

EL NUEVO EQUILIBRIO DE PODERES: LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE MÉXICO EN EL PROCESO PRESUPUESTAL

Carlos Zúñiga Trejo

carlozsuniga1193@gmail.com

UNAM

Estudios Legislativos y Poderes Ejecutivos

Proyecto PAPIIT “La calidad de la representación política en Congresos locales de México”
(IN305618) - Dr. Khemvirg Puente

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, la Asociación Mexicana de Ciencias Política y el Tecnológico de Monterrey, 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto 2019.

Resumen: La relación entre el presidente y la Cámara sólo se puede entender en una lógica de pesos y contrapesos institucionales. En México, el equilibrio entre poderes cambió fuertemente con el fin del partido hegemónico y lo ha vuelto hacer recientemente con la entrada de la LXIV Legislatura. Uno de los elementos clave en esta relación es el poder presupuestal, que muestra cuánto control ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo o qué tan sumiso es hacia la figura presidencial. El presente trabajo tiene como objetivo analizar cómo será la relación Ejecutivo-Legislativo en este nuevo periodo a partir del resultado de tres indicadores. Se concluyó que aún existen ciertos mecanismos institucionales provenientes de etapas anteriores que limitan el poder presupuestal del Legislativo en favor del presidente.

Introducción

El equilibrio entre poderes no sólo significa que existe una diferencia clara entre las instituciones de Estado, sino que también imperan procesos políticos compartidos que aseguran que las decisiones no serán tomadas unilateralmente. Una democracia, en este sentido, debe contar con un entramado jurisdiccional que garantice dicho equilibrio por medio de la vigilancia y la rendición de cuentas vertical (Casar, Marván y Puente, 2010). Especialmente entre los poderes que emanan de la voluntad popular: el presidente y el Congreso. El vínculo existente entre ambos poderes justifica en buena medida el funcionamiento del Poder Legislativo como contrapeso del gobierno. Especialmente en lo referente a controlar las acciones del presidente por medio de la vigilancia y aprobación de su proyecto presupuestal, sin el cual, el Ejecutivo, simplemente no es capaz de funcionar. No es necesario justificar la importancia del presupuesto para un gobierno, basta con recordar el cierre del gobierno norteamericano y sus consecuencias, tanto en términos políticos como económicos (BBC Mundo, 2018).

La presente ponencia intenta poner a debate los efectos que tendrá en el sistema político mexicano la nueva configuración de fuerzas partidistas, especialmente en la relación Ejecutivo-Legislativo. El regreso del gobierno unificado (Colomer, 2007), la disciplina de partido y la legitimidad presidencial son elementos que, bajo un sistema presidencial, no se habían visto al mismo tiempo desde hace mucho tiempo en México, y obligan a cuestionarse

en qué medida las instituciones democráticas están preparadas para contrarrestar sus bien conocidos efectos centralizadores. Se sugiere que, si bien se ha demostrado que el aumento en la competencia de partidos en la Cámara aumenta el poder presupuestal del Congreso frente al presidente, esta correlación tiene un límite a partir del cual el poder de la Cámara se estanca. Se sostiene que este obstáculo está marcado por el diseño institucional que incentiva la concentración del poder político en el Ejecutivo, limitando las capacidades de los otros poderes de Estado y obstaculizando la consolidación de la democracia mexicana.

La reactivación de los mecanismos del presidencialismo

La caída de las democracias latinoamericanas fue un tema de estudio importante en la década de los años noventa. Buena parte de los trabajos realizados señalaban que el propio diseño presidencial era el responsable del fracaso democrático (Linz, 1990; Shugart y Carey, 1992), ignorando otros factores de índole geopolítico. El argumento era que los excesivos poderes del presidente debilitaban el régimen y hacían más probable su caída. No obstante, la realidad ha mostrado que los sistemas parlamentarios no son naturalmente mejores para la democracia. De hecho, en un punto particular los sistemas presidenciales son preferibles, y es que diferencian al Ejecutivo del Legislativo de forma más clara que los sistemas parlamentarios. Ahora bien, también hay que reconocer que esta diferenciación formal entre poderes se ve reforzada o debilitada por otros factores informales. En el caso mexicano, por ejemplo, se ha estudiado y evidenciado la existencia de un conjunto de elementos que dieron al presidente el dominio sobre el sistema político, conocidos como facultades metaconstitucionales (Carpizo, 1978).

Si, tal y como sugiere la literatura, las instituciones (formales e informales) se mantienen en el tiempo y trascienden a los individuos o grupos políticos, entonces, es bastante posible que ciertos elementos del presidencialismo mexicano hayan perdurado hasta nuestros días, afectando el comportamiento de los agentes políticos existentes. Dicho esto, vale la pena hacer una breve revisión sobre cuáles eran estos elementos que sostuvieron al presidencialismo mexicano y en qué medida siguen vigentes, de tal forma que se develen los peligros inherentes del diseño institucional con la entrada del nuevo gobierno. Sobre este

asunto, el profesor Weldon observó y concluyó que eran cuatro las características determinantes del presidencialismo mexicano:

1. Que la constitución formal establezca un régimen presidencial;
2. Que exista un gobierno unificado, es decir, que el partido del presidente tenga mayoría en el Congreso;
3. Que el presidente sea líder efectivo de su partido político y;
4. Que haya plena disciplina de partido en ambas Cámaras (1997: 138-141).

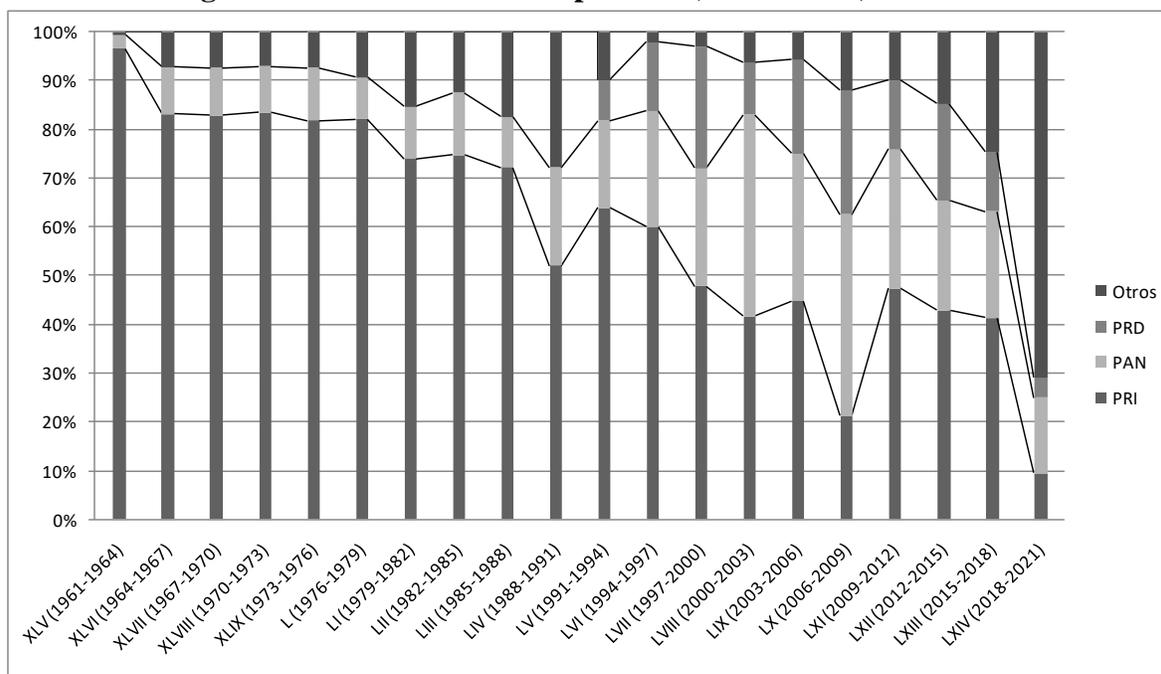
Estos cuatro elementos formados paulatinamente después de la promulgación de la Constitución de 1917 son los denominados poderes metaconstitucionales del presidente. Llamados así debido a que, con excepción del primero, ninguno sugiere un poder jurídico superior para el Ejecutivo, pero sí un peso político real en favor del presidente. En otras palabras, aunque en el diseño institucional formal el presidente carecía de facultades excesivas, en la práctica mantenía un dominio sistémico sobre los otros poderes del Estado. Estos mecanismos permitieron la centralización del poder político, el cual se distinguió porque toda distribución de beneficios políticos tenía que pasar por la aprobación de la figura presidencial. Aunque ya se ha desmitificado parte del mito presidencial (Espíndola, 2004), no hay duda de que efectivamente el Ejecutivo tenía un papel central en el sistema.

