al igual que la Ley, es resultado de la producción legislativa y por tanto las dos son Ley. No obstante dice el autor que una de las diferencias fundamentales entre ambas se encuentra en el procedimiento que tienen cada una para su creación y reforma; en el caso de la Constitución el procedimiento que se utiliza es más complicado que el procedimiento utilizado para crear o modificar una ley ordinaria. Por lo tanto, para el autor una Constitución “Debe ser algo mucho más sagrado todavía, más firme y más inmovible que una ley ordinaria”. Lasalle llega a la conclusión de que una Constitución no es una ley como cualquier otra, sino que es la “ley fundamental” de un país. Véase Ferdinand Johann Lasalle Gottlieb, ¿Qué es una constitución?, Ariel, 2ª edición, Barcelona, 2002, pág. 36.

Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general”<sup>47</sup> el cual se divide en dos cámaras; una de diputados y otra de senadores. La cámara de diputados se integra por un total de 500 legisladores, de los cuales, 300 diputados son electos por principio de votación mayoría relativa y 200 bajo el principio de representación proporcional,<sup>48</sup> y serán electos en su totalidad cada tres años como lo marca el artículo 51 constitucional.

La Cámara de senadores está integrada por 128 legisladores, de los cuales, se elegirán dos por cada Estado y Distrito Federal por el principio de mayoría relativa, dando un total de 64 senadores electos bajo este principio. Se elegirá un senador por cada Estado y el distrito federal por primera minoría dando un total de 32 legisladores y finalmente 32 serán electos por el principio de representación proporcional, dando un total de 128. Los 628 legisladores que integren la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores tendrán un mandato fijo y en consecuencia irrevocable.

### **2.2.2 Los períodos de sesiones**

La Cámara de Diputados sesiona en dos períodos ordinarios; el primero de ellos abarca del primero de septiembre de cada año al quince de diciembre del mismo; el segundo período de sesiones iniciará el primero de febrero de cada año y finalizará el treinta de abril.<sup>49</sup> En tiempo de receso del congreso podrá convocarse a períodos extraordinarios, previa cita de la comisión permanente y sólo para la solución de casos concretos.<sup>50</sup> Una vez que se ha

---

<sup>47</sup> Artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

<sup>48</sup> Artículo 52 CPEUM

<sup>49</sup> Véase artículo 65 CPEUM

<sup>50</sup> Artículo 67 CPEUM

analizado el asunto por el cual se convocó al Congreso se dará fin a la sesión o sesiones extraordinarias.<sup>51</sup>

En el estudio del proceso de elaboración de la agenda estos periodos son determinantes ya que constituyen el primero de los límites institucionales que impactan en el número de asuntos que podrán resolverse en un período ordinario y en general en toda la legislatura. El tiempo reducido que se tiene para abordar y discutir un asunto, en relación con la cantidad de temas que buscan ser tomados en cuenta, reduce el campo de oportunidad para que los actores logren posicionar asuntos y obliga a priorizar de manera estratégica el número y tipo de temas que serán tratados en la legislatura. El siguiente cuadro ilustra los tiempos legislativos en la Cámara de Diputados y ofrece datos específicos sobre el número de sesiones que se desarrollaron durante la LX legislatura.

**Cuadro I**  
**Períodos legislativos y número de sesiones ordinarias en la LX legislatura**

Años legislativos	Periodos ordinarios	Número de sesiones ordinarias
<b>1er Año Legislativo</b>	1er período del 1 de septiembre al 15 de diciembre 2006	35
	2º Período del 1 de febrero al 30 de abril 2007	26
<b>2º Año Legislativo</b>	1er período del 1 de septiembre al 15 de diciembre 2007	33
	2º período del 1 de febrero al 30 de abril 2008	27
<b>3er Año Legislativo</b>	1er período del 1 de septiembre al 15 de diciembre 2008	33
	2º período del 1 de febrero al 30 de abril 2009	27

Fuente: Elaboración propia.<sup>52</sup>

El trabajo desarrollado en la Cámara de Diputados durante la LX legislatura contó con un total de 181 sesiones ordinarias. En este contexto, se ubica el límite institucional tanto formal (el periodo que se establece

<sup>51</sup> En el caso de la LX legislatura se celebraron dos sesiones extraordinarias durante el segundo receso del segundo año de sesiones.

<sup>52</sup> Datos obtenidos de las estadísticas publicadas por la cámara de diputados en la página de internet [www.diputados.gob.mx/información\\_parlamentaria.htm](http://www.diputados.gob.mx/información_parlamentaria.htm) Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria.

constitucionalmente para el desarrollo de la legislatura) como real (el tiempo que efectivamente se ocupó, en el pleno de la cámara de diputados, para desahogar los asuntos de la legislatura). Con esta limitante todos los actores encargados de la construcción de la agenda legislativa deben tomar en cuenta las restricciones reales al momento de definir el espacio común, el cual deberá sujetarse a los tiempos señalados en la constitución y leyes reglamentarias.

### **2.2.3 Proceso legislativo: sujetos legitimados y formación de leyes**

El proceso legislativo comienza con la presentación de una iniciativa, que es una propuesta para crear una nueva ley o modificar la legislación existente. De acuerdo con el artículo 71 de la CPEUM corresponde exclusivamente el derecho de iniciar leyes o decretos a: 1) el Presidente de la República; 2) a los diputados y senadores del Congreso de la Unión; y, 3) a las legislaturas de los Estados.<sup>53</sup> Las iniciativas presentadas serán turnadas a comisiones y se sujetarán a los trámites especificados en el Reglamento de Debates, dando paso al proceso legislativo.

La definición constitucional acerca de los sujetos que están legitimados para presentar iniciativas, es decir, que pueden ingresar temas para su eventual discusión en la cámara de diputados es una forma de limitar el espacio a través de la restricción de los sujetos que pueden intervenir en la colocación de temas, este precepto será el segundo límite institucional formalmente

---

<sup>53</sup> A partir de la reforma en materia política publicada el 9 de agosto de 2012 en el Diario Oficial de la Federación, se modificó la redacción del artículo 71 al conceder a los ciudadanos la facultad de iniciar leyes: “Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes”. Esta modificación junto con la facultad que se le concedió al ejecutivo federal para promover iniciativas preferentes modificarán sustancialmente el proceso y los sujetos legitimados para la construcción de la agenda legislativa.

establecido que se tomará en cuenta para el análisis del proceso de formación de la agenda legislativa.

Ahora bien, cuando una iniciativa se presenta al Congreso una de las cámaras adopta el papel de “cámara de origen” y la otra el de “cámara revisora”, nuestro sistema bicameral hace que las etapas por las que una iniciativa debe pasar se multipliquen<sup>54</sup>, lo que genera también una duplicidad en las agendas que no necesariamente son complementarias ya que pueden ser, incluso, incompatibles entre sí. Además, como parte del proceso legislativo la iniciativa (tema) es sometida “a un extenso procedimiento de estudio, discusión y aprobación tanto en las comisiones como en el pleno de la cámara.”<sup>55</sup> Estos procedimientos en relación con la duplicidad de etapas y agendas produce que las posibilidades de éxito de un asunto (decisión sustantiva) se reduzcan considerablemente.

---

<sup>54</sup> El proceso legislativo implica:

1.- La presentación de la iniciativa: se hace ante la Mesa Directiva de la Cámara de origen, la cual la envía a comisiones. Cuando el congreso está en receso, quien recibe las iniciativas y las envía a las comisiones es la Comisión permanente.

2.- Una vez en comisiones: se prepara un dictamen el cual es una recomendación dirigida al pleno, ya sea para aprobar la iniciativa presentada o una versión de ella.

3.- El dictamen de la comisión se presenta al pleno para una primera lectura para conocimiento de los legisladores. En la segunda lectura, el dictamen se discute y se vota, primero en lo general y luego en lo particular. El pleno puede aprobar el dictamen (con o sin modificaciones), regresarlo a comisiones o rechazarlo.

4.- Si el dictamen es aprobado, la iniciativa se turna a la cámara revisora donde pasa por el mismo procedimiento. Si existen diferencias irreconciliables para las dos cámaras en torno a una iniciativa, se cierra la posibilidad de que ésta se convierta en ley.

La Constitución dice que:

Si una iniciativa es modificada o rechazada por la cámara revisora, debe regresar a la cámara de origen. Si la Cámara de origen acepta las modificaciones, la iniciativa se turna al presidente de la República para su promulgación en el Diario Oficial de la Federación.

Si la iniciativa es rechazada o no hay acuerdo en torno a las modificaciones sugeridas por la cámara revisora, la cámara de origen tiene derecho a enviar por segunda vez la misma iniciativa a la cámara revisora. Si el desacuerdo persiste, la iniciativa se archiva y no puede volver a presentarse dentro del mismo periodo ordinario de sesiones. Véase Artículos 71 y 72 de la CPEUM.

<sup>55</sup> Benito Nacif, *op. cit.*, pág. 23

## 2.3 La construcción formal de la agenda legislativa

Hasta ahora se tomaron en cuenta los principales límites institucionales establecidos constitucionalmente para la construcción de la agenda legislativa, en las siguientes líneas se analizan los mecanismos formales de formación de la agenda consagrados en la ley orgánica del congreso y su reglamento.

Una vez constituida la Cámara de Diputados en los términos constitucionalmente establecidos, el siguiente paso es la formación de grupos parlamentarios<sup>56</sup> quienes tendrán la obligación de presentar su agenda al inicio de cada uno de los períodos ordinarios.<sup>57</sup> En el caso de la LX legislatura, el grupo parlamentario del PAN era el más numeroso al contar con el 41.2% del total de la Cámara de Diputados, por su parte el PRD logró el 25% y el PRI 22.2%. El siguiente cuadro muestra como se configuraron los grupos parlamentarios durante la LX legislatura.

**Cuadro 2.**

Integración de los grupos parlamentarios en la LX legislatura de la Cámara de Diputados				
Grupo parlamentario	Número de diputados MR	Número de diputados RP	Total	Porcentaje de la Cámara
PAN	136	70	206	41.2
PRD	89	36	125	25.0
PRI	65	41	106	21.8
CONVERGENCIA	6	12	18	3.6
PVEM	0	17	17	3.4
PT	2	9	11	2.2
NUEVA ALIANZA	0	9	9	1.8
ALTERNATIVA	0	5	5	1.0
SIN PARTIDO	2	1	3	0.6
TOTAL	300	200	500	100

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la página de la Cámara de Diputados. [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

<sup>56</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara. El Grupo Parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber un grupo por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara.

<sup>57</sup> Véase artículo 26 de la LOCGEUM.

La presentación de la agenda de los grupos parlamentarios al inicio de cada período de la legislatura invita a reflexionar sobre el carácter dinámico del proceso de construcción de la agenda, ya que al tener la posibilidad de replantear su agenda cada inicio de periodo los legisladores pueden modificar las prioridades según la coyuntura o el momento electoral, lo que hace más difícil la explicación del impacto de la agenda legislativa en términos de representación del interés general. Además, las dificultades reales que existen para que un tema planteado durante la campaña electoral por un partido sea realmente tomado en cuenta de manera sustantiva disminuyen con el paso de la legislatura y también la redefinición de prioridades.

Presentada la agenda de los grupos parlamentarios, ésta será publicada en el Diario Oficial de la Federación, siendo el secretario general de la cámara quien está obligado a cumplir con esta disposición. Una vez expuesta la agenda de cada grupo parlamentario y con base en el numeral 6 del artículo 26 de la LOCGEUM, se inicia formalmente el proceso en el que se deberá definir el espacio de lo posible, es decir, es el momento que la ley prevé para la conformación de una agenda en común, atendiendo a las convergencias ideológicas o de contenido temático de las agendas impulsadas por los grupos parlamentarios.

En el proceso de definición del contenido de la agenda legislativa existen diversas instancias con facultades expresas legalmente que tienen dentro de sus atribuciones la búsqueda de acuerdos y consenso entre las diversas fuerzas políticas. Como parte de este grupo de actores institucionales tenemos los siguientes: en primer lugar se encuentra la Junta de Coordinación política<sup>58</sup> quien se encarga de “impulsar la conformación de acuerdos

---

<sup>58</sup> La Junta de Coordinación Política está integrada por los coordinadores de cada grupo parlamentario. La sesión de instalación de la Junta de Coordinación Política será convocada por el coordinador del Grupo

relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo”.<sup>59</sup> El papel que juega la Junta de Coordinación Política en el proceso de construcción de la agenda es la de ser la expresión de la pluralidad en la Cámara y ser el órgano impulsor de entendimientos y convergencias políticas con las instancias que resulten necesarias con la finalidad de tomar las decisiones en el Pleno.

Además, la importancia de la Junta de Coordinación Política en el proceso de construcción de la agenda es que simplifica considerablemente la negociación entre fuerzas políticas ya que al estar conformada por los representantes de cada grupo parlamentario y al contar éstos con la representación del total de integrantes del grupo, la discusión sobre los asuntos que integrarán la agenda común se concentra en las manos de los miembros de esta instancia, facilitando considerablemente el entendimiento.

La junta de coordinación política durante la LX legislatura estuvo compuesta por Javier González Garza del grupo parlamentario del PRD quien fungió como presidente, Héctor Larios Córdova del PAN, Emilio Gamboa Patrón del PRI, Alejandro Chanona Burguete de Convergencia, Diego Cobo Terrazas del Partido Verde, Ricardo Cantú Garza del PT, Silvia Luna

---

Parlamentario que tenga el mayor número de diputados. En caso de que el Coordinador del Grupo Parlamentario contase por sí mismo con la mayoría absoluta de la Cámara, corresponderá a éste presidir la Junta hasta finalizar la legislatura, en caso de que ningún Grupo Parlamentario sea poseedor de la mayoría absoluta la Junta de Coordinación será ejercida de manera alternada por cada año legislativo, por los coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados. El orden anual para presidir este órgano será determinado por la propia Junta. La Junta de Coordinación Política deberá quedar integrada a no más tardar en la segunda sesión ordinaria celebrada en la Cámara al inicio de la legislatura, tendrá como tarea sesionar por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y durante los recesos lo harán con una periodicidad acordada. Las decisiones adoptadas serán tomadas por votación de mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado (aquí los respectivos Coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga el Grupo Parlamentario). Véase artículos 31 al 35 de la LOCGEUM.

<sup>59</sup> Véase el inciso a del artículo 34 de la LOCGEUM.

Rodríguez de Nueva Alianza y Aida Marina Arvizu Rivas del Partido Social Demócrata.

Otro de los organismos que participan en el proceso de construcción de la agenda legislativa es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos<sup>60</sup> que es el órgano de la Cámara encargado de “establecer el programa legislativo de los períodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones”.<sup>61</sup> En síntesis la Conferencia es donde formalmente se construye la agenda, es el momento en que un tema puede posicionarse para su eventual discusión en el pleno de la Cámara o simplemente desaparecer y quedar en el archivo. En este sentido la Conferencia será uno de los últimos filtros institucionales en donde los temas serán jerarquizados y sometidos a un orden de prelación de acuerdo a la importancia y consenso alcanzado.

Una vez establecida la agenda que guiará las discusiones en el pleno de la Cámara en cada una de las sesiones del período ordinario, ésta pasará a su última fase o filtro institucional que es su presentación y votación en el pleno donde podrá alcanzar una aprobación sustantiva o desaparecer al no completar todas las etapas del proceso legislativo. En esta última fase los temas que han alcanzado consenso y logrado mantenerse en el interés de los actores políticos serán presentados en el pleno para el debate y aprobación. En esta última etapa

---

<sup>60</sup> Por lo que concierne a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, deberá quedar formada a más tardar al día siguiente de que se haya constituido la Junta de Coordinación Política, estará integrada por el presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política, el Presidente de la Cámara preside la Conferencia y supervisa el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la Secretaría General.

<sup>61</sup> Artículo 38 inciso a) de la LOCGEUM.

el órgano que se encarga de coordinar el debate es la Mesa Directiva<sup>62</sup> de la Cámara que es la encargada de conducir las sesiones y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno; así como garantizar que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la ley.<sup>63</sup>

Es importante resaltar que la Mesa Directiva será la encargada en todo momento de hacer cumplir con la agenda legislativa dispuesta para el período de sesiones. Para lo que es indispensable considerar que la limitante más recurrente es el tiempo que se tiene para el desahogo de los temas, tiempo que como lo hemos visto es determinado por el calendario legislativo, el cual es establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

La mesa directiva de la Cámara se integró por el diputado César Duarte Jáquez quien era el presidente, por los diputados María del Carmen Pinete Vargas, José Luis Espinosa Piña y Ruth Zavaleta Salgado que formaban parte de la vicepresidencia y por los diputados Margarita Arenas Guzmán, María Eugenia Jiménez Valenzuela, Lilia Guadalupe Merodio Reza, José Manuel Del Río Virgen, Manuel Portilla Diéguez, Rosa Elia Romero Guzmán, Jacinto Gómez Pasillas y Santiago Gustavo Pedro Cortés.

Es relevante para nuestro estudio mencionar la función del presidente de la Mesa Directiva, puesto que es el que preside a la Cámara de Diputados. El presidente, al dirigir las sesiones, velará por el equilibrio entre las libertades

---

<sup>62</sup> La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados será electa por el pleno con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, mediante una lista (impulsada por los grupos parlamentarios) que contenga los nombres de los candidatos propuestos con sus respectivos cargos, así los cargos de la mesa directiva se asignarán de acuerdo a los votos obtenidos, siendo el presidente de la mesa aquel legislador que haya obtenido la mayor cantidad de votos dentro de los legisladores propuestos por los partidos con mayor número de legisladores en la cámara. Para el segundo y el tercer año de ejercicio de la legislatura la elección de la mesa directiva será llevada a cabo durante la sesión preparatoria del año de ejercicio que corresponda.

<sup>63</sup> Véase Artículo 20 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

de los legisladores y de los Grupos Parlamentarios, y la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Cámara, asimismo, hará prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo.<sup>64</sup> En el ámbito de la diplomacia parlamentaria es el Presidente de la Mesa quien tiene a su cargo la relación protocolaria haciendo posible la relación institucional con la Cámara de Senadores, con los otros poderes de la unión, los poderes de los Estados y las autoridades locales y del Distrito Federal.

Además de los actores con facultades expresas para participar en el proceso de construcción de la agenda legislativa, es necesario mencionar el papel de las comisiones, ya que son éstas las encargadas de materializar los proyectos que se presentan ante el pleno. Las comisiones contribuyen a la división del trabajo legislativo ya que al constituirse como entes especializados en temas específicos ayudan en la discusión focalizada y funcionan como promotores de temas que han logrado consenso al interior de la comisión. Por tanto, las comisiones son un actor fundamental para el posicionamiento de temas en la agenda legislativa.

En síntesis, los principales límites formales que regulan el proceso de construcción de la agenda legislativa son: en primer lugar, el tiempo de la legislatura que se circunscribe a 6 periodos ordinarios de sesiones; en segundo lugar, los sujetos legitimados para intervenir en la construcción de la agenda; y, en tercer lugar, las disposiciones que reglamentan las facultades y obligaciones de los involucrados.

---

<sup>64</sup> Artículo 22 de la LOCGEUM

## **2.4 Canales informales de acceso a la agenda legislativa**

La composición plural del recinto legislativo hace posible la convergencia de diversas perspectivas sobre la realidad nacional. Puntos de vista que definen, según sus intereses, ideología y/o la coyuntura política, cuáles son los grandes problemas nacionales y cuáles son los temas prioritarios sobre lo que se debe legislar. Pero no sólo los partidos políticos con representación en el Congreso inciden en la proposición de ideas sobre el interés nacional, sino que además existen una serie de actores políticos y sociales que intervienen con propuestas y demandas por considerarlas fundamentales para el país. Tales actores mantienen, al igual que los parlamentarios, intereses y aspiraciones específicas sobre los temas que deben atenderse principalmente.