Estos mecanismos perdieron legitimidad y paulatinamente empezaron a tomar fuerza otros en favor de la descentralización política. El principal de ellos fue la institucionalización electoral de la competencia política, que llevaría eventualmente a la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara del partido del presidente (previamente este mecanismo ya había mostrado sus efectos en las elecciones de 1964, de 1979 y de 1988 (véase gráfica 1). La pérdida de la mayoría absoluta, que permitía que el presidente fuese el principal legislador, significó la anulación del segundo criterio de Weldon: el gobierno unificado, mismo que ha sido excepcional desde entonces.

La tercera característica, el liderazgo efectivo del presidente sobre su partido, también se fue diluyendo con el tiempo, diferenciando cada vez más al partido político del partido en el gobierno, lo que multiplicó los liderazgos a su interior. Aunque puede debatirse en qué momento exacto el presidente dejó de ser el líder natural de su partido, es posible sugerir que

haya sido durante el sexenio de Salinas de Gortari, ya que, con la pérdida de la mayoría calificada en el Congreso en 1988, el presidente fue obligado a negociar las reformas constitucionales con la oposición. Sumado a la llegada de una nueva élite política denominada la tecnocracia priista (Hernández, R., 2015), ambos elementos terminaron por cuestionar el liderazgo del presidente al interior de su partido, mismo que, con la transición, terminarían por desaparecer, o al menos ya no sería el eje de la estructura del partido.

Gráfica 1. Integración de la Cámara de Diputados (XLV-LXIII).



Elaboración propia con datos de Béjar, L. (2004). El poder legislativo en México: Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio. México. UNAM, Gernika; Puente; K. (2010). Poder Legislativo, proceso presupuestario y cambio institucional en México. México. UNAM, FCPyS; INFOPAL, Cámara de Diputados; e INE [consultado el 26/01/2019].

Los otros dos criterios: el diseño constitucional presidencial y la disciplina de partido, nunca han desaparecido, sólo se modificaron sus efectos en función del actor dominante. Sobre la disciplina de partido, se ha demostrado que en México es sumamente alta sin importa cómo se mida (Mascott, 2006), debido en gran parte al diseño de la organización interna del Congreso, que favorece en demasía a los partidos políticos al otorgarles el monopolio del reparto de beneficios políticos, atando el destino de los legisladores a la cúpula del partido al cual pertenezcan. Por otro lado, sobre el diseño constitucional, aunque el sistema haya visto el surgimiento de nuevos centros de poder, sigue siendo, en términos jurídicos, un esquema agrupado en función del presidente.

En resumen, si bien la transición democrática desmanteló buena parte de las instituciones del autoritarismo priista, varios de sus principios lógicos siguen presentes y constituyen una amenaza a la democracia mexicana, ejemplo de ello son los dos criterios que observó Weldon y que resistieron la transición. El peligro latente es que puedan llegar a estar activos los cuatro mecanismos del presidencialismo, obstaculizando el proceso de consolidación democrática (Cadena-Roa y López Leyva, 2011). Esta advertencia tiene mayor relevancia hoy en día, con la entrada del nuevo gobierno, el cual, como se verá más adelante, reactiva los mecanismos de los que ya se ha hablado. Si hará uso de ellos o no es algo que no se puede contestar definitivamente, aunque si se pueden ofrecer una respuesta en función de la teoría existente. Más allá de este análisis es preciso examinar qué tan preparadas están las instituciones democráticas para esta reconfiguración de fuerzas, asimismo, es importante reconocer que difícilmente se puede hablar de un regreso al presidencialismo, aunque esto no le quita pertinencia a realizar un examen objetivo de las consecuencias que pueden derivarse del diseño institucional.

Funciones del Legislativo en relación con el Ejecutivo

Uno de los fenómenos que mejor permiten entender el equilibrio de poderes y el peso del presidente en la toma de decisiones es el proceso presupuestal. No obstante, antes de pasar al análisis del objeto de estudio es necesario precisar un lenguaje conceptual que permita entender el argumento central del trabajo. Específicamente en lo referente al papel ideal del parlamento en función del Ejecutivo y de las funciones sistémicas que satisfizo durante el presidencialismo y de las que satisface desde la transición democrática. El objetivo es dar sentido al cambio en el funcionamiento político del Congreso a lo largo del tiempo, demostrando que bajo ciertas condiciones se privilegian ciertas funciones sobre otras.

Por legislatura se entiende a la “institución constitucionalmente designada para otorgar respaldo a las normas vinculantes de la política pública, facultad que se concede en nombre de una comunidad política que se extiende más allá de la élite gobernante responsable de formular estas medidas” (Norton, 1990: 1). De esta definición se puede inferir la razón general de la existencia del Poder Legislativo, y más específicamente su razón de ser durante

el presidencialismo: el Congreso se mantuvo gracias a la necesidad del sistema político de auto legitimarse constantemente. En otras palabras, la función principal del Congreso en un régimen centralizado es la de respaldar las decisiones del grupo gobernante. Sin embargo, en un régimen democrático deja de ser ésta su función dominante. En la medida en que un régimen se va descentralizando, otras funciones no manifiestas del Poder Legislativo salen a la luz. No porque sean creadas por el nuevo acomodo del sistema político, sino porque son potenciadas por éste. Las legislaturas son entonces instituciones multifuncionales.

Las múltiples funciones del Congreso se agrupan de forma distinta según el autor que se consulte. Packerham (1990), por ejemplo, identifica la función legitimadora, la de socialización selectiva del personal y la decisional; Leston-Bandeiras y Norton (2005) las dividen en función legislativa, representativa y de supervisión; y Copeland y Patterson (1994), las catalogan en: función de legitimación, de enlace y de toma de decisiones. El cuadro 1 resume cada aportación al mismo tiempo que propone sintetizar las clasificaciones en una sola propuesta general. Con base en sus clasificaciones se proponen tres grandes esferas: la función legislativa-legitimadora, que constituye todas las actividades relacionadas con sus competencias formalmente atribuidas y con los procesos de consolidación pública; la función enlace-representativa que se refiere a todas las acciones dedicadas a establecer vínculos con una comunidad política más amplia; y la función decisional-extensiva, que compone el ejercicio de facultades de control y vigilancia y las decisiones transformadoras del entorno. Por supuesto, una acción puede vincularse a más de una esfera funcional.

Un régimen más centralizado tiende a tener legislaturas débiles en donde predominan las acciones de la función legislativa-legitimadora, es decir, aquellas orientadas a la aprobación de leyes y legitimación del gobierno. En contraste un régimen descentralizado, o con un equilibrio de poderes proporcionado, tiende a legislaturas más fuertes en donde predominan acciones de la función decisional-extensiva, es decir, aquellas encaminadas a iniciar y modificar políticas que determinen el comportamiento de los actores fuera de los límites de la propia institución. En principio, la aprobación del presupuesto es una acción claramente perteneciente a la función decisional-extensiva, o por lo menos lo es en tanto que el Congreso efectivamente controle, vigile y tenga efectos reales en la aprobación del presupuesto del gobierno. Si, en contraste, la legislatura se limita a aprobar el presupuesto,

como una acción de carácter meramente burocrático, entonces su función principal en el proceso presupuestal será la función legislativa-legitimadora. Qué sentido se les dé a las acciones del Poder Legislativo en relación al proceso presupuestal develará hasta cierto punto el nivel de centralización del poder político.

Cuadro 1. Tres visiones sobre las funciones de un parlamento

	Packenham	Leston-Bandeiras y Norton	Copeland y Patterson
Función legislativa-legitimadora	<i>Función legitimadora:</i> Latente. Manifiesta. Válvula de escape.	<i>Función legislativa:</i> Responsabilidades y competencias formalmente atribuidas. Procesos de consideración de una legislación. Poder efectivo.	<i>Función de legitimación:</i> Consenso que justifica la existencia de la institución por ser valiosa y popular.
Función enlace-representativa	<i>Función de socialización selectiva del personal:</i> Reclutamiento. Socialización. Profesionalización.	<i>Función representativa:</i> Influencia del sistema electoral. Responsabilidades en el tipo de mandato. Instrumentos representativos.	<i>Función de enlace:</i> Relación representativa existente con una comunidad política más amplia.
Función decisional-extensiva	<i>Función decisional:</i> Hacedora de leyes. De salida. Articulación de intereses. Resolución de conflictos. Control y vigilancia administrativa.	<i>Función de supervisión:</i> Instrumentos de escrutinio existentes. Apertura al público. Escrutinio efectivo o aplicado.	<i>Función de toma de decisiones:</i> Capacidades y atributos transformadores del entorno.

Elaboración propia con base en Packenham (1990) [1970], Leston-Bandeiras y Norton (2005)¹ y Copeland y Patterson (1994).

En un régimen con un diseño presidencial, ¿Qué decide el nivel de centralización del poder? La respuesta es: el sistema de partidos. Si bien Weldon no hace referencia específicamente a ello, sí estudió sus efectos en el presidencialismo, mostrando que en la medida en que el presidente pueda disponer de su partido político, y de que éste sea la fuerza mayoritaria en el Congreso, será más probable una estructura centralizada en el poder presidencial. En otras palabras, no se puede entender el equilibrio de poderes sin considerar los elementos que determinan el peso de estos, que, en función del diseño institucional, suelen ser los partidos políticos. Por supuesto, esa determinación suele atenuarse por medio de la competencia electoral, sin embargo, las normas electorales no siempre suelen tener los

¹“Parliamentary Institutions Basic Concepts”. (2005) United Nations Development Programme (UNDP) y Office of The National Assembly of Viet Nam (ONA).

efectos deseados, por lo que, con el apoyo suficiente, puede subsistir un partido que trasgreda las intenciones manifiestas del diseño electoral.

En este sentido, se puede adelantar que los tres conjuntos de actores principales en el proceso presupuestal son: el presidente, la Cámara y los partidos políticos. Las observaciones que se realicen sobre el fenómeno tienen forzosamente que enmarcar las acciones de cada uno de ellos. Los dos primeros, como ya se mencionó, interactúan en una relación horizontal constitucional, mientras que los partidos políticos se ven inmersos en otro orden institucional que les permite inclinar la balanza a favor o en contra del presidente o del Congreso. En la medida en que exista un solo partido fuerte y favorable al presidente, entonces el Ejecutivo verá su posición reforzada frente al Legislativo. En cambio, si hay muchos partidos con fuerza proporcional entonces es el legislativo, por medio de la competencia política, quien se ve beneficiado. Ocurre lo mismo si el partido fuerte en el Congreso es opuesto al presidente, ya que en ambos casos el Ejecutivo se ve obligado a negociar y a buscar una posición común con el Congreso y es incapaz de usar su legitimidad y liderazgo de partido para aprobar sus iniciativas sin la necesidad de mediar con la oposición en el Congreso.

El siguiente apartado mostrará la lógica de tres indicadores que involucran a los tres agentes ya mencionados, de tal forma que se pueda entender los efectos de su dinámica. Los indicadores seleccionados para este trabajo son: el índice de Wehner, el índice de Rice y el número efectivo de partidos. Respectivamente intentan medir el poder presupuestal de la Cámara frente al Ejecutivo, la disciplina de partido en la Cámara, y peso político de los partidos mayoritarios. Cada uno de estos indicadores permite dilucidar la relación entre el presidente y el Congreso, particularmente teniendo en cuenta los dos elementos teóricos considerados hasta este punto: los mecanismos del presidencialismo y las funciones del legislativo. Analizar cómo se compone cada indicador es similar a enmarcar las premisas teóricas del presente escrito, de ahí que se de especial atención a ello.

Indicadores de la dinámica política para el análisis presupuestal

El índice de Wehner (2010: 47), es un indicador de capacidad presupuestaria de una legislatura, en otras palabras, una valoración cuantitativa del poder institucional que tiene la

organización sobre el presupuesto. De aquí que sea más adecuado encerrar al fenómeno en un término: *poder presupuestal*, ya que las capacidades formales de una institución no implican por sí mismas un control efectivo del proceso presupuestario. Es necesario advertir que ningún indicador será completamente representativo del fenómeno. A lo más que puede aspirar cualquier medición es a capturar los elementos más significativos del objeto de estudio. Wehner, por ejemplo, propone seis variables: los poderes de enmienda, la reversibilidad del proceso presupuestal, la flexibilidad del Ejecutivo durante la implementación del presupuesto, el tiempo de escrutinio, el peso de las comisiones y la capacidad de recolección de información presupuestal de la legislatura.

Wehner creó su índice a partir de distintas fórmulas, no obstante, su medición guarda una ventaja particular. Y es que él divide su indicador en dos subíndices. Las primeras tres variables las asocia a lo que él denomina *autoridad legislativa formal frente al legislativo*, ya que se trata de facultades que frecuentemente están señaladas y reguladas en las constituciones nacionales y en las leyes presupuestales. A diferencia de las siguientes tres variables, que representan las *capacidades del diseño organizacional de la legislatura*. En suma, no sólo intenta observar la parte formal del procedimiento presupuestal, sino que también hace un esfuerzo significativo por evaluar las acciones efectivas de la organización legislativa para intervenir en el proceso político. Sí bien su medición no nos permite observar las acciones como tal, sí nos permite suponer el alcance de éstas. Por ejemplo, si las comisiones son débiles, es de esperarse que influyan poco o nada en el presupuesto, limitándose a cumplir con su función burocrática, es decir, de simple aprobación y no de evaluación y modificación de los proyectos de ley. Una situación así condiciona la función representativa como un todo, pues significa que las demandas de los representados no llegan a alterar las decisiones del gobierno.

La primera variable del primer subíndice son los *poderes de enmienda*. Se entiende como las capacidades formales con las que cuenta una legislatura para enmendar o modificar el proyecto de presupuesto. El valor mínimo se obtiene cuando el Legislativo sólo puede aprobar el presupuesto (hay un valor aún más bajo, y es cuando la ley no considera participación alguna del Legislativo, no obstante, el indicador está diseñado para democracias, en las cuales, no se puede omitir a la Asamblea), mientras que el máximo valor

se da cuando el Congreso puede modificar completamente el proyecto del Ejecutivo o, inclusive, sustituirlo por el suyo propio.