Estos actores actúan como factores reales de poder con igual oportunidad para manifestar su perspectiva de los asuntos, pero no todos tienen las mismas posibilidades reales de lograr que sus propuestas se vean reflejadas en la agenda legislativa o que tengan éxito en las instancias formales de aprobación y discusión.

El principio de representación legítima la participación de ciertos actores en el proceso de formación de la agenda legislativa, sin embargo esto no impide el concurso de otros actores que busquen participar de forma genuina en la fijación de temas de su interés al no sentirse representados por los grupos formalmente constituidos. El marco normativo restringe la participación directa de actores o grupos interesados en posicionar temas en la agenda de los legisladores, por tanto, se generan diversos mecanismos cuya

finalidad es incidir en los actores con capacidad legal para que, a través de ellos, puedan posicionarse temas impulsados por grupos de poder.<sup>65</sup>

La importancia de influir en la determinación de los temas que forman la agenda legislativa, respecto de los temas que forman parte de la agenda pública radica en la posibilidad que tienen los primeros de alcanzar una legislación que contribuya a institucionalizar y volver obligatorio (*erga omnes*) los temas propuestos por un determinado actor. Mientras que los temas que forman parte de la agenda pública o mediática no necesariamente alcanzan o requieren un pronunciamiento legislativo. Incluso dentro de los temas que logran atención dentro de la agenda legislativa existe diferencia respecto de la importancia que genera un tema que pretende modificar la estructura constitucional existente en lo fundamental y aquellos temas que implican la modificación de la legislación secundaria.

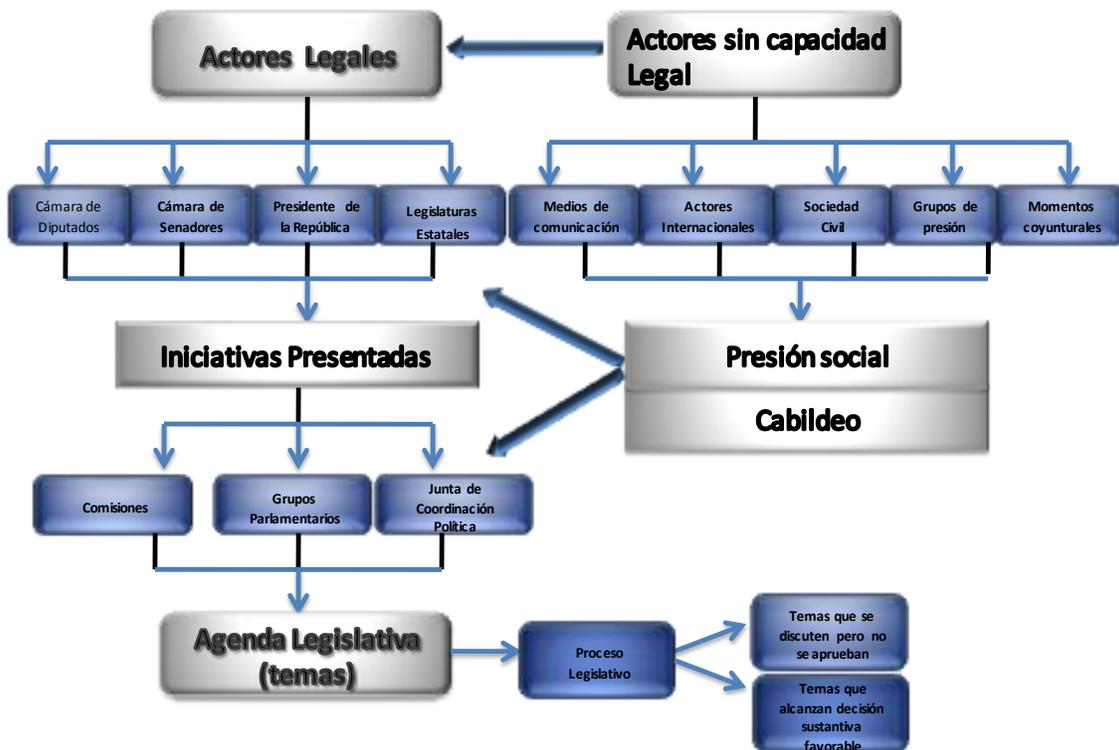
Los mecanismos utilizados para que un actor, sin capacidad legal para hacerlo, pueda influir en la agenda legislativa pueden ser de diversa naturaleza y, generalmente, están asociados con presión social y/o con técnicas de cabildeo. La naturaleza del actor que pretenda incidir en la agenda legislativa determinará las estrategias que pueda utilizar. El catálogo de sujetos no legitimados para posicionar temas en la agenda legislativa puede incluir a medios de comunicación, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, sindicatos, entre otros muchos actores individuales.

---

<sup>65</sup> “Al limitarse el acceso a la arena de conflicto sólo a los grupos legitimados o previamente reconocidos como actores sociales, se corría el riesgo de que los grupos descartados llevaran a cabo acciones extralegales para forzar su ingreso a lo que denominó el “sistema de presión”, caracterizándolo como la política de pequeños grupos”. Gerardo L. Dorantes. La construcción de la agenda política en la UNAM, en *Revista Mexicana de Ciencia Políticas y Sociales*, Enero-Marzo, XLVII, núm., 1993, Universidad Nacional Autónoma de México. pág. 85.

La participación de sujetos no legitimados jurídicamente está condicionada a la influencia que puedan lograr en los legisladores, ya que necesariamente son éstos quienes toman la decisión sobre los temas que formarán parte de la agenda legislativa. La capacidad de un actor para incidir en el proceso de formación de la agenda está relacionada con el tipo de temas que proponga, la cantidad de recursos que posea, sus capacidades, el tipo de interrelaciones que tenga con la clase política, el capital social, su legitimidad y credibilidad. El siguiente diagrama muestra las relaciones que se pueden generar en el proceso de formación de la agenda legislativa desde el punto de vista de los sujetos que intervienen y su calidad como sujetos legitimados jurídicamente o como actores sin capacidad legal para incidir.

Diagrama 1. Capacidad de los actores para incidir en el proceso de formación de la agenda legislativa.



Fuente: Elaboración propia.

Uno de los actores más estudiados respecto de su incidencia en la agenda política, y en consecuencia en la agenda legislativa, son los medios de comunicación. Se parte de la creencia de que en la medida en que un tema comienza a tomar interés en la opinión pública y se convierte en un tema de interés político surge una respuesta de alguno de los actores con capacidad para proporcionar una solución sustantiva al problema. En este sentido, la participación de los medios de comunicación en el posicionamiento de temas en la agenda política es indirecta, ya que utilizan la presión de la opinión pública para llamar la atención de los actores políticos.<sup>66</sup>

El camino que recorren los temas desde la agenda de los medios de comunicación hasta lograr una respuesta sustantiva por parte del gobierno o legisladores, tiene una escala crítica en la agenda pública donde un tema puede alcanzar un alto grado de interés e incidir en la agenda política, o por el contrario, puede perder relevancia y desaparecer de la discusión pública.

En esta etapa la función de *gatekeeper* o portero es crucial para determinar qué tema entra en la agenda y cuál no, generalmente esta función es realizada por empresas de comunicación, agencias de noticias, editorialistas, redactores, periódicos, noticieros de radio, televisión y programas de opinión. El objetivo es lograr la participación de los ciudadanos a través de la movilización para que un tema alcance el interés de los actores políticos. En este sentido, la ruta de un tema impulsado por los medios de comunicación inicia en los escritorios de las élites periodísticas, se posiciona en el interés público mediante el acumulado de una serie de diversas noticias

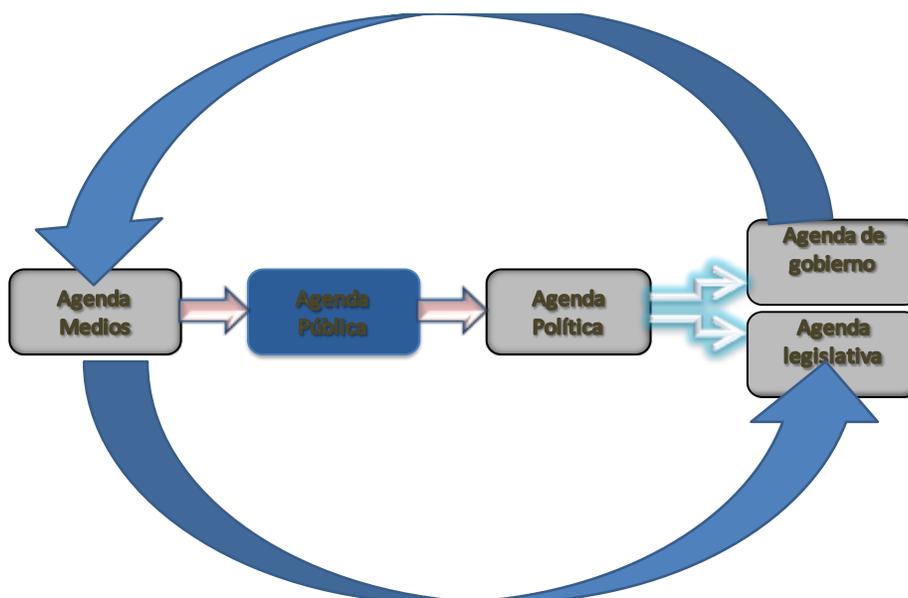
---

<sup>66</sup> “Un aspecto crucial del fenómeno de fijación de la agenda es que los medios pueden colocar asuntos controversiales en la mente de los ciudadanos quienes logran conducir a un cambio de política pública”. Gerardo L. Dorantes. La construcción de la agenda política en la UNAM, en *Revista Mexicana de Ciencia Políticas y Sociales*, Enero-Marzo, XLVII, núm., 1993, Universidad Nacional Autónoma de México. p. 91.

que versan sobre un mismo tema, y finalmente, inciden en la agenda política como resultado de la movilización ciudadana.<sup>67</sup>

La influencia de los medios de comunicación en el proceso de formación de la agenda legislativa no es unidireccional, por el contrario, un tema puede surgir en cualquiera de las agendas (pública, política, mediática) y afectar sustantivamente en la agenda legislativa, es decir, se trata de una relación multidireccional que genera un círculo virtuoso en el que un tópico puede alcanzar relevancia en alguna de las agendas e incidir en la agenda de los legisladores.

Diagrama 2: Relación entre diversos tipos de agenda y su impacto en la formación de la agenda legislativa.



Fuente: elaboración propia.

<sup>67</sup> “En el proceso movilizador los **medios de comunicación** tienen también un papel cada vez más importante. Los medios dan visibilidad a los actos participativos, especialmente si éstos son de protesta, lo que por un lado incrementa su eficacia y por otro puede tener un efecto multiplicador. Los líderes políticos utilizan cotidianamente la cobertura de los medios para movilizar apoyos. Sobre el papel de los medios de comunicación (y del uso que de los mismos hacen los políticos) existen sin embargo visiones contradictorias. Para algunos, éstos pueden ejercer un verdadero efecto movilizador sobre los ciudadanos: comunican información y emociones que empujan a la participación (Norris, 2001). Para otros, los medios de comunicación y en especial la televisión producen sentimientos de malestar entre la ciudadanía, lo que se refleja en actitudes de cinismo político y menos participación (Pulman, 2002)”. Eva Anduiza y Agustí Bosch. *Comportamiento político y electoral*, Ariel, España, 2004, p. 54 y pp. 245-246.

La exposición mediática puede lograr que un tema alcance una dimensión que sobrepase el ámbito local y posicionarlo en el interés nacional. Sin embargo, éste no es el único medio posible para impulsar y colocar temas en la agenda legislativa, existen mecanismos como el cabildeo, la presión social, los diagnósticos técnicos y la movilización de toda clase de recursos para tratar de incidir en las decisiones de los legisladores. Estas formas no institucionalizadas de participación representan algunas de las rutas de acceso para que un tema ingrese en la agenda legislativa y, eventualmente, pueda desembocar en un programa operativo (política pública) o en reformas legislativas.

La definición de los temas sobre los que se debe legislar es un asunto de interés general por las repercusiones que produce en todo el sistema, no obstante, las formas de la democracia representativa restringen los canales de participación institucional para intervenir en la formación de la agenda legislativa generando diversos mecanismos alternativos que permiten a diversos actores promocionar temas de su interés.

En estos términos es posible distinguir entre una etapa prepolítica (informal) donde cabe la participación de actores no legitimados para participar en la formación de la agenda legislativa y una etapa propiamente política (formal) que restringe la participación para promover temas y que forma parte del proceso legislativo.

Hasta ahora se han mencionado los principales límites e instancias formales e informales generadoras de asuntos (temas) que intervienen en la formación de la agenda legislativa y se han esbozado algunas de las complejidades que se generan durante el proceso. Sin embargo, para una visión específica de los elementos que intervinieron en la construcción de la agenda legislativa durante la LX legislatura el siguiente paso es ubicar cómo

se fue configurando la agenda ayudándonos del análisis de los documentos ideológico-programáticos y agendas impulsadas por los diversos actores con capacidad para intervenir en el proceso.

En este sentido, se reconoce que la influencia de los grupos sin capacidad para intervenir en el proceso legislativo es relevante en términos de formación de la agenda, no obstante, en los siguientes apartados se pone énfasis en la relación institucional que se desarrolla en la construcción de la agenda legislativa y, de manera general, se contrasta con la agenda pública.

## CAPÍTULO 3

### LA FORMACIÓN DE LA AGENDA

#### 3.1 Introducción

Este capítulo explica porqué los legisladores discuten determinados temas y establecen prioridades por medio de la legislación que aprueban y porqué dejan fuera de la discusión otros temas que tienen mayor relevancia para las necesidades del país.

Uno de los mecanismos que se utilizan en la investigación para determinar los factores que influyeron en la construcción de la agenda legislativa de la Cámara de Diputados en la LX legislatura (2006-2009) es la delimitación de temas impulsados por el PAN, PRI y PRD por ser las principales fuerzas políticas al haber conseguido en la elección del 2006 una representación de 41 % (206 diputados) en el caso de Acción Nacional, 25% (125 diputados) el Partido de la Revolución Democrática y 21% (106 diputados) el Revolucionario Institucional, en conjunto los tres grupos parlamentarios representan el 87% del total de los miembros de la cámara de los diputados.<sup>68</sup>

Como quedó señalado, la construcción de la agenda implica una serie de etapas que van desde el reconocimiento de un problema y la adopción de éste por parte de un actor político relevante en la toma de decisiones, hasta su colocación en la agenda legislativa y su mantenimiento o desaparición.

En este orden de ideas, el objetivo de este capítulo es identificar los factores que intervienen para que la cámara de diputados reconozca un tema

---

<sup>68</sup> Véase el cuadro 2, página 46. Datos tomados de la página de la Cámara de Diputados, disponible en: [http://sitl.diputados.gob.mx/listado\\_diputados\\_gnpn.php?tipot=TOTAL](http://sitl.diputados.gob.mx/listado_diputados_gnpn.php?tipot=TOTAL)

como prioritario para su discusión y su posterior aprobación. Por tanto, se documenta el proceso de construcción de la agenda a través del análisis de los diversos temas impulsados por los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PRD.

Además, se explora cómo influyen las reglas institucionales en la conformación de una agenda común, es decir, en qué medida las reglas existentes condicionan a los diversos actores políticos en la definición de temas y cómo éstos actúan en el impulso de asuntos o políticas operativas.

### **3.2 El reconocimiento de temas: la agenda política del PAN, PRI y PRD en la LX legislatura**

Uno de los aspectos clave en la construcción de la agenda legislativa es el momento en el que se presentan los temas. En el caso de la Cámara de Diputados se establece la obligación de los grupos parlamentarios de entregar su agenda política al inicio de la legislatura.<sup>69</sup> Una vez que cada uno de los grupos parlamentarios presenta su agenda y expresa su opinión sobre los principales problemas nacionales, el siguiente paso es elaborar una agenda común (agenda legislativa) que sea la que finalmente se discuta en el pleno de la cámara.

A pesar de que todos los grupos parlamentarios tienen el mismo derecho de participar en la construcción de la agenda legislativa, la manera y el peso que se les otorga en la discusión depende de qué actor proponga el tema y la arena institucional en que se genere el debate. En este sentido, a continuación se hace referencia a una serie de límites institucionales que sirven como referentes para la formación de la agenda legislativa.

---

<sup>69</sup> Véase artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El primer referente institucional para la creación de la agenda legislativa está compuesto por los documentos presentados por los grupos parlamentarios en los que señalan los tópicos que son de su interés para ser desarrollados y discutidos en la cámara. Al iniciar la LX legislatura los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PRD se posicionaron al respecto mediante la presentación de sus respectivas agendas, las cuales son analizadas a continuación.

Al inicio de la LX legislatura el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional presentó su propuesta de agenda denominada “Elementos a considerar para la integración de la Agenda Legislativa 2006-2009”, en este documento se presentan dos grandes rubros: 1) política jurídica conformada por seis temas genéricos y varios subtemas; y, 2) política social que incluía trece rubros y su desglose. En este documento se propone una serie de temas como parte fundamental para la creación de la agenda legislativa.

En general, la agenda del PAN puso énfasis en la política social en donde se incluyeron temas como salud, vivienda, educación, equidad y género, familia, trabajo y previsión social, cultura, ciencia y tecnología, protección de grupos vulnerables y seguridad social. Por su parte, la agenda en materia de seguridad jurídica centró su atención en temas de seguridad pública y justicia, reforma político-electoral y derechos humanos.

Los siguientes cuadros ilustran cómo se ordenaron los temas en la agenda del PAN propuesta al inicio de la LX legislatura.

### Cuadro 3.

AGENDA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL PROPUESTA AL INICIO DE LA LX LEGISLATURA (POLÍTICA JURÍDICA) <sup>70</sup>	
1. Seguridad Pública y Justicia Penal	2. Reforma Institucional (Reforma Política)
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Judicialización del Sistema de Justicia para Adolescentes.</li> <li>b) Autonomía Constitucional de la Procuraduría General de la República.</li> <li>c) Combate eficaz a trata de personas.</li> <li>d) Instauración de los juicios orales en los procesos penales.</li> <li>e) Crear la Secretaría del Interior, en sustitución de la Secretaría de Seguridad Pública.</li> <li>f) Unificar los cuerpos policiales, en una sola policía federal.</li> <li>g) Crear un sistema único de información criminal.</li> <li>h) Fortalecer los derechos de las víctimas u ofendidos del delito.</li> <li>i) Fortalecer la coordinación dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</li> <li>j) Regular la concurrencia en la investigación, combate y sanción del narcomenudeo.</li> <li>k) Revisar las reformas al Código Penal Federal y al Código de Procedimientos Penales,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Reelección legislativa Inmediata.</li> <li>b) Reducción de legisladores.</li> <li>c) Regulación del cabildeo.</li> <li>d) Perfeccionamiento del Poder Legislativo.</li> <li>e) Ampliación del período de sesiones.</li> <li>f) Limitaciones del fuero constitucional.</li> <li>g) Regulación del Presidente.</li> <li>h) Ausencias del Presidente.</li> <li>i) Gobierno de gabinetes.</li> </ul>
3. Reforma Electoral	4. Derechos Humanos
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Homologación del Calendario Electoral.</li> <li>b) Regulación de Precampañas.</li> <li>c) Disminución del Financiamiento.</li> <li>d) Reducción de Tiempos de Campañas.</li> <li>e) Democracia Participativa.</li> <li>F) Reintegración de bienes de los Partidos</li> <li>g) Políticos que pierden su registro.</li> <li>h) Conformación de Nuevos Partidos Políticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Reconocimiento Constitucional.</li> <li>b) Garantía de Audiencia a los Extranjeros.</li> <li>c) Principios de Política Exterior.</li> <li>d) Autonomía de los Organismos locales de Protección de los Derechos Humanos.</li> </ul>
5. Combate a la Corrupción, Transparencia Y Desarrollo Administrativo	6. Datos Personales; Juegos con apuestas y sorteos, y radio y televisión
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Remuneración de Servidores Públicos.</li> <li>b) Transparencia y Acceso a la Información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Protección de Datos Personales.</li> <li>b) Juegos con Apuestas y Sorteos.</li> <li>c) Radio y Televisión.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

<sup>70</sup> Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Claudia Gamboa. *Agenda legislativa 2006-2009 de los tres principales grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y del presidente electo, e iniciativas relacionadas, presentadas en la LX legislatura*, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, México, 2006. y Véase también la agenda del Partido Acción Nacional 2006-2009, disponible en [www.diputadosfederalespan.org.mx](http://www.diputadosfederalespan.org.mx)

### Cuadro 3 (continuación).

AGENDA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL PROPUESTA AL INICIO DE LA LX LEGISLATURA (POLÍTICA SOCIAL) <sup>71</sup>	
<b>1. Desarrollo Social</b>	<b>2. Vivienda</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Adecuar fórmulas de distribución de recursos, rendición de cuentas y transparencia en las aportaciones federales a los estados.</li> <li>b) Evaluar y monitorear programas sociales.</li> <li>c) Sancionar a funcionarios públicos que hagan uso incorrecto de recursos y programas sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Fortalecer los organismos de vivienda</li> <li>b) Fomentar la creación de reservas territoriales.</li> </ul>
<b>3. Salud</b>	<b>4. Trabajo y Previsión Social</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Impulsar la universalización de los servicios de salud.</li> <li>b) Fortalecer la gestión del sistema nacional de salud, profesionalización del personal médico, mejorar la calidad de la atención, suficiente abasto de medicamentos y reducción de precios. Mejorar la regulación sanitaria.</li> <li>c) Legislar con claridad sobre bioética.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Impulsar la reforma laboral.</li> <li>b) Promover mejores condiciones de trabajo y relaciones laborales.</li> <li>c) Impulsar la equidad de género, combatir la discriminación laboral y proteger la familia.</li> <li>d) Democratizar las relaciones colectivas y los sindicatos.</li> <li>e) Promover el empleo.</li> </ul>
<b>5. Seguridad Social</b>	<b>6. Educación</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Crear un sistema nacional de pensiones.</li> <li>b) Instaurar sistema público de pensiones.</li> <li>c) Cubrir servicios para trabajadores no asegurados.</li> <li>d) Mejorar sistema de guarderías.</li> <li>e) Mejorar condiciones para los adultos mayores.</li> <li>f) Mejorar el sistema de ahorro para el retiro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Aumentar los recursos para la educación. Ampliar las becas.</li> <li>b) Fortalecer la educación indígena.</li> <li>c) Reformar el marco normativo de la educación superior.</li> <li>d) Vigorizar la participación social.</li> <li>e) Mejorar la evaluación educativa.</li> <li>f) Promover la capacitación magisterial.</li> </ul>
<b>7. Cultura</b>	<b>8. Ciencia y Tecnología</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Establecer el derecho a la cultura y la facultad del congreso para legislar en materia de cultura.</li> <li>b) Fortalecer el marco jurídico cultural.</li> <li>c) Proteger el patrimonio arqueológico, histórico y artístico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Fortalecer el sector de ciencia y tecnología.</li> <li>b) Aumentar los recursos para ciencia y tecnología y mayores c) Estímulos fiscales.</li> <li>d) Promover un desarrollo sustentable.</li> </ul>
<b>9. Equidad Y Género</b>	<b>10. Grupos Vulnerables</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Impulsar el enfoque de equidad de género en estructuras administrativas,</li> <li>b) Políticas públicas y presupuesto.</li> <li>c) Prevenir y combatir la violencia contra la mujer.</li> <li>d) Fomentar y promover una cultura de respeto a la mujer.</li> <li>e) Promover la participación de las mujeres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Promover la infraestructura adecuada para las personas con alguna discapacidad.</li> <li>b) Proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes.</li> <li>c) Proteger a las niñas, niños y adolescentes contra la delincuencia, la violencia, el abuso sexual y las adicciones.</li> </ul>
<b>11. Indígenas</b>	<b>12. Participación Ciudadana</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Integrar mecanismos e instancias de justicia mixta para los miembros de las comunidades indígenas.</li> <li>b) Empezar iniciativas sobre desarrollo social y productivo de los pueblos indígenas e impulsar la creación de patentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Introducir nuevas figuras de participación ciudadana en la Constitución.</li> <li>b) Participación ciudadana en los procesos legislativos y en las políticas públicas.</li> </ul>
<b>13. Familia</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Establecer la protección constitucional de las familias y tutela de sus derechos.</li> <li>b) Fortalecer a las familias a través de Políticas Públicas por cada Secretaría de Estado.</li> <li>c) Implantar acciones a Fin de Prevenir y Erradicar la Violencia Familiar.</li> </ul>	

<sup>71</sup> Elaboración propia a partir de diversas fuentes. Véase Anexo 1 donde se detalla los temas de cada agenda.

Generalmente, la agenda propuesta por el partido del gobierno funciona como referente para la discusión entre las diversas fuerzas políticas ya que representa la posición del ejecutivo federal respecto de las prioridades de las políticas a implementar. La forma en que asuma la agenda el partido en el gobierno es, en este sentido, el primer referente institucional de donde surgen los temas que potencialmente se podrán convertir en ley.

La agenda propuesta por los otros grupos parlamentarios es también un referente de donde surgen los temas que tendrán prioridad en la discusión, sin embargo, la agenda del partido que ocupe la titularidad del ejecutivo tendrá mayor peso por la posición que ocupa en el sistema. Si bien el primer referente institucional para la creación de la agenda legislativa son las agendas individuales propuestas por cada grupo parlamentario, en realidad el grupo con mayor número de miembros, y que generalmente suele ser el partido del gobierno, es quien funciona como primer referente, mientras que los demás grupos parlamentarios funcionan de manera reactiva frente a los temas propuestos. Aunque es necesario señalar que en la mayoría de las ocasiones los temas que se proponen son compartidos por todos los actores aunque con distinto enfoque; en realidad, son pocos los asuntos propuestos únicamente por un grupo que llegan a formar parte de la agenda común.

En este sentido, si bien los grupos parlamentarios de PRI y PRD presentaron su agenda de temas que debían analizarse durante la LX legislatura, la realidad a la luz de los años muestra que los temas que mayor atención merecieron fueron impulsados por el ejecutivo y apoyados por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional. Esta afirmación estará a prueba en las siguientes páginas mediante el análisis de las agendas propuestas por el PRD y PRI en contraste con las iniciativas discutidas y aprobadas durante la legislatura. Este ejercicio ayudará a conocer cómo reaccionaron las

diversas fuerzas políticas acerca de un tema específico, de qué agenda surgieron los temas que se discutieron y si en realidad los grupos parlamentarios de oposición se comportaron de manera reactiva ante los temas propuestos por el presidente de la República y su partido.

La agenda presentada por el Partido de la Revolución Democrática contempló cinco grandes bloques temáticos: 1) Reforma del Estado, Gobernabilidad Democrática y nueva Constitucionalidad; 2) 2. Equidad y Derechos Humanos; 3) Política Social; 4) Educación, Ciencia y Tecnología, y Cultura; y, 5) Política Económica para un desarrollo Sustentable y Equitativo. A partir de estos temas el PRD pretendía solucionar los grandes problemas nacionales. Según el partido era prioritario atender los temas presentados en su agenda como condición para lograr un proyecto de nación sustentable.

Es destacable la posición del Partido de la Revolución Democrática respecto de los temas de política social ya que a pesar de que este eje fue fundamental en su campaña y en su discurso político, esto no se reflejó en las propuestas presentadas en su agenda política. Por otra parte, el reclamo poselectoral que se generó tras la elección de 2006, donde se cuestionó el funcionamiento de las instituciones democráticas, se materializó en la agenda legislativa de manera prioritaria con temas como: reforma electoral, renovación de las instituciones, régimen político, reforma de los medios de comunicación y reformas al poder legislativo.

A continuación se presenta un cuadro que resume los temas que integraron la agenda legislativa del PRD presentada al inicio de la LX legislatura.

## Cuadro 4.

AGENDA LEGISLATIVA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PROPUESTA AL INICIO DE LA LX LEGISLATURA <sup>72</sup>	
<b>1. Reforma del Estado, Gobernabilidad Democrática y nueva Constitucionalidad</b>	<b>2. Equidad y Derechos Humanos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Austeridad y Combate a la corrupción</li> <li>b) Régimen Político</li> <li>c) Renovación de las Instituciones</li> <li>d) Seguridad Pública</li> <li>e) Reforma Electoral</li> <li>f) Reforma del Poder Legislativo</li> <li>g) Reforma a los medios de Comunicación</li> <li>h) Participación Ciudadana</li> <li>i) Nuevo Federalismo y Municipio Libre</li> <li>k) Asuntos Indígenas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Derechos Humanos</li> <li>b) Derechos de las Personas Discapacitadas</li> <li>c) Derechos de los Jóvenes</li> <li>d) Equidad de Género</li> </ul>
<b>3. Una Nueva Política Social</b>	<b>4.- Educación , Ciencia y Tecnología, y Cultura</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Política Laboral</li> <li>b) Vivienda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Educación</li> <li>b) Ciencia y tecnología</li> <li>c) Cultura</li> </ul>
<b>5.- Política Económica para un desarrollo Sustentable y Equitativo</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Finanzas Públicas</li> <li>b) Energéticos</li> <li>c) Comunicaciones y Transportes</li> <li>d) Globalidad, Bloqueos Regionales y Proyectos de Nación</li> <li>e) Agenda de Control Parlamentario</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia.

La agenda presentada por el Partido Revolucionario Institucional contenía siete bloques temáticos: Régimen Político, de derecho, social, económico, agrario y laboral. La agenda del PRI incluyó temas muy generales, que indican que su papel como partido de oposición era encontrar la manera de abordar cualquier tema sin realizar pronunciamiento explícito y sólo reaccionando ante cualquier propuesta del presidente o de su partido. El siguiente cuadro ilustra esta situación.

<sup>72</sup> Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Claudia Gamboa. *Agenda legislativa 2006-2009 de los tres principales grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y del presidente electo, e iniciativas relacionadas, presentadas en la LX legislatura*, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, México, 2006. y de la página de Internet [www.prd.org.mx](http://www.prd.org.mx)

## Cuadro 5.

AGENDA LEGISLATIVA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL PROPUESTA AL INICIO DE LA LX LEGISLATURA <sup>73</sup>	
<b>1. Régimen Político</b>	<b>2. Régimen de Derecho</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Democracia</li> <li>b) Gobernabilidad</li> <li>c) Sistema de Partidos. Ley de partidos (propuesta considerada en el Programa de Acción del PRI)</li> <li>d) Régimen de Competencia Política</li> <li>e) Política Internacional</li> <li>g) Rendición de Cuentas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Justicia</li> <li>b) Cultura de la Legalidad</li> <li>c) Formación de Leyes</li> <li>d) Los Poderes de la Unión</li> <li>e) Tratados y Convenios Internacionales</li> </ul>
<b>4. Régimen Social</b>	<b>5. Régimen Económico</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Reforma Constitucional (artículo 40)</li> <li>b) Sistema de planeación</li> <li>c) Ley del Presupuesto</li> <li>d) Decreto del Presupuesto (integración de un capítulo social)</li> <li>e) Transparencia y sistema de medición de los programas sociales</li> <li>f) Análisis del seguro Popular</li> <li>g) Sistema de Pensiones</li> <li>h) Reforma Educativa</li> <li>i) Vivienda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Definición de Políticas para el Crecimiento, la Estabilidad, el Empleo y la elevación del ingreso</li> <li>b) Promoción de la Competitividad</li> <li>c) Régimen Fiscal</li> <li>d) Régimen de Garantías para la Expansión del Mercado</li> <li>e) Sector Primario</li> <li>f) Sector Secundario</li> <li>g) Sector Terciario</li> </ul>
<b>6. Régimen agrario y laboral</b>	<b>7. Régimen de Libertades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Comunidades Indígenas</li> <li>b) Subsidios y competitividad</li> <li>c) Sistema de Planeación a la producción agropecuaria</li> <li>d) Comercialización, mercados de futuros, bolsas agropecuarias.</li> <li>e) Crédito</li> <li>f) Insumos</li> <li>g) Infraestructura</li> <li>h) Soberanía alimentaria</li> <li>i) Desarrollo sustentable</li> <li>j) Productividad y asistencia Técnica</li> <li>k) Investigación y desarrollo agropecuario</li> <li>l) México, potencia mundial en conocimiento y aprovechamiento de la biodiversidad</li> <li>m) Legislación Laboral</li> <li>n) Sindicatos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Democracia Participativa</li> <li>b) Garantías Individuales</li> <li>c) Iniciativa Social</li> <li>d) Cultura</li> <li>e) Desarrollo humano</li> <li>f) Igualdad de Género</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>73</sup> Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la *Agenda del Partido Revolucionario Institucional para la LX legislatura*, 2006-2009, México.

La agenda presentada por cada grupo parlamentario representa el primer referente para la colocación de temas en la agenda legislativa, pero además existen otros mecanismos institucionales que sirven para posicionar temas dentro de la agenda que serán discutidos en el pleno y que, eventualmente, se convertirá en una nueva ley o política a implementar.

El segundo referente en la configuración de la agenda legislativa es el trabajo previo realizado en las comisiones. En este espacio se realiza el trabajo técnico y se establecen los marcos de posibilidad de una problemática específica, es decir, las comisiones funcionan como un filtro en el que se focaliza el debate sobre los temas. A partir del dictamen técnico y de los acuerdos alcanzados en comisiones se puede impulsar o congelar un asunto. Por tanto, el trabajo en comisiones es un referente inmediato en la construcción de la agenda legislativa.

El tercer referente de donde surgen los temas que conforman la agenda legislativa son los centros de investigación y análisis de la Cámara de Diputados, en estos centros se desarrolla investigación cuyo objetivo es contribuir en la solución de diversos problemas. Así, cuando un asunto ha sido investigado en todas sus fases de desarrollo, se han analizado diversas formas de abordarlo y se cuenta con un dictamen técnico de alguno de los centro de investigación legislativa, el resultado puede ser tomado en cuenta para la inclusión del tema dentro de la agenda.<sup>74</sup>

La junta de coordinación política es el cuarto referente donde surgen los temas que ingresan a la agenda legislativa. El dialogo entre los representantes

---

<sup>74</sup> La Cámara de Diputados cuenta con diversos centros de estudios legislativos que están dedicados a asesorar con información especializada a los legisladores. Los principales centros son: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género y Centro de Estudios Para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

de los grupos parlamentarios tiene como objetivo precisar aquellos asuntos sobre los que se deberá discutir en pleno. El debate y las disputas entre los coordinadores de los grupos parlamentarios pretende propiciar acuerdos respecto de los temas prioritarios que se deberán discutir, es así que la junta de coordinación política se convierte en un referente institucional indiscutible en la configuración de la agenda legislativa.

El último referente institucional para la construcción de la agenda son los proyectos o iniciativas presentadas por los legisladores que conocen un tema determinado o que se interesan por una problemática por considerarla prioritaria. Por tanto, las iniciativas provenientes de los miembros de la cámara de diputados será un referente más en la construcción de la agenda legislativa.

### **3.3 Construcción de la agenda: de los referentes al análisis operativo**

Según la metodología propuesta el siguiente nivel de análisis es el contraste entre los diversos temas que conforman la agenda de los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PRD, y los temas que realmente fueron parte de la agenda legislativa y encontraron aprobación. En este nivel es prioritario poner atención a los temas que inicialmente cada grupo había propuesto y así, lograr determinar su origen. El objetivo es conocer de qué grupo parlamentario surgieron los temas que mayor atención merecieron, es decir, se determinará quién fijó la agenda en la LX legislatura y si los temas aprobados corresponden con la propuesta de agenda impulsada al inicio de la legislatura.

Este ejercicio de reflexión permite explicar cómo se configuró la agenda legislativa en la LX legislatura y cuáles fueron los temas que efectivamente

fueron priorizados por la cámara de diputados, qué temas permanecen en la discusión y cuáles desaparecieron durante el periodo analizado.

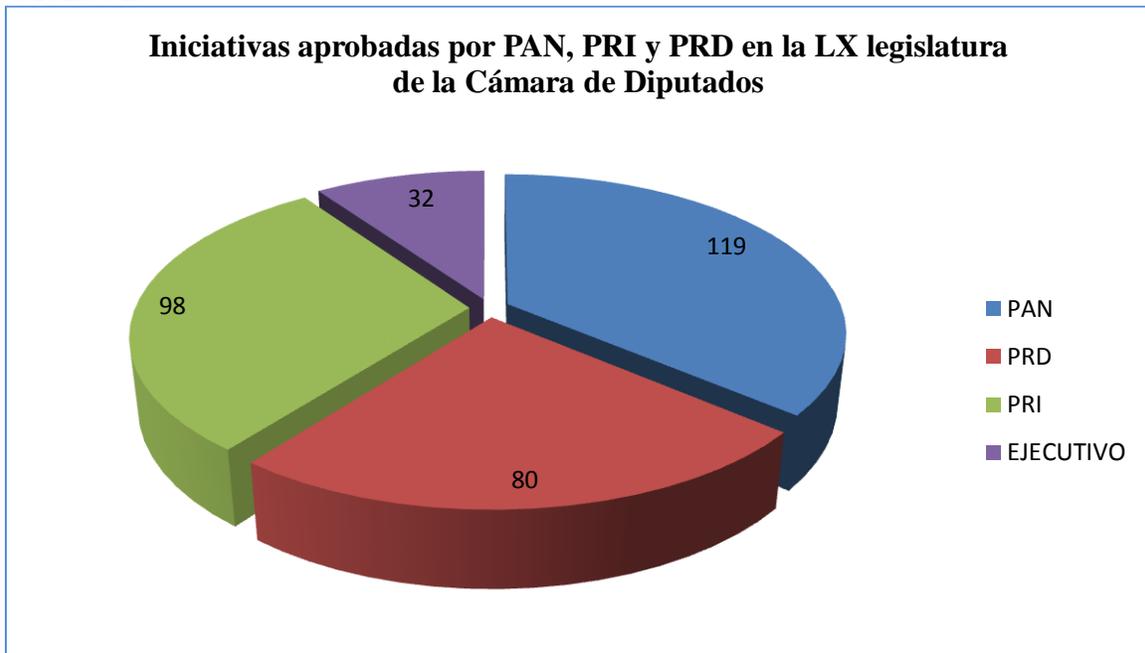
A continuación se presenta un resumen cuantitativo del trabajo legislativo de los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PRD en la LX legislatura, poniendo atención en el número de iniciativas presentadas en los tres años del periodo legislativo, así como el resultado de cuántas fueron aprobadas y el porcentaje de efectividad o aprobación que tuvo cada grupo parlamentario. La información se completa con los datos de las iniciativas impulsadas por el gobierno federal y su grado de efectividad.

**Cuadro 6.**

Iniciativas presentadas y aprobadas en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PRD durante la LX legislatura.						
Origen	Año			Turnadas	Aprobadas	% Efectividad
	Primero	Segundo	Tercero			
<b>PAN</b>	152	245	203	600	119	<b>19%</b>
<b>PRD</b>	179	231	240	650	80	<b>12%</b>
<b>PRI</b>	205	226	226	657	98	<b>14.9%</b>
<b>EF*</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>14</b>	<b>37</b>	<b>32</b>	<b>86%</b>

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de [http://sitl.diputados.gob.mx/iniciativas\\_con\\_php?filit=PRI&PERT=0&edot=A&comt=0](http://sitl.diputados.gob.mx/iniciativas_con_php?filit=PRI&PERT=0&edot=A&comt=0); \*EF = Ejecutivo Federal.