La segunda variable del subíndice uno, la *reversibilidad presupuestal*, se define como el costo de la no aprobación del presupuesto, es decir, qué sucede cuando los agentes políticos no llegan a un acuerdo sobre el presupuesto. Esta variable mide un aspecto particular de la ley, y es que ayuda a determinar quién se beneficia más de mantener su posición hasta las últimas consecuencias. Si ante el conflicto se implementa de todas formas el proyecto del Ejecutivo, entonces se puede asumir que es éste quien mantiene la directiva de la política económica. Por el contrario, si la no aprobación significa la parálisis del gobierno, derivado de una ausencia de ley, entonces es el Legislativo el actor más beneficiado, ya que tiene la posibilidad de gestionar la incertidumbre a su favor, obligando a negociar al presidente bajo los términos del Congreso. Sobre este indicador, vale la pena señalar que Wehner únicamente considera la relación Ejecutivo-Legislativo, y omite de su medición el impacto del sistema de partidos, y cómo éste puede ser un peso a favor o en contra del Ejecutivo.

La tercera y última variable del primer subíndice es la *flexibilidad de la implementación presupuestal*. Se entiende que el presupuesto es flexible cuando el Ejecutivo puede alterar la forma del gasto gubernamental una vez que la legislatura lo ha aprobado. Está de más decir que el Ejecutivo se fortalece si al final del día no tiene que seguir los límites impuestos por el Congreso. Más específicamente: “si el Ejecutivo puede retener fondos, transferir entre partidas e iniciar nuevos fondos sin el consentimiento de la legislatura [entonces] tiene un margen de maniobra unilateral para alterar el presupuesto [ya] aprobado” (2010: 48). Si estas condiciones existen, la función decisional-extensiva del Congreso se ve limitada y sus acciones durante la negociación y aprobación del presupuesto carecen de alcances de importancia.

El tiempo es un recurso invaluable en los procesos políticos, quien lo pueda gestionar a su favor tendrá una ventaja importante frente al resto de agentes involucrados. La primera variable (*tiempo de escrutinio*) del subíndice *capacidades organizacionales* hace referencia precisamente a esta capacidad. Generalmente los tiempos que duran las etapas del proceso están formalmente delimitados, sin embargo, lo importante no es el límite, sino la cantidad o espacios entre límites. Por ejemplo, si el tiempo entre que el Ejecutivo presenta su proyecto

y el Legislativo tiene que aprobarlo (para evitar la reconducción del presupuesto) es muy corto, entonces le será imposible a la Asamblea hacer una revisión adecuada de un documento tan complejo como lo es el presupuesto; lo cual, en consecuencia, limita su incidencia en él. Quienes han estudiado este fenómeno sugieren que el parlamento debe tener por lo menos 3 meses, previo a que inicie el año fiscal, para evaluar el proyecto (OCDE, 2002). Siguiendo esta recomendación, menos de dos meses puede considerarse un tiempo insuficiente, y que favorece al Ejecutivo, pues él tuvo mucho más tiempo para diseñar el presupuesto, por lo que juega con el tiempo a su favor. En contraste, igual o más de medio año, da un margen amplio para que el Legislativo revise a profundidad el documento, además, le brinda la oportunidad de poner en marcha mecanismos de transparencia vertical y participación ciudadana.

La *capacidad de las comisiones*, segundo indicador del segundo subíndice se basa en la suposición de que la unidad mínima de trabajo legislativo es la comisión, siendo estas “paneles especializados para la discusión y el análisis de las iniciativas”, es decir, el principal recurso organizacional de una Asamblea. (Nacif, 2000). En teoría, el sistema de comisiones permite (entre otras cosas) la división del trabajo legislativo, la producción de especialización individual y colectiva; la vigilancia sistemática del Ejecutivo; y el incremento de la productividad parlamentaria. Si bien esto es cierto, el alcance del sistema de comisiones está limitado por el tipo de organización de una Asamblea, y los equilibrios de poder existentes entre ella y los partidos políticos (Zúñiga, 2018). En términos del proceso presupuestal, el Legislativo se beneficia si existe una comisión especializada encargada de dictaminar el proyecto presupuestal; si el proceso de análisis está formalizado y permite una integración oportuna del resto de comisiones permanentes; si hay una comisión auditora del presupuesto, que a su vez vigila y participa en todo el proceso presupuestal; y si se asegura la especialización de los legisladores miembros de las comisiones permanentes. Si existen estas características, es más probable que se lleve a cabo un escrutinio profundo del proyecto, lo que en consecuencia incrementa el poder e influencia del Congreso frente al Ejecutivo.

Antes de explicar el último indicador del segundo subíndice, *recolección de información presupuestal*, es importante hacer una observación. Wehner lo denomina, literalmente: acceso a la información parlamentaria; lo que puede llegar a causar confusión, ya que este concepto apela a otro muy similar: transparencia legislativa. Sin embargo,

Wehner no se refiere exclusivamente a la disposición de información pública, sino a la capacidad que tiene la institución para maximizar la adquisición de información relevante (Gilligan y Krehbiel, 1990), por lo que no sólo se considera la información ya existente, sino también la posibilidad que tiene la Asamblea para crear su propia información de manera objetiva y profesional. Aclarado el punto anterior, se puede entender la lógica detrás de la observación de Wehner: dado que el presupuesto es una ley técnica muy compleja, en la medida en que el Legislativo cuente con más información especializada, podrá tomar mejores decisiones y reducir la incertidumbre inherente a todo *output*. Consecuentemente, el indicador oscila entre dos extremos, por un lado, si el Congreso cuenta con un departamento interno e independiente dedicado a temas presupuestales al cual tengan acceso los legisladores, se fortalecerá su posición ante el Ejecutivo; pero si este último tiene el monopolio de la información presupuestal, haciendo a la legislatura dependiente de la información que el presidente decida compartir o no, entonces es el Ejecutivo quien tiene la posibilidad de dirigir el proceso a su favor.

Con estas seis variables, la propuesta de Wehner queda formulada de la siguiente forma:

$$I_s = \prod_{k=1}^2 S_k \text{ Donde } S_1 = \sum_{i=1}^3 c_i \text{ y } S_2 = \sum_{i=4}^6 c_i$$

Este formula se lee: el índice de Wehner (I_s) es igual al producto desde k igual a 1 hasta 2 de S sub k , donde S_1 es igual a la sumatoria desde i igual a 1 hasta 3 de la c sub i y S_2 es igual a la sumatoria desde i igual a 4 hasta 6 de la c sub i . Siendo S_1 el subíndice *autoridad legislativa formal frente al legislativo* y S_2 el subíndice *capacidades del diseño organizacional de la legislatura*. Si bien es posible simplificar el indicador de Wehner, lo más importante, según el propio autor, es conservar la lógica subyacente de la medición (2010: 52).

Los otros dos indicadores son menos complejos y más conocidos, aunque no por ello menos potentes en el análisis: el número efectivo de partidos (*NEP*) y el índice de Rice (I_r). El *NEP*, construido por Laakso y Taagapera (1979), es una medición que indica el nivel de fragmentación de los partidos políticos en una legislatura. Muestra una relación

desproporcionada de las fuerzas en el Pleno, otorgando mayor peso a los partidos más grandes y menor peso a los más pequeños, de esta forma, es posible darse una idea de cuantos partidos realmente tienen peso en la toma de decisiones. Está de más advertir que el resultado de la medición no es un dato completamente pragmático, ya que, las bancadas más pequeñas suelen ver incrementado su poder de negociación en la medida en que los partidos más grandes no llegan a un acuerdo. La fórmula del *NEP* es la siguiente:

$$NEP = 1 / \sum_{i=1}^n S_i^2$$

La fórmula se lee: el número efectivo de partidos es igual a la sumatoria de S_i^2 , donde S_i es el porcentaje de asientos de cada partido político que integra el Pleno de una legislatura. Como se puede observar, es más sencillo que la medición anterior, ya que sólo hace uso de un dato: la integración del Pleno en porcentajes. Es preciso señalar que el resultado siempre será menor al número de partidos reales de una legislatura, por el efecto desproporcional que se mencionó más arriba.