**Grafico 1.**

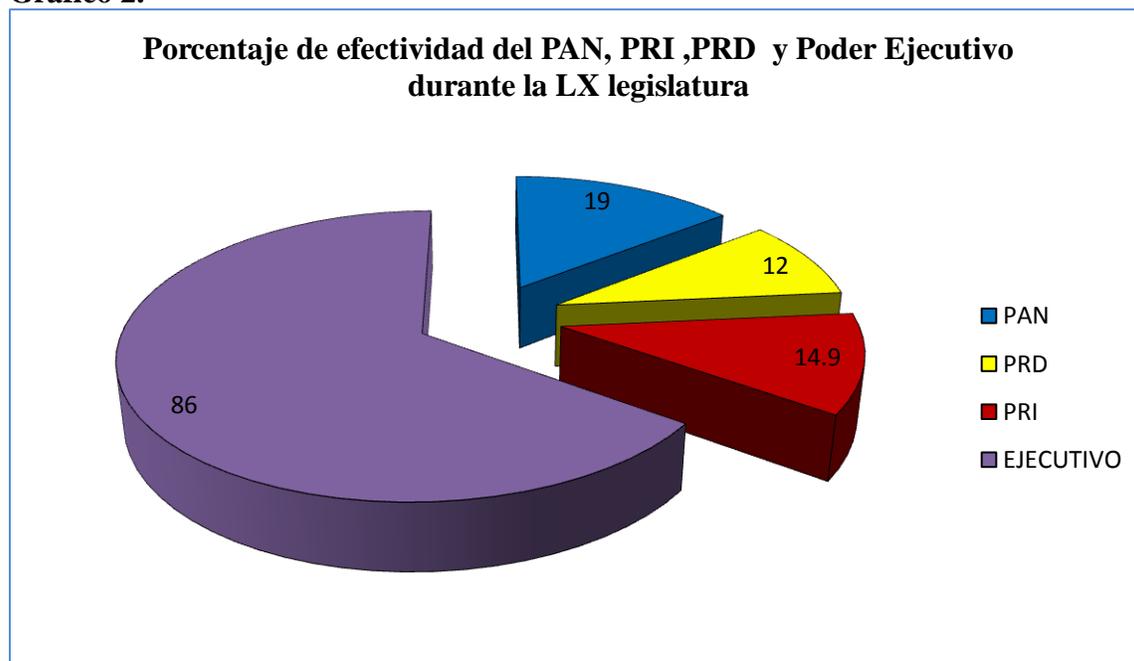


Fuente: Elaboración propia.

Los datos del número de iniciativas propuestas y aprobadas muestran el grado de efectividad o aprobación de cada grupo parlamentario, es decir, se puede ver cuantitativamente qué fuerza política dirigió la agenda en la Cámara. En este sentido se observa que de los tres grupos parlamentarios analizados el PAN fue quien tuvo el mayor porcentaje de aprobación de sus iniciativas 19%, a pesar de haber sido el partido que menos iniciativas propuso con 600. El PRI de las 657 iniciativas presentadas sólo logró que se le aprobaran el 14% y el PRD con 650 únicamente consiguió un porcentaje de aprobación del 12%. En contraste presentamos los datos de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal que de las 37 iniciativas propuestas a la Cámara el 86% fueron aprobadas, es decir, 32 de 37.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Sistema de información para la estadística parlamentaria, disponible en [http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Iniciativas/60/gp60\\_b\\_Ejecutivo.php3](http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Iniciativas/60/gp60_b_Ejecutivo.php3)

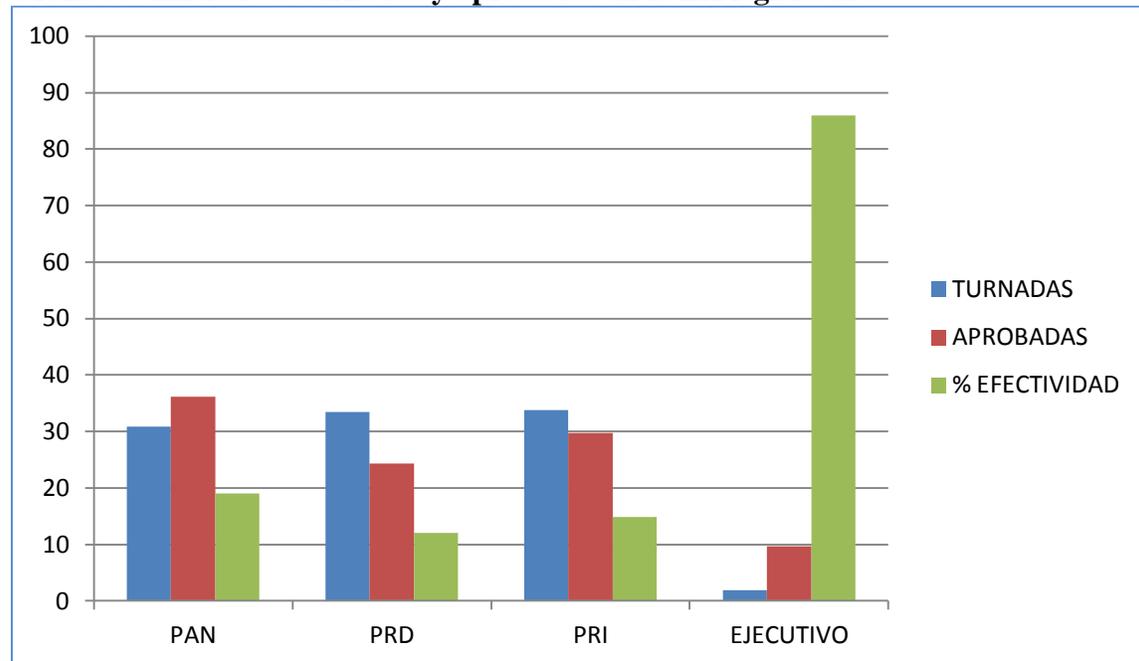
**Grafico 2.**



Fuente: Elaboración propia.

Los datos estadísticos del número de iniciativas que fueron presentadas en la LX legislatura arroja que de las 2770 iniciativas presentadas en todo el periodo (2006-2009) sólo se aprobó el 16.4%, es decir, sólo tuvieron éxito en la agenda legislativa 452 proyectos. Otras 379 iniciativas (13.6%) salieron de la agenda legislativa al ser desechadas y 1939 (70%) quedaron pendientes de ser dictaminadas. Estos números muestran cuáles son las posibilidades efectivas de que un tema sea considerado dentro de la agenda legislativa y cuántos quedan fuera debido a la falta de tiempo y a la escasez de recursos.

**Grafico 3. Iniciativas turnadas y aprobadas en la LX legislatura.**



Fuente: Elaboración propia.

Los datos muestran de manera general que el titular del Ejecutivo Federal es el más influyente a la hora de posicionar temas en la agenda legislativa, mientras que su partido es el segundo agente con mayor peso en el posicionamiento de temas que realmente obtienen respuesta por el sistema. Desde el punto de vista cuantitativo se fortalece la hipótesis de que el ejecutivo federal y su grupo parlamentario en el congreso son los principales promotores de temas en la agenda legislativa.

El siguiente paso es realizar el análisis cualitativo, es decir, extraer los temas principales de las iniciativas aprobadas para cada partido y contrastar los temas realmente aprobados con los temas propuestos al inicio de la legislatura como agenda individual de cada grupo parlamentario.

### **3.4 Análisis de la agenda: comparando resultados.**

Los asuntos que formaron parte de la agenda legislativa que finalmente fueron discutidos y aprobados en la Cámara de Diputados durante la LX legislatura contienen diversas propuestas temáticas. Debido a la especificidad de cada una de las propuestas aprobadas, se realizó un análisis donde se agrupa el contenido de las iniciativas propuestas por los partidos en categorías más concretas, es decir, se agruparon los temas de las iniciativas según su contenido. Por ejemplo, en el caso de las iniciativas cuyo eje temático se encontraba en la generación o modificación de impuestos, presupuesto, fiscalización, modificación de leyes o instituciones encargadas del cobro de impuestos, se agruparon en un eje articulador denominado “impuestos, hacienda y cuenta pública”. Por su parte, los temas de procuración de justicia, reforma al Poder Judicial, regulación de cuerpos policiacos, régimen penitenciario o cualquier tema cercano se incluyó dentro de la categoría “justicia y seguridad pública”. El tema “función pública” incluye aspectos como responsabilidad de los servidores públicos, procesos y procedimientos de fiscalización, delitos que impactan en el buen despacho de las instituciones, etc. En general, la especificidad de cada iniciativa no permitía establecer relaciones con las propuestas genéricas presentadas en las agendas de los partidos por lo que el reagrupamiento de temas permitió extraer aspectos generales sobre los problemas que dominaron la agenda legislativa durante la LX legislatura. El siguiente cuadro sintetiza la información y es el referente empírico de nuestro análisis.

**Cuadro 7.**

Número de iniciativas aprobadas por tema y partido presentadas en la LX legislatura (2006-2009)				
TEMA	Núm. de iniciativas			
	PAN	PRD	PRI	Total
1. Impuestos, hacienda y cuenta pública	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>33</b>	64
2. Justicia y Seguridad Pública	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	46
<b>3. Función Pública</b>	7	3	<b>5</b>	15
4. Economía	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	17
<b>5. Símbolos Patrios</b>	1	1	4	<b>6</b>
6. Ejecutivo	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>11</b>
<b>7. Población y asuntos migratorios</b>	1	3	4	<b>8</b>
<b>8. Reforma agraria y desarrollo rural</b>	1	3	4	<b>8</b>
<b>9. Recursos naturales y medio ambiente</b>	1	3	4	<b>8</b>
<b>10. Comunicaciones y transportes</b>	4	0	3	<b>7</b>
11. Legislativo	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>12</b>
<b>12. Equidad de género y jóvenes</b>	5	3	3	<b>11</b>
<b>13. Grupos vulnerables</b>	<b>8</b>	3	3	14
<b>14. Trabajo y seguridad social</b>	2	1	2	<b>5</b>
<b>15. Juegos y Sorteos</b>	1	0	2	<b>3</b>
16. Derechos Humanos y garantías	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	16
<b>17. Forma de Gobierno</b>	0	1	1	<b>2</b>
<b>18. Administrativo</b>	2	1	1	<b>4</b>
<b>19. Deporte</b>	3	1	1	<b>5</b>
<b>20. Indígenas</b>	1	1	1	<b>3</b>
<b>21. Ciudadanía y extranjeros</b>	1	1	1	<b>3</b>
22. Educación, cultura y ciencia	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	15
23. Salud	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>11</b>
<b>24. Desarrollo Social</b>	2	0	0	<b>2</b>
<b>25. Vivienda</b>	1	0	0	<b>1</b>
<b>26. Desarrollo urbano</b>	0	1	0	<b>1</b>
Total	119	80	98	297

Fuente: elaboración propia

Los resultados de las iniciativas aprobadas por los tres grupos parlamentarios nos llevan a afirmar que los temas que mayor atención merecieron en la agenda de la LX legislatura fueron: en primer lugar, el tema de la recaudación y asignación de impuestos, es decir, lo que más interesó en la agenda fue la asignación, derogación, modificación y distribución de recursos provenientes del cobro de impuestos; el segundo tema que dominó en la agenda fue la impartición y procuración de justicia, con especial énfasis en

la justicia penal; el tercer tema de la agenda tiene que ver con la política económica; el cuarto tema que se desprende del análisis es la protección de los derechos humanos y garantías individuales, aunque en la mayoría de las iniciativas propuestas y aprobadas en este rubro las modificaciones fueron más semánticas que sustantivas, es decir, las iniciativas incluyeron la denominación Derechos Humanos más que la protección real de algún derecho; el quinto tema que mayor atención obtuvo fue la educación, cultura y desarrollo de la ciencia y la tecnología, aunque en este tópico los actores que influyeron para su inclusión en la agenda legislativa fueron el PAN con 9 iniciativas y el PRD con 6, mientras que el PRI no logró que se le aprobara ninguna iniciativa al respecto; el sexto tema que más iniciativas aprobó fue el referente a la regulación de la función pública, es decir, la regulación al comportamiento de los servidores públicos.

Los seis temas mencionados representan el 58% del total de iniciativas aprobadas. Además llama la atención que los temas que determinaron la agenda de la legislatura con el 40% de aprobación fueron los relativos al cobro de impuestos y hacienda pública, y procuración e impartición de justicia.

En contraposición los temas que menor atención representaron en la construcción de la agenda legislativa fueron los relativos a desarrollo urbano, vivienda, desarrollo social, forma de gobierno, indígenas y juegos y sorteos. En este aspecto es destacable la atención que mereció el tema de desarrollo social para las tres fuerzas políticas más importantes de México, y es todavía más significativo que tanto el PRD como el PRI no hayan conseguido que se aprobara ninguna iniciativa directamente relacionada al tema del desarrollo social.

Ahora bien, si contrastamos los temas propuestos en la agenda al inicio de la legislatura por cada uno de los grupos parlamentarios con los temas realmente discutidos y aprobados, podemos observar ciertos matices respecto a lo que cada partido expresa como prioridad y lo que realmente logra consolidar en la agenda legislativa.

En el caso del PAN podemos observar gran coincidencia entre su agenda inicial y los temas que promovieron y lograron introducir en la agenda legislativa. Un ejemplo claro de esta situación es que en su agenda de partido ponían como primer tema el de procuración e impartición de justicia, mientras que el mayor número de iniciativas aprobadas estuvieron en relación con el tema de seguridad pública. Este hallazgo significa que efectivamente el PAN logró consolidar el tema de seguridad pública dentro de la agenda legislativa incidiendo de manera importante en la fijación de la agenda.

Además del tema de seguridad, podemos encontrar grandes coincidencias entre los temas propuestos en la agenda de partido y los temas de las iniciativas que mayor atención tuvieron por parte de los legisladores del PAN, en este sentido podemos ver que temas como: salud, educación, cultura, ciencia y tecnología, grupos vulnerables y derechos humanos lograron consolidarse en la agenda legislativa gracias al apoyo panista. En temas como forma de gobierno, vivienda, indígenas, juegos, sorteos y desarrollo social, contemplados en la agenda inicial del partido, no lograron materializar su influencia, por tanto, estos temas no lograron posicionarse por influencia del PAN en la agenda legislativa de la LX legislatura.

En el caso del PRD, además del tema de los impuestos que es de interés para todos los grupos parlamentarios, los temas que mayor aprobación lograron fueron los de seguridad y justicia, derechos humanos y educación, cultura y ciencia. El contraste entre su agenda inicial y la agenda legislativa

sugiere que si bien el tema de seguridad formaba parte de su agenda inicial no era un tema significativo para el partido, como en el caso del PAN, y creemos que el número de iniciativas aprobadas en este sentido se debe a la inercia de la influencia panista en el tema de seguridad. En cuanto al tema de derechos humanos sí existe coincidencia entre las iniciativas aprobadas y la prioridad que se le otorgaba al tema en la agenda inicial del grupo parlamentario del PRD.

Es contrastante el resultado obtenido por el PRD en las iniciativas sobre política social, vivienda y política laboral, que no lograron posicionar prácticamente ningún tema significativo en la agenda legislativa a pesar de que en su agenda inicial tenían el tercer lugar en orden de prioridad y más aún por el discurso que el partido y sus dirigentes manejan en la opinión pública.

Otro caso contrastante es el del PRI, que de acuerdo a su agenda política impulsada al inicio de la legislatura proponía un catálogo vasto de temas sobre una cantidad de problemáticas significativas, no obstante las iniciativas que logró colocar en la agenda legislativa se concentraron en dos aspectos: 1) política hacendaria y economía, y; 2) seguridad pública. En materias como salud, educación y vivienda no lograron colocar iniciativa alguna. En el caso del tema de seguridad parece ser al igual que en el PRD inercia de la política impulsada desde el gobierno federal por la coyuntura y ambiente de inseguridad, pero en el caso del tema de hacienda, distribución y cobro de impuestos la incidencia en la agenda por parte del PRI es notoria, en este sentido sí podríamos afirmar que este partido fue un actor relevante en el posicionamiento de este tipo de políticas.

Por último, si contrastamos los datos obtenidos con los temas enviados por el Ejecutivo y que fueron aprobados, notamos la importancia que el Ejecutivo otorgó al tema presupuestario y de seguridad, lo que se reflejó en la configuración de la agenda legislativa de la LX legislatura.

**Cuadro 8.**

Número de iniciativas aprobadas por tema presentadas por el Ejecutivo en la LX legislatura	
TEMA	Núm. de iniciativas
<b>1. Impuestos</b>	<b>25</b>
<b>2. Justicia y Seguridad Pública</b>	<b>3</b>
<b>3. Función Pública</b>	<b>1</b>
<b>4. Legislativo</b>	<b>1</b>
<b>5. Defensa Nacional</b>	<b>2</b>
Total	32

Fuente: elaboración propia.

Los datos sobre las iniciativas que le fueron aprobadas al presidente de la república muestran el especial interés que se otorgó a los temas que tienen relación con el cobro de impuestos. Así de las 32 iniciativas que fueron propuestas por el Ejecutivo y aprobadas por los legisladores destaca que 25 (78.13%) estaban directamente relacionadas con aspectos fiscales, 3 (9.38%) con temas de seguridad, 2 (6.25%) con defensa nacional y, 2 (6.25) con temas que afectaban al Poder Legislativo y a la función pública.

Si bien el sistema político que se configuró durante el auge del Partido Revolucionario Institucional propició que la tasa de aprobación de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo se mantuviera en niveles que superaban el 90% de aprobación, esto no significa que sea correcto juzgar el éxito o fracaso del presidente en razón con la cantidad de iniciativas que se le aprueban.<sup>76</sup>

<sup>76</sup> “Suponer que debe aprobarse el 100 por ciento de las propuestas presidenciales para considerarlo realmente exitoso es un despropósito. El punto es distinguir la cantidad de la calidad de las iniciativas aprobadas. La

Durante la hegemonía priista la agenda legislativa parecía un apéndice de la agenda del Poder Ejecutivo, ya que era a partir del programa de gobierno que impulsaba el presidente de la república que se determinaban “las políticas presupuestales y las reformas constitucionales o legales orientadas al alcance de sus objetivos”.<sup>77</sup> Esta situación se modificó con la instauración de los gobiernos divididos que se presentaron a partir de las elecciones intermedias de 1997, cuando la configuración de la cámara de diputados permitió a la oposición ganar espacios de representación que convirtieron al recinto legislativo en un espacio plural donde la agenda legislativa dejó de ser la agenda del Ejecutivo.

En un contexto de gobierno dividido el Ejecutivo deja de tener el monopolio de la fijación de temas en la agenda legislativa, por lo que un análisis cuantitativo de la tasa de aprobación del presidente puede no estar acorde a la realidad. Sin embargo, desde el punto de vista cualitativo la desagregación por temas de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo arroja un análisis más certero sobre cuáles son los temas importantes que interesaba posicionar al Ejecutivo.

En el caso de las iniciativas que le fueron aprobadas al Ejecutivo durante la LX legislatura destacan aquellas que tenían relación con el cobro y distribución de impuestos, no obstante estos temas únicamente reflejan la obligación que constitucionalmente corresponde al Ejecutivo respecto de la presentación de las Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto

---

calidad de producción legislativa se puede analizar a través de un filtro que ubique la importancia política de las leyes”. Ricardo Espinoza Toledo y Mónica Miguel Cárdenas. “El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)”, p. 2010, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.). *Para qué sirve el poder legislativo*, Porrúa/UAM-I, México, 2007, pág. 218.

<sup>77</sup> Ricardo Espinoza Toledo y Mónica Miguel Cárdenas. “El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)”, pág. 2010, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.). *Para qué sirve el poder legislativo*, Porrúa/UAM-I, México, 2007.

de Egresos de la Federación<sup>78</sup>, así como las adecuaciones a las leyes secundarias en la materia, por tanto, el cumplimiento de esta obligación no refleja concretamente la prioridad temática del presidente de la república.<sup>79</sup>

Por su parte, las iniciativas sobre seguridad y defensa nacional arrojan indicios de la prioridad temática del Ejecutivo, lo cual concuerda con la estrategia adoptada por el gobierno federal respecto del enfrentamiento al problema del crimen organizado y la participación que debían tener las fuerzas armadas.

Si bien la cantidad de iniciativas propuestas por el Ejecutivo se circunscribe a 5 temas específicos, no significa que su espacio de interés se reduzca a estos asuntos, lo que refleja es: por una parte, el compromiso que debe asumir el Poder Ejecutivo respecto de la administración de los recursos y su obligación de presentarlos al escrutinio de los legisladores; por otra parte, el interés de que se legisle sobre ciertos aspectos que permitan otorgar un sustento jurídico a la estrategia adoptada por el gobierno para hacer frente al problema específico de inseguridad que se registra en gran parte del territorio nacional. Además, el titular del Ejecutivo tiene la opción de impulsar algún tema indirectamente a través de los legisladores de su partido político.

Finalmente, si recordamos a qué partido perteneció la titularidad del Ejecutivo durante la LX legislatura, podemos establecer algunas interpretaciones respecto al por qué de los temas de interés para el Ejecutivo. Por ejemplo, el Partido Acción Nacional representa una propuesta política de derecha con un enfoque abiertamente liberal en materia económica, por tanto

---

<sup>78</sup> Véase artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>79</sup> Un análisis minucioso de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos podría arrojar luz sobre las prioridades del ejecutivo respecto de ciertas políticas públicas o sectores, sin embargo, para efectos de la formación de la agenda legislativa únicamente se analizan los temas que la integra y no las discusiones sustantivas que surgen de dichos temas. En síntesis de lo que se trata es de ubicar quien fija los temas que integran la agenda y no que se discute sobre ellos.

las propuestas presentadas al poder legislativo reflejan las prioridades de una ideología de esta naturaleza, es decir, enfocada hacia la administración de recursos públicos y a labores de seguridad.

## **CAPÍTULO 4**

### **EL IMPACTO DE LA AGENDA**

#### **4.1 Introducción**

La capacidad de un gobierno para responder las demandas que se producen en la sociedad está limitada por la cantidad de recursos que posee. La interminable lista de problemas que se deben resolver hace necesario ponderar cuál de los asuntos merece atención inmediata por parte de las autoridades gubernamentales.

La selección y jerarquización de temas se convierte en una difícil tarea cuando existen posturas e intereses contrapuestos entre los encargados de establecer la prioridad de los asuntos. En un contexto de pluralidad política, donde ningún actor tiene por sí mismo la capacidad para decidir cuáles son los problemas prioritarios para la nación, la responsabilidad de los actores políticos suele diluirse. Esto nos permite ubicar cómo ingresan las demandas sociales en la preferencia de los grupos de decisión o entender cómo funciona el proceso de representación y participación democrática en la definición del bien común.

En el proceso de formación de la agenda legislativa los legisladores establecen sus preferencias e identifican los problemas que requieren de acción legislativa, sin embargo, los conflictos políticos y las diferencias ideológicas pueden obstaculizar el funcionamiento institucional ocasionando que los parlamentarios se alejen de las prioridades de los ciudadanos en beneficio de los intereses del grupo al que representan.

Durante los procesos electorales los partidos políticos tienden a agruparse en el centro del espectro ideológico con el objetivo de obtener la aceptación del mayor número de votantes. Esta situación lleva a los candidatos a abstenerse de polemizar sobre temas que son controvertidos, pero de interés para la sociedad (religión, aborto, eutanasia, privatización de recursos naturales, impuestos, etc.) dejando sin respuesta un sin número de temas.

Una vez superado el proceso electoral, los candidatos que obtienen un puesto de representación se obligan a pronunciarse, al inicio de cada legislatura, sobre los temas que, según ellos, son prioritarios para la sociedad. El posicionamiento institucional permite descubrir las preferencias e intereses reales de los partidos políticos y sus legisladores. Sin embargo, las preferencias de los representantes pueden no coincidir con las de los ciudadanos.

En este capítulo se analiza la correspondencia que existe entre las preferencias de los legisladores y los ciudadanos sobre los principales problemas nacionales. Así como la prioridad que cada uno le otorga a los temas de su interés. En este sentido, se analizan las preferencias ciudadanas a partir de los datos arrojados por la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas levantada en los años 2005 y 2008. Por su parte las preferencias de los legisladores se desprenden de la agenda legislativa de la LX legislatura. El contraste entre ambos instrumentos indicará cuál es el impacto de la agenda legislativa en la agenda pública y viceversa.

## 4.2 El impacto de la agenda en la representación

El tema de la agenda legislativa está íntimamente vinculado con el de representación. En teoría los temas de la agenda de los poderes públicos, y en especial del legislativo, deberían coincidir en gran parte con las prioridades de los ciudadanos. Los problemas de la sociedad tendrían que ser los problemas de los representantes, no obstante los diversos enfoques que se tienen sobre la representación hacen que el tema se vuelva complejo. Por tanto, ubicar el tema de la representación como antesala de un estudio empírico sobre la formación de la agenda se vuelve un asunto de primer orden.

La representación implica la concurrencia de dos mecanismos fundamentales que posibilitan la relación entre representantes y representados, a saber: los partidos políticos y las elecciones. El papel de los partidos políticos y de las elecciones como mecanismos de representación han sido analizados desde diversos enfoques, no obstante existen dos posturas antagónicas que sintetizan dicha relación: en primer lugar se observa un modelo de democracia que ubica a los partidos políticos y a las elecciones como aspectos esenciales de la democracia liberal<sup>80</sup>; en segundo lugar, se encuentra el enfoque que establece que los partidos y las elecciones no son ingredientes básicos para el funcionamiento de la democracia,<sup>81</sup> estas dimensiones ideológicas son abordadas por la bibliografía de forma recurrente.

---

<sup>80</sup> “En sociedades donde votan millones de personas la elección de representantes y gobernantes no puede hacerse sin mediaciones, so pena de una inmanejable dispersión de los sufragios. Es por ello que la democracia moderna requiere de la formación de partidos políticos, de organizaciones voluntarias especializadas precisamente en la formación y postulación de candidatos a los puestos de elección popular”. Luis Salazar y José Woldenberg. *Principios y valores de la democracia*, sexta edición, IFE, México, 2003, pág. 23.

<sup>81</sup> Véase Manuel Alcántara, y Cristina Rivas “Las dimensiones de la polarización partidista en América Latina”, en *Política y gobierno*, vol. XIV, núm. 2, II semestre de 2007, pág. 367.

En la democracia representativa el pueblo delega la soberanía en autoridades electas de forma periódica, mediante elecciones libres. Esto significa que los ciudadanos electos popularmente detentan la representación del cuerpo que los eligió, por lo que debería existir cierta congruencia entre las prioridades de ambos grupos. Al respecto, existen dos posturas acerca de cómo deben actuar los representantes, una postura afirma que deben responder a los intereses de la ciudadanía que los eligió, mientras que la otra postura afirma que los representantes una vez electos deben actuar conforme al interés general.<sup>82</sup>

Otra de las discusiones gira en torno al desempeño de los partidos políticos como unidad de agregación e impulso de los intereses de los ciudadanos, la polémica que se produce es si los legisladores, en la práctica parlamentaria, se encargan de procurar los intereses de sus representados o si defienden el interés del partido político que los postuló y cómo estas posturas son un reflejo de los temas que promueven. Hay quienes definen la representación como el cumplimiento de la plataforma de los partidos y que es la ciudadanía quien elige a los partidos políticos a partir de sus propuestas, y al emitir su voto, es así como les confieren todo el derecho para la toma de decisiones en los puestos de representación, no obstante otros autores afirman que existe confrontación entre los intereses de la ciudadanía con respecto al de los partidos.<sup>83</sup>

En estos términos la pregunta sería ¿qué tanto la agenda legislativa refleja la oferta política representada por los partidos y que tanto coincide con los problemas prioritarios de los ciudadanos? A partir del análisis de la agenda presentada por los tres principales partidos con representación en la cámara de

---

<sup>82</sup> Véase Norberto Bobbio. *El futuro...op. cit.*

<sup>83</sup> véase Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza editorial, Madrid, 1998.

diputados durante la LX legislatura y de la opinión de los ciudadanos sobre los principales problemas nacionales podemos establecer algunos indicios que permitan explicar cuál es el sentido y alcance de la representación que se desarrolló en México durante la legislatura que se analiza.

### **4.3 La agenda pública durante la LX legislatura**

Los problemas públicos, entendidos como el “conjunto de ideas, valores y percepciones *empaquetados* y presentados como susceptibles de acción gubernamental”<sup>84</sup>, son por naturaleza infinitos y responden a necesidades coyunturales y circunstancias específicas de cada colectividad, e incluso de cada individuo. Los temas que forman parte de la agenda pública no necesariamente deben estar incluidos dentro de una agenda de gobierno, pues no todos los temas requieren de una acción concreta que permita un desahogo institucional.

En contraposición con los temas que integran la agenda pública, la capacidad de las instituciones estatales para ingresar temas a sus agendas tiene un carácter limitado por los recursos que poseen, lo que significa que deben existir prioridades a la hora de definir los temas que serán susceptibles de una acción gubernamental.

La diversidad de los problemas públicos genera complejidad en las formas de solución que se requieren para enfrentarlos, esto no significa que todos los asuntos públicos necesiten de una acción legislativa como precondition para ser abordados. En este sentido, el campo de asuntos públicos cuya solución requiere de un pronunciamiento legislativo es más

---

<sup>84</sup> María Amparo Casar y Claudia Maldonado. *Formación de Agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*, Documentos de trabajo del CIDE, 2008, p. 3.

reducido que el conjunto de problemas públicos, sin embargo, el subconjunto de temas susceptibles de ingresar a la agenda legislativa supera ampliamente los recursos que se tienen para el trabajo legislativo. Por tanto, es indispensable identificar los temas prioritarios para los tomadores de decisiones que inciden en la construcción de la agenda legislativa en relación con los temas prioritarios de los ciudadanos.

**Diagrama 3. Ubicación espacial y Límites de la agenda legislativa.**



Fuente: Elaboración propia.

La correspondencia entre las prioridades de los representantes y los representados permite establecer relaciones explicativas de los efectos del control de la agenda legislativa sobre la representación. En este orden de ideas, para conocer cómo se desarrolló el proceso de interacción y representación entre los legisladores de la LX legislatura de la cámara de

diputados y los ciudadanos, se utiliza el contraste entre dos instrumentos que sirven de insumo para conocer las prioridades de cada uno de estos grupos.

El primero de los instrumentos es la agenda legislativa que se construyó durante la sexagésima legislatura en relación con los asuntos que efectivamente lograron una decisión sustantiva. El segundo instrumento es la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) levantadas en 2005 previo al inicio de la LX legislatura y en 2008 al final de la misma. Ambos instrumentos reflejan las prioridades de los representantes y los representados respecto de los principales problemas nacionales.

La ENCUP levantada en diciembre del año 2005<sup>85</sup> en su reactivo número sesenta y tres pedía a los entrevistados que mencionaran algún problema social de su comunidad que pensara podría solucionarse con la participación de los ciudadanos. Los resultados arrojan una aproximación de los problemas más cercanos a los entrevistados en una etapa previa al inicio del proceso electoral del año 2006 en el que se conformaría la LX legislatura.

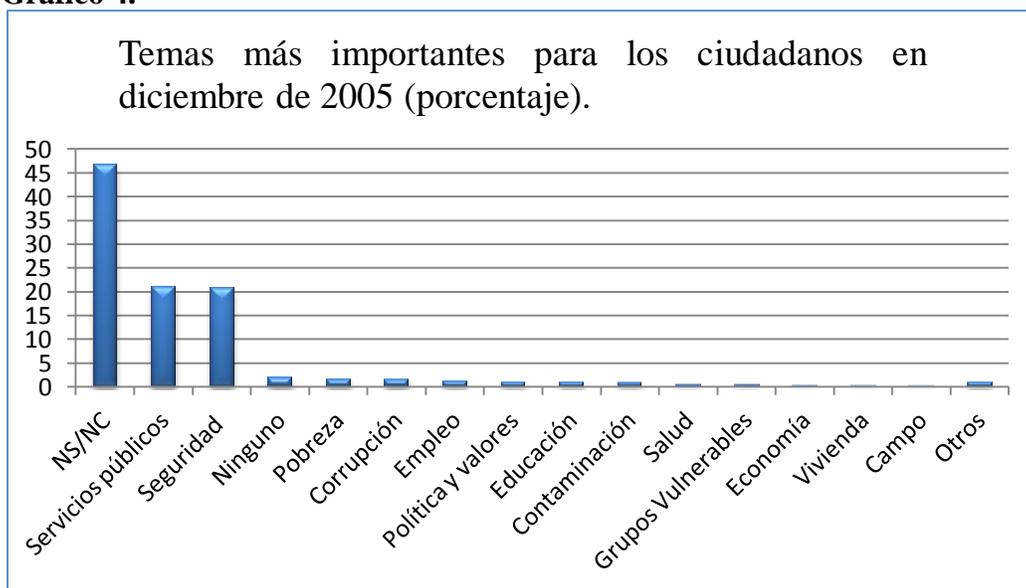
Los cinco problemas principales agrupados por temas fueron: 1) servicios públicos con 990 menciones (21.1%); 2) seguridad con 969 (20.6%); 3) pobreza con 78 (1.66%); 4) corrupción con 73 (1.55%), y; 5) desempleo con 59 (1.25%). El 48.66 % de los entrevistados dijo no saber, no contestó o mencionó que ninguno. Los temas de política y valores, educación, contaminación, salud, grupos vulnerables, economía, vivienda y campo obtuvieron en su conjunto el 5.19 % de las menciones (244).

---

<sup>85</sup> “El levantamiento se realizó durante diciembre de 2005 a través de 4,700 entrevistas cara a cara, en función de los 10 estratos definidos que comprendían 470 puntos de entrevista, en los cuales se realizaron 10 entrevistas por cada punto. Se utilizó el mismo cuestionario que en 2003, al cual se le hicieron modificaciones de redacción en 5 de sus preguntas. La muestra garantiza estimaciones con un margen de error absoluto de 1.43 por ciento y un nivel de confianza de 95 por ciento”. Los detalles de la encuesta como el cuestionario, la base de datos y los resultados pueden consultarse en: [http://www.encup.gob.mx/en/Encup/Tercera\\_ENCUP\\_2005](http://www.encup.gob.mx/en/Encup/Tercera_ENCUP_2005)

A unos meses de que iniciara el proceso electoral del 2006 los principales problemas para los ciudadanos eran los servicios públicos, la seguridad y la pobreza, mientras que temas como salud, economía o campo tenían una importancia marginal. La siguiente grafica ilustra los resultados de manera desglosada por tema.

**Grafico 4.**



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la pregunta 63 de la ENCUP 2005.

Los datos de la ENCUP 2005 permiten obtener una aproximación de los principales problemas que percibían los ciudadanos, sin embargo, los datos deben tomarse de manera relativa debido a que la pregunta establecía que se mencionaran los problemas que podían resolverse con la participación de los ciudadanos. Pese a lo anterior, los temas que mencionaron los entrevistados están claramente relacionados con un aspecto más cercano a sus necesidades como los servicios públicos y la seguridad pública que se refiere principalmente a delitos del fuero común.

La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas levantada en noviembre del año 2008<sup>86</sup> estableció preguntas concretas para determinar qué problema era el más importante para los ciudadanos y cuál debía ser prioritario para el gobierno federal. Así, la pregunta 58 fue formulada en los siguientes términos “pensando en los problemas del país ¿cuál cree usted que es el problema más importante en estos momentos?”. Los resultados de la encuesta, agrupados por temas, indican que los problema más importante para los ciudadanos a finales del 2008 eran: seguridad con 37.94% de las menciones; economía con el 26.26%; empleo con 13.96%; corrupción con el 3.51%; pobreza con 3.31%; educación 2.35%; y, salud con 0.92%.

La pregunta 59 de la ENCUP 2008 pretendía que los ciudadanos indicaran un orden de prioridad al solicitar que respondieran sobre el problema que debía ser atendido por el gobierno federal durante el siguiente año (2009). La pregunta fue redactada en los siguientes términos: “59.- Independientemente del problema que usted considere más importante para el país, ¿a qué problema quisiera que el gobierno federal le diera mayor atención durante el siguiente año?” Los resultados de esta pregunta contrastan con los datos arrojados en el reactivo 58, por ejemplo el tema de seguridad obtuvo el 27.40% de las menciones; el empleo el 22.77%; la economía el 16.79%; la educación el 5.91%; la pobreza el 3.95%; la salud el 2.51%; y, la corrupción el 2.42%.

---

<sup>86</sup> “La ENCUP 2008 fue levantada entre el 3 y el 28 de noviembre. Una parte de la encuesta se levantó en la muestra de la Encuesta Nacional sobre Confianza del Consumidor (ENCO) en el área urbana y el resto en un complemento urbano rural. El tamaño de la muestra calculado para generar estimaciones a nivel nacional fue de cinco mil 46 viviendas. En total se entrevistó a cuatro mil 383 personas de 18 años o más de las 32 entidades federativas. En otras palabras, se entrevistó al 86.9 por ciento de los individuos seleccionados en la muestra”. Véase [http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Metodologia\\_2008](http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Metodologia_2008)

El único resultado que se mantuvo constante en ambas preguntas fue el tema de seguridad pues los ciudadanos consideraban que era el principal problema del país y que debía ser la prioridad para el gobierno. El resto de los resultados presentan variaciones importantes, por ejemplo, el segundo tema más importante del país era la economía, no obstante, los ciudadanos pensaban que debía darse mayor atención al tema del empleo. El tema de la educación pasó a ocupar el cuarto lugar en las prioridades que debía atender el gobierno federal, mientras que el problema de la corrupción fue desplazado del cuarto al séptimo lugar en las preferencias. Es decir, los ciudadanos que consideraban que el problema de la corrupción era el más importante para el país preferían que el gobierno se ocupara de otros temas de manera prioritaria.

Ambas preguntas permiten obtener una radiografía de la agenda de los ciudadanos pues no sólo se establecen claramente los temas más importantes sino que además se le otorga una jerarquía para ser abordados por los tomadores de decisiones. En este sentido, la agenda pública del último año de la LX legislatura tenía como principales temas 1) seguridad; 2) empleo; 3) economía; 4) educación; y, 5) pobreza. La lógica de los ciudadanos es clara si el problema más importante es la economía, el gobierno debe impulsar la creación de más empleos y mejor pagados para contribuir a solucionar el tema de fondo que es el crecimiento económico. De igual forma, si el principal problema es la corrupción la prioridad para el gobierno debe ser la educación como fórmula para disminuir ese tipo de prácticas.

La siguiente tabla resume los resultados sobre los problemas más importantes para los ciudadanos en relación con los temas que deben tener una atención prioritaria por parte del gobierno.

### Cuadro 9.

Problemas más importantes para los ciudadanos a finales de 2008 en relación con los temas que deben ser prioritarios para el gobierno federal				
Tema	Pregunta 58		Pregunta 59	
	Núm. de menciones	Porcentaje	Núm. de menciones	Porcentaje
Seguridad	1663	37.94	1201	27.40
Economía	1151	26.26	736	16.79
Empleo	612	13.96	998	22.77
Corrupción	154	3.51	106	2.42
Pobreza	145	3.31	173	3.95
Educación	103	2.35	259	5.91
La Salud	40	0.92	110	2.51
Otros <sup>87</sup>	130	2.97	446	10.17
Sin resultado	385	8.78	354	8.08
<b>Total</b>	<b>4383</b>	<b>100.00</b>	<b>4383</b>	<b>100.00</b>

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de los reactivos 58 y 59 de la ENCUP 2008.

Si comparamos los resultados de la ENCUP 2005 con los de 2008 observamos variaciones importantes. Por un lado, en 2005 no existía claridad sobre cuál era el principal problema del país<sup>88</sup>, esto se refleja en el alto porcentaje de personas que no respondieron (46.70%), mientras que en 2008 la cifra de personas que no respondían, que no sabían o que no había resultado se redujo en ambos reactivos 58 y 59 al 8.78% y 8.08% respectivamente.