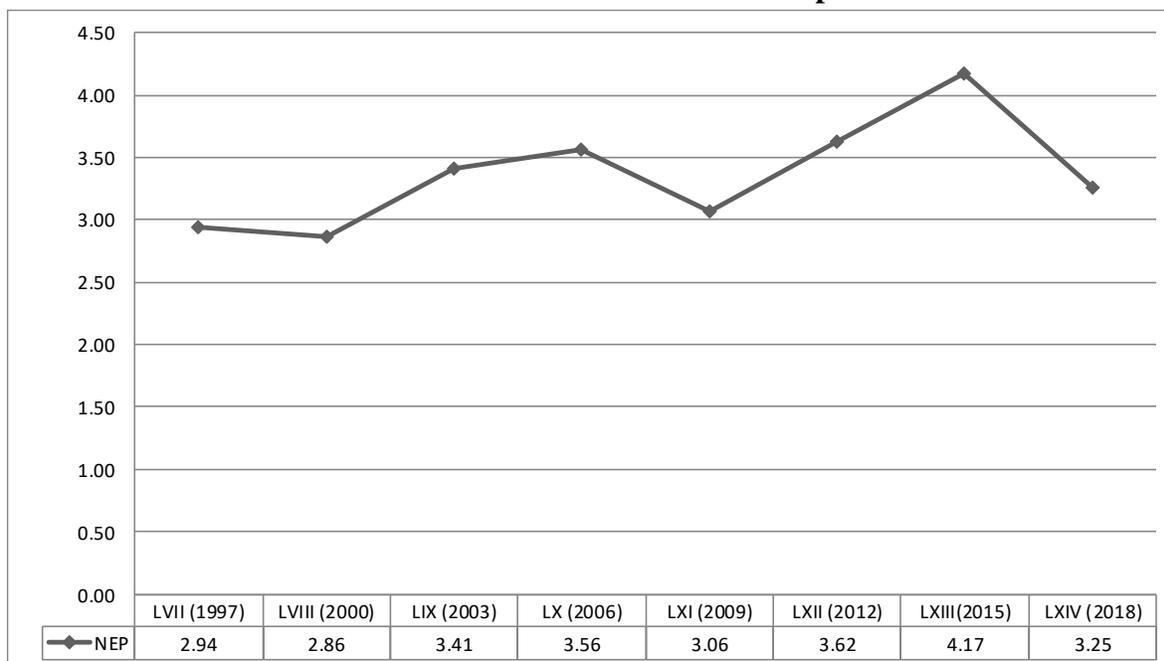
El índice de Rice (I_r) sólo hace uso del número de votos emitidos por cada partido en un número preseleccionado de votaciones. Sin embargo, también es la medición más controversial de los tres indicadores revisados, ya que no existe un consenso lógico conceptual sobre qué es exactamente la disciplina o cómo medirla sin crear una falsa impresión de la realidad. El I_r no es más que la diferencia entre el porcentaje de votos mayoritarios y el porcentaje de votos minoritarios del voto total de una fracción parlamentaria. Sus valores van desde 0, baja disciplina, hasta 100, alta disciplina. En esta versión del indicador sólo se contabilizan los votos a favor y los votos en contra, y se excluyen las abstenciones. Existen otras variantes que sí contabilizan las abstenciones, mismas que no serán necesarias en este análisis, ya que, como se ha visto en otros estudios, la disciplina en México es alta, sin importar cómo se valore.

El equilibrio de poderes con un partido dominante

Valorar la competencia partidista por medio del *NEP* tiene ventajas y desventajas, como cualquier índice. Una de sus principales fortalezas es que permite ilustrar el número de

partidos que realmente tienen fuerza de decisión en una legislatura, mientras que una de sus desventajas es que no deja ver en qué momentos dos partidos pueden llegar a funcionar como uno solo (partidos satélites). Lo cual puede llegar a ser una constante en la LXIV Legislatura, donde MORENA, partido con 51% de los escaños, puede disponer, con ciertos límites, del apoyo del PT y el PES, con quienes fue en coalición en las elecciones federales. Dado el diseño institucional, podemos suponer que la relación entre estos partidos será similar a la que el PRI tenía con el PVEM o el PANAL. Por cuestión de espacio no se podrá ahondar más sobre este punto, no obstante, es importante tenerlo en cuenta la relación satelital de los partidos más chicos de la Cámara.

Gráfico 2. Número Efectivo de Partidos en la Cámara de Diputados



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa [consultado el 25/08/2018]

Es un hecho que MORENA tiene un peso que no se había visto desde que el PRI perdió la mayoría de la Cámara en 1997, lo cual se puede observar en el descenso del *NEP*. Si bien sigue sin equipararse al resultado obtenido en 1997 o en el 2000, sí rompe claramente con la tendencia positiva que se había mantenido desde entonces (véase gráfico 2). La baja de casi un punto del *NEP* es evidencia que permite reconsiderar las fuertes similitudes entre lo que Weldon observó en su momento y las condiciones en las que entra el nuevo gobierno. Por lo menos en tanto que la competencia en el parlamento disminuye al mismo tiempo que

el partido del presidente cuanta con suficientes votos para aprobar buena parte de sus iniciativas por sí mismo, incluido el presupuesto de egresos. Este indicador de la concentración del poder político, aunque sea irregular a lo observado desde 1997, es producto del diseño institucional, sólo que ningún partido hasta ahora había sido capaz de reactivar los mecanismos necesarios para obtener este resultado.

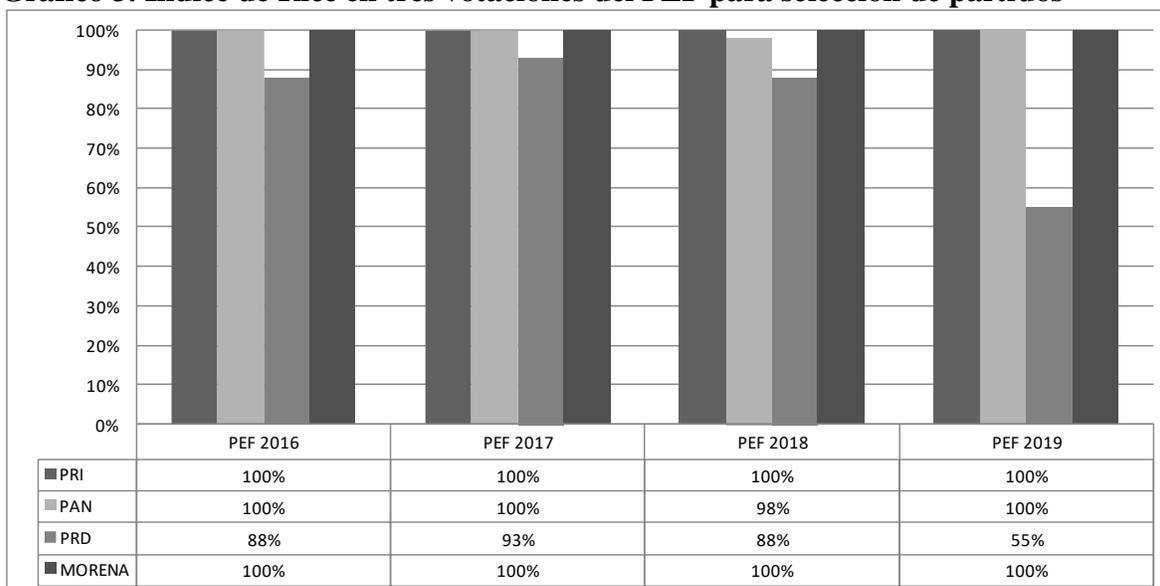
No hay que olvidar que el indicador no deja ver el peso relativo de cada partido, ni su comportamiento entre ellos. El resultado entonces debe acompañarse de una observación: aunque no hay duda de que el descenso del indicador es producto del fortalecimiento de MORENA, no se sabe con precisión cuál es su poder real en el Congreso, ya que todavía habría que sumársele su capacidad de negociar y de formar alianzas, especialmente con los partidos más cercanos a su posición política. No obstante, el dato por sí mismo evidencia el proceso de concentración de poder en esta nueva legislatura y permite inferir los alcances del nuevo partido mayoritario. Asimismo, y como veremos con el siguiente indicador, el obstáculo para la democracia no está en el peso mayoritario del partido, sino en los mecanismos de los que dispondrá y del funcionamiento latente de los mismos.