El problema más importante en 2005 eran los servicios públicos como drenaje, agua potable, infraestructura, alumbrado público, entre otros. El segundo lugar lo ocupaba el tema de la seguridad, mientras que el empleo estaba en quinto lugar y la economía en el lugar número catorce. Estos elementos permiten observar la influencia del proceso electoral del 2006 y la

<sup>87</sup> El rubro otros incluye temas como servicios públicos, apoyo a grupos vulnerables, contaminación, petróleo, leyes, democracia, política y valores, drogas, campo, alimentación. En todos los casos ninguno de los temas superó las 100 menciones.

<sup>88</sup> Esto puede ser por el tipo de pregunta que se estableció en la ENCUP 2005 en donde se pedía respondieran sobre el problema que podía ser solucionado con la participación ciudadana.

estrategia adoptada por el gobierno federal en relación con la prioridad que se le otorgó a los temas de seguridad, empleo y economía.

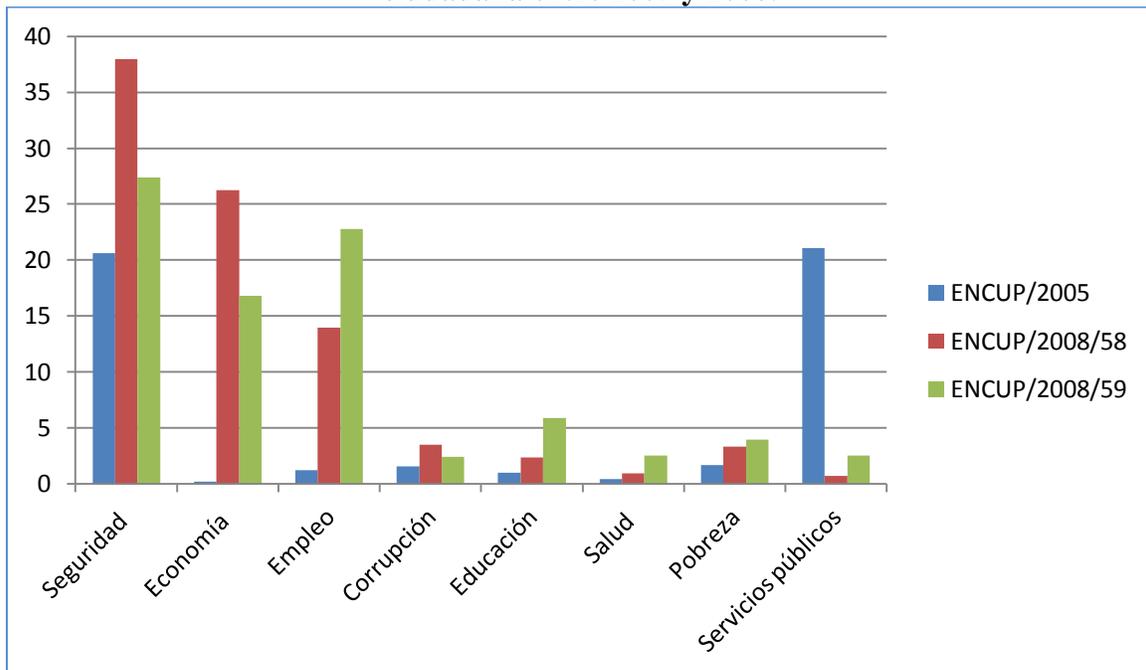
La aparición de un tema en la agenda pública y su respectiva consolidación está relacionado con diversos factores que pueden influir para colocar un tema en el interés público y en las agendas de los diversos actores con capacidad de decisión. En el caso del tema de seguridad está relacionado con el contexto real de inseguridad que comenzó a agudizarse a partir del año 2006 y con la estrategia adoptada por el gobierno de Felipe Calderón, lo que explica el porqué del mantenimiento del tema en ambas agendas.

El tema de la economía comenzó a tomar interés hacia finales del 2008 debido a la crisis en la economía mundial que comenzaba a perfilarse como un asunto de grandes magnitudes. En relación con la crisis económica el tema del desempleo comenzó a preocupar a los ciudadanos que reclamaban al gobierno el cumplimiento de su propuesta de campaña acerca de que Calderón sería el presidente del empleo.

En todos los casos, los aspectos coyunturales, las propuestas no cumplidas por el gobierno y las necesidades reales de los ciudadanos marcaron el ciclo de los temas permitiendo su consolidación o desaparición dentro de la agenda pública.

La siguiente grafica permite observar el movimiento en la percepción de los ciudadanos sobre los principales problemas del país durante el periodo 2005-2008.

**Grafico 5. Comparación de los principales problemas nacionales desde la perspectiva ciudadana entre 2005 y 2008.**



Fuente: elaboración propia con datos tomados de la ENCUP 2005 y 2008.

#### 4.4 El contraste de la agenda pública con la agenda legislativa

Si contrastamos la importancia que merecieron los temas de seguridad, economía y empleo que le otorgaron los tres principales partidos políticos durante las campañas electorales tenemos que el Partido Acción Nacional fue quien más espacio dedicó a establecer su agenda respecto del tema de seguridad estableciendo una síntesis de los rubros específicos que debían ser incluidos en las discusiones del congreso. Por su parte el Partido de la Revolución Democrática sólo establece una breve mención del tema, mientras que el Partido Revolucionario institucional no incluyó el tema como parte de su agenda.

En cuanto al tema de la economía, el PAN no estableció como parte de sus prioridades alguna reforma en particular, mientras que el PRD si

estableció un breve apartado temático para definir su estrategia de política económica, en cuanto al PRI fue el partido que mayor atención puso sobre el tema.

El tema sobre la reforma laboral todos los partidos incluyen una pequeña mención del tema, aunque destaca la agenda del PAN que desglosa de manera más específica algunos de los aspectos que deben estar presentes como parte de una reforma laboral integral.

El primer momento de comparación de los principales temas de los ciudadanos y la agenda de los partidos políticos muestra que existe correspondencia con los resultados de la ENCUP de 2005 pues los temas económicos y laborales no figuraban de manera importante en ninguna de las agendas, en cambio la mención sobre servicios públicos, corrupción, educación, campo y política social muestran mayor atención por parte de los partidos y ciudadanos.

Respecto de los temas que efectivamente ingresaron en la agenda legislativa de la LX legislatura y que lograron una decisión sustantiva, podemos observar claramente una correspondencia de los asuntos que tuvieron prioridad para los legisladores y los asuntos que eran prioritarios para los ciudadanos. La siguiente tabla muestra los principales temas que requirieron de una acción sustantiva por parte de los legisladores y la influencia del ejecutivo y de los tres principales partidos políticos en la definición de los temas.

**Cuadro 10.**

Principales temas durante la LX legislatura (2006-2009) en relación con el número de iniciativas aprobadas					
TEMA	Núm. de iniciativas				
	PAN	PRD	PRI	Ejecutivo	Total
1. Economía	<b>24</b>	<b>19</b>	<b>38</b>	<b>25</b>	106
2. Justicia y Seguridad Pública	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	51
<b>3. Trabajo y seguridad social</b>	2	1	2	0	<b>5</b>
4. Educación, cultura y ciencia	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	15
5. Salud	9	2	0	<b>0</b>	<b>11</b>

Fuente: elaboración propia.

Si comparamos los temas que lograron mayor atención por parte de los legisladores en relación con los temas que los ciudadanos consideraban prioritarios podemos concluir que la agenda legislativa que se desarrolló durante la LX legislatura si es un reflejo de la agenda pública del mismo periodo, por tanto, en términos de representación podemos afirmar que la función de los partidos como representantes se cumple desde el punto de vista de la agenda legislativa.

## 5. CONCLUSIONES

En México, los estudios sobre la agenda legislativa adquieren relevancia a partir de la transformación de los recintos parlamentarios. El deterioro del sistema de partido hegemónico y la creciente pluralidad que se experimentó en las cámaras del Congreso propició un sistema electoral competitivo y otorgó, a nuevos actores, capacidad para influir en las decisiones públicas.

La apertura del sistema político y el ascenso gradual de la oposición a los espacios de representación, promovió un contexto de pluralidad política que se materializó con la llegada de actores de diversas corrientes políticas e ideológicas al interior del Congreso. Esto permitió mayor representación de los intereses de la ciudadanía, a diferencia de lo que ocurría en la época de la hegemonía del PRI donde el Congreso era monocolor y estaba subordinado al titular del Poder Ejecutivo.

La coyuntura política de 1988 es considerada como un momento clave en la transformación del sistema político mexicano<sup>89</sup>; a partir de ese año el Congreso se convirtió en uno de los principales espacios de la transformación democrática del país, al permitir gradualmente el acceso a diversas fuerzas políticas y a sus cuadros dirigentes. Esta apertura aumentó, de manera institucional, el poder negociador de la oposición en los procesos de reforma constitucional y leyes reglamentarias.<sup>90</sup> Sin embargo, la transformación real

---

<sup>89</sup> Luisa Bejar Algazi afirma que “después de la elección del 6 de julio de 1988 ya nada es igual”, pues la estructura institucional del antiguo régimen había quedado truncada por la instauración de un sistema electoral competitivo que iniciaba la transición del régimen político mexicano. Véase Luisa Béjar Algazi, *Los partidos en el congreso de la unión; la representación parlamentaria después de la alternancia*, UNAM y Gernika, México, 2006, p. 95.

<sup>90</sup> Este proceso de negociación se produce a partir de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pierde la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. A pesar de esta situación el PRI logró aprobar reformas constitucionales de gran trascendencia. En este sentido “las reformas al artículo 27, relativas al régimen de

del congreso no se materializó sino hasta la elección intermedia de 1997 cuando el PRI perdió, por primera vez desde su creación en 1946, la capacidad legal que se requiere para hacer modificaciones a la constitución,<sup>91</sup> al obtener en la elección del 6 de julio de aquel año únicamente 238 diputados y 77 senadores, es decir, menos de lo que se requiere para una reforma constitucional.<sup>92</sup>

En el nuevo contexto de pluralidad política, la negociación y la búsqueda de acuerdos se convirtieron en una práctica obligada al interior del congreso. La disputa por manejar la agenda y la presión de los partidos políticos por impulsar su propio modelo de nación, puso el tema de la formación de la agenda legislativa en el foco de atención de los especialistas.

En este sentido, el estudio de la agenda legislativa permitió utilizar diversas perspectivas de análisis como: el escrutinio de la trayectoria de un tema dentro de la agenda, su duración y su impacto en otras agendas, el proceso de construcción y fijación de temas por parte de los actores legitimados de acuerdo a la arena de discusión.

Esta investigación ha destacado el estudio de la agenda legislativa durante la LX legislatura a partir de un enfoque que pretende ubicar el papel de los actores que intervienen en su construcción, el impacto y la responsabilidad en la sociedad que representan. En este sentido, los resultados

---

tenencia de la tierra; al artículo 82, referente a las condiciones de nacionalidad para acceder a la presidencia de la República; y al artículo 130, sobre el *status* jurídico de las iglesias, fueron posibles gracias a que Salinas ejerció una intensa labor de negociación con la bancada del PAN en el Congreso, cuyo apoyo era indispensable para sacar a delante las modificaciones constitucionales”. Benito Nacif. “El congreso mexicano en el siglo XX”, en *Gran historia de México ilustrada*. México, Planeta de Agostini, 2001, Tomo 83, p. 56.

<sup>91</sup> En términos del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reformar la constitución se requiere el voto de dos terceras partes de los individuos presentes que acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

<sup>92</sup> A pesar de que el PRI seguía conservando la mayoría tanto en la cámara de diputados como en la cámara de senadores, el número de representantes que obtiene en la elección de 1997 no le alcanza para lograr la mayoría calificada que se requiere para reformar la constitución. Véase Luisa Béjar Algazi, *Los partidos en el congreso de la unión; la representación parlamentaria después de la alternancia*, UNAM y Gernika, México, 2006, p. 103.

de la tesis indican que la hipótesis de trabajo se cumple parcialmente. En relación con la parte que sugiere que la agenda legislativa es “la síntesis y reflejo de las aspiraciones y demandas de la sociedad”, podemos establecer que durante la LX legislatura existió coincidencia entre la agenda legislativa y la agenda pública, es decir, que los principales temas que ocuparon la atención de los legisladores fueron también los temas que los ciudadanos consideraban prioritarios.

**Cuadro 11.**

<b>Principales temas de la agenda legislativa, pública, del ejecutivo y de los partidos (2006-2009)</b>	
<b>TIPO DE AGENDA</b>	<b>Temas</b>
<b>PAN</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Seguridad pública y justicia penal</li> <li>2. Reforma política</li> <li>3. Reforma electoral</li> <li>4. Derechos humanos</li> <li>5. Desarrollo social</li> </ol>
<b>PRI</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Régimen político</li> <li>2. Régimen de derecho</li> <li>3. Régimen social</li> <li>4. Régimen económico</li> <li>5. Régimen agrario</li> </ol>
<b>PRD</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reforma del estado</li> <li>2. Equidad y derechos humanos</li> <li>3. Política social</li> <li>4. Educación, ciencia y tecnología y cultura</li> <li>5. Política económica</li> </ol>
<b>Ejecutivo</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Respeto al Estado de Derecho y Seguridad Pública</li> <li>2. Economía Competitiva y Generadora de Empleos</li> <li>3. Igualdad de Oportunidades</li> <li>4. Desarrollo Sustentable</li> <li>5. Del Sufragio Efectivo a la Democracia Efectiva</li> </ol>
<b>LEGISLATIVA</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Economía, impuestos, hacienda y cuenta pública</li> <li>2. Justicia y seguridad pública</li> <li>3. Derechos Humanos y garantías</li> <li>4. Educación, cultura y ciencia</li> <li>5. Función pública</li> </ol>
<b>Pública ENCUP 2005</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Seguridad</li> <li>2. Empleo</li> <li>3. Economía</li> <li>4. Educación</li> <li>5. Pobreza</li> </ol>
<b>Pública ENCUP 2008</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Seguridad</li> <li>2. Economía</li> <li>3. Empleo</li> <li>4. Pobreza</li> <li>5. Educación</li> </ol>

Fuente: elaboración propia con datos de diversas fuentes incluidas en el cuerpo del trabajo.

Los principales temas que ocuparon la atención de ciudadanos y legisladores fueron: 1) los relacionados con la seguridad (procuración e impartición de justicia, narcotráfico, delincuencia, homicidios, extorsión, secuestro, etc.); y, economía (inflación, aumento de precios, crisis económica, impuestos, cuenta pública, etc.). Los temas de pobreza y empleo estaban dentro de la prioridad de los ciudadanos, sin embargo, estos temas no tuvieron la atención suficiente por parte de los legisladores, a pesar de estar incluidos en la agenda legislativa.

Por otro lado, la idea que se desprende de la hipótesis acerca de que los partidos “tienden a alinear sus propuestas hacia temas política y socialmente rentables” puede ofrecer dos explicaciones: la primera es que durante la campaña electoral los candidatos suelen alejarse de temas conflictivos, enfocando su atención en asuntos de interés colectivo según el espacio en el que se encuentren. En este sentido, la agenda de los partidos es la que suele incluir propuestas populares para la sociedad, pero cuando nos referimos a la agenda legislativa existen un conjunto de temas que no tienen aceptación social y, sin embargo, tienen que incluirse dentro de la agenda.

Como se observa, las conclusiones no centran su atención en cuestiones de fondo de algún determinado tema, sino que pretenden establecer cuál fue la dinámica que se desarrolló durante la LX legislatura para la formación de la agenda legislativa entre los actores que participaron en su construcción y el contraste con la agenda de los ciudadanos cuyo objetivo fue determinar el impacto de la agenda en la representación.

A partir de la revisión de los canales institucionales que limitan el proceso de construcción de la agenda se encontró que los principales referentes de donde surgen los temas que integran la agenda legislativa son: el presidente de la república, los partidos políticos, los grupos parlamentarios, las

comisiones, la junta de coordinación política y los centros de investigación legislativa. Además, encontramos que la importancia que adquiera un tema dentro de la agenda depende de factores como: 1) la calidad del promovente, por ejemplo, tiene más oportunidad un tema expuesto por el coordinador del grupo parlamentario que un legislador independiente; 2) la calidad técnica y grado de investigación que respalde la promoción de un tema, es decir, una iniciativa bien elaborada, que cumpla con los requisitos de técnica legislativa, buena redacción, que justifique la atención de los temas que promueve y su utilidad pública, tendrá asegurada mayor atención por los tomadores de decisiones; 3) el respaldo político con que cuente un tema permitirá que se genere mayor facilidad dentro del proceso legislativo; la aceptación social del tema; y, 5) los recursos disponibles.

En síntesis, se puede percibir que entre mayor pluralidad política exista al interior de la Cámara de Diputados, la agenda legislativa reflejará los intereses de los ciudadanos; por el contrario a menor pluralidad, los temas que integran la agenda legislativa estarán más alejados de los intereses de los ciudadanos. En este sentido, una de las aportaciones de la investigación consiste en establecer que la agenda legislativa está más cerca de la agenda pública en tanto exista menos concentración del poder.

Finalmente, los análisis para medir la influencia de actores sin capacidad legal para intervenir en la formación de la agenda legislativa se encuentra en una etapa embrionaria, por lo que ésta es una línea que puede ser explotada en futuras investigaciones sobre la agenda legislativa. Así, los temas que quedan pendientes y que sin duda alguna impactarán en la formación de la agenda legislativa son: 1) Las reformas preferentes que el ejecutivo podrá utilizar al inicio de cada legislatura, y 2) La capacidad de los ciudadanos de iniciar leyes, ya que en los últimos años se ha observado una sociedad más organizada y participativa.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

### Libros y Artículos

Alcántara Manuel, y Cristina Rivas “Las dimensiones de la polarización partidista en América Latina”, en *Política y gobierno*, vol. XIV, núm. 2, II semestre de 2007.

Anduiza Eva y Agustí Bosch. Comportamiento político y electoral, Ariel, España, 2004.

Aruguete Natalia. Estableciendo la agenda. Los orígenes y la evolución de la teoría de la *Agenda Setting*, en *Ecos de la comunicación*, año 2, núm. 9, Universidad Católica Argentina, 2009.

Budge Ian, “Direct democracy: setting appropriate terms of debate”, en Held D. (ed.), *Prospects for Democracy*, Polity, Cambridge, 1993.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo Mexicano*, Ed. Siglo XXI, México, 2004.

Casar María Amparo y Claudia Maldonado. “*Formación de Agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*”, Documentos de trabajo del CIDE, 2008.

----- . *Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006*, en *Política y Gobierno*, Vol. XV, núm. 2, segundo semestre de 2008.

Cobb, R., J-K. Ross y M.H. Ross, “Agenda Building as a Comparative Political Process”, *The American Political Science Review*, vol. 70, núm.1, 1976.

Colomer Joseph M, *Ciencia de la política*, Ariel, Barcelona, España, 2009

- Lorenzo Córdoba Vianello. La reforma electoral y el cambio político en México, en Daniel Zovatto y J. de Jesús Orozco Henríquez (Coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, UNAM-III, México, 2008.
- Cox Gary W. and Mathew D. Mc Cubbins. *Setting the Agenda*, Cambridge University Press, 2005.
- Dearing James W. y Everett M. Rogers. *Communication Concepts 6: Agenda-Setting*, thousand Oaks, California, Estados Unidos, 1992.
- Rosal Del Alfonso y Hermosillo. Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano: la reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los legisladores federales. Porrúa, México, 2008.
- Dorantes Gerardo L. La construcción de la agenda de poder, en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. L. núm. 204, septiembre-diciembre de 2008.
- Dorantes Gerardo L. La construcción de la agenda política en la UNAM, en *Revista Mexicana de Ciencia Políticas y Sociales*, Enero-Marzo, XLVII, núm., Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.
- Downs Anthony. “Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle”, *Public Interest*, vol. 28, 1972.
- Emmerich Gustavo E. y Octaviano Moya Delgado. El conflicto poselectoral de 2006: dos hipótesis explicativas, en Adrian Gimete-Welsh y Gustavo E. Emmerich, *Una década de Estudios sobre procesos políticos*, UAM-I, México, 2009.
- Espinoza Toledo Ricardo y Mónica Miguel Cárdenas. “El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.) *Para qué sirve el poder legislativo*, Porrúa/UAM-I, México, 2007.

Gamboa Claudia. *Agenda legislativa 2006-2009 de los tres principales grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y del presidente electo, e iniciativas relacionadas, presentadas en la LX legislatura*, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, México, 2006.

García Beaudoux D'Adamo, Freidenberg. "Medios de comunicación de masas y establecimiento de la agenda: un estudio empírico en Argentina", en *América Latina Hoy*, año/vol. 25, Universidad de Salamanca, agosto, 2000.

Gatica Arreola Leonardo A. y Mauricio Ramírez Grajeda, El análisis espacial de la competencia política y el problema de estabilidad, en *EconoQuantum*, Vol., Núm 2.

Jaime Fernando M. Nuevas acciones, viejas prácticas. Definición de la agenda y política de préstamos del Banco Mundial durante la década de 1990, en *América Latina hoy*, agosto, año/vol. 31, Salamanca España, 2002.

Lasalle Gottlieb Ferdinand Johann, ¿Qué es una constitución?, Ariel, 2ª edición, Barcelona, 2002.

Ling Altamirano Federico, Agenda legislativa de la LVIII legislatura, deber y atrevimiento, en *Revista del Senado de la República*, Núm. 19 abril-junio 2000.

López Lara Álvaro y Nicolás Loza Otero, El acertijo de la agenda legislativa, en *Revista del Senado de la República*, Núm. 19 abril- junio 2000.

McCombs, M. F. y Shaw, D. L. "The Agenda Setting function of the mass media", en: *Public Opinion Quarterly*, núm. 36, 1972.

Manin Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza editorial, Madrid, 1998.

Medina Plascencia Carlos, Una reforma integral para México, en *Dialogo y Debate*, año 1, Núm. 3, octubre de 1997- enero de 1998.

Nacif Benito, *Para entender el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra ediciones, México, 2005.

Riker William. *Agenda Formation*, Ann Harbor, The University of Michigan Press, 1993.

Salazar Luis y José Woldenberg. *Principios y valores de la democracia*, sexta edición, IFE, México, 2003.

Giovanni Sartori. *Partidos y sistema de partidos*, 2da. Edición, Alianza Editorial, Madrid, 2005.

Tamayo Manuel y Ernesto Carrillo. “La formación de la agenda pública”, en *Foro Internacional*, Vol. XLV, Núm. 4, octubre-diciembre, 2005.

### **Leyes y Reglamentos**

**CPEUM** Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de diputados, 2012.

**LOCU** Ley Orgánica del Congreso de la Unión, Cámara de diputados, 2012.

**RGICGEUM** Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de diputados, 2010.

## Fuentes Electrónicas

- [http://www.diputados.gob.mx/información\\_parlamentaria.htm](http://www.diputados.gob.mx/información_parlamentaria.htm)
- [http://sitl.diputados.gob.mx/listado\\_diputados\\_gnpn.php?tipot=TOTAL](http://sitl.diputados.gob.mx/listado_diputados_gnpn.php?tipot=TOTAL)
- <http://www.diputadosfederalespan.org.mx>
- [http://sitl.diputados.gob.mx/iniciativas\\_con\\_php?filit=PRI&PERT=0&e\\_dot=A&comt=0](http://sitl.diputados.gob.mx/iniciativas_con_php?filit=PRI&PERT=0&e_dot=A&comt=0)
- [http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Iniciativas/60/gp60\\_b\\_Ejecutivo.php3](http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Iniciativas/60/gp60_b_Ejecutivo.php3)
- [http://www.encup.gob.mx/en/Encup/Tercera\\_ENCUP\\_2005](http://www.encup.gob.mx/en/Encup/Tercera_ENCUP_2005)
- [http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Metodologia\\_2008](http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Metodologia_2008)
- <http://www.prd.org.mx>

## 7. Bibliografía sugerida

Casar, María Amparo e Ignacio Marván (coords.). *Gobernar sin mayoría*, CIDE-Taurus, México, 2002.

----- . “El presidencialismo”, en varios autores: *Gran historia de México ilustrada*. México, Planeta de Agostini, 2001, Tomo V pp. 21-24.

----- . Las bases político-institucionales del poder presidencial en México, *Política y Gobierno*, vol. III, 1996.

----- . Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo: el caso de México, *Política y Gobierno*, vol. VI, 1999.

Espinoza, Toledo Ricardo, *Sistemas parlamentarios, presidencial y semipresidencial*: en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, Núm. 20.

Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon (coords.), *El Congreso de la Democracia*, Ediciones Mesa Directiva, Senado de la República, 2010.

Linz Juan J. y Valenzuela Arturo (comps), *La crisis del presidencialismo* (tomo 1, de 2) Perspectivas comparativas, versión española de Rocío Terán Troyano, Ed. Alianza, Madrid 1997.

Lujambio Alonso. *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, océano, México, 2000.

Majone Giandomenico. *Agenda Setting*, en *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, 2006.

Merino Mauricio. *La transición Votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, México, 2003.

Molinar Horcasitas Juan, *El tiempo de la legitimidad*, Ed. Cal y Arena, México 1991.

Nacif Benito. *Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo*, en *Política y Gobierno*, Vol. XI, núm. 1er semestre, 2004.

Sartori Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, FCE, México, 1994.

Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (comps.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Argentina, 2002.

Solano Ramírez Gabino. *Los primeros gobiernos divididos en México (1997-2003): su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo*, *El cotidiano*, Núm. 138, año/vol. 21, julio-agosto, 2006.

Ugalde Luis Carlos. “Reporte Legislativo núm. 3: La Legislatura (2009-2012)”, *Integralia*, México. 2012.

## Anexo 1

### **1. Temas propuestos y aprobados por el Partido Acción Nacional durante la LX legislatura.<sup>93</sup>**

- 1.- Fortalecer las garantías, en el proceso penal, de la víctima o el ofendido.
- 2.- Ley del Impuesto sobre la Renta: deducir las colegiaturas efectivamente pagadas.
- 3.- Participación de los municipios en el monto recaudado por el derecho ordinario sobre hidrocarburos.
- 4.- Regular el funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos, del Archivo General de la Nación y del Registro Nacional de Archivos.
- 5.- La recaudación por el cobro del derecho de no inmigrante a turistas internacionales que visiten el país será destinado en su totalidad al Consejo de Promoción Turística de México.
- 6.- Integración de la Subcomisión de Examen Previo para efectos de juicio político.
- 7.- Actualizar las denominaciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por la de Secretaría de la Función Pública; y la de Gran Comisión, por la de Junta de Coordinación Política.
- 8.- Excluir la materia de la propiedad industrial del ámbito de aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- 9.- Obligación de la Secretaría de Educación Pública para desarrollar programas con enfoque de género.

---

<sup>93</sup> Fuente: [http://sitl.diputados.gob.mx/iniciativas\\_con\\_cc.php?filit=PAN&pert=0&edot=A&comt=0](http://sitl.diputados.gob.mx/iniciativas_con_cc.php?filit=PAN&pert=0&edot=A&comt=0)

- 10.- Constituir la figura jurídica denominada "Empresa Unipersonal de Responsabilidad Limitada".
- 11.- Establecer como atribución del Presidente de la República ausentarse del territorio nacional hasta por ocho días sin autorización del Poder Legislativo.
- 12.- Establecer, dentro de las facultades y obligaciones del Presidente de la República, la defensa y promoción de los derechos humanos y la democracia.
- 13.- Establecer dentro de las causales del delito de tráfico de influencias, la realización de actos u omisiones indebidas por parte de servidores públicos.
- 14.- Ley de coordinación Fiscal.
- 15.- Criterios para la prescripción de medicamentos por el personal de enfermería en la atención primaria a la salud.
- 16.- Establecer la preferencia en el otorgamiento de becas, créditos u otros beneficios a las personas que tengan a su cargo menores de edad y se encuentren en situación de pobreza.
- 17.- Días de descanso por cuestiones de embarazo, parto, posparto, aborto, adopción o fallecimiento del cónyuge o concubino, cuando tengan hijos menores de 12 años o tenga la custodia exclusiva de un menor de 3 años.
- 18.- Concursos mercantiles (demanda).
- 19.- Precisar que en el uso pecuario de aguas nacionales, el proceso de rastro es la etapa de preparación del animal para su primera enajenación.
- 20.- Despenalizar las actividades relacionadas con la inmigración, siendo

- sancionadas únicamente en días multa.
- 21.- Incluir como facultad del Congreso de la Unión, legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.
  - 22.- Incorporar al municipio de Manzanillo, en el estado de Colima, dentro de los considerados como zona federal marítimo terrestre, para efectos de pago del derecho.
  - 23.- Eliminar los supuestos considerados como ataques a la vida privada de las personas y las sanciones punitivas correspondientes.
  - 24.- Incorporar la figura del intérprete y del traductor, su capacitación y certificación como uno de los objetivos y atribuciones del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.
  - 25.- Establecer como obligación del Estado, garantizar el derecho a la defensa en materia penal en favor de las personas de pueblos y comunidades indígenas.
  - 26.- Establecer las características de treinta y siete monedas conmemorativas del Bicentenario del Inicio del Movimiento de Independencia y del Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana.
  - 27.- Establecer que cualquier persona que se considere afectada en su esfera jurídica por actos de autoridad, podrá promover el juicio de amparo.
  - 28.- Facultar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para ejercer la acción de inconstitucionalidad.
  - 29.- Penalizar las prácticas sexuales con personas menores de 18 años de edad.
  - 30.- Eliminar el requisito de autorización legislativa para que el presidente pueda salir libremente al extranjero.
  - 31.- Regular al ciudadano mexicano que preste funciones o servicios

- oficiales para un gobierno extranjero.
- 32.- Prohibir a las sociedades de información crediticia, registrar información que les sea proporcionada por entes distintos a las entidades financieras o empresas comerciales.
  - 33.- Impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos a los municipios de la entidad.
  - 34.- Establecer los derechos de los pacientes enfermos en etapa terminal.
  - 35.- Modificar la fecha para que el informe de gobierno se entregue al Congreso de la Unión el 1° de febrero y no el 1° de septiembre, por escrito.
  - 36.- Atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación.
  - 37.- Incluir como materia de salubridad general, el tratamiento integral del dolor.
  - 38.- Considerar a los municipios dentro de las participaciones correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
  - 39.- Sancionar con el descuento de la dieta correspondiente a los legisladores que falten a las reuniones de las comisiones de las que formen parte.
  - 40.- Eliminar la obligatoriedad del primer año de educación preescolar en el plazo previsto de 2008-2009.
  - 41.- La Secretaría de Salud con objeto de favorecer científica y financieramente dicha investigación, deberá expedir disposiciones de carácter general para fomentar la colaboración en la materia de las instituciones públicas de salud.
  - 42.- Implementar en todas las bibliotecas servicios digitales para el acceso a

- la información y comunicación de toda la población.
- 43.- Impuestos sobre hidrocarburos.
  - 44.- Obligación de las autoridades el generar las condiciones para hacer posible el ejercicio de todas las garantías individuales.
  - 45.- Decreto que abroga la Ley que determina que respecto de los Impuestos de Importación y Exportación solo son procedentes las exenciones consignadas en la Ley Aduanera.
  - 46.- Establecer que los diputados y los senadores integrantes del Congreso de la Unión deberán presentar un informe anual de labores en el distrito, circunscripción o estado que representen.
  - 47.- Penas para homicidio y lesiones.
  - 48.- Establecer como obligación del Estado y de la sociedad el reconocer, apoyar y proteger a la familia.
  - 49.- Penas a delitos que estén relacionados con hidrocarburos.
  - 50.- Obligación del Estado para garantizar el acceso a la cultura.
  - 51.- Ley General de Cultura Física y Deporte.
  - 52.- Pena para los servidores públicos que no declaren la conclusión del encargo.
  - 53.- Establecer que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) elaborará y actualizará el Registro Nacional de Personas con Discapacidad, en colaboración con el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad.
  - 54.- Atención a grupos vulnerables, educación pública y servicios educativos.
  - 55.- Homologar la definición de "persona con discapacidad".
  - 56.- Establecer que cuando alguna de la partes en un juicio presente alguna

- discapacidad auditiva o visual, el juez ordenará la asistencia necesaria en materia de estenografía proyectada, en términos de la Educación Especial prevista en la Ley General de las Personas con Discapacidad.
- 57.- Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, y del Código de Comercio.
  - 58.- Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.
  - 59.- Obligación del patrón de asegurar el libre acceso y el desplazamiento de las personas y los trabajadores con discapacidad.
  - 60.- Incorporar a las personas con discapacidad dentro de los servicios básicos de salud y el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural.
  - 61.- Establecer que la no discriminación no debe ser una obligación a implementarse progresivamente, que las distinciones para alcanzar la igualdad de las personas con discapacidad no constituyen discriminación.
  - 62.- Crear la figura de “Empresas Especializadas en la Adquisición de Deuda” (EEAD), las que se constituirán para la cesión y el descuento de cartera crediticia.
  - 63.- Requisitos que deberá cubrir el titular del Instituto Nacional de Psiquiatría.
  - 64.- El IFE podrá solicitar información a las autoridades fiscales sobre la aplicación de las disposiciones tributarias.
  - 65.- Incorporar dentro de la tutela constitucional que ejerce el Estado, a los derechos humanos.
  - 66.- Establecer que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,

conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos.

- 67.- Establecer como obligación del Estado proporcionar a toda persona un entorno sano y libre de adicciones.
- 68.- Establecer que las notificaciones que se hagan sobre juicios de amparo y que sean competencia de los juzgados de distrito, se deberán notificar también a los interesados.
- 69.- Incluir como días inhábiles los previstos en el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo.
- 70.- Establecer que la Cámara de Senadores, así como las legislaturas estatales, propondrán y elegirán a los presidentes de las comisiones de derechos humanos, nacionales y estatales, respectivamente.
- 71.- Ley Federal de Telecomunicaciones.
- 72.- Ley de Vivienda.
- 73.- Sustituir el nombre del título denominado “Delitos Cometidos por Servidores Públicos” por el de “Delitos contra la Función Pública”.
- 74.- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
- 75.- Crear salas regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- 76.- Definir a los medicamentos biotecnológicos y precisar cuáles se denominarán "biosimilares".
- 77.- Código de Comercio, de la Ley de la Propiedad Industrial y de la Ley Federal del Derecho de Autor.
- 78.- Delito de pornografía.
- 79.- Tipificar como delito calificado el homicidio o la desaparición de

- periodistas, con motivo del ejercicio de su actividad periodística, considerándolo como grave y de carácter federal.
- 80.- Establecer que los concesionarios, compañías o asociaciones de telefonía deberán llevar un registro de los compradores mediante un documento oficial que acredite su identidad o compruebe su domicilio.
  - 81.- Los centros de reclusión para mujeres se deberán proporcionar atención médica especializada durante el embarazo, y servicios ginecológicos, obstétricos y pediátricos de emergencia.
  - 82.- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
  - 83.- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
  - 84.- Reconocer los derechos humanos y establecer como obligación del Estado garantizar su protección.
  - 85.- Incluir dentro de las finalidades de la Ley General de Cultura Física y Deporte la recuperación de espacios e instalaciones públicas, para destinarlos a dichas actividades.
  - 86.- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
  - 87.- Establecer que los partidos políticos harán pública su información.
  - 88.- Sustituir los términos "invalidez" e "inválidos" por el de "discapacidad" o "personas con discapacidad".
  - 89.- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
  - 90.- Actualizar los conceptos "innovación" y "desarrollo tecnológico", introduciendo la materia de innovación en los ámbitos de aplicación de la Ley de Ciencia y Tecnología.
  - 91.- Convocar a la Cámara de Diputados a celebrar un Periodo de Sesiones Extraordinarias.
  - 92.- Violencia contra las Mujeres.

- 93.- Establecer que todos los comerciantes deberán inscribir en el Registro Público de Comercio sólo los documentos que surtan efectos frente a terceros.
- 94.- Establecer que el Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del H. Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, hasta por 7 días al mes.
- 95.- Considerar a los Fondos de aseguramiento agropecuario y rural como personas morales con fines no lucrativos.
- 96.- Permitir que las federaciones mexicanas, para solicitar su registro como Asociación Deportiva Nacional, puedan pertenecer a cualquier Federación Internacional.
- 97.- Establecer como obligación del Estado, adoptar las medidas y realizar las acciones necesarias que permitan el pleno ejercicio de los derechos de las y los jóvenes.
- 98.- Ley Federal de Telecomunicaciones.
- 99.- Regulación de juegos con apuestas o sorteos de cualquier clase.
- 100.- Actualizar los requisitos para satisfacer el perfil de quien se ostente como auditor General de la Federación.
- 101.- Incluir dentro de los integrantes del Comité Técnico y de Administración de los Fondos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- 102.- Secretaría de Seguridad Pública.
- 103.- Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.
- 104.- Obligación del Secretario Ejecutivo del Consejo General el presentar un informe anual al Consejo General de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.

- 105.- Declarar al año 2009, como el año de la no Violencia entre las y los Jóvenes.
- 106.- Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
- 107.- Ley para el Desarrollo de la Sociedad de la Información.
- 108.- Establecer como obligación de los tres órdenes de gobierno, formular y desarrollar programas de nutrición permanentes para prevenir el sobrepeso y la obesidad.
- 109.- Ley General de Instituciones y Operaciones de Crédito.
- 110.- Establecer nuevas facultades para la Secretaría de Salud y para la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, en materia de trasplantes y donación de órganos.
- 111.- Regular la prestación de servicios de seguridad privada relacionados con el traslado y protección de personas, vigilancia de bienes, traslado y /o custodia de bienes y valores.
- 112.- Declarar el día 12 de agosto de cada año como “Día Nacional de la Juventud”.
- 113.- Incluir al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como integrante del Consejo Directivo del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.
- 114.- Establecer los medios necesarios para que se realicen los trámites que corresponden a las facultades asignadas al Instituto Mexicano de la Propiedad a través de Internet.
- 115.- Regular la producción y distribución de originales o muestras médicas para obsequio.
- 116.- Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados.

- 117.- Práctica monopólica.
- 118.- Límites máximos aplicables a las operaciones que podrán llevarse a cabo a través de terceros por cuenta de la institución de crédito.
- 119.- Facultar a la Comisión Federal de Competencia para emitir opinión vinculatoria tendiente a promover la innovación tecnológica y científica que permita la competitividad en los sectores comerciales más débiles.