El índice de Rice es un ejemplo del efecto de los mecanismos políticos del sistema sobre lo que se ha denominado disciplina de partido. La disciplina en el Congreso mexicano es alta y no suele variar con el tiempo o con la selección de la muestra. Principalmente debido a que los partidos tienen el control sobre la carrera política de sus miembros, haciéndolos dependientes de la élite del partido e incentivando su obediencia. Aunque existan casos de legisladores que cambian de partido, o se independicen de alguno, generalmente se debe a una reorientación racional con respecto a sus intereses. Ahora bien, tratándose del proceso presupuestal, los partidos no escatiman en obtener el máximo nivel de obediencia política. En México un partido con ruptura interna, como el PRD, tendrá más dificultades en homogenizar el comportamiento de sus miembros, mientras que un partido cohesionado, como lo es el caso de MORENA, no verá muchas dificultades en esa misma tarea.

La siguiente gráfica muestra la tendencia y la regla general en el Congreso mexicano. En principio, tratándose del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) la disciplina es alta sin importar el partido político. Este fenómeno no puede entenderse observando las cualidades individuales de los legisladores, es más probable que, como ya se mencionó, se

trate de un efecto del diseño institucional y de la posición ideológica. Los datos permiten inferir que la organización partidista se construye con base en normas que colocan a los partidos en el centro del juego político. O, mejor dicho, que favorecen a las cúpulas o liderazgos efectivos de cada partido, esto no es ninguna sorpresa, este hecho es una característica de las democracias occidentales modernas. El liderazgo de las organizaciones suele ser elitista más que colectivo (Michels, 1911). En este sentido la disciplina debe entenderse como la posición de la élite, más que la posición del legislador. Aún así, sigue siendo importante diferenciar conceptualmente la disciplina de partido de la cohesión.

Gráfico 3. Índice de Rice en tres votaciones del PEF para selección de partidos



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria [consultado 10/08/2018]

Un problema con el índice de Rice es que no deja ver la orientación del voto de los partidos, sólo nos indica en qué proporción fueron en la misma dirección. Basta con mencionar que en las tres primeras votaciones seleccionadas MORENA fue el único que voto en contra del PEF, y el único de los partidos más importantes que voto en bloque a favor del presupuesto del presidente López Obrador. En su momento esto lo ubicó como partido de oposición en toda regla. Sin embargo, no quiere decir que los otros partidos no hayan sido opuestos al gobierno de Peña Nieto, sólo muestra que ellos estuvieron más dispuestos a la negociación con el Ejecutivo, llegando así a un acuerdo que les permitió votar a favor sus proyectos. En palabras más generales, no se puede analizar el proceso presupuestal dicotómicamente. Si bien se puede ser una oposición férrea, también es posible ser una

oposición dispuesta a negociar en beneficio de sus intereses y los de sus representados. Sólo mediante el segundo tipo de oposición es posible vigilar y modificar la línea de gobierno, siendo el primer tipo de oposición un bloqueo al gobierno, que simplemente busca que éste sea disfuncional.

Finalmente, es importante hacer notar el impacto de la cercanía ideológica y de la ruptura de la izquierda política. Se puede observar cómo en la última votación fue el PRD el único partido que no pudo mantener la disciplina homogénea de sus miembros. Aunque es preciso estudiar este punto en particular, una explicación puede encontrarse en la similitud ideológica que hay entre MORENA y el PRD, partidos que comparten un pasado y compiten por reclamar un espectro electoral e ideológico similar: la izquierda mexicana. Dado que MORENA es el partido dominante en este nuevo escenario, es muy posible que el PRD transite por una crisis de identidad electoral, tanto en sus bases como entre sus miembros en el gobierno, lo que explicaría hasta cierto punto la desobediencia legislativa. Esta hipótesis requeriría un estudio más a profundidad, no obstante, los datos aquí mostrados son un buen indicio de esto último.

Ahora bien, sobre el índice de Wehner ya existen mediciones longitudinales del caso mexicano. Aquí sólo se resumirán los hechos para el último proceso presupuestal, no obstante, es importante advertir de una vez que el valor del indicador no ha cambiado en los últimos años. Es precisamente su estancamiento lo que se intenta debatir en este trabajo, argumentando que ello sucede debido al propio diseño de las instituciones políticas en México. La primera variable, recuérdese que es *poderes de enmienda*, se puede observar en el Art. 74 de la Constitución y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Art. 42. Ahí se establece que, una de las facultades exclusivas de la Cámara, es la de “Aprobar anualmente el PEF, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal”. En estas líneas, queda bien establecido que la Cámara, sí así lo desea, tiene la facultad formal de modificar el PEF tanto como sea necesario, lo que incluye proponer un nuevo proyecto. Esto sugiere que el legislativo es fuerte frente al presidente, aunque hay que recordar que existe todavía un nivel superior, en el cual la Asamblea de hecho inicia el proceso. No obstante, este máximo ideal no está considerado en el modelo de Wehner.

La *reversibilidad del presupuesto*, es decir, qué pasa si el PEF no es aprobado por la Cámara en los tiempos que establece la ley, es la segunda observación del primer subíndice. En México es el Poder Legislativo el que tiene la ventaja sobre el Ejecutivo pues la normativa existente crea incertidumbre frente al conflicto, incentivando el acercamiento por parte del Ejecutivo a la Cámara, ya que es el presidente el primer interesado en llegar a un acuerdo para así poder cumplir con sus compromisos adquiridos y objetivos de sexenio. De no llegar a un convenio, quien carga con las consecuencias del desacuerdo es el presidente. Los efectos negativos no sólo son de corte administrativo, al no poder llevar a cabo plenamente su agenda de gobierno; sino que también, en consecuencia, puede llegar a ser responsabilizado por la opinión pública por la ineffectividad del gobierno. En este sentido, se puede sugerir que la disputa entre los poderes altera fuertemente el orden político, y dependerá del diseño institucional quién se beneficiará mayormente de ello. En el caso mexicano, es la Cámara.

La siguiente variable, *flexibilidad del ejercicio presupuestal*, sigue la tendencia de las dos anteriores e inclina la balanza en favor del Poder Legislativo. En el artículo 21 de la LFPRH se establece claramente que los cambios en los ingresos o egresos, debido a contingencias inesperadas, deben siempre pasar por la consideración de la Cámara. Asimismo, el Art. 74 Constitucional faculta a la Cámara a revisar la Cuenta Pública del ejercicio fiscal de los años anteriores, lo cual constituye una medida de fiscalización imprescindible para el buen desempeño de su función de supervisión del gobierno. Esta variable, así como las dos anteriores, son los pilares del diseño normativo que sostienen al Congreso en el proceso presupuestal. Aun así, como ya se vio, no se puede negar que la fortaleza formal del Congreso va acompañada de efectos adversos provenientes del tipo de organización de este. Particularmente deben leerse estos hechos en virtud del dominio del Congreso por parte de un partido mayoritario.

El *tiempo de escrutinio* es sin duda el punto débil de la Cámara de Diputados. Y no ya por el hecho de que los diputados no agotan el tiempo que les proporciona la ley, sino porque la propia normativa propone límites temporales irreales para revisar cabalmente un proyecto tan complejo como lo es el PEF. Aunque el índice valora por igual cada indicador, es imposible negar el hecho de que el escaso tiempo con el que cuenta la Cámara, sumado a la alta disciplina legislativa, es completamente adverso a la lógica de pesos y contrapesos del

sistema federal. Actualmente la ley, Art. 74 Constitucional, establece un espacio de poco menos de tres meses para la aprobación del presupuesto. Ya que el Ejecutivo presenta a más tardar el 8 de septiembre el PEF y la Cámara lo tiene que aprobar a más tardar el 15 de noviembre. La razón de estos tiempos es evitar que se inicie el año fiscal sin presupuesto aprobado, lo cual, en términos cualitativos, ofrece un apoyo al Ejecutivo para minimizar los efectos de la reconducción presupuestal.

Este último punto en particular es de gran importancia en el proceso presupuestal. Particularmente lo fue en el recién aprobado PEF 2019, ya que MORENA, que por sí sólo contaba con los votos suficientes para aprobar el proyecto, logró que éste pasara sin ninguna demora, y más rápido que ningún proyecto inicial de gobierno desde el 2000. Esta aprobación *fast track* del presupuesto era previsible. Será interesante observar qué sucederá en los próximos años. No obstante, y según lo planteado hasta este punto, no debe sorprender que el proceso de escrutinio durante el sexenio de López Obrador sea menor en promedio en comparación con el de sus antecesores. Lo cual sería clara evidencia de un Legislativo sensiblemente más supeditado al poder presidencial.

El *peso de las comisiones* es ambivalente. Por un lado, sí existe una comisión permanente que atiende específicamente el PEF, sí participan las comisiones permanentes en la evaluación y modificación del PEF, lo cual incluye a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, y sí cuentan las comisiones sobre política económica con miembros con un nivel de experiencia superior al promedio. No obstante, por otro lado, las comisiones permanentes varían mucho de una legislatura a otra, sin mencionar que el proceso de compartición de información no está del todo formalizado, lo que reduce la efectividad de la interacción entre comisiones cuando del proyecto de presupuesto se trata. Asimismo, aunque los presidentes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública tengan una experiencia aceptable en la materia, el resto de los integrantes no necesariamente la tienen, de hecho, la pericia legislativa es escasa en el Congreso mexicano, con lo cual se minimiza el impacto de la legislatura en conjunto sobre el presupuesto. Así, aunque se debe reconocer la existencia de las condiciones necesarias para la correcta evaluación y modificación del PEF, en la práctica y en la dinámica parlamentaria, existen factores subyacentes que limitan la eficiencia del sistema de comisiones. Uno de ellos, el más

importante, es el diseño partidista del Congreso, que beneficia a los partidos por sobre las comisiones (Zúñiga, 2018).

Finalmente, sobre la *recolección de información presupuestal*, la Cámara de Diputados cuenta con cinco centros de estudio, de los cuales uno de ellos se dedica específicamente a finanzas públicas (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas). Este tipo de organismos internos se basa en la necesidad de institucionalizar la especialización legislativa. Si bien hay individuos que dedican buena parte de su vida a ser legisladores, éstos suelen “fugarse”, despojando al Congreso de la considerable experiencia y conocimientos que han adquirido con el paso de los años. Por ello, siempre es necesario idear una forma mediante la cual se conserve el sistema de profesionalización legislativa. Los centros de estudio son una excelente forma de cumplir con esa necesidad organizacional, ya que permite a los legisladores tener acceso a información relevante para sus tareas. Siguiendo esta lógica, para evaluar la capacidad de una legislatura para recolectar información relevante, se tienen que considerar dos dimensiones: por un lado, que el diseño normativo le facilite la adquisición de información a la institución parlamentaria y, por otro lado, que sus centros de estudio sean coherentes con sus necesidades y funciones. Lo cual implica que tengan personal objetivo y especializado y que no dependa del cambio de legislatura. Actualmente el CEFP cuenta con menos de cincuenta miembros (según su directorio) especializados y no partidistas, este número, aunque no es el ideal, es suficiente para llevar a cabo sus funciones. Quizá sobre esta observación resulta más preocupante cuál es el proceso por el cual se crean centros de estudio. Valdría la pena formalizar dicho proceso y homologar los centros a las temáticas del sistema de comisiones. No obstante, en este trabajo no es posible abarcar este tema satisfactoriamente, vale con mostrar que son un componente importante de todo parlamento.

Conclusiones

A partir del proceso de transición democrática el índice de Wehner aumentó significativamente en correlación con el *NEP*. El análisis de Puente mostró, a través de una prueba de Spearman, que el coeficiente de correlación de ambos indicadores es de .694, fuerte

evidencia para sostener que entre mayor sea el número de partidos políticos en el Pleno será mayor la influencia de la Cámara en el proceso presupuestario (2011: 275). Una rápida reconstrucción y aplicación de la misma prueba muestra que, para un breve análisis del periodo de 1997 a 2018, el sentido de la correlación se conserva (cuadro 2), inclusive si sólo se observa el periodo transicional y de consolidación democrática. No obstante, los datos de Puente muestran que desde 2007 el índice de Wehner no se ha modificado. Desde aquí se sostiene que ese resultado se mantendrá pese al aumento o disminución del número de partidos, aunque, no obstante, es posible que ocurra un debilitamiento de las fuerzas reales del Congreso. Y es que el índice mide condiciones ideales mayormente normativas, es decir, formalizadas, por lo que, las limitantes del Poder Legislativo dejan de estar propiamente en el marco jurídico para estar en el diseño institucional

Cuadro 2. Correlación de índices Is-NEP Spearman para 1997-2009²

			Is	NEP
Rho de Spearman	Is	Coefficiente de correlación	1.000	.682**
		Sig. (bilateral)	.	.000
		N	22	22
	NEP	Coefficiente de correlación	.682**	1.000
		Sig. (bilateral)	.000	.
		N	22	22

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: elaboración propia con datos Puente, K, (2011), Democratización, congreso y gasto público en México: la lógica del pacto político presupuestal entre 1994 y 2010, (Tesis de doctorado), México: El Colegio de México.

Es necesario, entonces, centrar la atención en los elementos que señaló Weldon para dar sentido a la nueva dinámica Ejecutivo-Legislativo, especialmente con la entrada del nuevo gobierno. Sólo entonces se podrá entender que la influencia del legislativo en el presupuesto seguirá estando limitada por un factor determinante: los mecanismos presidenciales latentes del sistema político mexicano, los cuales pueden llegar a debilitar al

² Los datos de 1997 a 2009 son de Puente (2011), de 2010 a 2018 los datos se obtienen de un análisis únicamente de las normas jurídicas. Se encontró que de 2010 a 2018 se mantiene estable el índice que Puente obtuvo para el 2007 en adelante (50.8). Los datos coinciden con la actualización de Puente (2017) con excepción del PEF 2012, en donde él obtuvo 47.5.