## **2. Temas propuestos y aprobados por el Partido de la Revolución Democrática en la LX legislatura.<sup>94</sup>**

- 1.- Evitar elusión y simulación fiscales, en detrimento de las finanzas públicas.
- 2.- Inscribir con letras de oro en el Muro de Honor del recinto parlamentario de la Cámara de Diputados: "Constituyentes de Apatzingán".
- 3.- Impuestos a hidrocarburos.
- 4.- Ley de Impuesto al Activo.
- 5.- Pago de derechos a extranjeros.
- 6.- Obligaciones de presentar la declaración informativa, a los contribuyentes que obtengan ingresos de hasta 45 veces el salario mínimo general del área geográfica del Distrito Federal.
- 7.- Crear el Programa de Prevención, Atención y Control del VIH/Sida y Enfermedades de Transmisión Sexual.
- 8.- Incorporar al Distrito Federal dentro de la participación, desde el

---

<sup>94</sup> Fuente: [http://sitl.diputados.gob.mx/iniciativas\\_con\\_cc.php?filit=PAN&pert=0&edot=A&comt=0](http://sitl.diputados.gob.mx/iniciativas_con_cc.php?filit=PAN&pert=0&edot=A&comt=0)

próximo ejercicio fiscal, de los recursos que contempla el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

- 9.- Facultar al Banco de México para regular y determinar en congruencia con las condiciones del mercado, mediante disposiciones de carácter general, las tasas de interés en las tarjetas de crédito.
- 10.- Despenalizar las actividades inherentes a la migración.
- 11.- Acotar a 2, las veces que el Ejecutivo Federal podrá emitir modificaciones a las resoluciones de Miscelánea Fiscal.
- 12.- Ley de Coordinación Fiscal.
- 13.- El Presidente de la República podrá comparecer ante el Congreso de la Unión.
- 14.- Establecer que cualquier persona podrá consultar la información contenida en el Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados.
- 15.- Multa al que declare o entregue información falsa a la Comisión Federal de Competencia.
- 16.- Eliminar el régimen de consolidación fiscal.
- 17.- Concepto de pago de derechos.
- 18.- Incluyendo la jerarquía constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
- 19.- Establecer que en el presupuesto de la Cámara de Diputados que apruebe el Pleno, se destinaran recursos para las subvenciones a los grupos parlamentarios.
- 20.- Incluir a los poderes Ejecutivo y Legislativo en la organización del Plan Nacional de Desarrollo.
- 21.- Establecer dentro de las facultades del Congreso de la Unión, legislar

- en materia de derechos de autor.
- 22.- Establecer que quienes realicen obras o actividades que se encuentren sujetas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, deberán presentar un programa de restauración ecológica.
  - 23.- Establecer la obligatoriedad de difundir los diversos programas y beneficios económicos que se deriven de la aplicación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.
  - 24.- Establecer que toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y a ejercer plenamente sus derechos culturales.
  - 25.- Disminuir el monto del pago de derechos para personas físicas y morales que usen, gocen o aprovechen las playas, la zona federal marítimo terrestre, y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas.
  - 26.- Establecer los criterios y las excepciones a que se deberá sujetar la utilización, por cualquier persona, de las obras del dominio público así como que esta será posible siempre y cuando no se persigan fines de lucro directo o indirecto.
  - 27.- Establecer como obligación del Estado, garantizar el acceso de las mujeres a todas las instituciones de educación militar a cargo de la Secretaría de Marina.
  - 28.- Derecho de petición.
  - 29.- Declarar el 19 de agosto como fecha solemne.
  - 30.- Garantizar la libre manifestación de ideas y el derecho a la información.
  - 31.- Reconocer la democracia participativa como uno de los principios constitucionales.

- 32.- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- 33.- Integrar dentro de las finalidades de la cultura física y deporte, garantizar la igualdad de oportunidades dentro de los programas de desarrollo en esta materia, a todas las personas sin distinción de origen étnico y condiciones de salud.
- 34.- Incluir a los municipios de donde se extraen los hidrocarburos, como beneficiarios de la recaudación federal participable por derechos ordinarios sobre hidrocarburos.
- 35.- Incluir, dentro de los criterios que orientan la educación básica, la promoción y el fortalecimiento del civismo, la educación y formación cívica y ética, así como el trabajo conjunto con la comunidad.
- 36.- Obligación del Estado, el garantizar que la readaptación social del delincuente.
- 37.- Formas alternativas de solución de los conflictos sociales dejando como último recurso la vía penal.
- 38.- Facultar al Poder Legislativo para designar la terna para ocupar el cargo de Procurador General de la República.
- 39.- Establecer dentro del Poder Judicial de la Federación los tribunales colegiados de circuito especializados en materia de delincuencia organizada.
- 40.- Establecer como obligación del Estado la impartición de la seguridad pública con respeto de los derechos humanos.
- 41.- Establecer que la Secretaria de la Defensa Nacional, a través del ejército, se encargara del establecimiento, la regulación, administración y vigilancia de los viveros nacionales, así como de la forestación y reforestación.

- 42.- Crear el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable.
- 43.- Reconocer la migración de mexicanos al extranjero como un fenómeno social que deja en mayor grado de vulnerabilidad a las personas que integran sus familias.
- 44.- Bajo el principio del interés público se formulara, aprobara y administrara la zonificación y los planes de desarrollo urbano y metropolitano.
- 45.- Sustituir el término de capacidades diferentes por el de discapacidad.
- 46.- Establecer que 1% del Producto Interno Bruto (PIB) que se destina para la investigación científica y el desarrollo tecnológico no podrá ser inferior al del ejercicio fiscal anterior.
- 47.- Sustituir el término "garantías individuales" por el de "derechos humanos y garantías.
- 48.- Establecer los lineamientos de la política migratoria bajo los principios de legalidad y seguridad.
- 49.- Aumentar de 5 a 7 el número de comisionados que integren la Comisión Federal de Competencia.
- 50.- Establecer que las leyes regularan las acciones y los procedimientos para la protección de derechos e intereses colectivos.
- 51.- Establecer que los derechos fundamentales son oponibles a todo acto u omisión de entes públicos y privados.
- 52.- Tipificar la agresión contra agentes de la autoridad.
- 53.- Modificar el concepto "delincuencia organizada".
- 54.- Seguridad Social.
- 55.- Incorporar dentro de las entidades fiscalizadas, a los particulares que operen con el otorgamiento de permisos del gobierno federal.

- 56.- Incluir a la matrícula consular como identificación personal y acreditación de la inscripción oficial de los mexicanos que residen en el exterior, en el registro que obra en las oficinas consulares.
- 57.- Derechos de niñas, niños y adolescentes.
- 58.- Establecer que toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada.
- 59.- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- 60.- Multa por administrar sustancias psicotrópicas a los educandos.
- 61.- Establecer que la Secretaría de Salud (SS) deberá elaborar y coordinar un programa nacional de nutrición.
- 62.- Establecer el derecho de toda persona a la alimentación.
- 63.- Incorporar el principio de suficiencia para la aplicación de la supletoriedad en los juicios mercantiles.
- 64.- Establecer que el pago de derecho por servicios migratorios.
- 65.- Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- 66.- Regular el uso de la fuerza que ejercen los integrantes de las instituciones de seguridad pública.
- 67.- Facultades del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.
- 68.- Eliminar a la minería de las industrias cuyos productos se consideran dentro de la obtención de la recaudación federal participable.
- 69.- Instituto Nacional de las Mujeres.
- 70.- Incluir como sujetos preferentes de la asistencia social a las niñas y adolescentes embarazadas producto de una violación y que no cuenten con el apoyo familiar y/o permanezcan en riesgo de violencia y abuso sexual.

- 71.- Comunicación y lenguas indígenas.
- 72.- Incorporar como delito a la pederastia y establecer los supuestos en los que se considerara como tal.
- 73.- Establecer que será la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA) la encargada de ejercer las atribuciones que tiene la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) en materia de acuacultura y pesca.
- 74.- Que el Estado en sus 3 órdenes de gobierno, tendrá la obligación de aplicar criterios, disposiciones, políticas, acciones y decisiones que busquen el beneficio del infante y del adolescente.
- 75.- Establecer nuevos principios, obligaciones, métodos de control y modalidades por los cuales se deberá regir la prestación de servicios de seguridad privada.
- 76.- Incluir a la Educación Media Superior para recibir fondos para construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura.
- 77.- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
- 78.- Organizar o mejorar el desarrollo rural sustentable a nivel local, regional o federal en el territorio nacional.
- 79.- Establecer que la Secretaría de Salud, garantice la aplicación de la NOM-046-SSA2-2005 Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.
- 80.- Atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación.

### **3. Temas propuestos y aprobados por el Partido Revolucionario Institucional en la LX legislatura.<sup>95</sup>**

- 1.- Crear la Ley Federal de Archivos con el objeto de establecer la correcta organización y conservación de los archivos en posesión de los Poderes de la Unión.
- 2.- Fortalecer las finanzas de estados y municipios.
- 3.- Incorporar al rango de aportaciones federales el Fondo de Infraestructura Social y Productiva para el desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas.
- 4.- Establecer que el diseño e imagen del escudo nacional no podrá variarse o alterarse bajo ninguna circunstancia o en cualquier medio de uso oficial.
- 5.- Establecer que el Banco de México determinará, mediante reglas de carácter general, el régimen de las comisiones que las entidades financieras puedan cobrar por los servicios de pago que ofrecen al público.
- 6.- Establecer un monto equivalente a 1 por ciento de la recaudación federal participable, para la constitución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.
- 7.- Establecer que las entidades federativas y los municipios donde se ubiquen puentes de peaje operados por la Federación, nacionales o internacionales, podrán obtener hasta 50 por ciento del monto total de los ingresos brutos que se deriven de su operación.
- 8.- Responsabilidades de los servidores públicos.

---

<sup>95</sup> Fuen23.-te: [http://sitl.diputados.gob.mx/iniciativas\\_con\\_cc.php?filit=PAN&pert=0&edot=A&comt=0](http://sitl.diputados.gob.mx/iniciativas_con_cc.php?filit=PAN&pert=0&edot=A&comt=0)

- 9.- Ley de Coordinación Fiscal.
- 10.- Establecer un parámetro objetivo en la integración del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- 11.- Apercibir a los interesados en los casos de procedimientos administrativos en materia aduanera iniciados a pasajeros internacionales residentes en el extranjero, para que en el acta respectiva señalen un domicilio para oír y recibir notificaciones fuera del territorio nacional.
- 12.- Considerar como ingresos sujetos a regímenes fiscales preferentes los que no están gravados en el extranjero.
13. Facultades y obligaciones del ejecutivo.
- 14.- Ampliar el límite de lo que se puede deducir por consumos en restaurantes realizados por los contribuyentes.
- 15.- Retención del impuesto en el momento en el que se pague la contraprestación por ciento sobre el monto de lo efectivamente pagado por la obra pública.
- 16.- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- 17.- Establecer que el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 18.- Incluir los principios de proporcionalidad entre delitos y penas, y de oralidad en los procesos penales.
- 19.- Establecer que el año siguiente se denomine "2007, Año del Sesquicentenario de la Constitución de 1857".
- 20.- Precisar que las instituciones de crédito no podrán imponer cobros sin

causa justificada.

- 21.- Establecer el derecho del individuo a la educación física y a la práctica del deporte.
- 22.- Multa que los tribunales empleen como medio de apremio.
- 23.- Establecer un trato diferenciado en el cobro de los derechos a la extracción de gas natural.
- 24.- Incorporar el 24 de agosto como el Día de la Firma de los Tratados de Córdoba, que reconocen la Independencia de México en 1821, en el cual se deberá izar la bandera nacional a toda asta.
- 25.- Conductas económicas que tengan por objeto la concentración o el acaparamiento de productos.
- 26.- Crear la figura jurídica de sociedad unipersonal de responsabilidad limitada.
- 27.- Sustituir la noción de “cuerpo del delito” por el de “datos que hagan probables el hecho delictivo y la responsabilidad” del indiciado, y el de “auto de formal prisión” por el de “auto de prisión preventiva” (con detenido) o de “vinculación” a proceso (sin detenido), en la preinstrucción.
- 28.- Establecer que la acción penal en materia migratoria será mediante querrela.
- 29.- Eliminar el “desamor” como una de los tipos de violencia psicológica.
- 30.- Información crediticia.
- 31.- Establecer que sólo las entidades financieras y las empresas comerciales podrán ser usuarios de la información que proporcionen las sociedades, y las empresas que adquieran carteras vencidas operarán con las licencias de los usuarios.

- 32.- Establecer 2 regímenes de seguridad social.
- 33.- Obligaciones del Ejecutivo.
- 34.- Recaudación federal.
- 35.- Precisar que en la rectoría del desarrollo nacional el Estado deberá garantizar su sustentabilidad.
- 36.- Establecer la figura de la extinción de dominio o la pérdida del derecho patrimonial de personas físicas o morales a favor del Estado.
- 37.- Mesa de Decanos.
- 38.- Considerar un monto mínimo equivalente al 1% de la recaudación federal participable, para la constitución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal.
- 39.- Incorporar a los fondos de aportaciones federales, el de Infraestructura Social y Productiva para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas.
- 40.- Apuestas y sorteos.
- 41.- Derecho de preferencia para la concubina.
- 42.- Establecer que el extranjero que se interne ilegalmente será expulsado conforme a las medidas que dicte la Secretaría de Gobernación.
- 43.- Auditoria Superior de la Federación.
- 44.- Atribuciones del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.
- 45.- Población, fronteras y asuntos migratorios.
- 46.- Disminuir del 2.197% al 1.5% la recaudación federal participable que le corresponde al Fondo para Infraestructura Social Municipal.
- 47.- Permitir que el presidente de la República se ausente de territorio nacional por un periodo que no exceda de 10 días.

- 48.- Establecer que la ciudadanía mexicana se perderá cuando sin permiso del Ejecutivo Federal se preste voluntariamente servicios oficiales a un gobierno.
- 49.- Establecer que la resolución judicial o auto complementable que decreta embargo precautorio sea inscrito en el Registro Público de la Propiedad cuando se trate de bienes inmuebles.
- 50.- Incorporar a la forma de gobierno del Estado mexicano el principio de laicidad.
- 51.- Establecer la obligación de las sociedades de información crediticia, de eliminar de sus bases de datos los registros con la información.
- 52.- Otorgar el periodo de un año para que la Comisión Nacional de Agua permita regularizar la situación administrativa de los poseedores de títulos y permisos de aguas nacionales.
- 53.- Incorporar el concepto de cambio climático.
- 54.- Modificar: "Se impondrá de dos a seis años y multa de cien a trescientos días de multa", para que diga: "Se impondrá de dos a seis años de prisión y multa de cien a trescientos días multa."
- 55.- Considerar la posibilidad de que las Secretarías de Estado y la Consejería del Ejecutivo Federal realicen licitaciones por subasta electrónica para llevar a cabo sus adquisiciones.
- 56.- Defensa Nacional.
- 57.- Pago de derecho ordinario sobre hidrocarburos destinado a los municipios.
- 58.- Las cuotas que se pagarán anualmente por el uso del espectro radioeléctrico.
- 59.- Establecer que el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará

supletoriamente en las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas y desahogo del recurso de reconsideración.

- 60.- Implementar programas y acciones para garantizar la seguridad en el entorno escolar.
- 61.- Aumentar los límites de ingresos de la tarifa aplicable a las motocicletas nuevas.
- 62.- Establecer que se podrá liquidar el salario de los trabajadores a través de pago en nómina electrónica.
- 63.- Auditoría Superior de la Federación.
- 64.- Comisión Federal de Telecomunicaciones.
- 65.- Eliminar de la regulación financiera a los Almacenes Generales de Depósito.
- 66.- Considerar el pasaporte de los pretendientes para contraer matrimonio, como documento para comprobar la edad de los mismos.
- 67.- Incorporar los derechos humanos, modificando la denominación del Capítulo I "De las garantías individuales", por "De los derechos humanos".
- 68.- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- 69.- Los municipios en los que se verifiquen carreras de caballos, peleas de gallos y otros análogos con el cruce de apuestas autorizadas.
- 70.- Incorporar, dentro de las finalidades de las asociaciones agrícolas, impulsar la participación de las mujeres en el desarrollo económico, a través de la organización de cadenas productivas y comercializadoras de productos agrícolas.
- 71.- Seguridad Social.

- 72.- Facultar a la Presidencia de la Mesa Directiva para coordinar y conducir los procedimientos de designación del Consejero Presidente, de los Consejeros Electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral.
- 73.- Establecer que los delitos en materia de derechos de autor deberán ser investigados y perseguidos de oficio y no por querrela de parte ofendida.
- 74.- Facultar al Consejo de la Judicatura Federal para que sea el que regule, recopile, documente, seleccione y difunda, con apego a las normas constitucionales, legales y reglamentarias en la materia, las sesiones de los tribunales colegiados de circuito.
- 75.- Aumentar el rango de las multas administrativas.
- 76.- Junta de Gobierno de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- 77.- Atención prioritaria y especial a las mujeres en estaciones migratorias.
- 78.- Comunicaciones.
- 79.- Incorporar el principio de paridad de género en la organización y funcionamiento de las organizaciones civiles.
- 80.- Principios rectores de los procedimientos de investigación de incidentes y accidentes aéreos.
- 81.- Auditoría Superior de la Federación.
- 82.- Aumentar la cobertura del Fondo de Hidrocarburos para las entidades federativas donde se realicen actividades de producción de petrolíferos y petroquímicos básicos.
- 83.- Secretaría de Seguridad Pública.
- 84.- Establecer que los ingresos que se obtengan por la recaudación del

- derecho de turista se destinarán en 100% al Consejo de Promoción Turística de México para la promoción turística del país.
- 85.- Precisar la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de secuestro.
  - 86.- Modificar los porcentajes establecidos para realizar el cálculo del pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de motocicletas modelo 2007 y anteriores.
  - 87.- Regular el derecho a la autodeterminación informativa de las personas que permita la transferencia legítima, controlada e informada de los datos personales.
  - 88.- Incluir el peligro a la integridad física, emocional y psicológica dentro de las infracciones que serán sancionadas cuando se contrate laboralmente a menores de 14 años.
  - 89.- Establecer los casos conforme a los cuales se permitirá a la Financiera Rural captar de manera directa o indirecta recursos.
  - 90.- Establecer los lineamientos, procedimientos y objetivos que permitan realizar de manera más ágil, oportuna y eficiente la inversión pública y el gasto social.
  - 91.- Establecer como agravantes para los delitos de falsedad en declaraciones judiciales y en informes dados a una autoridad.
  - 92.- Cambiar al color rojo la franja superior de la Banda Presidencial, en lugar del verde.
  - 93.- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
  - 94.- Conductas delictivas que se cometan en vías férreas.

- 95.- Establecer el pago de derechos por concepto del servicio correspondiente a la expedición del permiso o autorización para la recuperación y aprovechamiento del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral.
- 96.- Desarrollo rural.
- 97.- Desarrollo rural sustentable.
- 98.- “De la Violencia por medio del Uso de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”.

## Índice de Cuadros

Cuadro 1	Períodos legislativos y número de sesiones ordinarias en la LX legislatura.....	Pág. 43
Cuadro 2	Integración de los grupos parlamentarios en la LX legislatura de la Cámara de Diputados.....	Pág. 46
Cuadro 3	Agenda del partido Acción Nacional propuesta al inicio de la LX legislatura.....	Pág. 62
Cuadro 4	Agenda del Partido de la Revolución Democrática propuesta al inicio de la LX legislatura.....	Pág. 66
Cuadro 5	Agenda del Partido Revolucionario Institucional propuesta al inicio de la LX legislatura.....	Pág. 67
Cuadro 6	Iniciativas presentadas y aprobadas en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PRD durante la LX legislatura.....	Pág. 70
Cuadro 7	Número de iniciativas aprobadas por tema y partido presentadas en la LX legislatura (2006-2009).....	Pág. 75
Cuadro 8	Número de iniciativas aprobadas por tema presentadas por el Ejecutivo en la LX legislatura.....	Pág. 79
Cuadro 9	Problemas más importantes para los ciudadanos a finales de 2008 en relación con los temas que deben ser prioritarios para el gobierno federal.....	Pág. 93
Cuadro10	Principales temas durante la LX legislatura (2006-2009) en relación con el número de iniciativas aprobadas.....	Pág. 97
Cuadro11	Principales temas de la agenda legislativa, pública, del ejecutivo y de los partidos (2006-2009).....	Pág. 100

## Índice de Diagramas

Diagrama 1	Capacidad de los actores para incidir en el proceso de formación de la agenda legislativa.....	Pág. 54
Diagrama 2	Relación entre diversos tipos de agenda y su impacto en la formación de la agenda legislativa.....	Pág. 56
Diagrama 3	Ubicación espacial y Límites de la agenda legislativa.....	Pág. 88

## Índice de Gráficos

Grafico 1	Iniciativas aprobadas por PAN, PRI y PRD en la LX legislatura de la cámara de diputados.....	Pág. 71
Grafico 2	Porcentaje de efectividad del PAN, PRI, PRD y Poder Ejecutivo durante la LX legislatura.....	Pág. 72
Grafico 3	Iniciativas turnadas y aprobadas en la LX legislatura...	Pág. 73
Grafico 4	Temas más importantes para los ciudadanos en diciembre de 2005 (porcentaje).....	Pág. 90
Grafico 5	Comparación de los principales problemas nacionales desde la perspectiva ciudadana entre 2005 y 2008.....	Pág. 95