Congreso en favor del presidente. En otras palabras, en tanto que las condiciones del sistema lo permitan, el poder presupuestal del Congreso no sólo no crecerá, sino que, bajo condiciones específicas, podría disminuir, ya que existe la posibilidad de que el presidente haga uso de los mecanismos metaconstitucionales que han resistido a la transición, haciendo que la función principal del Congreso sea la legislativa-legitimadora y no la decisional-extensiva.

Al observar la presente legislatura lo anterior se hace relevante para futuros análisis sobre el tema. Especialmente si se considera que el partido mayoritario, MORENA, no sólo cuenta con las mismas herramientas que identificó Weldon y con las que también contaron los partidos anteriores con gobiernos unificados, incluidos el PRI de antes de 1997, sino que también tienen un nivel de legitimación que no se había visto desde las épocas más sólidas del partido hegemónico. Producto del diseño institucional, todo parece indicar que la batuta del presupuesto la llevará el Ejecutivo, qué tan efectivo será el contrapeso del Congreso es algo que está por verse, pero la literatura al respecto indica que el peso natural de las instituciones políticas se hará valer, dando al presidente una posición privilegiada en el proceso. Resulta difícil pensar que una agrupación política no haga uso de su posición dominante para favorecer sus intereses³.

Finalmente, es importante señalar el papel que desempeñará la oposición en esta nueva etapa, si bien no podrá intervenir o bloquear el proyecto de egresos sí podrá realizar protestas simbólicas, mecanismo que durante muchos años fue la única herramienta política de los partidos de izquierda. Es más probable que las confrontaciones más intensas se den precisamente en las discusiones sobre las reformas a nivel constitucional, en donde los partidos de oposición sí pueden ejercer presión y exigir que el partido mayoritario se sienta a negociar. Por lo pronto, la oposición está haciendo justo lo que la literatura señala que harían. El abandono simbólico de la discusión del PEF 2019 no es más que la materialización de su impotencia devenida de su nueva posición política (El Economista, 2018). Pueden resumirse las conclusiones finales en cinco puntos específicos:

³ Aprobar el presupuesto requiere la mitad de los votos más uno, es decir, 251 votos del total de 500 diputados. Tan solo MORENA cuenta con 256 votos. Es decir que por sí mismo podrá aprobar los presupuestos de los primeros tres años de gobierno.

1. Las cuatro bases principales del presidencialismo mexicano estarán nuevamente activas. La constitución presidencial convivirá al mismo tiempo con un gobierno unificado, un líder efectivo de gobierno y de partido y una alta disciplina de partido.
2. El Congreso, por lo menos en términos formales, tendrá el I_s más alto de su historia. Lo cual sugiere que tiene las condiciones normativas para influir efectivamente en el proyecto de egresos. Sin embargo, las condiciones reales pueden limitar su poder presupuestal efectivo.
3. Aunque ciertamente existe un contexto de multipartidismo competitivo consolidado, el reciente resultado electoral reduce significativamente el NEP, lo cual teóricamente significaría un debilitamiento del Congreso en el proceso presupuestal.
4. La disciplina de partido es enormemente alta en México, debido a la organización partidista del Poder Legislativo. Por lo que, y sumado a un partido personalista orientado a un liderazgo carismático, puede significar un debilitamiento informal del poder presupuestal de la Cámara.
5. Todas estas condiciones sugieren que la correlación positiva entre el I_s y el *NEP* aunque innegable, tiene un límite estructural marcado por el propio diseño institucional del sistema político. Lo cual podría explicar el estancamiento del I_s , ya que, para que llegue a su máximo nivel se requerirían cambios en la institución legislativa. Esto es cierto sólo si aceptamos a cabalidad la medición de Wehner y obviamos sus carencias teóricas.

Bibliografía

- BBC Mundo (2018) ¿Qué consecuencias tiene el cierre temporal del gobierno de Estados Unidos?, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-42758844> [consultado el 04/12/2018].
- Béjar, L. (2004) *El poder legislativo en México: Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, México: UNAM, Gernika.
- Cadena-Roa, J. y López Leyva, M. A. (2011), “La consolidación de la democracia en México: avances y desafíos (2000-2006)”, *Estudios Sociológicos*, XXIX: 86, pp. 415-462.

- Carpizo, J. (2004) [1978] *El presidencialismo mexicano*, México: Siglo XXI.
- Casar, M. A., Marván, I. y Puente, K. (2010), “La rendición de cuentas y el poder legislativo” (331-405). En Merino, M., López Ayllón, S. y Cejudo, G. (Coords.), *La estructura de la rendición de cuentas*, México, UNAM, IJ, CIDE.
- Colomer, J. M. (2001), *Instituciones Políticas*, Barcelona, Ariel, p. 267.
- Copeland G. W. y Patterson, S. C. (1994) *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, USA: The University of Michigan Press.
- El Economista (2018) PRI y PAN abandonan discusión del PEF 2019, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/PRI-y-PAN-abandonan-discusion-del-PEF-2019-20181224-0020.html> [consultado el 20/01/2019].
- Espíndola Mata, J. (2004) *El hombre que lo podía todo, todo, todo: ensayo sobre el mito presidencial en México*, México: Colegio de México.
- Gilligan, T. W. y Krehbiel, K. (1990), “Organization of informative Committees by a Rational Legislature”, *American Journal of Political Science*, 34(2): 531-564.
- Hernández R. (2015), “El refugio del PRI durante la alternancia panista”, *Foro Internacional*, Vol. LV, 1 (219) Enero-Marzo, pp. 45-82.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979), “Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”, *Comparative Political Studies*, 12(1): 3-27.
- Leston-Bandeiras y Norton (2005), *Parliamentary Institutions Basic Concepts*. United Nations Development Programme (UNDP) y Office of The National Assembly of Viet Nam (ONA).
- Linz, J. (1990), “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, 1, pp. 51-69.
- Mascott Sánchez, M. (2006), *Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas*, México: CESOP, LIX Legislatura, Cámara de Diputados Documento de Trabajo no. 1/junio.
- Michels, R. (2008) [1911], *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, España, Amorrortu Editores.
- Nacif, B. (2000) *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*, México: CIDE, Documento de Trabajo No. 116.
- Norton, P. (1990) [1984] “Parliament and policy in Britain: the House of Commons as a policy influencer” (177-180). En *Legislatures*, Oxford University Press.

- OCDE (2002) “OECD Best practices for budget transparency”, OECD Journal on Budgeting, vol.1, num.3, pp. 7-14.
- Packenhams, R. (1990) [1970], Legislatures and political development (81-96). En Norton, P., *Legislatures*, Oxford University Press.
- Puente, K. (2011), *Democratización, congreso y gasto público en México: la lógica del pacto político presupuestal entre 1994 y 2010*, (Tesis de doctorado), México: El Colegio de México.
- Puente, K. (2010), “Poder legislativo, proceso presupuestario y cambio institucional en México” (313-335). En Zamitiz Gamboa, H., *Cambio político, reformas e instituciones en México, 2007-2009*, México: UNAM-FCPyS.
- Puente, K. (2017), *¿Cómo se decide el gasto público en México?: Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)*, México, UNAM, La Biblioteca.
- Shugart, M. y Carey, J. (1992), *Presidents and assemblies constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 15-17
- Wehner, J. (2010), *Legislatures and the budget process: the myth of fiscal control*, UK, Palgrave macmillan.
- Weldon, J. (1997) “El presidente como legislador, 1917-1934” (117-45). En Piccato Rodríguez, P. A., *El poder legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, México: Cámara de Diputados, LVI legislatura.
- Zúñiga, C. (2018), “La influencia política del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados”, *Revista Buen Gobierno*, No. 24, Ene-Jun 2018, pp. 157-193.